

***People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era.***

**Barry BUZAN**

**Introducción y capítulo 10**

**Introducción**

**El problema de la seguridad nacional en las Relaciones Internacionales**

Pocos niegan que la seguridad, sea individual, nacional o internacional, es uno de los problemas primordiales a los que se enfrenta la humanidad. La seguridad nacional es particularmente importante, porque son los estados los que dominan muchas de las condiciones que determinan los otros dos niveles de seguridad, y los estados parecen ser incapaces de coexistir en armonía. A lo largo de su historia todos los estados han sufrido inseguridad debido a la existencia de otros. Los movimientos militares y económicos de cada uno de ellos en busca de su propia seguridad nacional, al combinarse con los de los otros estados, han llevado con frecuencia a guerras y desastres económicos. La intensidad y las características del problema de la seguridad nacional cambian dramáticamente con el paso del tiempo: a veces ha sido excesivamente confrontacional, a veces, como en el siglo XVIII o en el momento de redactar estas líneas, ha atravesado momentos de menor tensión y creciente cooperación. Pero, a pesar de estas fluctuaciones, el problema general permanece, igual que todas las incertidumbres y miedos que genera.

Para entender adecuadamente el problema de la seguridad nacional debemos comprender en primer lugar el concepto de seguridad. En su uso más habitual, especialmente por parte de los políticos, está tan pobremente desarrollado que es inadecuado para la tarea. Voy a intentar demostrar que un uso simplista del concepto de seguridad representa una barrera tan importante para su progreso que casi podemos considerarlo como parte del problema. Me refiero con "uso simplista" a una comprensión de la seguridad nacional que no es suficientemente consciente de las contradicciones latentes dentro del propio concepto y/o del hecho de que la lógica de la seguridad casi siempre implica altos niveles de interdependencia entre los actores que intentan alcanzar su propia seguridad. Intentaré demostrar como

un concepto más desarrollado y con una base más amplia puede llevar a una redefinición constructiva del problema de la seguridad nacional.

La "seguridad" no es el único concepto a través del cual abordar el problema de la seguridad nacional. Tradicionalmente, la mayor parte de la literatura que ha abordado el análisis o la normativa estaba, y en cierto modo aún lo está, basada en los conceptos de poder y paz. Los que favorecen el acercamiento a través del concepto de poder derivan su pensamiento de la escuela realista de Relaciones Internacionales, representada por autores como E.H. Carr y Morgenthau<sup>1</sup>. Éstos argumentan que el concepto de poder no sólo nos revela el patrón básico de las capacidades dentro del sistema internacional, sino que subraya además el motivo principal del comportamiento de los actores. Los que prefieren el acercamiento a través del concepto de la paz están asociados, aunque más levemente, a la escuela idealista. Los idealistas proponen que su concepto les lleva a ver el problema no únicamente en términos holísticos, al contrario de la perspectiva necesariamente fragmentada de los realistas, sino que centra la atención directamente en el tema esencial de la guerra. Y puesto que la guerra es la mayor amenaza que late en el problema de la seguridad nacional, una solución eliminaría en gran medida el problema de la guerra del ámbito internacional.

Hasta los ochenta, el pensamiento sobre el problema de la seguridad nacional estuvo dominado por estos dos acercamientos que llevaron habitualmente, como he argumentado con más detalle en otra ocasión<sup>2</sup>, a unas recomendaciones altamente polarizadas y contradictorias. El concepto de seguridad jugaba un papel subsidiario dentro de este debate. Los realistas tendían a ver la seguridad como un derivado del poder: un actor con suficiente poder como para alcanzar una posición dominante adquiriría la seguridad como resultado. Esta opinión era fácil de mantener cuando el concepto del poder se definía en términos tan generales como los apuntados por Morgenthau<sup>3</sup>. A pesar de que la seguridad se presentaba acertadamente como el objetivo, la idea de que el poder era el camino para alcanzarlo era inherentemente autodestructivo. Los idealistas tendían a ver la seguridad como consecuencia de la paz: una paz duradera proporcionaría seguridad para todos.

En este libro planteo que el concepto de seguridad es, en sí mismo, un modo más versátil, penetrante y útil de acercarse al estudio de las relaciones internacionales que los conceptos de "poder" o "paz". Apunta a un motivación

primaria del comportamiento que es diferente pero no menos relevante de la que aporta el poder. Asimismo nos lleva a una perspectiva comprensiva también diferente, aunque no menos útil, de la proporcionada por la paz. Combinarlas pone en nuestras manos un marco analítico que resiste perfectamente la comparación con el que otros conceptos disponibles y más establecidos nos proporcionan. Podríamos decir que el desarrollo del concepto de seguridad se encuentra entre los puntos extremos del poder y la paz, incorporando sus respectivas aportaciones y contribuyendo, a su vez, con algo propio. Pone a nuestra disposición muchas ideas relacionadas con las convenciones establecidas por ambas escuelas y ayuda a salvar las distancias, políticas e intelectuales, que, normalmente y para su mutuo detrimento, las separan.

De esta manera, la tarea consiste en habilitar el concepto de seguridad: no puede ser rehabilitado porque nunca se ha desarrollado adecuadamente. Se ha estado trabajando seriamente en esta línea desde principios de los ochenta, aunque será útil comenzar la discusión considerando los motivos del prolongado subdesarrollo del concepto seguridad.

### **La seguridad como concepto subdesarrollado**

La prueba principal del subdesarrollo de la seguridad como concepto de las Relaciones Internacionales se encuentra en su uso en la literatura. La literatura sobre el poder, por ejemplo, incluye no sólo una gran cantidad de trabajo empírico, sino también un cuerpo teórico bien desarrollado. Esto podría hacernos suponer que este otro concepto de uso académico común tuviera un equilibrio similar en lo que se refiere al concepto de seguridad, pero hasta hace muy poco no era así.

El concepto de seguridad en sí es de uso común en las Relaciones Internacionales y otras disciplinas y parece aceptado como concepto organizador clave tanto por profesionales como por académicos, aunque la literatura al respecto se encuentra muy desequilibrada. Existe un floreciente corpus de investigación empírica sobre problemas y temas contemporáneos de seguridad nacional que, en su mayor parte, proviene de la sub-categoría de los Estudios Estratégicos, para la cual la seguridad es un concepto normativo central. Las políticas exteriores de los estados, militares y económicas, sus convergencias en áreas de intercambio o disputa y la estructura general de relaciones que se crean son analizadas en términos de aspiraciones a alcanzar la seguridad nacional y/o internacional. Sin

embargo, hasta la década de los setenta, con el aumento de la preocupación por los temas económicos y ambientales, el acercamiento al concepto de seguridad raramente se hacía en otros términos que en los de los intereses políticos de los actores y hasta los ochenta la discusión sobre el tema de seguridad tenía todavía un enfoque primordialmente militar.

No obstante, la búsqueda de literatura teórica similar acerca de la seguridad rinde pocos resultados antes del 1980 y todavía no existe ninguna escuela de pensamiento coherente. El entusiasmo por la seguridad colectiva que se produjo después de la Primera Guerra Mundial hacía albergar esperanzas pero el fracaso al respecto tanto de la Liga de Naciones como de las Naciones Unidas redujo considerablemente el interés por este enfoque<sup>4</sup>. En el comienzo de la década de los cincuenta, la idea de John Herz sobre el 'dilema de la seguridad' pudo haber tenido gran impacto<sup>5</sup>. Se trataba de un concepto estructural que sostenía que los esfuerzos unilaterales de los estados para mantener su propia seguridad nacional, sean cuales sean sus intenciones, llevaban a un incremento de la inseguridad de los demás, dado que cada estado interpreta sus propias medidas como defensivas y las de los demás como potenciales amenazas. El dilema de la seguridad aparece frecuentemente en la literatura, pero la Guerra Fría dio lugar a un ambiente muy poco propicio para una idea tan liberal, restringiendo la perspectiva en la mayoría de los casos a una dinámica de acción-reacción entre poderes rivales. No sería hasta fines de los setenta, principalmente en el trabajo de Robert Jervis, que hubo un intento de desarrollarla, con un cambio de enfoque que volvía a situar la atención en los elementos no intencionados y de interdependencia de las relaciones de seguridad<sup>6</sup>. Esto resulta sorprendente, puesto que la idea ofrecía una alternativa importante y sofisticada al modelo de lucha por el poder como forma de interpretar las dinámicas básicas de las políticas internacionales.

El texto más reconocido dentro de la literatura teórica sobre la seguridad es probablemente el artículo de Arnold Wolfers sobre la seguridad nacional<sup>7</sup>. El énfasis que Wolfers da a la seguridad *nacional* refleja claramente las corrientes dominantes en la literatura empírica, y su texto representa una introducción magistral a las complejidades multidimensionales del concepto. Su descripción de la seguridad como un "símbolo ambiguo" –en un cierto momento argumenta que "puede que no tenga ningún significado concreto"– parece desafortunadamente haber enfriado el interés por desarrollar la seguridad como modo de acercamiento clave para la mejor comprensión de las relaciones internacionales. Ésta no era su intención, casi

con total seguridad, dado que el objetivo principal de su artículo era destacar el peligro potencial que implicaba la ambigüedad en el caso de un símbolo nacional de tanta potencia política.

Aparte de estos textos centrales, hay muy pocos más debates sobre la seguridad previos al relativo *boom* de principios de los ochenta. Hedley Bull, Bernard Brodie, Frank Trager y Frank Simonie han hecho aportaciones, puntuales pero significativas, sobre la dificultad de su aplicación<sup>8</sup>. Hugh Macdonald intentó enfrentarse a la ambigüedad del concepto, pero acabó derrotado por sus propias categorías y se retiró de la lucha descartando la seguridad como un concepto "inadecuado"; una conclusión a la que también llegó, aunque por otros motivos, Hans Mouritzen<sup>9</sup>. Robert Jervis introdujo la interesante idea de los "regímenes de seguridad", que en su nivel de análisis, retira el centro de atención del estado para ponerlo en el sistema<sup>10</sup>. Gert Krell también intentó una amplia crítica de una concepción excesivamente militar de la seguridad desde la perspectiva de la Investigación para la Paz<sup>11</sup>. Más periféricamente, también se pueden encontrar referencias a la seguridad en el contexto de los debates sobre las opciones de la política estadounidense<sup>12</sup>. La extensa y bien conocida literatura sobre Estudios Estratégicos también contiene comentarios relevantes al uso de la seguridad como concepto<sup>13</sup>. Pero, aparte de sus méritos individuales, estos textos no llegaron a constituir una exploración sistemática del concepto. Como mucho, los de Herz, Jervis y Bull generaron unos puntos de vista útiles para problemas particulares, pero no aprovecharon al máximo el potencial del concepto como una lente a través de la cual mirar el tema en su conjunto.

Lo peligroso de un concepto débilmente conceptualizado pero políticamente poderoso no tardó en llamar la atención. El monopolio del concepto por la idea de la seguridad *nacional* y la interpretación militarizada de la seguridad al que este acercamiento lleva, fácil, pero no necesariamente, fueron criticados por varios autores como estrechos de miras y superficiales. El artículo de Wolfers previamente citado, escrito en plena Guerra Fría, apuntaba en esta dirección. Richard Ashley articuló una extensa crítica de los acercamientos reduccionistas del análisis de la seguridad, centrados en los actores y limitados (lo que él denomina "racionalidad técnica"), promoviendo por el contrario una perspectiva más holística, centrada en las interrelaciones y sistemática ("racionalidad en sí misma"<sup>14</sup>)<sup>15</sup>. Argumentaba que la racionalidad técnica es, en sí misma, un factor principal que exacerba el dilema de la seguridad. Ken Booth sostiene convincentemente que los confines

etnocéntricos y estrictamente vinculados al estado, dentro de los cuales la disciplina de los Estudios Estratégicos limitan su análisis, no es sólo una deficiencia seria dado el carácter del problema, sino también peligrosa, puesto que el diagnóstico distorsionado que resulta, al ponerse en práctica a través de la política estatal, empeora la situación. A pesar de tener puntos de partida completamente diferentes, tanto Ashley como Booth llegan a las mismas conclusiones; en palabras de Booth "los estrategas que no intentan ser parte de la solución, se convertirán indudablemente en una parte cada vez más importante del problema"<sup>16</sup>.

Leonard Beaton también recalca la necesidad de expandir las concepciones de la seguridad más allá de los límites localistas de la seguridad nacional, para incluir un abanico de consideraciones sistémicas<sup>17</sup>. De modo parecido, pero a su vez desde otra perspectiva, Stanley Hoffman promovía la necesidad de empezar a "trasformar la seguridad nacional en uno de los aspectos del orden político mundial"<sup>18</sup>. Hedley Bull denunciaba el ensimismamiento excesivo en los acercamientos a la seguridad nacional, y abogaba por una perspectiva más amplia, en la que los intereses comunes y los vínculos entre las respectivas seguridades nacionales recibiesen mayor atención<sup>19</sup>. De modo más general, L.B. Krause y Joseph Nye observaban que "ni los economistas ni los politólogos prestaron la suficiente atención a la complejidad del concepto de seguridad, ni siquiera a su *papel instrumental* en la promoción de otros valores"<sup>20</sup>. La Comisión Brandt hizo un llamamiento a un nuevo concepto de seguridad que trascendiese las limitadas nociones de la defensa militar y que mirase más hacia la lógica de una interdependencia más amplia<sup>21</sup>.

El elemento común que une a todos estos autores es la idea de que una noción de la seguridad centrada en el estado, o basada en temas militares, es inherentemente inadecuada. En el mejor de los casos, este tipo de noción alimentaba un símbolo peligrosamente ambiguo del que Wolfers sostenía que "al tiempo que, aparentemente proporciona orientación y una base para un amplio consenso [...] permite a todos designar cualquier política que se haya preferido seguir, sea cual sea, con un nombre atractivo y posiblemente engañoso"<sup>22</sup>. En el peor de los casos, el dilema de la seguridad conduce a tales niveles de enconamiento, que comienza a parecerse al modelo de aquellos que ven las relaciones internacionales como una interminable lucha por el poder. Estos autores argumentan que la seguridad *nacional* sería tan inherentemente autodestructiva como para llegar a ser una contradicción en términos.

Puesto que la seguridad se veía primordialmente en términos de poder nacional, tanto por parte de los políticos como de los estrategas, la tónica dominante era de una uniformidad poco constructiva. El sector de la academia para el que el concepto de seguridad era más relevante estaba enclaustrado en su visión de la seguridad desde el punto de vista del poder. Los políticos nacionales estaban obligados, y lo siguen estando, tanto por su posición como por la naturaleza de sus poderes y responsabilidades, a tomar una postura predominantemente nacionalista. Por otro lado, no existen apenas políticas independientes por encima del nivel nacional. De manera que predominaba una situación en la que el impulso primario, tanto de la política como de los analistas, se movía en una dirección contraproducente, en la que los actores principales, tanto en la teoría como en la práctica, estaban encasillados en sus papeles por unas tradiciones profundamente enraizadas y extremadamente institucionalizadas.

El persistente subdesarrollo del pensamiento sobre la seguridad, a pesar de las frecuentes disputas puntuales a nivel empírico, debidas a la carencia de una comprensión más profunda y generalizada del concepto, puede explicarse al menos de cinco modos diferentes.

La primera explicación posible es simplemente que la idea ha demostrado ser demasiado compleja como para atraer a los analistas y que, por lo tanto, ha sido apartada en favor de otras más manejables. Este argumento tiene cierto peso, dado que la seguridad, como podrán comprobar en este libro, es un concepto difícil. Pero no más que otros conceptos centrales de las ciencias sociales. Como lo son el poder, la justicia, la paz, la igualdad, el amor y la libertad, que han inspirado abundante literatura. El concepto de seguridad forma parte de lo que W.B. Gallie ha designado como "conceptos esencialmente en disputa"<sup>23</sup>. Estos conceptos generan necesariamente debates insolubles sobre su significado y aplicación, dado que, como señala Richard Little "contienen un elemento ideológico que transforma las evidencias empíricas en irrelevantes para resolver las disputas"<sup>24</sup>. Incluso un concepto aparentemente concreto como el del estado desafía concluyentemente cualquier definición precisa que pueda ser generalmente aceptada, dada su naturaleza esencialmente en disputa<sup>25</sup>. De manera paradójica, la utilidad de estos conceptos se debe, en cierto modo, a esa parte de los mismos que los convierte en inherentemente ambiguos, sobre todo porque su ambigüedad estimula la discusión teórica sobre ellos. Dentro del panorama de las ciencias sociales, abarcan un área

entera más que un punto fijo, y por esta razón no pueden ser definidos en ningún sentido general sino sólo en su relación con casos específicos. Lo que hacen los conceptos esencialmente en disputa es delinear un campo de preocupaciones más que especificar una condición concreta. Requieren de un análisis teórico para identificar los límites de su aplicación, las contradicciones en las que incurren y la importancia que puedan tener para ellos las innovaciones. La extensión y las contradicciones de la seguridad no han sido adecuadamente exploradas, y como este libro confía en demostrar, el motivo no se encuentra en la dificultad propia de la tarea.

Una segunda y más convincente explicación para el rechazo del concepto de seguridad yace en su solapamiento con el concepto de poder en condiciones de confrontación aguda. Incluso la visión realista más cruda de la política internacional, como pura lucha por el poder, tenía obvia relevancia en la atmósfera sumamente polarizada de la Segunda Guerra Mundial y en la casi inmediata Guerra Fría. Se percibía a los estados como enzarzados en la lucha de poder y era fácil concebir la seguridad como derivada del ésta, especialmente de la militar. La seguridad se redujo conceptualmente a un modo de referirse bien al éxito de un estado o un grupo de estados en su lucha por el poder, bien a cuan estable aparentaba ser el equilibrio de poder general. Reducida a poco más de un sinónimo del poder, la seguridad tenía escasa relevancia independiente en términos sistémicos más amplios y, como consecuencia, la idea del dilema de la seguridad funcionaba, en el mejor de los casos, como un complemento insignificante de la visión de las relaciones internacionales como lucha por el poder. Lo que quiero decir no es que los conceptos de poder y seguridad *sean* intercambiables, sino simplemente que en aquel período *parecían* serlo. Esta apariencia fue lo suficientemente convincente como para retrasar cualquier intento de desarrollar la seguridad como concepto autónomo. El poder puede llegar a ser la base de la seguridad en situaciones de intensa confrontación, pero asumir que siempre lo sea implica correr el riesgo de que se convierta en una profecía autocumplida. Desde este punto de vista, el contrapunto con la Guerra Fría lo pusieron los dos períodos de *distensión*, uno durante los setenta y aún más el que comenzó a mediados de los ochenta, los cuales jugaron un papel importante para estimular una reevaluación de la seguridad como concepto alternativo al poder.

Una tercera razón del subdesarrollo del concepto de seguridad se halla en la naturaleza de las revueltas diversas contra la ortodoxia del Realismo que se dieron

hasta finales de los setenta. Los que mantenían tendencias idealistas rechazaban el modelo realista por tender peligrosamente hacia el autocumplimiento y ser excesivamente propenso a la guerra en un mundo armado con bombas nucleares. Podrían haberse movilizado en torno al concepto de seguridad, como hicieron sus homólogos del periodo de entreguerras, pero como la idea de la seguridad colectiva había quedado dañada de manera importante por la experiencia de los años treinta, no lo hicieron. En cambio, los idealistas acudieron al más grandioso, y esencialmente en disputa, concepto de la paz. Las políticas en favor de la paz – control de las armas y desarme, y la cooperación internacional– se parecían a las del período de entreguerras y la amenaza de un holocausto nuclear proporcionaba obviamente una base más inspiradora que las complejidades de la seguridad, que sólo jugaban un papel marginal en la Investigación para la Paz. En cualquier caso, en concepto de la seguridad ya había quedado contaminado por su asociación al modelo del poder.

Otra reacción posterior contra el Realismo se basaba en el concepto de interdependencia. Ésta se hacía eco de preocupaciones tan diversas como el medio ambiente y los derechos humanos y ofrecía potencialmente una orientación intelectual muy apropiada para un desarrollo del concepto de seguridad en la línea abierta por Herz. No obstante, la motivación principal de este movimiento provenía del agravamiento de los problemas económicos estadounidenses a principios de los setenta y la mayoría de sus adeptos no marxistas estaban comprensiblemente preocupados, ante todo, por el impacto de los temas económicos en la política global. Su tendencia era relegar el modelo militarista tradicional del Realismo a un segundo plano, definiéndolo como competitivo, fragmentado y basado en la fuerza, y descalificarlo como progresivamente irrelevante. Esta actitud tendía a producir un marco de dos niveles, las consideraciones militares eran evaluadas como marginales para lo que finalmente acontecía dentro de los ámbitos en los que estaba implicada la interdependencia. Se acotaba de esta manera como un área casi independiente, importante en cuanto condición subyacente para la interdependencia, pero con un funcionamiento más o menos autónomo. Puesto que las grandes movimientos militares estaban en gran medida paralizados por el estancamiento nuclear, el poder militar ya no se encontraba en el centro indiscutible de la alta política. Los temas económicos se fueron agazapando progresivamente dentro del marco de los Estudios Estratégicos, en forma de preocupaciones por el suministro de recursos estratégicos, y los modelos de pensamiento sobre el poder se infiltraron en el pensamiento sobre la

interdependencia, dado que pronto se hizo evidente que éste se distribuía de modo desigual<sup>26</sup>. Pero a pesar de la útil ventaja que proporcionaba la teoría de la disuasión nuclear, en la cual la interdependencia de la amenaza de destrucción total recíproca era claramente inteligible<sup>27</sup>, se hizo poco por integrarlos al problema del poder militar dentro de la anarquía internacional empleando la lógica de la interdependencia mediante un concepto más conectivo de la seguridad. Ambas barreras se derrumbaron durante los ochenta.

El concepto de seguridad también fue ninguneado por la revuelta metodológica que invadió el campo de las Relaciones Internacionales desde finales de los cincuenta hasta mediados de los setenta. El *behaviorismo*, con su preocupación por lo científico, objetivo y cuantitativo, era, por definición, inadecuado para el universo de los conceptos esencialmente en disputa. Representaba, de hecho, una revuelta explícita contra la soberanía de ese tipo de pensamiento, hasta tal punto ambiguo y no acumulativo. Los *behavioristas* tenían que manejar el concepto de poder porque representaba la ortodoxia dominante. Pero no podía esperarse que otro atolladero operacional anunciado, como el de la seguridad, despertase su entusiasmo. Este obstáculo desapareció progresivamente en cuanto el *behaviorismo* fue abandonando sus pretensiones iniciales al irse enfrentado con la compleja realidad.

Un cuarto motivo para el subdesarrollo del concepto de seguridad se puede encontrar en la naturaleza de los Estudios Estratégicos, que como subdisciplina produjo gran cantidad de literatura empírica sobre los problemas de la política militar. ¿Porqué no sirvió esto entonces para desarrollar el aspecto teórico de la seguridad? Como ya he argumentado por extenso en otro lugar<sup>28</sup>, hay dos razones. La primera es que los Estudios Estratégicos deben emplear gran parte de sus energías en mantenerse al corriente de los últimos acontecimientos. Los patrones constantemente cambiantes de amistades y enemistades internacionales, unidos a la interminable dinámica entre el desarrollo de la tecnología armamentística y su despliegue, requieren monitorización y evaluación continua. La inmensidad de esta tarea ha restringido los estudios estratégicos en gran medida a perspectivas a corto plazo, no dejando así ni mucha capacidad ni mucha inclinación para explorar más allá de los horizontes empíricos y pragmáticos.

La segunda es que los Estudios Estratégicos son hijos de las necesidades de defensa angloamericanas, o más genéricamente occidentales, y, como tales, llevan

la marca de sus intereses. Su apego a la seguridad está muy condicionado por las orientaciones a favor del *statu quo* de los países hegemónicos, cómodamente al margen de la presión derivada de estar a lado de vecinos importantes. Los Estudios Estratégicos tienen una orientación pragmática y, por lo tanto, están simultáneamente tan encadenados a lo empírico como constreñidos a no vagabundear mucho más allá de los imperativos del nivel de la política nacional. En este sentido, a pesar del abundante uso del término "seguridad" dentro de los Estudios Estratégicos, el campo aún se extiende sólo dentro de los confines del modelo realista de lucha por el poder<sup>29</sup>. Como quedará claro más adelante, uno de los propósitos de esta edición revisada es trazar la distinción entre Estudios Estratégicos y Estudios sobre la Seguridad, especialmente en relación con la definición de Estudios Estratégicos de la edición de 1987 de mi libro *An introduction to Strategic Studies: Military technology and international relations*, donde se los describía como "los efectos de los instrumentos de poder en las relaciones internacionales"<sup>30</sup>.

Una quinta, última y persistente causa del descuido del concepto de seguridad se basa en el argumento de que, para los estadistas, hay motivos poderosos para mantener su ambigüedad simbólica. El recurso a la seguridad nacional como justificación para acciones y políticas, que de otra manera requerirían una explicación, representa una herramienta política inmensamente cómoda para una gran variedad de intereses sectoriales en todo tipo de estados. Dado el nivel de control sobre los asuntos domésticos que se puede obtener al invocarla, una noción indefinida de la seguridad nacional facilita estrategias maximalistas del poder para las élites políticas y militares. A pesar de que este control a veces esté justificado, como en los períodos como el de finales de los años treinta, cuando existía una amenaza de ataque inminente por parte de las potencias expansionistas, la ambigüedad natural de las amenazas extranjeras durante períodos de paz facilita el encubrimiento de intenciones más siniestras bajo la capa de la seguridad nacional.

Resulta bastante obvio que, por ejemplo, muchos intereses en los Estados Unidos y la Unión Soviética se han beneficiado de la exageración del nivel de amenaza que cada uno representaba para el otro. El cultivo de imágenes hostiles en el extranjero puede justificar una vigilancia política más intensa, la asignación de más recursos militares, el proteccionismo económico y otras políticas similares que tienen importantes consecuencias para la vida política doméstica. Las

amenazas dentro del sistema internacional son casi siempre lo suficientemente reales como para prestar credibilidad a sus exageraciones. En los casos más extremos, invocar el concepto de seguridad nacional puede servir como motivo para no discutirla. Sólo tenemos que recordar los últimos días de la presidencia de Nixon, por ejemplo, o el comportamiento del gobierno chino después de la masacre de los manifestantes en la Plaza Tiananmen en junio 1989 para caer en la cuenta de las consecuencias de situaciones como éstas. Este razonamiento nos remonta hacia la noción de los conceptos esencialmente en disputa, cuyo núcleo ideológico nos lleva a la base de las políticas. La seguridad es un concepto intensamente político y la exploración de este aspecto será un tema recurrente en los próximos capítulos.

### **Desarrollo durante los ochenta**

Desde que escribí este libro, en 1981, el concepto de seguridad ha llegado a ser más preeminente, y en ciertos aspectos a estar más desarrollado, que la imagen que presenté en aquel entonces. En estos cambios sólo puedo reclamar un papel mínimo dentro de un proceso que tiene causas más importantes. Quizás la más fundamental fue la presión implacable que la noción de interdependencia ha ejercido sobre el pensamiento tanto de los realistas como lo de los idealistas.

Para los realistas, la interdependencia elevó el perfil de los temas económicos, ambientales y sociales dentro del sistema internacional, frente a la agenda más estrecha y con frecuencia más nacionalista de las políticas de poder. Tanto el Realismo tradicional como los Estudios Estratégicos eran vulnerables a la crítica de la interdependencia; el Realismo porque ya no reflejaba las preocupaciones de una gran parte de la agenda internacional, y los Estudios Estratégicos porque tres décadas de desarrollo y implementación de su doctrina central de disuasión no habían llegado a proporcionar seguridad ni intelectual ni práctica<sup>31</sup>. Como respuesta, los neorrealistas, especialmente Kenneth Waltz con su influyente teoría estructural de las políticas de poder, señalaron la centralidad del motivo de la seguridad en el comportamiento de los estados dentro de un sistema anárquico: "En la anarquía, la seguridad es el objetivo primordial [...] la meta que el sistema les incita a buscar [a los estados] es la seguridad"<sup>32</sup>. Los estrategas, con la nueva revista *International Security* y los millones de dólares ofrecidos por la Fundación MacArthur para apoyarles, respondieron con un intento de ampliar su debate. Los llamamientos a emplear la lógica de la seguridad para añadir temas

económicos, políticos, sociales y medioambientales a la agenda internacional llegaron a ser muy comunes<sup>33</sup>. Algunos autores argumentaban que “la seguridad internacional” debería convertirse en el concepto clave en el campo<sup>34</sup>, mientras que otros empezaron a referirse al campo mismo como “estudios de la seguridad internacional”<sup>35</sup>.

Para los investigadores sobre la paz, las implicaciones de la interdependencia señalaban que ni los acercamientos a la paz aislacionistas (desarme unilateral, anti-estatalismo a pequeña escala), ni los globalistas (desarme global, gobierno mundial) ofrecían políticas creíbles. Al igual que los estrategas, los movimientos por la paz sufrían un malestar doctrinal y una incapacidad práctica para ofrecer resultados. La idea de la interdependencia en muchos aspectos ya era atractiva para las perspectivas idealistas. Lo que ésta les obligó a aceptar fue el hecho innegable de que la estructura completa de la interdependencia involucraba unas interacciones tensas, y muchas veces competitivas, entre muchos y bien establecidos estados. El resultado de esta síntesis entre la lógica de la anarquía y los imperativos idealistas fue la idea de *seguridad común*, a la que dio inicialmente prominencia la comisión Palme en 1981, siendo posteriormente expuesta a un extenso debate<sup>36</sup>. La seguridad común destacaba la interdependencia de las relaciones de seguridad en contraste con las prioridades nacionales de seguridad de la estrategia tradicional. Coincidió con un grupo creciente de investigadores para la paz, y ayudó a justificar su movimiento, dentro de los debates sobre las políticas de defensa –en lugar de criticarlas sólo desde fuera–, especialmente a través de la idea operacional de la defensa no provocadora<sup>37</sup>.

De esta manera, y también porque un número creciente de gente quería un cambio real del *statu quo* que el retorno de la Guerra Fría y la recesión habían vuelto peligroso, se pusieron las bases (no más) para una convergencia de las agendas realistas e idealistas. Partes significativas de ambas corrientes adoptaron la seguridad como herramienta conceptual prioritaria. En términos políticos, tanto los estrategas como los investigadores para la Paz se enfrentaban a una agenda ampliada, en la que se incluía la necesidad de pensar políticas de defensa compatibles con las realidades tanto de una organización política anárquica sostenible, como las de una interdependencia cada vez más estrecha<sup>38</sup>. El desarrollo intelectual del concepto de seguridad fue adoptado por una nueva generación de autores, como Ole Wæver y Robert Walker, que empezaron a explorar el concepto de la seguridad en sus aspectos históricos, filosóficos y

político-lingüísticos<sup>39</sup>. El concepto también fue progresivamente adoptado por los europeos del este como el modo preferible de referirse a los notables cambios en las relaciones dentro del ex bloque soviético y con occidente posteriores a la llegada de Gorbachov al poder en la Unión Soviética<sup>40</sup>.

Con el inicio del final de la Guerra Fría y las estructuras bipolares del sistema internacional de la posguerra a finales de los ochenta, habían motivos para pensar que la seguridad se convertiría en el concepto preferido para analizar la alta política en el emergente sistema internacional de la *posposguerra*.

### **El acercamiento de este libro**

La afirmación de que los conceptos tradicionales de la seguridad eran (y, para algunos, todavía lo son) demasiado estrechos, ya no es tan controvertida. Esto no quiere decir, sin embargo, que actualmente exista un consenso sobre lo que dicho concepto más amplio signifique. Aún es un ejercicio útil explorar el terreno sobre el cual pueda construirse cualquier visión más amplia. En otras palabras, es necesario levantar el mapa del territorio de la seguridad como concepto esencialmente en disputa. Este ejercicio cartográfico es inevitablemente más abstracto que empírico, puesto que su objetivo es definir las subestructuras conceptuales en las que se basan la masa de estudios empíricos de los estrategas y de los analistas. A la hora de intentar trascender las críticas a un enfoque demasiado limitado del concepto de seguridad, los analistas deben distanciarse de las presiones de los temas políticos cotidianos y de los modos tradicionales de pensamiento que se han desarrollado en su entorno. El acercamiento de este libro, por tanto, establecerá un contraste completo, pero complementario, con el adoptado por Neville Brown en *The Future Global Challenge: a Predictive Study of World Security 1977-1990*<sup>41</sup>. Ambos libros abogan por una perspectiva más amplia de la seguridad de la que abarca el enfoque tradicional centrado en la política militar nacional. Influida en cierto modo por la tradición de *Strategic Survey* anual del *International Institute for Strategic Studies*, el argumento de Brown parte específicamente de las tendencias y novedades multi-dimensionales de los asuntos internacionales. El autor analiza estos elementos exhaustivamente, concluyendo que el carácter cambiante del mundo internacional requiere una perspectiva más amplia de la seguridad. Los límites de este acercamiento altamente empírico se revelan en la rápida disminución de la fiabilidad de las predicciones lineales en el futuro, mientras que se alejan de los hechos fácticos de cualquier presente específico. Cualquiera que

hubiese predicho en 1983 la situación actual de Europa del este en 1989 hubiera sido considerado irremediabilmente irrealista.

Lo que sigue se centrará más en la idea misma de la seguridad que en las condiciones empíricas contemporáneas en las cuáles las políticas de seguridad tienen que formularse. ¿Qué significa la seguridad, en un sentido amplio? ¿Cómo se aplica esta definición general a entidades específicas, como las personas la gente o los estados, que deben ser objeto de las políticas de seguridad? ¿Cuál es, exactamente, el referente de la seguridad cuando nos referimos a la seguridad nacional? Si la respuesta es el estado, ¿qué queremos decir con esto? ¿Deberíamos entender el estado como la suma de los individuos dentro de sus fronteras o es el estado, en algún sentido, algo más que la suma de sus partes? En cualquier caso, ¿cómo se relacionan los individuos con una idea como la de la seguridad nacional en términos de sus propios intereses? En la extremo opuesto, ¿qué significa la seguridad internacional? ¿Se puede aplicar a una entidad que esté por encima de los estados o hay un sentido en el cual la seguridad entre los estados es un fenómeno indivisible?

El carácter de este ejercicio es tanto filosófico como empírico. Puesto que la seguridad es un concepto esencialmente en disputa, genera de manera natural tanto preguntas como respuestas. Incluye varias contradicciones importantes y una serie de matices, todo lo cual pueda causar confusión si no es adecuadamente entendido. Entre las mayores contradicciones están la de la defensa y la seguridad, la seguridad nacional y la seguridad internacional, y la de los medios violentos y los fines pacíficos. Si a todo esto se añaden las dificultades para determinar el referente de la seguridad (es decir, qué es lo que debe ser asegurado) y los escollos para aplicar esta idea a un abanico de sectores (militar, político, económico, social y medioambiental), queda clara la magnitud de la tarea.

El objetivo de este ejercicio no es buscar las salidas de este laberinto sino explorarlo y así ver más claras las dificultades –y las oportunidades que se plantean en cuanto se intenta la aplicación del concepto a problemas reales. La parte fácil del ejercicio es la de utilizar estas ideas para derrumbar la lógica de las aplicaciones simplistas de la seguridad que ignoran algunas de las contradicciones que contienen. Por ejemplo, las políticas de defensa que elevan la amenaza, al provocar el miedo de otros estados, pueden disminuir la seguridad más que aumentarla. El desafío naval de Alemania contra Gran Bretaña antes de la Primera Guerra Mundial

puede servir de ejemplo. La parte más difícil de este ejercicio será encontrar conceptos derivados que nos permitan la aplicación del concepto de seguridad a situaciones prácticas, siendo perfectamente conscientes de las contradicciones que conlleva. El gran mérito de ideas como la de la defensa no provocadora es que se basan en un entendimiento bien fundamentado tanto de las necesidades como de las contradicciones inherentes a la persecución de la seguridad militar.

Como ya he argumentado anteriormente, la naturaleza del concepto de la seguridad desafía la búsqueda de una definición comúnmente aceptada. Por esto, la formulación de tal definición *no* será uno de los objetivos de este libro. Sin embargo, tanto el deseo de la claridad intelectual como el intento de clarificar los fines de las políticas de seguridad crean de manera natural la necesidad de una definición, y es muy instructivo estudiar los resultados. Wolfers advirtió sobre la ambigüedad del concepto de la seguridad, y Charles Schultze argumenta explícitamente que, “el concepto de seguridad nacional no lleva por sí misma a una formulación clara y distinta. Trata con una amplia variedad de riesgos sobre cuyas probabilidades tenemos muy poco conocimientos y de contingencias cuya naturaleza apenas podemos percibir<sup>42</sup>”. A pesar de estas advertencias, ha habido bastantes autores que no pudieron resistir la tentación de intentarlo:

*József Balázs*: la seguridad internacional está esencialmente determinada por la seguridad interna y externa de los diversos sistemas sociales, en la medida en la que, en general, la identidad del sistema depende de circunstancias exógenas. Los expertos suelen definir la seguridad de la sociedad como seguridad interna. Su función elemental es de asegurar el poder político y económico de una cierta clase dirigente, o la supervivencia del sistema social y un nivel adecuado de seguridad pública<sup>43</sup>.

*Ian Bellany*: La seguridad es en sí misma una relativa ausencia de guerra, unida a una expectativa relativamente alta de que la derrota no será la consecuencia de cualquiera guerra que pueda ocurrir<sup>44</sup>.

*Penelope Hartland-Thunberg*: [La seguridad nacional es] la habilidad de una nación de perseguir con éxito sus intereses nacionales, según los considere, en cualquier parte del mundo<sup>45</sup>.

*Walter Lippman*: una nación está segura en la medida en la que no está en peligro de tener que sacrificar sus valores fundamentales si desea evitar la guerra, y es capaz, en el caso de un desafío, de mantenerlas venciendo dicha guerra<sup>46</sup>.

*Michael H.H. Louw*: [La seguridad nacional incluye tanto la defensa tradicional como] las acciones no militares del estado para asegurar su capacidad total de supervivencia como entidad política con el fin de ejercer su influencia y de llevar a cabo sus objetivos nacionales y internacionales<sup>47</sup>.

*Giacomo Luciani*: La seguridad nacional se puede definir como la habilidad de resistir la agresión extranjera<sup>48</sup>.

*Laurence Martin*: [La seguridad es] la garantía del futuro bienestar<sup>49</sup>.

*John E. Mroz*: [La seguridad es] la *inmunidad relativa* las amenazas<sup>50</sup>.

*National Defence College (Canadá)*: [La Seguridad Nacional es] el mantenimiento de un modo de vida aceptable para la [...] gente y compatible con las necesidades y aspiraciones legítimas de otros. Incluye la inmunidad contra ataques militares y la coerción contra la subversión interna y contra la erosión de los valores políticos, económicos y sociales que son esenciales a la calidad de vida<sup>51</sup>.

*Frank N. Trager and F. N. Simonie*: La seguridad nacional es la parte de las políticas del gobierno que tienen como objetivo la creación de condiciones políticas nacionales e internacionales que sean favorables a la protección o expansión de los valores nacionales vitales contra adversarios existentes y potenciales<sup>52</sup>.

*Richard Ullman*: una amenaza a la seguridad nacional es una acción o una serie de acciones que (1) amenazan con degradar drásticamente y en un periodo de tiempo relativamente corto la calidad de vida de los habitantes de un estado, o (2) que amenazan con reducir significativamente las opciones políticas disponibles para el gobierno de un estado o para las entidades privadas, no gubernamentales (personas, grupos, empresas) dentro del estado<sup>53</sup>.

*Ole Wæver*: Podemos ver la "seguridad" como lo que en teoría lingüística se llama un *acto de habla*: [...] es la expresión verbal en sí lo que es un acto [...] al pronunciar la palabra "seguridad" un representante del estado se traslada a un caso particular dentro de una área específica; reclamando así un derecho especial para emplear los medios necesarios para impedir este acontecimiento<sup>54</sup>.

*Arnold Wolfers*: La seguridad, en cualquier sentido objetivo, mide la ausencia de amenazas a los valores adquiridos, mientras que en el sentido subjetivo, mide la ausencia de miedo de que dichos valores sean atacados<sup>55</sup>.

Estas definiciones nos hacen un gran servicio al señalar algunos de los elementos de la seguridad nacional, particularmente la centralidad de los valores, la duración y la intensidad de las amenazas, y la naturaleza política de la seguridad como objetivo del estado. Pero también nos pueden provocar un perjuicio al darle al concepto de la seguridad una apariencia de consistencia que no se merece. Por motivos puramente semánticos, es difícil evitar el sentido absoluto de la seguridad. La palabra en sí implica una condición absoluta –algo es o seguro o inseguro– y no se deja modular en un espectro graduado como él que llena el espacio entre frío y caliente. La mayoría de las definiciones evitan una o dos cuestiones cruciales. ¿Qué son los "valores fundamentales"? ¿Son fijos o son puntos de referencia cambiantes? ¿Están ellas mismas libres de contradicciones? ¿Qué fuentes de cambio son aceptables y cuáles no? ¿Tiene la "victoria" algún significado en las condiciones contemporáneas de guerra? ¿Son los aspectos subjetivos y los aspectos objetivos de la seguridad separables de algún modo significativo? ¿Es la guerra la única forma de amenaza relevante para la seguridad nacional? ¿Cómo pueden definirse adecuadamente los objetivos relacionados con la seguridad? ¿Es la seguridad nacional realmente nacional, o simplemente la expresión de los grupos dominantes? ¿Qué derecho tiene un estado a definir sus valores en cuanto a la seguridad en términos que requieran ejercer su influencia más allá de su propio territorio, implicando la violación casi inevitable de los intereses de seguridad de otros? ¿Cómo se definen términos como "amenaza" y "agresión" en relación a la actividad normal? Las carencias de estas definiciones no deberían ni sorprendernos ni desalentarnos. Se han malgastado años de

esfuerzos en producir una definición unánimemente aceptada del poder o de su medida. El concepto de la justicia necesita legiones de abogados para explorar sus ambigüedades. No hay ningún motivo para creer que descodificar el concepto de la seguridad sea más fácil, e igual que sucede con el poder o la justicia, la ausencia de una definición universal no impide el debate constructivo. Aunque las definiciones precisas siempre serán controvertidas, el sentido general de lo que estamos hablando está claro: los efectos políticos de las capacidades físicas en el caso del poder; la búsqueda de soluciones equitativas cuando un comportamiento está en discusión en el caso de la justicia.

En el caso de la seguridad, la discusión se centra en liberarse de la amenaza. Cuando esta discusión tiene lugar en el contexto del sistema internacional, la seguridad se refiere a la habilidad de los estados y de las sociedades para mantener tanto su identidad independiente como su integridad funcional. En su búsqueda de seguridad, los estados y la sociedad se encuentran a veces en armonía y a veces en contradicción. Lo imprescindible sería la supervivencia, aunque razonablemente también incluye una escala de preocupaciones sustanciales por las condiciones de existencia. En qué momento exactamente de esa escala éstas dejan de merecer la urgencia que conlleva la etiqueta de "seguridad" y se convierten en parte de las incertidumbres cotidianas es una de las dificultades del concepto. La seguridad concierne principalmente al destino de las colectividades humanas, y sólo en segundo lugar a la seguridad personal de los seres humanos individuales. Dentro del sistema internacional contemporáneo, la unidad estándar de la seguridad es, entonces, el estado territorial soberano. El tipo ideal es el estado-nación, en el que las fronteras étnicas y culturales coinciden con las políticas, como en Japón y Dinamarca. Pero puesto que las naciones y los estados no siempre encajan perfectamente en muchos sitios, las colectividades no estatales, particularmente las naciones, también pueden ser una unidad de análisis importante. Dado que la estructura del sistema internacional es anárquica (sin autoridad central) en todas las formas de organización importantes (políticas, económicas, sociales), el centro natural de las preocupaciones por la seguridad son las unidades. Siendo los estados las unidades dominantes, la "seguridad nacional" es el tema central, tanto en su sentido corriente, pero ambiguo, referido al estado, como en su aplicación más directa a las

unidades etnoculturales. Debido a que algunas amenazas militares y ecológicas afectan las posibilidades de supervivencia del planeta entero, también hay un sentido importante en el que la seguridad se aplica a la colectividad humana en su conjunto.

La seguridad de las colectividades humanas se ve afectada por cinco factores principales: militares, políticos, económicos, sociales y medioambientales. Generalmente, la seguridad militar se refiere a la interacción bidimensional de las capacidades armadas ofensivas y defensivas de los estados, y las percepciones que los estados tienen sobre las intenciones de los demás. La seguridad política se refiere a la estabilidad organizacional de los estados, de los sistemas de gobierno y de las ideologías que les proporcionan legitimidad. La seguridad económica se refiere al acceso a los recursos, financiación y mercados necesarios para sostener niveles aceptables de bienestar y poder estatal. La seguridad de la sociedad se refiere a la sostenibilidad, dentro de condiciones aceptables de la evolución, de los patrones tradicionales de lengua, cultura y religión e identidad nacional y costumbres. La seguridad medioambiental se refiere al mantenimiento de la biosfera local y global como sistema esencial de sustento del cual dependen todas las actividades humanas. Estos cinco factores no funcionan de manera independiente. Cada uno de ellos define un foco central dentro del problema de la seguridad y también una manera distinta de ordenar las prioridades, pero todos están interrelacionados entre sí por una fuerte red de conexiones.

Dado esta comprensión razonablemente clara de lo que es la seguridad, la falta de una definición inclusiva no impide seguir adelante. Los intentos de establecer una definición precisa son mucho más acordes a los casos empíricos, en los que se pueden identificar los factores particulares en juego. Puesto que no voy a hacer estudio de casos en este libro, mi presente tarea es desarrollar un marco más amplio del concepto de la seguridad que pueda ayudar a los que desean aplicar el concepto a casos particulares. Este modelo incluirá las contradicciones dentro del concepto en vez de intentar resolverlas. Mi intención es levantar el mapa del concepto, identificando tanto sus características generales como los peligros más notables. Este tipo de mapa no sólo nos puede desvelar los costes de trabajar con un concepto

estrecho de la seguridad, sino también las ventajas de intentar aplicar una visión más amplia.

El objetivo de este ejercicio intelectual no es llegar a algo nuevo, sino "llegar a donde hemos empezado y conocer el lugar por vez primera"<sup>56</sup>. Como destacó Michael Howard en un comentario aún no completamente desfasado, la discusión sobre los asuntos de seguridad se caracteriza frecuentemente por estándares conceptuales llamativamente burdos: "aún se hacen declaraciones sobre el poder militar y el desarme por personajes públicos de aparente inteligencia y considerable autoridad con un tipo de dogmatismo ingenuo que no se encuentren en prácticamente ningún otro área de los estudios sociales o de los asuntos públicos"<sup>57</sup>. El resultado del presente ejercicio podría servir para elevar el nivel de sofisticación conceptual con el cual se habla sobre la seguridad. Puede también reducir la potencia política del concepto de seguridad nacional, poniendo al descubierto sus límites y contradicciones, atenuando así algunos de los peligros destacados por Wolfers hace tres décadas. En el mejor de los casos, podrá incluso llevar a una nueva síntesis de la comprensión sobre las relaciones internacionales en su conjunto, una posibilidad con implicaciones tanto para el área de las Relaciones Internacionales, como por el debate más específico sobre el alcance de los Estudios Estratégicos.

Para las Relaciones Internacionales, el acercamiento de la seguridad abre una nueva perspectiva, y también confirma la centralidad las ideas neorrealistas para cualquier comprensión del sistema internacional. Puesto que la seguridad es un concepto tan fundamental, el proceso de cartografiarlo inevitablemente nos lleva a un largo viaje del estudios por el territorio. Se pueden visitar lugares muy familiares, pero viéndolos a través de la lente de la percepción de la seguridad, en vez de a través de lentes más familiares como la el poder, la riqueza y la paz. Como resultado, del mismo modo que conceptos derivados como el equilibrio del poder surgen de una mirada a las relaciones internacionales a través de la lente del poder, pueden surgir nuevos conceptos derivados que encajen con los patrones que la lente de la seguridad nos revela. Se arroja nueva luz sobre viejos conceptos como estructura de sistema y la carrera armamentística, y se aportan nuevos conceptos para referirse al viejo problema de trazar las políticas de seguridad nacional<sup>58</sup>.

La centralidad de las ideas neorrealistas queda confirmada por la fuerte lógica que hace de la estructura anárquica del sistema internacional el contexto político principal para la seguridad internacional<sup>59</sup>. En este contexto, *anarquía* se refiere a la ausencia de un gobierno *central*. Dentro del sistema internacional, la anarquía no se refiere a la ausencia de un gobierno *per se*, si no que el gobierno se encuentra en las unidades del sistema. Si estas unidades son estados, entonces reclamarán soberanía, que es el derecho de considerarse a sí mismos como la fuente última de autoridad gubernamental dentro de los límites territoriales de su jurisdicción. Puesto que la proclamación de soberanía niega automáticamente el reconocimiento de otra autoridad política superior, un sistema de estados soberanos está políticamente estructurado como anarquía, por definición.

La anarquía internacional es, entonces, una forma de orden político descentralizada. No se merece necesariamente, ni incluso probablemente, las implicaciones hobbesianas de desorden y caos que se le atribuyen cuando se refiere a las relaciones entre los seres humanos individuales. A nivel individual, la anarquía se refiere a la ausencia de *todo* gobierno. Un sistema político estructurado de esta manera sólo podría evitar el caos si la sociedad humana hubiera evolucionado a niveles de cohesión y responsabilidad mucho más altas de las actuales. De hecho, no hay indicador más claro de la diferencia entre la anarquía al nivel individual y al nivel internacional, que el hecho de que la primera requiera la abolición del estado, mientras que la segunda encuentra su expresión más perfecta en el estado.

El contexto anárquico sienta las condiciones políticas elementales sobre las cuales debe construirse cualquier definición de la seguridad nacional e internacional. La anarquía se puede considerar de manera fatalista como un producto de la historia, que representa ya sea el límite actual del continuado intento humano de crear unidades políticas estables, ya sea la expresión política natural de una población geográfica, étnica y culturalmente diversa. También puede se la puede considerar como la forma de orden político preferida, que representa los valores de la diversidad ideológica y cultural, descentralización económica y la independencia y

autosuficiencia política. En cualquier caso, la estructura de la anarquía es altamente duradera, porque las acciones de los estados para conservar su independencia y soberanía perpetúan automáticamente el sistema anárquico. A su vez, esta estructura genera efectos en toda la extensión del sistema en las relaciones entre los estados. Una estructura anárquica impone a los estados dentro del sistema condiciones competitivas y de autoayuda. Decir esto no es decir ni que las relaciones entre estados dentro de la anarquía sean inevitablemente, o incluso probablemente, violentas; ni tampoco que la anarquía internacional haga la cooperación improbable o imposible<sup>60</sup>. El conflicto violento es siempre posible dentro de la anarquía, e incluso probable en algunas circunstancias. La competición, sin embargo, es generalizada, y adopta formas políticas, económicas, sociales e incluso militares.

De esta manera, el contexto de anarquía impone tres condiciones principales sobre el concepto de la seguridad:

1. Los estados son los referentes principales, puesto que ellos son tanto el marco del orden como la fuente más alta de autoridad gubernamental.
2. A pesar de que los estados son los principales objetos de seguridad, las dinámicas de la seguridad nacional son altamente relacionales e interdependientes entre los estados. Las inseguridades domésticas podrían dominar o no la agenda de seguridad nacional, pero las amenazas externas suponen casi siempre un elemento importante del problema de la seguridad nacional. La idea de "seguridad internacional" sería así mejor utilizada para referirse a las condiciones sistémicas que influyen en las formas en las cuales los estados se hacen sentir uno al otro más o menos seguros. Las seguridades nacionales individuales sólo se pueden comprender en su totalidad cuando se consideran en relación tanto de unos con otros como en patrones más amplios de relaciones dentro del sistema en su conjunto.
3. Dado la durabilidad de la anarquía, el significado práctico de la seguridad sólo se puede construir adecuadamente si resulta operativo dentro de un ambiente en el cuál las relaciones competitivas son inevitables. Si la seguridad depende o de la

armonía o de la hegemonía, entonces no se pueden alcanzar resultados duraderos dentro de la anarquía. Entre otras cosas, esto quiere decir que bajo la anarquía, la seguridad sólo puede ser relativa, y nunca absoluta. Mientras que dure la anarquía, éstas serán las condiciones. Si alguna vez se produce un movimiento estructural fuera de la anarquía, entonces el marco entero del problema de la seguridad tendría que ser redefinido.

El segundo objetivo académico al destacar el concepto de la seguridad es ayudar a clarificar el alcance adecuado de los Estudios Estratégicos como una área subalterna dentro de las Relaciones Internacionales. Mi punto de vista personal sobre esta cuestión tan debatida es muy firme, y casi con seguridad no representa la opinión mayoritaria<sup>61</sup>. Dicho claramente, creo que los Estudios sobre la Seguridad Internacional no deberían, y probablemente no podrían, ser incorporados dentro de los Estudios Estratégicos. No deberían porque los Estudios Estratégicos son, y deberían seguir siendo, un cuerpo de expertos sobre los aspectos militares de las relaciones internacionales. Aunque estos conocimientos técnicos son ciertamente relevantes para los Estudios sobre la Seguridad, intentar de alojar la amplia agenda de la disciplina más nueva dentro de la más restringida de la antigua, impediría y distorsionaría el desarrollo de los Estudios sobre Seguridad. Sería como darles la responsabilidad de diseñar el sistema de transporte nacional a los que fabrican automóviles. Sus conocimientos les permitirían llevar a cabo el proyecto con éxito, pero su especialización influiría en los resultados de manera negativa, restringiendo y limitando la imparcialidad de los resultados. Los Estudios Estratégicos probablemente no podrían absorber los Estudios sobre la Seguridad sin una reeducación a gran escala, en áreas como la economía política, teoría de sistemas, sociología y filosofía. Dejando aparte lo impracticable de esta reeducación, tampoco tendría sentido, puesto que simplemente reproduciría los conocimientos más amplios ya disponibles dentro de los Estudios Internacionales.

Así que estoy completamente de acuerdo con autores como Brown, Ullman, Nye y Lynn-Jones, y Matthews, que argumentan que los Estudios sobre la Seguridad Internacional necesita una agenda que sea considerablemente más amplia que la seguridad militar<sup>62</sup>. Estoy también completamente de acuerdo con autores como Nye, Freedman y Booth, que argumentan que hay una necesidad de volver a pensar al modo de la "gran estrategia"<sup>63</sup>. Pero estoy en completo desacuerdo con ellos en que los Estudios Estratégicos debería ser el área donde

esto debe de tener lugar. Si los Estudios sobre la Seguridad Internacional tiene que desarrollarse como una área subalterna independiente, debería hacerlo dentro del marco multi-disciplinar más amplio de las Relaciones Internacionales en su conjunto. Sólo allí se puede encontrar la amplitud de miras y el conocimiento necesarios para el desarrollo completo del pensamiento sobre la seguridad. A su vez, los Estudios sobre la Seguridad aportarían a la totalidad de la disciplina un marco integrador que ayudase a amalgamar áreas subalternas como la de los Estudios Estratégicos, de los Derechos Humanos, de los Estudios del Medio Ambiente y del Desarrollo, y de la Economía Política Internacional que ahora están demasiado aisladas unas de otras.

Los Estudios Estratégicos ya tienen tanto una identidad clara como una presencia bien establecida como área subalterna de las Relaciones Internacionales. Su enfoque militar le proporciona no sólo coherencia intelectual y social, sino también un papel útil –y, en efecto, vital– en la división del trabajo dentro del campo en su conjunto. Los estrategas militares poseen un conocimiento técnico bien definido que les proporciona un papel dentro del campo que es casi análogo al de los consultores o los abogados dentro de una empresa. Ninguna decisión importante se podría tomar adecuadamente sin su participación o consejo. Pero tampoco sería muy productivo que la empresa siempre subordine sus decisiones a dichos expertos, a expensas de las propuestas de expertos en otros campos relevantes, como marketing, recursos humanos e investigación y desarrollo.

A la división del trabajo se le puede sacar el máximo partido cuando se cumplen dos condiciones. Primero, la especialización de las tareas tiene que ser tanto sensata en relación al trabajo de todo el conjunto, como adecuada para aquellos cuyo trabajo define. Segundo, todos los participantes en el proyecto tienen que ser conscientes de que son parte de una división del trabajo, y se debe poner mucho cuidado en asegurar que los especialistas se comuniquen entre sí lo suficiente como para coordinar su trabajo conjunto. Esta idea subyace a todo el ascenso humano a la civilización. En relación con el otro tema, más concreto, del lugar de los Estudios Estratégicos dentro de las Relaciones Internacionales, el mejor modo de mejora estaría en la comunicación con otras especialidades, en ambas direcciones. En mi opinión, las ventajas de aplicarse a este tema serían mayores que las que resultarían de intentar de reformar los Estudios Estratégicos.

Concluyo que aunque hay razones importantes para desarrollar los Estudios sobre la Seguridad Internacional, y para establecer su identidad como fuente de conocimiento sobre políticas, no hay ningún motivo importante para hacerlo dentro de los Estudios Estratégicos. Mi propia idea de cómo las dos deberían relacionarse queda clara en el modo en el cual el contenido de *An Introduction to Strategic Studies: Military technology and international relations* encaja con la agenda para los Estudios sobre la Seguridad Internacional reflejada en el contenido de este libro. Los Estudios Estratégicos son temas mucho más restringidos. Su agenda (o, por lo menos, su agenda según yo la veo) es principalmente confinada a los capítulos 7 y 8, con elementos adicionales en los capítulos 3, 5 y 9. Los Estudios sobre la Seguridad tienen una agenda mucho más amplia. Los Estudios Estratégicos forman sin duda parte de ella, pero desde mi punto de vista sería bastante contraproducente intentar de forzar el tema más amplio dentro del molde del más pequeño. El hogar natural de la gran estrategia está dentro del campo de las Relaciones Internacionales en su conjunto. Por estos motivos no puedo estar de acuerdo con la opinión de Ken Booth, citada anteriormente, de que “los estrategas que no intentan ser parte de la solución, se convertirán indudablemente en una parte cada vez más importante del problema”. Los estrategas tienen una legítima perspectiva especializada y útil, de la que no deberían desviarse. Creo que muchos de ellos saludarían una división del trabajo que clarificase su posición, los distanciase del estigma de ser cómplices del militarismo y los liberase para explorar su campo de especialización dentro de un marco más amplio. El problema no es forzar a los especialistas en estrategia para que se transformen en especialistas sobre la seguridad. Se trata de desarrollar un cuerpo de “altos estrategas” con una base firme y consciente en las Relaciones Internacionales, cuyos amplios conocimientos especializados permitirían la aplicación de los resultados de los Estudios Estratégicos, dentro del contexto completo de la perspectiva de la seguridad.

### **La estructura de este libro**

Por motivos que ya deberían ser obvios, el lector encontrará que lo que sigue no está organizado en torno a las categorías convencionales de los Estudios Estratégicos. Mientras que temas como la disuasión, el control de armas y el desarme, la gestión de las crisis, las alianzas, la tecnología militar, la estrategia, la carrera armamentística y los problemas y políticas contemporáneos de la seguridad nacional jugarán un papel ilustrativo en la discusión, estos temas no constituyen,

sin embargo, el tema principal de este libro. En cambio, la investigación se centrará en dos preguntas: ¿Cuál es el referente de la seguridad? ¿Cuáles son las condiciones necesarias para la seguridad? Estas preguntas son la guía a través de panoramas políticos y económicos, y en cierta medida también sociales y medioambientales, así como militares. Serán acompañadas por una atención constante a la dialéctica entre amenazas y vulnerabilidades, las consecuencias políticas de exagerar cualquiera de las dos y la existencia de contradicciones internas y entre las ideas sobre la seguridad.

La seguridad como concepto requiere claramente de un referente, porque sin una respuesta a la pregunta "¿la seguridad de qué?", la idea no tiene sentido. Responder simplemente "del estado" no resolvería el problema. No sólo es el estado un objeto amorfo, polifacético, y colectivo, cuya seguridad puede buscarse en varios modos, sino que además hay también muchos estados, y la discusión sobre la seguridad de uno no puede hacerse sin referencia a la seguridad de los demás. La búsqueda del referente de la seguridad va aparejada con la de sus condiciones necesarias. No se tarda mucho en descubrir que la seguridad tiene muchos referentes potenciales; que no sólo se multiplican con el crecimiento del número de miembros de la sociedad de estados, sino también en cuanto bajamos del nivel del estado al de los individuos, y también más allá, al nivel del sistema internacional en su conjunto. Puesto que la seguridad de cualesquiera de los referentes o de los niveles no se puede alcanzar aisladamente de los demás, la seguridad de cada uno se transforma, en parte, en una condición para la seguridad de los demás.

La necesidad de explorar los referentes de la seguridad en varios niveles diferentes es lo que determina la estructura de este libro. He adoptado de Waltz la idea de los tres niveles de análisis centrados en los individuos, los estados y el sistema internacional<sup>64</sup>, y ellos nos proporcionarán el marco en torno al cual se organizan los capítulos.

Estos niveles deberían ser considerados sólo como un modo conveniente de clasificación, no como categorizaciones estrictas. Existen amplias zonas grises, y a pesar de que los niveles constituyen el principio organizador fundamental del libro, no debe inferirse que la seguridad puede aislarse para su tratamiento en cualquiera de los niveles. Las racionalizaciones para las políticas de seguridad a un solo nivel son bastante comunes, como en los casos de los individuos que se arman antes de

salir en la calle y los estados que persiguen políticas de seguridad nacional promoviendo el poder militar. El desafío del argumento en este libro es precisamente rebatir estas nociones. Como ya he señalado antes, sin embargo, dentro del contexto de la seguridad del sistema internacional, el nivel del estado, con su enfoque en las colectividades humanas como unidades del sistema, tiene primacía. El uso de los tres niveles en este libro seguirá el esquema de Wæver (véase capítulo 9), en el que los referentes de la seguridad se encuentran primordialmente en nivel del estado, mientras que los niveles individual y de sistema contribuyen con elementos importantes a las condiciones para la seguridad. Los motivos para la primacía del nivel estatal para la ubicación de los referentes de la seguridad se desarrollarán examinando las consecuencias de intentar basar los Estudios de Seguridad en referentes situados en otros niveles. Esta separación académica se hará con el único objetivo de facilitar un mejor entendimiento del conjunto reensamblado.

El capítulo 1 empieza con una mirada a los individuos y la seguridad. ¿Hasta qué punto son los individuos referentes de la seguridad, y cómo se relaciona la seguridad individual con el estado? El capítulo 2 sigue esta línea de investigación hasta el nivel del estado, concentrándose en la naturaleza del estado como objeto de seguridad. Allí se llevará a cabo una extensa investigación sobre los diversos componentes del estado a los que la seguridad se podría aplicar, prestando atención especial a la cohesión socio-política del estado como factor principal en cualquier acercamiento a la seguridad nacional. Se sacarán conclusiones sobre la centralidad de las relaciones entre la sociedad y el estado, y sobre los límites del concepto de seguridad nacional. Estos dos primeros capítulos presentarán la contradicción entre la seguridad individual y la nacional. El capítulo 3 es una investigación sobre las amenazas y las vulnerabilidades que definen la inseguridad nacional según los cinco factores. El papel de la seguridad como problema político queda aquí al descubierto dentro de la ambigüedad irresoluble de las amenazas.

El capítulo 4 retoma el tema de las relaciones entre el estado y la sociedad al nivel de sistema. Ve la estructura política anárquica del sistema internacional como la base fundamental para el problema de la seguridad. Después de establecer la naturaleza de las condiciones de seguridad anárquicas, se centra en otros factores que median y dan forma a las consecuencias de la anarquía. Se considerará otra vez la cohesión socio-política de los estados, así como la idea de la sociedad internacional. Aparecen las primeras conclusiones en torno a la idea de

cómo diferentes configuraciones de factores dentro de la estructura anárquica pueden conducir o alejar de formas anárquicas que son maduras o inmaduras en función de la variedad e intensidad de las amenazas y vulnerabilidades que generan en las unidades que las componen. El capítulo 5 sigue centrado en los sectores políticos y sociales, pero al nivel regional, presentando así un marco completo para el análisis de la seguridad regional utilizando la idea de los complejos de seguridad.

El capítulo 6 nos llevará al sector económico. Empezará por considerar la relación entre la economía internacional y la estructura política anárquica, continúa con una discusión sobre las intensas contradicciones dentro de la idea de la seguridad económica y luego analiza la economía política de la seguridad desde la perspectiva de distintos referentes, desde el nivel individual, pasando por el estatal, y finalmente, al sistémico. Los capítulos 7 y 8 se centrarán en las dinámicas militares y del poder de las interacciones de seguridad entre los estados, y las contradicciones que producen entre la seguridad nacional y la internacional. Se exploran dos dilemas: el dilema de la defensa, que resulta de la contradicción entre la defensa y la seguridad; y el dilema poder-seguridad, que es básico en la estructura anárquica, y que resulta tanto de la tensión entre el *statu quo* y los actores revisionistas, como de los avances imparable en la tecnología militar. Las conclusiones tratarán sobre qué factores pueden reducir la tendencia de las estructuras anárquicas de generar dilemas "poder-seguridad".

El capítulo 9 reúne los argumentos de los tres niveles dentro del contexto de los diseños de políticas sobre la seguridad nacional, y se enfrenta a la contradicción entre fines y medios. Se exploran los problemas lógicos, de percepción y políticos a los que se enfrentan los estadistas responsables de las políticas de seguridad nacional, y se identifica el proceso político doméstico como un factor independiente en problema de la seguridad nacional. El capítulo 10 ofrece un resumen sobre cómo interactúan unos con otros los diferentes niveles y sectores del problema de la seguridad y dónde se encuentran sus contradicciones. Se sacarán conclusiones sobre la insensatez de tratar de separar los acercamientos individuales, nacionales e internacionales del problema, y se considerará los argumento favorables, y las consecuencias institucionales de adoptar una interpretación amplia de la seguridad. Terminaremos explorando las implicaciones políticas de una amplia agenda de seguridad.

\*\*\*\*\*

## **Capítulo 10. Conclusiones sobre los estudios de seguridad internacional**

### **Una panorámica general: la agenda de seguridad**

Si hay un elemento común que atraviesa los capítulos precedentes es que entender el problema de la seguridad nacional requiere una amplia comprensión de los principales niveles de análisis y temas que comprenden el campo de los estudios internacionales. Si bien el término "seguridad nacional" sugiere un fenómeno estatal, las conexiones entre este nivel y el individual, así como entre el regional y el sistémico, son demasiado numerosas e intensas como para negarlas. Asimismo, aunque la idea de "seguridad nacional" se concentra en los sectores político y militar, donde el estado está más fuertemente establecido, ésta no puede entenderse propiamente al margen de los actores y dinámicas procedentes del ámbito social, económico y medioambiental. El concepto de seguridad une estos niveles y áreas temáticas tan estrechamente que exige ser abordado desde una perspectiva integradora. Pueden hacerse interpretaciones de la seguridad individual, nacional e internacional, así como de la seguridad militar, política, de la sociedad, económica y medioambiental como ideas en sí mismas, pero cada una de ellas sólo podrá comprenderse plenamente si relacionamos unas con otras. Intentar abordar el estudio de la seguridad como si estuviera relegada a un solo nivel o una sola área, invitará a distorsionar gravemente su comprensión.

Llegados a este punto, podría resultar útil recapitular las principales conexiones y contradicciones expuestas en los capítulos anteriores, empezando por los niveles de análisis para terminar con las áreas temáticas.

La seguridad de los individuos está encerrada en una especie de paradoja inquebrantable que depende de y a la vez está amenazada por el estado. Los individuos pueden ser amenazados por su propio estado de diversas maneras, así como también pueden serlo través de su estado como resultado de la interacción de éste con otros estados en el sistema internacional. Así, la cuestión de la seguridad nacional no puede reducirse al nivel individual porque tanto el nivel estatal como el sistémico tienen características que los hacen ser más que las suma de sus partes. Por esta razón, la tensión entre la seguridad en el nivel individual y en los otros niveles es un rasgo permanente.

Lo mismo ocurre en la práctica con los grupos religiosos y étnicos en el nivel social aunque aquí la contradicción es más circunstancial que estructural. Siempre

habrá contradicciones de seguridad entre individuos y estados. Entre los estados y los grupos sociales, estas contradicciones son comunes pero no inevitables. Son comunes porque la propia historia ofrece como legado un patrón en el que los estados y las sociedades, muchas veces, no encajan de forma cómoda. En teoría, el ideal del estado-nación proporciona una posible armonía entre el estado y la seguridad de la sociedad pero, en la práctica, la maquinaria del estado discrimina con frecuencia elementos sociales integrados en él. Unas veces, los discrimina en la distribución de derechos y bienestar (los negros en Sudáfrica o los palestinos en Israel); otras, con severos asaltos a su identidad social (los turcos en Bulgaria o los ucranianos en la Unión Soviética) y otras, con campañas de aniquilación físicas (los judíos en la Alemania Nazi o los kurdos en Irak). Estas contradicciones generan amenazas en ambas direcciones. Los individuos y los grupos sociales pueden amenazar al estado, así como pueden ser amenazados por él, y si éstas son lo suficientemente serias y numerosas, pueden erosionar la existencia del propio estado como entidad significativa, tal y como ha sucedido en Líbano, Birmania o El Salvador.

Para algunos estados, los enfrentamientos entre facciones en su interior es el rasgo definitorio de su inseguridad, haciendo así de la seguridad nacional un concepto difícil de aplicar. Sin embargo, para la mayoría, la principal contradicción de seguridad tiene lugar entre su propia seguridad nacional y la de otros estados. Esta contradicción queda recogida en la idea del dilema de poder-seguridad. Éste opera más claramente en los ámbitos militar y económico, donde el poder es una cualidad de suma-cero, donde la búsqueda del interés propio legítimo origina con facilidad amenazas para otros estados, y donde existen posibilidades reales de que se produzcan comportamientos de agresión. No es casual que el lenguaje estratégico que se emplea para describir el comportamiento en estos dos ámbitos sea muy parecido: defensa y protección, guerra y guerra comercial, balances militares y balances económicos, seguridad de suministro, etcétera, etcétera.

Estas contradicciones entre estados es un rasgo de la estructura anárquica pero no constituye una contradicción entre el estado y el sistema. En la medida en que la estructura soberana del estado y la estructura anárquica del sistema internacional son resultados opuestos de un mismo fenómeno político y que la madurez de los estados es el principal rasgo de la madurez del sistema, esta contradicción es difícil de contemplar. Aunque ambas estructuras, la liberal y la mercantilista, generan conflicto e inseguridad, no será posible crear órdenes

económicos alternativos sin cambios substanciales en la política y estructura interna de los estados. Y aunque el dilema de poder-seguridad representa un fenómeno amplio del sistema, las dinámicas que lo crean son producto de las relaciones entre estados. Los problemas de seguridad de los estados no pueden calcularse sin hacer referencia al sistema, así como el carácter y dinámicas del sistema no pueden entenderse sin hacer referencia al estado. El sistema en sí mismo sólo se vuelve inseguro si la estructura es amenazada. A pesar de que la estructura política de la anarquía es extremadamente estable, el modo particular en que se divide la soberanía global no lo es, llevando a los estados a sobrellevar los cambiantes caprichos del equilibrio de poder. Por su parte, la estructura económica del mercado global es menos estable, porque su libertad de maniobra puede ser enormemente constreñida por la extendida adopción de políticas mercantilistas por parte de los estados.

Observar la cualidad integradora de la seguridad en términos de sectores, revela un nodo de vínculos entre ellos pero las contradicciones se dan más en el interior de estos sectores que entre ellos. La lógica de seguridad del sector político ya se ha abordado en la discusión sobre el nivel individual, estatal y sistémico. Y la contradicción clave radica en intereses de seguridad contrapuestos entre individuos, sociedades y estados. Por su parte, la política militar se alimenta del dilema de poder-seguridad entre estados, al tiempo que genera el dilema de defensa que es una contradicción distintiva del sector militar. Siguiendo los argumentos de la teoría hegemónica y los análisis históricos de Paul Kennedy sobre el declive de las grandes potencias, está claro que la política militar tiene poderosos efectos a largo plazo sobre la posición económica. Asimismo, el uso de la fuerza bajo las condiciones modernas de la guerra tiene implicaciones obvias en el medioambiente, desde la contaminación química a largo plazo hasta el invierno nuclear. Como ilustran los efectos sobre Estados Unidos y la Unión Soviética de los síndromes de Afganistán y Vietnam, así como los efectos de la Primera Guerra Mundial, el uso de la fuerza puede tener graves consecuencias sociales y políticas. La Unión Soviética, tanto en la Revolución de 1917 como en la reconstrucción de 1990, muestra muchas de las consecuencias transversales de la política militar de seguridad en la economía, la sociedad y la política.

En el sector económico, la contradicción característica es entre vulnerabilidad y eficiencia. La política económica se vincula a la seguridad militar de forma compleja. El mercantilismo sirve al propósito de independencia pero puede al

mismo tiempo debilitar la economía global negando los beneficios de la economía de escala y competencia. Asimismo, puede estimular también las condiciones internacionales que hacen más probable el uso de la fuerza. El Liberalismo puede reforzar o no la economía en función de la posición del estado en el mercado global. Debilita la independencia militar del estado pero el Liberalismo también reduce los incentivos (para el estado) de recurrir a la fuerza en un sistema liberal. Por otro lado, la inestabilidad del sistema liberal a largo plazo puede provocar crisis periódicas en el sistema internacional en su conjunto. Existe un creciente vínculo entre el sector económico y el medioambiental en la medida en que las condiciones de la producción en masa empiezan a amenazar la estructura del ecosistema planetario. La política económica también tiene un enorme impacto en los sectores político y social. Los mercados abiertos someten a las estructuras sociales y políticas a fuertes y continuas medidas de ajuste, mientras los mercados cerrados requieren de medidas defensivas para la sociedad y la política, en el caso más extremo las medidas asociadas con los estados comunistas.

En el sector social, la principal contradicción es aquella que se da entre la nota profundamente local de los cientos de sociedades etnoculturales en las que la historia ha dividido a la humanidad a lo largo del milenio y la nota cosmopolita de la recientemente emergida sociedad internacional. La nota localista alimenta el dilema de poder-seguridad a través de su impacto en las percepciones políticas y el comportamiento militar. Este conocido patrón encontró su máxima expresión en el darwinismo social de las potencias europeas y los japoneses, pero quizá es ahora más evidente en el sistema internacional contemporáneo a través del conflicto árabe-israelí, la explosiva enemistad en el Cáucaso, las turbulentas relaciones en el Sur de Asia y las, a menudo violentas, relaciones tanto en el interior de la comunidad islámica como entre ella y otras culturas con las que comparte fronteras. Las normas particulares de algunas sociedades pueden entrar en contradicción con los patrones dominantes del orden global. Uno piensa en los problemas que el comportamiento del mercado y la idea de soberanía territorial del estado plantea para el Islam, así como los problemas que la visión individualista de los derechos humanos supone tanto para el Islam como para China. No hay hecho que ejemplifique mejor esta amenaza que el uso de la Estatua de la Libertad por los estudiantes chinos en la primavera de 1989 como símbolo de su protesta contra el gobierno comunista.

En contraste, el elemento cosmopolita actúa como un factor mediador, significativo y potencialmente mayor, frente al dilema de poder-seguridad. Para los sectores político, militar y económico, una sociedad internacional fuerte facilita la evasión de los efectos colaterales no intencionados y no deseados de la política de seguridad nacional. Una sociedad internacional capaz de formar regímenes estables no sólo se fortalece a sí misma formándolos, sino que facilita la búsqueda de beneficios comunes y la evasión de pérdidas comunes en muchos sectores de la administración militar, política, económica y medioambiental.

Por su parte, el sector medioambiental no ha desarrollado todavía una contradicción evidente. La más obvia se da con las estructuras política y económica, cuya fragmentación dificulta la formación de un organismo normativo de alcance suficiente como para afrontar los problemas a escala planetaria a largo plazo. Frente a esto, la única compensación es la toma de conciencia en la sociedad internacional sobre el impacto medioambiental. Si los principales efectos medioambientales se manifiestan más lentamente de lo que ahora se prevé, puede que esta disyuntiva no sea tan seria. Aunque lento, el posible aumento de medidas bajo sistemas de gestión anárquicos, puede bastar para evitar cualquier cambio catastrófico. Pero si se hace con más rapidez, estas medidas transformarán la seguridad medioambiental en todos los sectores y quizás incluso en todos los niveles.

La lección que se extrae de esta interacción con los diferentes niveles y sectores del problema de seguridad, es que el concepto de seguridad es una idea integradora por naturaleza. Aunque los individuos, los estados y el sistema internacional proporcionan valiosos puntos de partida para la investigación, en última instancia, ninguno de ellos proporciona una categoría básica de objetos de referencia para el concepto de seguridad. La misma lógica es aplicable a los sectores donde la riqueza y significado de la seguridad se hallan en la interacción entre ellos, más que en la primacía de uno de ellos. Los principales fenómenos de seguridad, como el terrorismo y la disuasión, o conceptos como "régimen de seguridad" o "complejos de seguridad", no pueden comprenderse de forma adecuada sin prestar atención a sus fuentes, efectos y dinámicas en y entre los tres niveles. Ni la seguridad militar y económica, ni la seguridad política y de la sociedad o la seguridad económica y ambiental podrán comprenderse en su totalidad de forma aislada. Así, el problema de la seguridad "nacional" se convierte en un problema de seguridad sistémica en el que los individuos, los estados y el

sistema juegan un papel, y en el que factores económicos, sociales y medioambientales son tan importantes como los políticos y militares. Desde esta perspectiva integradora, los diferentes niveles y sectores se presentan como miradores desde los que uno puede contemplar el problema desde diferentes ángulos, en lugar de áreas autoconstitutivas sobre las que hacer política e iniciar análisis.

### **Las razones para y consecuencias de adoptar una interpretación amplia de la seguridad**

Las razones para adoptar esta amplia agenda de seguridad radican en tres elementos: los cambios de la prioridad de la agenda de la seguridad debido al aumento de su densidad; la utilidad de las cualidades políticas del concepto y sus integradoras cualidades intelectuales.

La densidad creciente del sistema internacional crea una interacción fuerte entre la anarquía y la interdependencia. La vinculación entre la estructura de la fragmentación política, por un lado, y la creciente marea de actividades con consecuencias mutuas, por el otro, crea destinos comunes y una seguridad interdependiente en un amplio conjunto de temas. Bajo estas condiciones, una visión estrecha de la seguridad nacional y de las estrategias de seguridad nacional que la acompañan es cada vez más inapropiada y contraproducente. El aumento de la densidad cambia el perfil de las amenazas y vulnerabilidades que definen el problema de seguridad. Para muchos estados de la parte más desarrollada del sistema, el miedo a un ataque militar está retrocediendo. Esto tiene que ver, en parte, con la parálisis nuclear y un históricamente condicionado miedo a la guerra y, en parte, con el aumento de comunidades de seguridad que son el complejo resultado de las transformaciones en las normas sociales, las percepciones políticas y los intereses económicos. Una tendencia que, últimamente, se ha visto notablemente reforzada por el fin de la Guerra Fría.

Naturalmente, el debilitamiento de las amenazas militares causa otro tipo de amenazas que son más fácilmente reconocibles pero también es verdad que nuevas amenazas están ganando importancia al margen del declive de las cuestiones militares. La deuda, la inflación, los recortes de capital y la tensión comercial ocupan un lugar predominante cuando los estados se han adaptado a la economía liberal, haciendo así a sus estructuras domésticas vulnerables a las dificultades que

operan en la economía internacional. Los grupos que temen la amenazadora presencia de sus vecinos o el peligro de disolverse en el cosmopolitismo internacional son los que sienten las amenazas de la sociedad de forma más intensa. Del mismo modo, las amenazas políticas las sienten aquéllos cuyos acuerdos internos están desfasados respecto a la historia (las monarquías autoritarias y teocracias), en relación con las tendencias actuales (los estados comunistas), amenazados por vecinos hostiles (India y Pakistán) o son incapaces de afrontar los problema de gobierno (los estados débiles). Las amenazas medioambientales son cada vez más temidas por todos, aunque todavía no se experimenten a nivel universal. ¿Cómo reaccionará la sociedad internacional si subidas no previstas en el nivel del mar empezasen a diluir los bajos de estados como Maldivas, Bangladesh y los Países Bajos? La creciente densidad de la sociedad internacional guía estas cuestiones de tres formas. En primer lugar, inunda los estados de información sobre las actividades de cada uno de ellos, haciéndolos depender de comparaciones críticas hacia dentro y hacia fuera. En segundo lugar, expone a todos a los crecientes niveles de poder absoluto en el sistema (el poder absoluto de Reino Unido - su riqueza, poder destructivo, tecnología, etc. - es ahora mucho mayor que en la cima de su poder internacional relativo el siglo XIX). Finalmente, este aumento en las capacidades globales dificulta a cualquier estado, sociedad o individuo la posibilidad de escapar de las cada vez mayores consecuencias de las acciones desempeñadas por otros. Y cada vez es más difícil actuar sin coordinarse con los demás. Por tanto, la primera razón para adoptar una amplia concepción de la seguridad responde a la mera exigencia de la realidad de las políticas medioambientales.

La segunda razón tiene que ver con la utilidad de las cualidades políticas de la seguridad. Una de éstas es que el concepto de seguridad, en su versión amplia, erosiona la obstructiva y de alguna manera falsa oposición entre idealistas y realistas. La idea de la seguridad ofrece mucho, tanto para quienes tienen como máxima preocupación la paz, como para quienes tienen su propia protección. Sin embargo, ofrece poco a aquellos que se preocupan esencialmente por dominar a través de la acumulación de poder y, por lo tanto, separa a los agresores de aquellos realmente comprometidos con la autoprotección. Las sólidas raíces del concepto tanto en la anarquía como en la interdependencia ayudan a abandonar una serie de ilusiones inútiles en ambos extremos que han obstruido los debates sobre política. Éstas incluyen concepciones de la seguridad nacional basadas en la reducción de la vulnerabilidad mediante el aumento de poder; quimeras (y

pesadillas) de un gobierno mundial; ingenuas asunciones sobre la armonía de intereses subyacente así como simplistas asunciones según las cuales la política puede reducirse al nivel individual de los seres humanos. Ninguna de estas ideas puede sostenerse en un sistema políticamente estructurado como anárquico en el que la densidad crea condiciones de elevada interdependencia.

Otra de las cualidades políticas de la seguridad útil, aunque potencialmente peligrosa, es que hace de la acción una prioridad. Como defiende Wæver (*cf.* p. 17), usar la palabra seguridad es reclamar medidas excepcionales para bloquear una evolución indeseable de las cosas. Por lo tanto, la propia palabra se presenta como una poderosa herramienta para llamar la atención sobre los asuntos prioritarios en la competición existente por captar el interés gubernamental. Del mismo modo, ayuda en la toma de conciencia a la larga sobre la importancia de cuestiones sobradamente etiquetadas en la mente de la población. El peligro se encuentra en que la seguridad puede ser usada para justificar medidas, reservada y restringidamente nacionalistas, que están fuera del marco legal de gobierno. Este peligro, sin embargo, habita ya entre nosotros y proviene del enfoque esencialmente militarista que ha abordado el tema de la seguridad durante la Guerra Fría. Así, proponer una concepción de la seguridad más amplia, implicará reducir este enfoque militar ampliando la agenda de seguridad a otros sectores, así como también implicará asumir que la seguridad nacional en cualquiera sector, incluido el militar, sólo será alcanzable en un contexto internacional. Un mayor uso de término "seguridad internacional", o quizá del término "seguridad común", ayudarían a establecer este vínculo. La idea de que la seguridad es interdependiente y por consiguiente internacional, ya ha conseguido avances incluso en el sector militar a través de la lógica de la disuasión (destrucción mutuamente asegurada) y más ampliamente, mediante las campañas masivas contra la excesiva militarización.

Una concepción integradora de la seguridad sirve así como un antídoto al problema político de la seguridad nacional en tanto un símbolo ambiguo. La lógica de seguridad nacional se percibe como inevitablemente orientada en la dirección de la seguridad internacional y común, hasta tal punto que no pueden separarse para perseguir la seguridad como un objetivo político. La creciente toma de conciencia sobre las vinculaciones de la seguridad dificulta a los intereses domésticos ocultar sus propios objetivos bajo la capa de la seguridad nacional. Así, una visión más amplia de la seguridad que abarque sus dimensiones política, de la sociedad,

medioambiental y económica, así como la militar permitirá sacar a la luz más que ocultar interrogantes sobre los intereses disfrazados y las estructuras domésticas. Mientras la dimensión militar de la seguridad tradicionalmente exige, y consigue, un considerable nivel de secretismo, las dimensiones no militares están normalmente más abiertas al debate. Si se considera que la seguridad descansa en factores internacionales tanto como en nacionales, y que las acciones nacionales están notablemente influenciadas por las dinámicas internacionales de inseguridad, la oportunidad política y capacidad de movilización de las apelaciones a la seguridad puramente nacional y principalmente militar, disminuirán de forma considerable.

Sin embargo, aunque firmemente asentado en el contexto internacional y complementado por la seguridad internacional y común, el concepto general de seguridad nacional es necesario en esta amplia agenda. Éste orienta la interacción entre la amenaza y la vulnerabilidad para los estados atrapados en el contexto de interdependencia que caracteriza a muchas cuestiones internacionales actuales tanto militares como no militares. En mi opinión, éste es el concepto más apropiado, y quizás el único disponible, para orientar la política estatal hacia las relaciones internacionales de una anarquía madura. La continuidad de la primacía del estado como hacedor de políticas parece una realidad consolidada para el pronóstico futuro. Incluso en Europa, donde un gran número de estados están integrando efectivamente sus economías políticas, esto sólo resultaría en una entidad más grande obligada a jugar un papel como el del estado en el sistema internacional<sup>65</sup>. Esto significa que la seguridad nacional seguirá siendo un poderoso e importante concepto. Pero, al contener la lógica de seguridad una fuerte dimensión internacional y colectiva, ésta evita la destructiva lógica de poder de la suma-cero. El concepto general de seguridad nacional ofrece una posibilidad razonable, si se maneja adecuadamente (y aquí es donde el trabajo de los grandes estrategias debería jugar su papel), ya que la política puede evitar los inestables extremos de política de poder y paz, hallando un sensato equilibrio entre el interés nacional y los intereses de seguridad colectivos.

Y la tercera razón para adoptar una agenda de seguridad más amplia radica en el atractivo intelectual de las cualidades integradoras de la propia idea. Éste es un aspecto académico ya discutido anteriormente. Lo fundamental de ella es que el concepto de seguridad proporciona una forma de unir las diversas áreas de teoría y análisis que normalmente se estudian de forma aislada en los Estudios Internacionales. Éstas incluyen: teoría de relaciones internacional, economía

política internacional, estudios de área, estudios estratégicos, investigación sobre paz y conflictos, derechos humanos, estudios sobre desarrollo, historia internacional y algunas áreas de ciencia y tecnología. Este libro es un esfuerzo por clarificar estos vínculos y demostrar lo atractivo de rastrearlos. La centralidad de la seguridad en el estudio de las relaciones internacionales destaca especialmente por el hecho de que uno puede derivar de ella importantes conceptos e imágenes: complejos de seguridad, los dilemas de defensa y del poder-seguridad, estados débiles y fuertes, y anarquía madura e inmadura. Estas ideas resisten la comparación con aquéllas que pueden derivarse del concepto de poder y ante esta evidencia, la seguridad se presenta como una idea organizadora para los Estudios Internacionales, al menos, tan efectiva como el poder a la hora de unificar la materia y menos destructiva en sus consecuencias políticas.

Si las razones presentadas son suficientes para adoptar una interpretación más amplia de la seguridad, es la amplitud inherente al concepto y su carácter integrador lo que subyace a los argumentos expuestos en la introducción sobre los Estudios Estratégicos frente a los Estudios de Seguridad Internacional (*cf.* p. 22 y ss.). La cuestión clave es dónde situar la gran estrategia. Ésta consiste precisamente en el arte de integrar un conjunto de factores diversos pero entrelazados de forma lo suficientemente clara como para identificar líneas de acción que maximicen los beneficios y minimicen los costes. Podría definirse como la aplicación de la visión estratégica y del análisis tanto a las estructuras del sistema internacional como a la interacción de amenazas y vulnerabilidades dentro y entre los estados, y en las sociedades que los habitan. Y con “visión estratégica” me refiero a una perspectiva de amplio alcance, interdisciplinar, a múltiples niveles y comprometida con los problemas políticos y la teoría explicativa. En la medida en que la seguridad es tan interdependiente, los grandes estrategias no tienen simplemente que acoplar esto a un solo actor en relación con los demás. Ese tipo de perspectiva estratégica sólo es apropiada para conflictos militares de suma-cero. Donde la seguridad es interdependiente y, sobre todo, donde así se reconoce, los estrategias deben trabajar en el sistema como un conjunto pero también en los actores individuales que lo integran. Como sostienen Keohane y Nye:

“Desde el punto de vista de la política exterior, el problema al que se enfrentan los gobiernos individuales es cómo beneficiarse del intercambio internacional manteniendo tanta autonomía como sea posible. Desde la perspectiva del sistema internacional, el problema es cómo

generar y mantener un modelo de cooperación mutuamente beneficioso frente a los esfuerzos de los gobiernos (y actores no gubernamentales) para manipular el sistema en su propio beneficio”<sup>66</sup>.

Los Estudios Estratégicos son demasiado limitados en su especialización y perspectiva para poder abarcar esta amplia agenda de seguridad cómodamente o adecuadamente. Cuando la seguridad e inseguridad se conciben como algo que descansa en factores más allá de los militares, los Estudios Estratégicos serán capaces de perseguir su especializada agenda militar sin cargar con imágenes distorsionadas y expectativas exageradas. Por lo tanto, la gran estrategia debe localizarse en el campo más amplio de los Estudios Internacionales, haciendo, en cierto sentido, de los Estudios de Seguridad Internacional un enfoque de aproximación a todo el campo en su totalidad de la forma en que McKinlay y Little presentan el Realismo, el Liberalismo y el Socialismo como perspectivas del sistema internacional en su conjunto<sup>67</sup>. Algunos pueden incluso interpretar los Estudios de Seguridad Internacional como una reformulación liberal del Realismo, enfatizando la aproximación estructural y orientada a la seguridad del Neorrealismo, y aplicándolo a través de una agenda más amplia. Yo apoyaría esta interpretación. Uno de los beneficios resultantes de adoptar la nueva etiqueta sería sortear la carga de malentendidos e impropiedades irremediablemente asociados al Realismo.

Muchas personas que se dedican ahora a las investigaciones sobre paz y conflictos podrían también sentirse atraídas por la consecución de la gran estrategia en el contexto más amplio de los Estudios Internacionales. La agenda de investigación sobre paz y conflictos ha sido siempre más amplia que la de los Estudios Estratégicos; por lo que los problemas de transición no son muchos. La principal condición será abandonar el simplista antimilitarismo y aceptar la estructura anárquica como marco de análisis. Los avances en las investigaciones sobre paz y conflictos ya presentan muchos menos obstáculos insalvables de los que alguna vez encontraron. El compromiso normativo de acercarse a los asuntos de política pública y de promover una agenda reformista, sería una parte de los Estudios de Seguridad Internacional bien recibida. En la medida en que las investigaciones sobre paz y conflictos se definen en términos de reacción a los Estudios Estratégicos, el auge de los Estudios de Seguridad Internacionales minará su *raison d'être* o, al menos, los confinará a un ámbito más reducido y radical que el que ocupa ahora<sup>68</sup>.

Resulta interesante plantearse si y cómo los Estudios de Seguridad Internacional deberían institucionalizarse: ¿infiltrándose en institutos de investigación y publicaciones ya existentes, fundando otras nuevas o programando nuevos cursos de postgrado?

### **Implicaciones para la política**

El objetivo de este libro no era encontrar una definición de seguridad nacional, sino explorar el concepto en un esfuerzo por clarificar su alcance, identificar sus contradicciones y obtener alguna idea sobre su lugar en el cuadro general de las Relaciones Internacionales. Como consecuencia, la exposición ha derivado hacia un nivel elevado de abstracción, evitando el crudo mundo de las crisis y los problemas concretos, a excepción de su mención como ejemplos. El propósito de este ejercicio no era, por tanto, buscar soluciones a problemas políticos concretos sino precisar y, en el mejor de los casos pulir, las lentes intelectuales a través de las cuales se contemplan los problemas políticos concretos. Para este propósito, las conclusiones sobre la necesidad de una agenda de seguridad más amplia, un campo de Estudios de Seguridad Internacional y un cuerpo de grandes estrategias, resultan de gran utilidad. Pero esta aproximación es vulnerable a la crítica según la cual ésta refleja la cómoda creencia académica de que si uno puede cambiar la manera de pensar de la gente sobre algo importante, la realidad también cambiará; y no importan las preguntas sobre cuánta gente leerá el libro o cuánto tiempo necesitarán estas ideas para llevar a la práctica esta supuesta transformación. En otras palabras, se me puede acusar de dejar a otros la cruda reflexión sobre las políticas reales.

No puedo negar la esencia de esta acusación y para mitigarla sólo puedo aludir a la división del trabajo y señalar mis pocas incursiones en la esfera de la política<sup>69</sup>. Pero también puedo demostrar que, aunque el análisis presentado está diseñado para fines principalmente conceptuales, puede leerse desde una perspectiva de diseño de políticas en mente. Son dos las limitaciones importantes a la hora de poner en práctica este ejercicio. La primera remite a la regla general según la cual entender algo no necesariamente aumenta nuestra capacidad para hacer algo al respecto; sabemos bastante sobre cómo funciona

el sistema solar, lo cual no nos proporciona la habilidad de alterar sus funciones. Conocer las contradicciones es sólo un requisito preliminar para proceder a su resolución y, como se ha argumentado en el capítulo 9, el diseño de políticas es en sí misma una actividad fuertemente politizada, limitada por las numerosas presiones y restricciones. Sólo en extrañas circunstancias, tales como el período que sigue a una gran guerra como entre 1945-50 o durante el colapso de una gran idea política como entre 1989-90, puede uno esperar disponer de un amplio margen para hacer reformas importantes. La segunda limitación se refiere a la necesidad de un estudio de caso con el que poner en el punto de mira cuestiones políticas. Para hablar sensatamente de las definiciones de seguridad nacional y de las adecuadas opciones políticas asociadas a ellas, uno necesita anclar firmemente su propuesta de discusión en realidades empíricas. Pero este estudio sobrepasa el objetivo de este libro.

¿Qué puede uno decir sobre la política de seguridad en ausencia de un estudio de caso? El posible error político más evidente identificado en este libro es aquel que consiste en vincular el análisis de seguridad a un sector o nivel de una forma demasiado estrecha. Este error lo cometen todos aquellos que defienden que el problema radica en escoger entre las estrategias de seguridad nacional o internacional, discutidas en el capítulo 9. Lo que está en juego es si la seguridad es esencialmente divisible en naturaleza (es decir, si una seguridad estrictamente nacional es posible) o si es esencialmente indivisible (es decir, la seguridad es interdependiente). Esta pregunta ha dominado el debate político sobre seguridad y, especialmente, sobre seguridad militar, perpetuando así una polarización estéril de visiones mutuamente excluyentes y desviando así la atención de otras líneas de análisis más constructivas. La mayoría de los nacionalistas asumen que la seguridad es divisible y, por consiguiente, ponen el énfasis de su política en el estado. Reconocen, por supuesto, un elemento de indivisibilidad en el equilibrio de poder y en la disuasión pero su orientación de la política tiende claramente hacia las estrategias de seguridad nacionales. Los internacionalistas, con la notable excepción de los desarmes unilaterales, enfatizan la indivisibilidad de la seguridad y la necesidad de negociar con las fuentes de la amenaza.

Ambas posiciones representan una lógica que es internamente correcta pero ambas están basadas en presupuestos demasiado estrechos. Si asumimos que es necesario separar los dos enfoques porque sus lógicas son mutuamente

excluyentes, entonces estarán abocados a potenciar una versión más extrema de sí mismos. Dicho en otras palabras, puesto que las políticas nacionalistas requieren un estado armado, proteccionismo y un análisis del sistema basado en los conflictos de poder, éstas necesariamente chocan con las políticas internacionalistas, basadas en el desarme, la cooperación internacional y un sistema basado en la armonía de intereses. Si este choque es visto como un impedimento insuperable que imposibilita todo cruce entre estas dos alternativas, cada una de ellas debe asumir en solitario toda la carga de la seguridad. Para hacerlo, la política de seguridad nacional debe exagerar la necesidad de un estado fuerte y la política de seguridad internacional debe abocarse hacia utopías de desarme general y completo, mercado libre y gobierno mundial. Presentadas en estos términos, parecen confirmar la idea de que no existe un terreno común entre ellas, reforzando así la distinción inicial.

Esta falsa polarización dificulta la posibilidad de encontrar lugares comunes, como han descubierto muchos defensores del control de armas y de la regulación del mercado. Así, los enfoques más amplios evitan la simplicidad de cualquiera de las posiciones extremas. Los fracasos o los éxitos efímeros en políticas intermedias como las negociaciones de los acuerdos SALT<sup>A</sup> simplemente justifican las críticas en ambas direcciones. Hay dos estrategias intelectuales que destacan por su capacidad para abordar este tipo de polarizaciones en las políticas estratégicas. Una de ellas es la desesperante lógica del péndulo de E. H. Carr en la que un período dominado por uno extremo es seguido por un período dominado por el otro. Y, siguiendo a Carr, esta transición normalmente está marcada por el fracaso político, una crisis o catástrofe que provoca una reacción a favor del polo alternativo<sup>70</sup>. Pero los reiterados intentos y fracasos de enfoques alternos inadecuados de este modelo, no pueden sino conducir al cinismo. Una visión más progresista es la de la imagen de Arnold Toynbee de una rueda que gira eternamente sobre un mismo patrón<sup>71</sup>. Esto sostiene el ciclo de balances entre las estrategias alternativas, pero agrega el elemento de que la rueda se mueve a sí misma y es cargada hacia adelante, haciendo así pensar en mejoras en cada giro del ciclo. Ésta defiende la idea de los ciclos de oscilación entre estrategias alternativas pero añade un elemento: la rueda se pone en movimiento por sí misma, portando su carga hacia delante y, con ello, propone mejoras en cada giro del ciclo. Esta visión encierra un mecanismo dialéctico por el que los dos extremos se unen sutilmente y se moderan mutuamente. Aunque esta visión,

sujeta a las advertencias sobre el progreso automático defendidas en el capítulo 4, puede resultar reconfortante, no conduce al núcleo del problema: la polarización entre los dos acercamientos es, en primer lugar, falsa.

En realidad, como he intentado demostrar, tanto la lógica como la práctica de la política de seguridad bajo las condiciones contemporáneas, indican que el hecho de elegir implica empezar cometiendo un error fundamental. En un sentido práctico, no hay elección desde el momento en que ninguna de las alternativas puede cumplir los objetivos de seguridad a los que aspiran. El propio proceso de elegir asegura no sólo que esta política será contraproducente, sino que las políticas resultantes de las reacciones a ella tampoco serán efectivas. Asimismo, en términos conceptuales, no hay elección posible en la medida en que los individuos, la sociedad, el estado y el sistema están intrínsecamente relacionados en lo que respecta a la seguridad.

Así, en lugar de alternar entre estado y sistema en un ciclo interminable de frustración, una lógica más atrayente resulta de combinar y extender las dos posturas buscando políticas de seguridad integradoras que trabajen simultáneamente en los tres niveles, al tiempo que se presta atención a las vinculaciones positivas y negativas entre los sectores. Aunque difícil, éste no es un orden imposible de alcanzar y los grandes estrategas deberían ser contratados para perseguirlo. Esto requiere que las ideas simplistas sobre la seguridad, derivadas del poder estatal o de la creación de confianza y orden en el sistema, sean reemplazadas por una visión más compleja que incida en cómo interactúan el comportamiento estatal y la estructura del sistema. También requiere políticas que sean tan sensibles a las vulnerabilidades de otros actores, y a sus legítimas valoraciones sobre las amenazas (incluyendo la proveniente de los diseñadores de políticas de su propio estado), como lo son respecto a las vulnerabilidades de su propio estado y a las amenazas que lo acechan.

Éste último es el requisito más difícil de alcanzar. Como apunta Jervis: "ponerse en la piel del otro es terriblemente duro pero los costes de actuar pensando que el significado del comportamiento de uno es en sí mismo evidente, son enormes"<sup>72</sup>. Si las amenazas son intencionadas, han de ser controladas en relación con el efecto deseado, como en la política de disuasión. Y si, por el contrario, no lo son, su efecto en el sistema, atendiendo a la reacción del estado involucrado, debe evaluarse en relación con los costes domésticos de las

reformas necesarias para reparar los daños producidos. Estas valoraciones podrían ser difíciles de estimar, pues requieren conocer hechos desagradables o contradicciones presentes en la propia sociedad. También pueden revelar diferencias ideológicas irreconciliables, donde no hay lugar para el acuerdo entre el estado que percibe la amenaza y el estado que supuestamente la genera. Los estados con economía de mercado, por ejemplo, podrían negarse a reconocer que sus prácticas económicas suponen una amenaza para los estados débiles en vías de desarrollo, porque hacerlo minaría la legitimidad interna de su propio patrón ideológico de organización. Asimismo, los estados comunistas - si es que aún existe alguno en el momento en que esto se publica - podrían igualmente negarse a reconocer la amenaza política que ellos mismos suponen para otros, sobre la base doctrinal según la cual ésta sólo afecta a una clase y no al conjunto del estado o sobre la idea de que el Socialismo es inherentemente pacífico mientras que el capitalismo es por naturaleza agresivo.

A pesar de estas dificultades, incluso el ejercicio de considerar su propio estado como una fuente de amenaza conduciría a mejorar la comprensión de las dinámicas de seguridad del sistema como un todo. El uso de complejos de seguridad como un marco de análisis ofrece una técnica útil para evitar los excesos habituales de la política etnocéntrica y la prescripción utópica, y para caminar hacia una visión más integradora del problema de seguridad nacional en el nivel regional. A pesar de estas dificultades, incluso el ejercicio de reconocer al propio estado como fuente de amenazas permitirá avanzar en la comprensión de las dinámicas de la seguridad en el sistema como un todo. El uso de los complejos de seguridad como marco de análisis ofrece una herramienta útil para evitar los excesos normales tanto de una política etnocéntrica como de una de corte utópico, al mismo tiempo que permite avanzar hacia una visión integradora del problema de la seguridad nacional en el nivel regional.

Una de las conclusiones derivadas de esta visión integradora de la seguridad es que ésta no podrá alcanzarse si los individuos o los estados actúan por su propia cuenta. Si se quiere alcanzar la seguridad, son necesarias medidas colectivas entre los miembros del sistema. Así como los actores individuales no pueden por sí solos hacer efectiva la seguridad, tampoco puede lograrse concentrando todo el poder y responsabilidad en los niveles superiores. Cuando se dan estas concentraciones, como en el caso de los individuos en un estado totalitario, la institución colectiva se convierte en una poderosa fuente

de amenazas para esos pequeños actores a los que pretendía proteger. Por esta misma razón, los estados temen que su poder y autoridad sean absorbidos por las entidades regionales o globales. Si todo el poder se concentrase en un gobierno mundial, ni las naciones ni los individuos controlarían sus destinos y ambos se sentirían inseguros frente a esa autoridad más elevada que los constriñe. La mera escala de las entidades más grandes les lleva, necesariamente, a reducir su sensibilidad hacia las necesidades de seguridad de los actores más pequeños. De este modo, la lógica de seguridad común no apunta hacia el reemplazo de la anarquía por estructuras políticas jerárquicas sino que confirma la utilidad de la anarquía. Cuanto mayor sea el número de actores que, en cada nivel, retenga algún control sobre la seguridad, mayor será la estabilidad del sistema; pues, su colapso ante un caso concreto no implicaría el colapso de todo el sistema de seguridad<sup>73</sup>.

Una idea que ejemplifica muchos de los argumentos a favor de una política de seguridad integradora es la defensa de no-provocación (DNP en sus siglas en inglés), discutida brevemente en el capítulo 8. La DNP es integradora en la medida en que incorpora elementos de estrategias de seguridad nacional e internacional. En el plano nacional, responde a la necesidad de una política de defensa fuerte y creíble que pueda alcanzar el estado mediante sus propios recursos. Atiende al llamamiento moral de ser clara y estrictamente defensiva, y si las milicias son el pilar de su organización, también sirve para descentralizar el poder militar organizado en el interior del estado. Ambos hacen plausible el alcanzar un consenso político nacional en torno a esta idea. La DNP también requiere del mantenimiento de fuerzas armadas experimentadas e industrias de defensa de alta tecnología y, por consiguiente, no desafía la viabilidad política anulando elementos importantes que constituyen la seguridad militar interna.

En el plano internacional, la DNP se muestra sensible a las necesidades de seguridad de otros sin parecer al mismo tiempo débil o carente de compromiso. Puesto que tiene una explícita y muy evidente intención de acallar la lógica del dilema de poder-seguridad, es poco probable que sea contraproducente en el nivel internacional de la forma en que lo es la normalmente ambigua posición militar – donde los oponentes poseen serias dificultades para distinguir el ataque de la capacidad de defensa. Pero ésta no está exenta de riesgo y es probable que sea poco prudente cuando existe una alta probabilidad de guerra. Pero no es más

arriesgada que otras políticas de defensa en circunstancias normales, y tiene el gran mérito de desafiar a las posiciones enfrentadas para que reconfiguren sus propias fuerzas de la forma menos amenazadora posible. Si no lo hacen quedarán expuestos ante todos los demás como la fuente de la agresión y si lo hace, se reducirán para todas las condiciones para la defensa. Mediante esta lógica, la DNP ofrece, por lo menos, la posibilidad de que pueda romperse el vínculo negativo entre las fuerzas militares y económicas. También reduciría los obstáculos militares al mercado, pues habría menos objeciones a la difusión de tecnología militar defensiva de las que hay para la tecnología potencialmente útil para los propósitos ofensivos militares.

Políticas integradoras como la DNP o regímenes cooperativos como el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT en sus siglas en inglés)<sup>B</sup> o las reuniones del G7 o la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN en sus siglas en inglés), pueden contribuir a la creación de nuevos enfoques para el problema de la seguridad nacional. La prevalencia de visiones estrechas sobre el problema de seguridad reprime posibles nuevos enfoques políticos en la medida en que éstas persisten en las mentes de los diseñadores de políticas y conforman la opinión pública respecto a la política de seguridad. Cuando la opinión pública se involucra en las cuestiones de seguridad, tiende a hacerlo a través de posiciones extremas; claman en uno de estos dos sentidos, por el poder o por la paz, cuando, en definitiva, ni el uno ni el otro es o puede ser alcanzado. En definitiva, mientras la opinión política esté dominada por las imágenes de la anarquía en tanto caos, el orden en tanto gobierno mundial y la defensa en tanto militarismo, no será fácil iniciar la reforma de la política.

Una visión de la seguridad integradora proporciona varios conceptos alternativos que podrían ser útiles para reformular los términos de la opinión pública en un sentido más realista y constructivo sobre los costes y beneficios, las oportunidades y obstáculos de la vida en un contexto de anarquía internacional interdependiente. Los complejos de seguridad ofrecen una imagen mucho más sutil y equilibrada de las relaciones regionales y las crisis que el modelo convencional de lucha de poder. Una lectura más idónea de la interdependencia de los subsistemas de seguridad regionales podría ser útil para reacondicionar las políticas de seguridad nacionales en muchos países del Tercer Mundo. Los dilemas de defensa y de poder-seguridad también hacen de contrapeso ante las crudas imágenes de la lucha de poder, asentando una

perspectiva más sistémica que la de la carrera armamentística para resolver las cuestiones militares.

Pero la imagen más importante es la de una anarquía madura que ofrezca una imagen ideal alternativa para la economía política de las Relaciones Internacionales en su conjunto. El sistema internacional ya se ha desarrollado hasta un punto en el que el modelo ideal internacionalista ha demostrado claramente su fracaso como alternativa práctica. Pero, generalmente, la anarquía se percibe como una condición negativa, a pesar de la creciente evidencia de que en su forma internacional puede y de hecho ofrece una valiosa herramienta de paz y seguridad, pudiendo reformularse de forma que incremente estos resultados. La imagen de una anarquía madura abre las puertas de una posible vía, como una imagen realista de lo que de forma idealista se esforzaba por alcanzar. Al igual que las demás imágenes, es fácil captar su idea principal pero compleja en la medida en que poner en práctica su lógica en los procesos del mundo real llevará a un verdadero cambio. La anarquía tiene la gran ventaja de centrar la atención en las estructuras que realmente existen. La dinámica de los hechos ocurridos a principios de los noventa, ofrecía la posibilidad de un ambiente internacional receptivo – lo cual no es usual – a una reforma positiva en el interior de estas estructuras. Sin imágenes que conecten las aspiraciones con la realidad, la política de seguridad sólo puede aventurarse sin rumbo a través de las crisis inmediatas, sin ningún sentido de dirección o propósito.

Extracto de Barry Buzan, *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era*. ECPR Press Classic Series, no.2, Colchester (Essex, Reino Unido), 2007. ISBN: 0-9552488-1-7. Traducido y reproducido con permiso del ECPR.

Traducción

Por la introducción: Corina MAVRODIN y M<sup>a</sup> Teresa BARRERA

Por el capítulo 10: Agustina DAGUERRE

---

<sup>1</sup> CARR, E.H., *The Twenty Years' Crisis*, Macmillan, Londres, 1946, 2ª edición [Traducción española: *La crisis de los veinte años*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2004]; MORGENTHAU, Hans, *Politics Among Nations*, Knopf, Nueva York, 1973, 5ª edición [traducción española: *Política entre las naciones*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986]. Para una visión neorealista más reciente, véase: WALZ, Kenneth N., *Theory of International Politics*, Addison-Wesley, Reading, Mass., 1979 [traducción española: *Teoría de la política internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988]. En este contexto, el Realismo no debe confundirse con la escuela filosófica del mismo nombre.

<sup>2</sup> BUZAN, Barry, "Peace, Power, and Security: contending concepts in the study of international relations" en *Journal of Peace Research*, 21:2, 1984.

<sup>3</sup> GELLMAN, Peter, "Hans J. Morgenthau and the legacy of political realism", en *Review of International Studies*, 14:4, 1988, ps. 50-8.

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo: PICK, Otto y CRITCHLEY, Julian, *Collective Security*, Macmillan, Londres, 1974; STROMBERG, Roland N., *Collective Security and American Foreign Policy*, Praeger, New York, 1963; NAIDU, M.V., *Collective Security and the United Nations*, Macmillan, Delhi, 1974; y BUZAN, Barry, "Common security, non-provocative defence and the future of Western Europe" en *Review of International Studies*, 13:4, 1987, ps. 265-7.

<sup>5</sup> HERZ, John H., "Idealist internationalism and the security dilemma" en *World Politics*, 2, 1950, ps. 157-80; HERZ, John H., *Political Realism and Political Idealism*, Chicago University Press, Chicago, 1951; y HERZ, John H., *International Politics in the Atomic Age*, Columbia University Press, New York, 1959, ps. 231-43.

<sup>6</sup> JERVIS, Robert, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton University Press, Princeton, 1976 (esp. capítulo 3); "Security regimes" en *International Organization*, 36:2, 1982 y "Cooperation under the Security Dilemma" en *World Politics*, 30:2, 1978, ps. 167-214. Véase también ASHLEY, Richard K., *The Political Economy of War and Peace: The Sino-Soviet-American Triangle and the Modern Security Problematique*, Pinter, Londres, 1980.

<sup>7</sup> WOLFERS, Arnold, "National Security as an Ambiguous Symbol" en *Discord and Collaboration 7*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1962, cap. 10.

<sup>8</sup> BULL, Hedley, *The control of the Arms Race*, Weienfeld & Nicolson, Londres, 1961, ps. 25-9; BRODIE, Bernard, *War and Politics*, Cassell, Londres, 1973, cap. 8; TRAGER, Frank N. y SIMONIE, Frank L., "An introduction to the study of national security" en TRAGER, F.N. y KRONENBERG, P.S. (eds.), *National Security and American Society*, University Press of Kansas, Lawrence, 1973.

<sup>9</sup> MACDONALD, Hugh, "The place of strategy and the idea of security" en *Millennium*, 10:3, 198; MOURITZEN, Hans, *Finlandization: Towards a general theory of adaptive politics*, Averbury, Aldershot, 1988, ps. 46-7.

<sup>10</sup> JERVIS, Robert, "Security regimes" ....*op.cit.*

<sup>11</sup> KRELL, Gert, "The development of the concept of security" en *Arbeitspapier*, 3/1979, Peace Research Institute, Frankfurt.

<sup>12</sup> Por ejemplo, BARNET, Richard J., "The illusion of security", en BEITZ, Charles R. y HERMAN, Theodore (eds.), *Peace and War*, W.H Freeman, San Francisco, 1973; TAYLOR, Maxwell D. "The legitimate claims of national security", en *Foreign Affairs*, 52:3, 1974.

<sup>13</sup> Véase BUZAN, Barry, *An introduction to Strategic Studies: Military Technology and International Relations*, Macmillan, Londres, 1987, ps. 12-13.

<sup>14</sup> N.de T.: "rationality proper".

<sup>15</sup> ASHLEY, Richard K., *The Political Economy...* *op.cit.* especialmente, cap. 10.

<sup>16</sup> BOOTH, Ken, *Strategy and Ethnocentrism*, Croom Helm, Londres, 1979, p. 133.

<sup>17</sup> BEATON, Leonard, *The Reform of Power: A Proposal for an international security system*, Chatto & Windus, Londres, 1972.

- 
- <sup>18</sup> HOFFMAN, Stanley, *Primacy of World Order*, McGraw-Hill, Nueva York, 1978, p. 252.
- <sup>19</sup> BULL, Hedley, *The control of ... op.cit.*, ps. 28-9.
- <sup>20</sup> KRAUSE, L.B. y NYE, J.S., "Reflections on the economics and politics of international economic organizations", en BERGSTEN, C.F. y KRAUSE, L.B. (eds.), *World Politics and International Economics*, Brookings Institution, Washington, DC, 1975, p. 329 (énfasis en el original).
- <sup>21</sup> *North-South: A programme for survival*, informe de la Comisión Brandt, Pan, Londres, 1980, ps. 124-5.
- <sup>22</sup> WOLFERS, Arnold, "National Security as an ... op.cit. p. 147.
- <sup>23</sup> GALLIE, W.B., "Essentially contested concepts" en BLACK, Max (ed.), *The Importance of Language*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, NJ, 1962, ps. 121-46. Véase también WELDON, T.D., *The Vocabulary of Politics*, Penguin, Harmondsworth, 1953, especialmente, cap. 2.
- <sup>24</sup> LITTLE, Richard, "Ideology and change" en BUZAN, Barry y JONES, Barry R.J. (eds.), *Change and the Study of International Relations*, Pinter, Londres, 1981, p. 35.
- <sup>25</sup> DYSON, Kenneth H.F., *The State Tradition in Western Europe*, Martin Robertson, Oxford, 1980, ps. 205-6.
- <sup>26</sup> Para este último aspecto, véase KEOHANE, Robert O. y NYE, Joseph S., *Power and Interdependence*, Little Brown, Boston, 1977. El capítulo 2 defiende la postergación de los factores militares a un segundo plano, tirando al niño de la seguridad con el agua de la bañera realista.
- <sup>27</sup> BUZAN, Barry, *An introduction to ... op.cit.*, caps. 11-12.
- <sup>28</sup> BUZAN, Barry, "Change and insecurity: a critique of strategic studies", en BUZAN, Barry y JONES, Barry R.J. (eds.), *Change and the Study ... , op.cit.*, cap. 9; y BUZAN, Barry, *An introduction to Strategic...op.cit.*, especialmente, cap. 1.
- <sup>29</sup> Para una excelente crítica de los Estudios Estratégicos desde ésta perspectiva, véase, BOOTH, Ken, *Strategy and ...op. cit.*, cap. 9.
- <sup>30</sup> BUZAN, Barry, *An introduction to ... op. cit.*, p. 8.
- <sup>31</sup> BUZAN, Íbidem, ps. 199-202.
- <sup>32</sup> WALTZ, Kenneth N., *Theory of ... op. cit.*, p. 126.
- <sup>33</sup> NYE Jr., Joseph S., y LYNN-JONES, Sean S., "International Security Studies" en *International Security*, 12:4, 1988; TUCHMAN MATHEWS, Jessica, "Redefining Security" en *Foreign Affairs*, 68:2, 1989; ULLMAN, Richard H., "Redefining Security" en *International Security*, 8:1, 1983; NYE Jr., Joseph S., "The Contribution of Strategic Studies: Future Challenges" en *Adelphi Papers*, nr. 235 (IISS, Londres: 1989).
- <sup>34</sup> NYE, Íbidem, 1989, p. 25.
- <sup>35</sup> NYE, Joseph S., y LYNN-JONES, Sean S., "International Security..." *op. cit.*; HAFTENDORN, Helge, "The State of the Field: a German View" en *International Security*, 13:2, 1988.
- <sup>36</sup> Informe de la 'Independent Commission on Disarmament and Security Issues', *Common Security: A Programme for Disarmament*, Pan, 1982; BUZAN, Barry, "Common security..." *op. cit.*; O'CONNOR HOWE, Josephine (ed.), *Armed Peace: The Search for World Security*, Macmillan, Londres, 1984; Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *Policies for Common Security*, Taylor and Francis, Londres, 1985; WINDASS, Stan (ed.), *Avoiding Nuclear War: Common Security as a Strategy for the Defense of the West*, Brassey's, Londres, 1985; MUTZ, Reinhard, *Common Security: Elements of an Alternative to Deterrence Peace*, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, 1986; VÄYRYNEN, Raimo, *Common Security and the State System*, trabajo no publicado, Helsinki, 1988.
- <sup>37</sup> BUZAN, Barry, *An introduction to ... op. cit.*, cap. 17; AGRELL, W., "Offensive Versus Defensive: Military Strategy and Alternative Defence" en *Journal of Peace*

---

*Research*, 24:1, 1987; GALTUNG, Johan, "Transarmament: from Offensive to Defensive Defense" en *Journal of Peace Research*, 21:2, 1984; GATES, David, *Non-Offensive Defense: a Strategic Contradiction?*, Occasional Paper 29, Institute for European Defense and Strategic Studies, Londres, 1987; MÖLLER, Björn, *Resolving the Security Dilemma in Europe*, Brassey's, Londres, 1990; En general, véase generalmente, la *Non-Offensive Defence (NOD) Newsletter*, Centre for Peace and Conflict Research, Copenhague.

<sup>38</sup> BUZAN, Barry, "Is International Security Possible?" en BOOTH, Ken (ed.), *New Thinking about Strategy and International Security*, Unwin Hayman, Londres, 1990.

<sup>39</sup> WÆVER, Ole, *Security, the Speech Act: Analysing the Politics of a Word*, segundo borrador, no publicado, Center for Peace and Conflict Research, Copenhague, 1989; WALKER, R.B.J., *The Concept of Security and International Relations Theory*, trabajo no publicado, Universidad de Victoria, 1987.

<sup>40</sup> WÆVER, Ole, LEMAITRE, Pierre, TROMER, Elzbieta (eds.), *European Poliphony*, Macmillan, Londres, 1989; LEMAITRE, Pierre, "Krise und Reform in den socialistischen Staaten und das sicherheitssystem Europas" en WELLMAN, C. (ed.), *Frieden in und mit Osteuropa*, Suhrkamp Verlag, trabajo aún en prensa; "International Security", *Külpolitika: a special edition*, 1988; BALÁSZ, József, "A Note on the Interpretation of Security" en *Development and Peace*, nr. 6, 1985, ps. 143-50.

<sup>41</sup> BROWN, Neville, *The Future Global Challenge: a Predictive Study of World Security 1977-1990*, RUSI, Londres, 1977.

<sup>42</sup> SCHULTZE, Charles L., "The Economic Content of National Security Policy", en *Foreign Affairs*, 51:3, 1973, ps. 529-30.

<sup>43</sup> BALÁSZ, József, "A Note on ..." *op. cit.*, p. 146.

<sup>44</sup> BELLANY, Ian, "Towards a Theory of International Security" en *Political Studies*, 29:1, 1981, p. 102.

<sup>45</sup> HARTLAND-THUNBERG, Penelope, "National Economic Security: Interdependence and Vulnerability" en GEUSAU, Frans A.M. Alting von y PELKMANS, Jacques (eds.), *National Economic Security*, John F. Kennedy Institute, Tilburg, 1982, p.50.

<sup>46</sup> Citado en WOLFERS, Arnold, *Discord and Collaboration*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1962, p. 150.

<sup>47</sup> LOUW, Michael H.H., *National Security*, ISS University of Pretoria, 1978, la cita aparece en la nota introductoria titulada "The Purpose of the Symposium."

<sup>48</sup> LUCIANI, Giacomo, "The Economic Content of Security" en *Journal of Public Policy*, 8:2, 1989, p. 161.

<sup>49</sup> MARTIN, Laurence, "Can there be national security in an insecure age?" en *Encounter*, 60:3, 1983, p. 12.

<sup>50</sup> MROZ, John E., *Beyond Security: Private Perceptions among Arabs and Israelis*, International Peace Academy, New York, 1980, p.105 (énfasis en el original).

<sup>51</sup> Materiales de curso, National Defence College of Canada, Kingston, 1989.

<sup>52</sup> TRAGER, Frank N., y SIMONIE, Frank L., "An Introduction to the Study of National Security" en TRAGER, F.N., y KRONENBERG, P.S., *National Security and American Society*, University Press of Kansas, Lawrence, 1973, p. 36.

<sup>53</sup> ULLMAN, Richard H., "Redefining ..." *op.cit.* p. 133.

<sup>54</sup> WÆVER, Ole, "Security, The speech..." *op. cit.* ps. 5-6.

<sup>55</sup> WOLFERS, Arnold, *Discord and ...*, *op. cit.*, ps. 150.

<sup>56</sup> ELIOT, T.S., "Little Gidding" en *Collected Poems 1902-1962*, Faber and Faber, Londres, 1963, ps. 222.

<sup>57</sup> HOWARD, Michael, "Military Power and the International Order" en *International Affairs*, 40:3, 1964, ps. 407-8.

<sup>58</sup> Aunque el gran viaje pasará por la mayoría de los aspectos de las relaciones internacionales, no tocaré el tema de la guerra. Bajo condiciones de guerra, la seguridad asume una identidad principalmente militar que no se relaciona mucho

con su carácter en ausencia de la guerra. En guerra, el concepto de la seguridad se basa en una serie de factores más reducidos, y por lo general mejor entendidos, que en el caso de la paz. El tema de la seguridad durante la guerra ha disminuido, en parte por la disuasión y el empate nuclear, mientras que, paralelamente la preocupación general sobre la seguridad no ha disminuido. El problema de la seguridad nacional es una característica constante de las relaciones internacionales independientemente de que haya o no guerra: podría existir, por ejemplo, dentro del marco de una lucha de economía política como la prevista dentro de la idea soviética de una coexistencia pacífica. Por estos motivos, y también por consideraciones hacia el espacio disponible, voy a tratar la guerra como parte del problema de la seguridad nacional, pero sin examinar en profundidad el caso especial de la seguridad en condiciones de guerra.

<sup>59</sup> WALTZ, Kenneth N., *Theory of ... op. cit.*, capítulos 5 y 6; BUZAN, Barry, "Rethinking Structure" en BUZAN, Barry, JONES, Charles y LITTLE, Richard, *The Logic of Anarchy*, próxima publicación.

<sup>60</sup> AXELROD, R. Y KEOHANE, R., "Achieving Cooperation under Anarchy", JERVIS, R. "From Balance to Concert: a Study of International Security Cooperation", OYE, K., "Explaining Cooperation under Anarchy", todos en *World Politics*, 38:1, 1985; KEOHANE, Robert, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1984.

<sup>61</sup> Véase la discusión en SEGAL, Gerald (ed.), *New Directions in Strategic Studies: a Chatham House Debate*, RIIA Discussion Papers 17, 1989.

<sup>62</sup> BROWN, Neville, *The Future ... op. cit.*; ULLMAN, MATTHEWS y NYE, y LYNN-JONES, *op.cit.*, nota 32.

<sup>63</sup> SEGAL, Gerald (ed.), *New Directions ...op. cit.*; NYE, Joseph S., "The Contribution of ..." *op. cit.*

<sup>64</sup> WALTZ, Kenneth N., *Man, the State, and War*, Columbia University Press, New York, 1959. Para variaciones sobre la idea de análisis en tres niveles, véase: SINGER, David J., "The Level of Analysis Problem in International Relations", en KNORR, Klaus, y VERBA, Sidney (eds.), *The International System*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1961; WOLFERS, Arnold, "Nation-State", en SONDERMAN, F.A., OLSON, W.C., y McLellan, D.S. (eds.), *The Theory and Practice of International Relations*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1970, ps. 16-22; COX, R.W., "Social Forces, States and World Order", en *Millennium*, 10:2, 1981; y LINKLATER, Andrew, "Men and Citizens in International Relations", en *Review of International Studies*, 7:1, 1981.

<sup>65</sup> BUZAN, Barry; KEISTRUP, Morten; LEMAITRE, Pierre; TROMER, Elzbieta y WÆVER, Ole, *The European Security Order Recast: Scenarios for a post-Cold War era*, Ed. Pinter, Londres, 1990.

<sup>66</sup> KEOHANE, Robert O. y NYE, Joseph S., "Power and interdependence revisited" en *International Organization*, nº 41/4, 1987, p. 730.

<sup>67</sup> MCKINLAY, R.D. y LITTLE, R., *Global Problems and World Order*, Ed. Pinter, Londres, 1986.

<sup>68</sup> Richard Ned LEBOW todavía usa el termino "paz y estudios de seguridad" para definir un campo: 'Interdisciplinary research and the future of peace and security studies' en *Political Psychology*, nº 9/3, p. 988. Ver también JAHN, Egbert; LEMAITRE, Pierre y WÆVER, Ole, "European Security — Problems of Research on Non-military Aspects" en *Copenhagen Papers*, nº 1, Centre for Peace and Conflict Research, Copenhagen, 1987.

<sup>69</sup> BUZAN, Barry; KEISTRUP, Morten; LEMAITRE, Pierre; TROMER, Elzbieta y WÆVER, Ole, *The European Security ... op. cit.*, (cita 1); "Japan's future: old history versus new roles" en *International Affairs*, nº 64/4, 1988; "Common security, non-provocative defence and the future of Western Europe" en *Review of*

---

*International Studies*, nº 13/4, 1987; y con NAZARETH, H. O., "South Africa versus Azania: the implications of who rules" en *International Affairs*, nº 62/1, 1985/6.

<sup>70</sup> CARR, E.H., *The Twenty Years Crisis*, Ed. Macmillan, Londres, 1946, 2ª edición, p. 93.

<sup>71</sup> TOYNBEE, Arnold J., *A Study of History*, Vol. I, Ed. Dell, Nueva York, 1965, p. 296.

<sup>72</sup> JERVIS, Robert, *Perception and Misperception in International Politics*, Ed. Princeton University Press, Princeton N.J., 1976, p. 187.

<sup>73</sup> Sobre la estabilidad de jerarquías estratificadas, ver SIMON, H. A., 'The architecture of complexity' en *Proceedings of the American Philosophical Society*, nº 106, 1962.

<sup>A</sup> N.d. T.- SALT son las siglas en inglés de "Strategic Arms Limitation Talks", i.e. "Conversaciones sobre la limitación de armas estratégicas".