

MARIANO CÉSAR BARTOLOMÉ

LA SEGURIDAD INTERNACIONAL EN EL SIGLO XXI, MÁS ALLÁ DE WESTFALIA Y CLAUSEWITZ



**Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL**

Colección Investigaciones ANEPE N° 14

Copyright 2006, by: Mariano César Bartolomé

Septiembre 2006

Edita: ANEPE

Registro de Propiedad Intelectual N° 158.491

ISBN: 956-8478-11-6

(volumen 14)

ISBN: 956-8478-00-0

(Obra completa Colección Investigación ANEPE)

Diseño portada: Sección Comunicacional ANEPE

Libro "De la guerra", Tomo I. General Carlos von Clausewitz, Círculo Militar, Buenos Aires, 1968.

Suplemento "11 de septiembre de 2001. El día que nadie olvidará. Un año después", diario *El Mercurio*, 7 de septiembre de 2002.

Impreso en los talleres de Alfabeta Artes Gráficas,
que solo actúa como impresor

Derechos Reservados

Impreso en Chile / Printed in Chile

CAPÍTULO I

LA SEGURIDAD INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEA Y LA EROSIÓN DE SUS PARADIGMAS TRADICIONALES

Seguridad y amenazas

En el panorama actual de las Relaciones Internacionales, particularmente después de los acontecimientos del 11S, las cuestiones de seguridad ocupan un lugar descollante en las agendas de analistas, investigadores y funcionarios públicos. Esa jerarquización incluye un importante debate, de naturaleza casi ontológica, sobre el significado que tiene “la seguridad” en el convulsionado panorama internacional de los albores del siglo XXI.

Una primera aproximación a este tema, para despejar el interrogante planteado, indica que el vocablo “seguridad” entraña una doble significación: como “estado de cosas” y como “acción” tendiente a lograr esa situación, diferencia esta que es más nítida en idioma inglés, que discrimina entre *safety* y *security*¹. En esta línea, la seguridad sería tanto una situación ideal que en forma simplificada podría caracterizarse como de “ausencia de amenazas”, como un conjunto de medidas y políticas conducentes a ese objetivo.

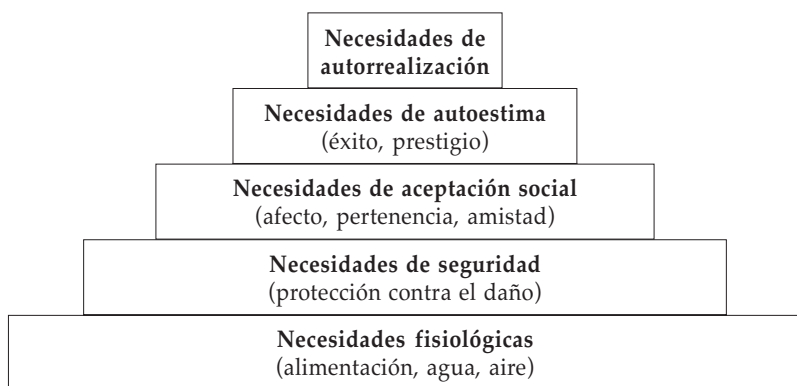
En esta línea argumental, es preciso establecer el significado y los alcances asignados al concepto “amenaza”. En este

¹ **Safety:** *being free from danger or risk. Security:* *being safe.* En COLLIN, P.: *Dictionary of Government & Politics* (2nd ed.), Peter Colling Publishing, Middlesex 1997, pp. 254 y 258. In extenso, **Safety:** *Not in danger. The state of being safe from danger or harm. Security:* *Things that are done in order to keep someone or something safe.* En LONGMAN: *Dictionary of Contemporary English* (3rd ed.), Longman Group, Suffolk 1995, pp. 1250 y 1286.

caso lo entenderemos en su sentido más amplio, es decir, como *“un conjunto de circunstancias que integradas constituyen un factor potencial de daño cierto y que bajo ciertas condiciones puede producirse”*². Esta concepción amplia de las amenazas excede la existencia o no de una voluntad hostil que las materialice; por lo tanto, engloba en sus alcances a un significado de entidad menor, el de *riesgo*, el que se diferencia del anterior en función de la existencia (o no) de una intención de generar daño.

Según lo plantea Abraham Maslow, tras las necesidades fisiológicas básicas, que hacen a la mera supervivencia, la necesidad de seguridad en tanto “estado de cosas” es la más importante para el ser humano. Así queda plasmado en la llamada “pirámide de Maslow”, que jerarquiza y ordena secuencialmente las necesidades humanas en cinco niveles (Cuadro 1).

CUADRO 1
PIRÁMIDE DE MASLOW



² LAIÑO, Aníbal: *Una aproximación teórica al concepto de Defensa*, mimeo, AGORA Centro de Estudios Internacionales, Bs. As., octubre de 1991, p. 35.

Con este contexto introductorio, a nivel internacional, el estudio de las cuestiones de seguridad como “estado de cosas” y “acción” configura el campo de análisis de la Seguridad Internacional. Entonces podríamos decir, con Mehrotra, que la Seguridad Internacional define su agenda en función de las “amenazas a un orden (entendido como reglas de juego) existente”³.

Ampliando esta idea, el foco central de la Seguridad Internacional consiste en el estudio de la violencia y el conflicto en el sistema internacional y de las amenazas a la seguridad de los Estados, incluyendo enfoques y herramientas de distintas disciplinas, entre ellas la ciencia política; economía; sociología y la historia, entre otras. La riqueza y complejidad que derivan de este abordaje multidisciplinario se incrementan cotidianamente, a partir de la interacción de cuatro factores: la constante incorporación de nuevos métodos de análisis, particularmente de las Ciencias Sociales; la exploración de nuevos períodos históricos, rompiendo cierto “encorsetamiento” que se observaba en relación a las cuestiones asociadas al conflicto Este-Oeste; el aumento cuantitativo de los centros de estudios universitarios en la materia, interconectados a escala global, terminando con el monopolio temático que otrora tenían los organismos estatales (sobre todo militares); y la proliferación de publicaciones especializadas, que facilitan el debate de ideas, la difusión del conocimiento y la transferencia tecnológica⁴.

Los paradigmas “westfaliano” y “clauswitziano”

En términos epistemológicos, cuando hablamos de “conocimiento” estamos haciendo referencia a los juicios y explicaciones que formulamos respecto a la realidad. La actividad cognoscitiva que nos permite, a través de la elaboración de abstracciones conceptuales, formular esas explicaciones sobre la realidad y poder actuar sobre ella, es la *ciencia*.

³ MEHROTRA, O.N.: “International Security and Ethnic Crisis”, *Strategic Review* XXIII:2, May 1999, pp. 325-337.

⁴ LYNN-JONES, Sean: *International Security Studies After the Cold War: An Agenda for the Future*, Belfer Center for Science and International Affairs (BCSIA), December 1991 (CIAO Working Paper).

La ciencia nos brinda conocimientos ciertos, con garantía de objetividad, empíricamente contrastables. Y, accesoriamente, nos permite establecer leyes predictivas. Así, una *ley científica* es la formulación de una predicción sujeta a determinadas condiciones y circunstancias específicas fundadas en su resistencia empírica anterior, cuya capacidad explicativa reposa en su eficacia predictiva.

Hemos formulado estas aclaraciones para postular que, desde nuestra perspectiva, históricamente imperaron en el campo de la Seguridad Internacional dos paradigmas, que facilitaron su conocimiento, permitieron actuar sobre ella y posibilitaron la formulación de leyes científicas.

El primero de estos paradigmas es el que hemos denominado “westfaliano”. Su comprensión nos obliga a recordar que, desde que comenzó a estudiarse en forma sistemática, probablemente hace más de veinte siglos (si se toma como hito de iniciación a los escritos de Tucídides sobre la Guerra del Peloponeso), las Relaciones Internacionales tendieron a concentrarse en las interacciones entre *actores soberanos*, que de esta manera se transformaron en su principal objeto de análisis. Según el momento histórico, esos actores adoptaron el formato de imperios, pueblos o ciudades-estado, entre otros.

En 1648 se registra la Paz de Westfalia, tras los tratados de Münster y Osnabruck que clausuraron la Guerra de los Treinta Años en Europa. Una contienda librada en nombre de la religión entre protestantes y católicos con una ferocidad tal, que daría lugar a los primeros intentos por regular los conflictos armados. Correspondió a Hugo Grocio, sobre quien volveremos en el Capítulo VI, la paternidad de estas iniciativas, razón por la cual es considerado uno de los padres del Derecho Internacional.

Desde ese momento, el Estado se consolida como actor virtualmente único del tablero internacional, jerarquía esta que obedece a que no habría otro tipo de entidad capaz de satisfacer tres atributos clave: soberanía, reconocimiento de su “estabilidad” y control de territorio y población. Esta situación se plasma claramente en el precepto “*rex est imperator in regno suo*” (el

rey es emperador en su reino), por el cual no existe autoridad más alta que la del gobernante (monárquico o republicano) y todos los gobernantes son independientes entre sí.

Así se entiende que en un tablero internacional westfaliano la seguridad en tanto “estado de cosas” pudiera ser comprendida, en una primera aproximación, como una meta negativa: en palabras de Nye, una situación ideal caracterizada por la *ausencia de amenaza al Estado*. Esta definición de Nye coincide con la que elaborara Arnold Wolfers, uno de los principales analistas del período posterior a la Segunda Guerra Mundial, para quien la seguridad tenía dos significaciones básicas: por un lado, *libertad de riesgos y peligros*; por otra parte, *libertad de dudas, ansiedad o miedo*.

Resulta obvio que, en un escenario internacional de impronta estadocéntrica, la fuente de amenaza de un Estado no es otra que un actor de su misma naturaleza. Hartmann, en esta línea teórica, señaló con razón que la seguridad de un Estado siempre será relativa, en tanto los demás Estados continúen existiendo⁵. En esta perspectiva la dinámica de la seguridad, en tanto conjunto de medidas y políticas orientadas a lograr la situación de ausencia de amenaza, se planteó en términos interestatales y se articuló a través de las políticas exteriores.

Las políticas exteriores constituyen la forma de interacción de los actores estatales en el modelo westfaliano y se basan, en última instancia, en una previa definición de intereses (si los mismos no están definidos e identificados, entonces no puede hablarse de política exterior), entendidos como *aquello que los Estados procuran, o podrían, proteger o lograr frente a otros Estados*. De esta manera, podría esbozarse una definición primaria de la política exterior: *una selección de intereses nacionales, presumiblemente formulados de modo tal que constituyan un todo lógicamente coherente que, luego, se pone en práctica*⁶.

⁵ HARTMANN, Frederick: *Las Relaciones Internacionales*, IPN, Buenos Aires 1986, p. 13.

⁶ HARTMANN, Frederick: *Las Relaciones Internacionales*, IPN, Buenos Aires 1986, pp. XXIV y XXV.

Que la mencionada definición sea primaria y no definitiva obedece a que los intereses seleccionados para su formulación en la política exterior del Estado no necesariamente se plasman en la misma de manera automática. Por el contrario, previamente tiene lugar un proceso por el cual esos intereses se compatibilizan con la cantidad y calidad de medios y recursos estatales que los pueden respaldar, factores estos que hacen al poder estatal y que constituyen su capacidad.

Teniendo en cuenta la capacidad del Estado podemos obtener una definición más precisa acerca del significado de la política exterior, que es la que adoptaremos como propia: *“el conjunto de acciones que el Estado produce hacia el ambiente internacional, en función de sus intereses y capacidades”*⁷.

Es un contexto internacional de naturaleza anárquica, donde la ausencia de una autoridad supraestatal capaz de sancionar una norma y hacerla cumplir de manera efectiva obliga a los Estados a velar por sus propios intereses (“principio de autoayuda”), comenzando por el de la misma existencia (“principio de supervivencia”), las amenazas son la resultante de los conflictos que surgen de la interacción de los Estados. De manera extremadamente simplificada, entendemos aquí a un conflicto como *“una interacción antagónica que surge cuando hay dos aspiraciones para lograr una misma cosa, u objeto social”*.

De lo que hasta aquí se ha expuesto, vemos que a partir de la Paz de Westfalia se configura un sistema internacional donde la seguridad, como objetivo a lograr, reconoce al Estado en un doble rol de objeto y sujeto; en tanto, como medidas y políticas, la seguridad se plantea en términos interestatales y se articula a través de las políticas exteriores. Resta agregar que el empleo del poder militar, en el marco de la política exterior, constituía la principal herramienta con que contaban los Estados para lograr y preservar su seguridad.

⁷ DALLANEGRA PEDRAZA, Luis: “La problemática del orden”, en Luis Dallanegra Pedraza et al.: *Geopolítica y Relaciones Internacionales*, Pleamar, Buenos Aires 1981, pp. 6-7.

Nuevamente podemos citar a Hartmann, cuando al hablar de la relación que se establece en el plano estatal entre el instrumento militar y la seguridad, postula que los Estados desean más la seguridad que la paz en sí misma, por lo cual no vacilan en recurrir a la guerra para alcanzar y mantener a la primera. Desde esta perspectiva, cobra sentido el axioma “*la paz es un subproducto de la seguridad*”⁸.

Remontándonos en la historia, el militar e historiador Tucídides, en su relato de la Guerra del Peloponeso (431-404 aC) que enfrentó a Atenas y Esparta, expone de manera clara el papel del instrumento militar en la vida de las unidades políticas soberanas, en ese caso las ciudades-Estado de Grecia (*Hellas*) que ocupaban la zona meridional de los Balcanes y los archipiélagos de los mares Egeo, Adriático y Mediterráneo Oriental.

En esa obra, Tucídides postula que la conducta humana es guiada por tres factores: miedo (*phobos*), interés propio (*kerdos*) y honor (*doxa*). Estos aspectos de la naturaleza humana provocan inestabilidades y guerras, características de la condición humana (*anthropinon*). Y el ejemplo más contundente es el llamado “Diálogo de los melios”, es decir, la justificación que esgrimen los atenienses ante los habitantes de la isla de Melos, al momento de intentar ocuparla militarmente: “*los poderosos dominan y los débiles ceden*”⁹.

Unos diez siglos más tarde, Maquiavelo, escribiendo en épocas en que comienza a teorizarse sobre el Estado moderno (*Stato*)¹⁰, ratifica el papel del instrumento militar en la vida de

⁸ HARTMANN, *op. cit.*, pp. 13-14.

⁹ A través del “Diálogo de los melios”, la Guerra del Peloponeso es estimada la primera pieza del pensamiento conocido como Realismo, que considera al poder como elemento basal de las relaciones entre actores soberanos. Al mismo tiempo, esa obra es tomada en cuenta como antecedente de otro de los presupuestos realistas: el balance de poder, como herramienta para mantener la estabilidad general del sistema.

¹⁰ Recordemos que entre los siglos XIV y XVI, en forma simultánea al inicio del Renacimiento y la decadencia del orden medieval, comienza a consolidarse en Italia un sistema de pequeños Estados, en los cuales florecieron las artes y ciencias, recuperándose la lectura de los autores griegos y romanos, que habían sido

ese actor, diciendo que los príncipes que se valen por sí mismos son “los que pueden por gran abundancia de hombres o de dinero reunir un ejército adecuado y dar batalla campal a cualquiera que le venga a atacar”¹¹. El célebre florentino agrega, en otro momento:

“Un príncipe no debe tener más objetivo ni más preocupación, ni dedicarse a otra cosa que no sea la guerra y su organización y estudio; porque este es el único arte que compete a quien manda, y encierra tanta virtud, que no solo mantiene en el poder a los que son príncipes por nacimiento, sino que muchas veces también hace que los hombres particulares alcancen esa categoría. Porque se observa que los príncipes cuando han pensado más en los refinamientos que en las armas, han perdido su Estado. Y el motivo fundamental de que lo pierdas es descuidar este arte; y el motivo que hace que lo adquieras es ser experto en él”¹².

Poco más de un siglo después, Thomas Hobbes en su *Leviathan* (1651) se manifestaba en sentido similar, diciendo en el cap. XIII de esa obra:

“En todo momento, los reyes y las personas que detentan la autoridad soberana están, a causa de su independencia, en una continua sospecha y en la situación y postura de los gladiadores, sus armas levantadas y los ojos de cada uno fijados en los del otro; me refiero a los fuertes, a las guarniciones, a los cañones que tienen en la frontera de sus reinos, y a los espías que mantienen continuamente en el interior de sus vecinos; cosas todas ellas que constituyen una actitud de guerra”¹³.

mantenidos vivos por los musulmanes en el Mundo Islámico. En esta época, los italianos comenzaron a concebir al *Stato*, cuyos ejemplos más notorios fueron Venecia, Florencia, Milán y los Estados papales. El modelo más recurrente era el de una ciudad y sus alrededores, e incluso territorios lejanos, como fue el caso veneciano.

¹¹ MACHIAVELLI, Niccoló: *El Príncipe*, Centro Editor de Cultura, Buenos Aires 2003, p. 62 (Capítulo X: “Quomodo omnium principatuum vires perpendi debeant”, “De qué forma se deben medir las fuerzas de todos los principados”).

¹² *Ibidem*, p. 81 (Capítulo XIV: “Quod principem deceat circa militiam”, “De lo que corresponde al príncipe en relación con la milicia”).

¹³ MERLE, Marcel: *Sociología de las Relaciones Internacionales*, Alianza Editorial, Madrid 1991, p. 34

Pese al carácter prewestfaliano de Tucídides y Maquiavelo, y westfaliano de Hobbes, los tres autores ponen de manifiesto un rasgo característico del sistema internacional que surge tras la Guerra de los Treinta Años: la guerra es el máximo estadio de uso del instrumento militar por parte de los Estados. El estudio de este fenómeno y sus implicaciones en el terreno histórico y sociológico le reconoce un lugar preponderante a Karl von Clausewitz, autor del famoso “De la Guerra” (*Vom Kriege*), publicado en 1832 luego de su muerte.

La definición más famosa de este militar prusiano, “*la guerra es la continuación de la política por otros medios*”, indica que la guerra, en un sistema estadocéntrico, es un instrumento legítimo de la política, por tanto, en una herramienta al servicio de los más altos intereses de un Estado¹⁴. O expresado de otro modo, el propósito político es el objetivo, mientras que la guerra es el medio.

La mención de Clausewitz nos permite introducir el segundo paradigma que imperó históricamente en el ámbito de la Seguridad Internacional. Ese segundo paradigma es, precisamente, el “clausewitziano”, a través del cual hacemos referencia a la forma del empleo del instrumento militar por los Estados; en otras palabras, a la fisonomía de la guerra.

El pensamiento clausewitziano tuvo una fuerte influencia de las guerras napoleónicas. En su visión, la Revolución Francesa transformó repentinamente a la guerra en una preocupación de toda la ciudadanía, que incursionó en un ámbito hasta entonces reservado a gobernantes y militares; las guerras se transformaron así en “nacionales”, con el pueblo en armas y la participación de toda la nación (esto sería un anticipo de las ideas de “guerra total” de Ludendorff)¹⁵. Para Clausewitz, la contundencia de los ejércitos napoleónicos estuvo asociada a la conjunción de tres elementos interdependientes y con obje-

¹⁴ PARDO RUEDA, Rafael: *La Historia de las Guerras*, Vergara, Bogotá 2004, p. 23.

¹⁵ MEIRA MATTOS, Carlos de: *Estrategias militares dominantes*, Pleamar, Buenos Aires 1986, p. 23.

tivos complementarios, que identificó como el núcleo de su teoría sobre la guerra: el Estado (la política), el ejército y el pueblo¹⁶.

Así, el paradigma clausewitziano refiere a su famosa forma de guerra *trinitaria*, por sus tres componentes esenciales: un gobierno que representa al Estado, encarna la “racionalidad”, monopoliza la fuerza y la emplea contra otros Estados; un ejército organizado, fuerza “no racional” y “volitiva” que ejecuta la violencia bajo control del Estado; y un pueblo donde encarnan las “fuerzas irracionales” y “pasionales” (odio, enemistad, venganza, etc.) y que permanece al margen de las acciones armadas, salvo que sea incorporado al instrumento militar a través de la movilización¹⁷.

Queda fuera de duda que el paradigma clausewitziano, con su forma trinitaria de guerra, presupone que esta se manifiesta en términos interestatales, excluyendo de los alcances de esta definición a otras formas de conflicto armado que no estén protagonizadas por Estados¹⁸. Esta limitación no es invalidada por los conceptos de Clausewitz respecto a “la niebla de la guerra”; a que las guerras difieren en carácter, según los motivos y circunstancias a las que obedecen; y a que “la guerra es un camaleón”.

De esta manera, el paradigma clausewitziano solo puede interpretarse dentro de los límites que impone el paradigma westfaliano. El Cuadro 2 presenta gráficamente los paradigmas westfaliano y clausewitziano a los que hemos hecho referencia.

¹⁶ PARDO RUEDA, *op. cit.*, p. 22.

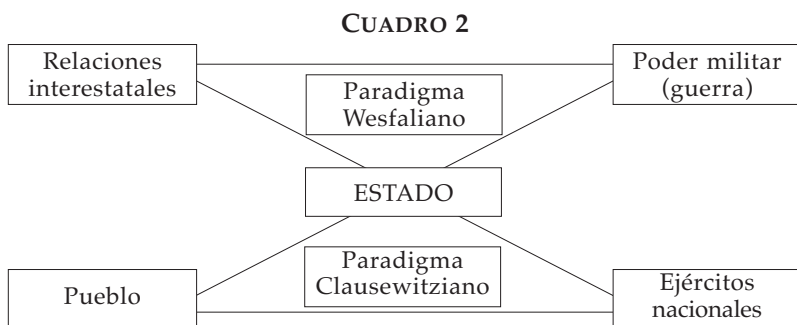
¹⁷ VAN CREVELD, Martín: *The Transformation of War*, Free Press, New York 1991, pp. 33 y ss.

¹⁸ Existen, no obstante, interpretaciones de Clausewitz que aplican su pensamiento a actores no estatales que protagonizan conflictos armados contemporáneos. Un ejemplo, aplicado al caso de las FARC colombianas, es el excelente trabajo de TORRIJOS, Vicente: “El poder y la fuerza”, Fuerzas Armadas LX:195, junio 2005, pp. 28-39

Vigencia y erosión del paradigma westfaliano

Aproximadamente hasta los albores de la década del 70, es decir, durante los primeros veinticinco años de vigencia de la Guerra Fría, los análisis y desarrollos en el campo de la Seguridad Internacional estuvieron signados por una fuerte impronta westfaliana. Dicho de otro modo, el Estado monopolizaba los roles de sujeto y objeto de la Seguridad; producto de ese monopolio, en el sistema internacional las cuestiones de Seguridad se expresaban a través de relaciones interestatales; finalmente, la condición de un Estado en materia de Seguridad estaba asociada, casi con exclusividad, al poder militar.

Dos conceptos de uso cotidiano en el campo de las Relaciones Internacionales, *poder duro/blando* y *alta/baja política*, ayudan a comprender más cabalmente esas características distintivas de la Seguridad Internacional durante la Guerra Fría. Como se observa en el Cuadro 3¹⁹, en tiempos del conflicto Este-Oeste la Seguridad del Estado, interpretada desde el prisma teórico realista, estaba asociada al *poder duro* y constituía una cuestión de *alta política*, mereciendo un tratamiento prioritario por parte de los más importantes niveles del gobierno. Por el contrario, las cuestiones vinculadas a los *poderes blandos* no calificaban como temas de Seguridad, quedando relegados jerárquicamente al campo de la *baja política*.



¹⁹ WILLETTS, Peter: "Transnational actors and International Globalization in Global Politics", en John BAYLIS & Steve SMITH (eds.): *The Globalization of World Politics*. Oxford University Press, Oxford 1997, p. 305.

CUADRO 3
DISTINCIÓN ENTRE ALTA Y BAJA POLÍTICA
(CONCEPCIÓN REALISTA DE LA GUERRA FRÍA)

	ALTA POLÍTICA	BAJA POLÍTICA
CUESTIÓN POLÍTICA	Paz y Seguridad	Economía, tecnología, cuestiones sociales, Derechos Humanos
DECISORES	Jefes de gobierno y principales ministros	Ministros de menor jerarquía y otros funcionarios
INVOLUCRAMIENTO DE ACTORES NO GUBERNAMENTALES	Mínima o inexistente	Amplia
TIPO DE SITUACIÓN GENERADA	Alta prioridad (potencial de crisis)	Baja prioridad (rutina)

La asociación de la Seguridad Internacional al *poder duro*, a partir de la adopción global de concepciones estratégicas emanadas de los principales polos del sistema internacional (sobre todo EE.UU.), se explica tanto en la propia naturaleza como en los riesgos inherentes de la contienda interhegemónica: la multiplicación (proliferación horizontal) de conflictos armados en cualquier punto del planeta, susceptibles de escalar (proliferación vertical) a una guerra nuclear global que pusiera en riesgo la misma supervivencia de la especie humana.

Así, los conceptos *seguridad* y *poder militar* quedaron íntimamente asociados en el pensamiento estratégico de EE.UU. en particular, y de Occidente en general, en una relación que impregnó los aspectos y cuestiones más diversas, y que se extendió a cada rincón de su área de influencia.

Involuntariamente, la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) coadyuvó a la militarización de la agenda de la Seguridad Internacional, al vincular implícitamente la seguridad al poder militar. Ese documento consagra en su artículo 1° como propósito básico de la entidad el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales; sin embargo, a lo largo del

articulado subsiguiente, ambos conceptos serán generalmente asociados a agresiones armadas o amenazas del uso de la fuerza. Más aún, la idea de agresión que maneja la ONU está íntimamente asociada al uso del poder militar. Su Res 3314/74 define a la *agresión* como el uso de la fuerza armada por parte de un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en alguna forma contraria a la Carta de la entidad.

En definitiva, la militarización de la agenda de la Seguridad Internacional fue, con raras excepciones, el rasgo dominante de las doctrinas estratégicas vigentes durante cerca de cuatro décadas. Quienes adherían a esta óptica rechazaban todo intento de redefinirla, argumentando que cualquier eventual modificación de la agenda de seguridad destruiría la coherencia intelectual que se registraba en este campo de análisis²⁰.

Desde nuestro punto de vista, el ejemplo más acabado de esta óptica es Stephen Walt, cuya definición de seguridad se refiere a “*el estudio de la amenaza, uso y control de la fuerza militar*”²¹.

Los paradigmas westfaliano y clausewitziano comenzaron a erosionarse a partir de principios de la década del 70. La descripción secuencial y cronológica de ese proceso se inicia con la aparición, en el plano teórico de las Relaciones Internacionales, de nuevos conceptos y abordajes desde la vertiente teórica del liberalismo, que contemplaron en sus enfoques a otro tipo de actores amén del Estado. Estos enfoques “pluralistas” tienen su punto de partida en 1971, cuando Keohane y Nye carataron como transnacional a todo “*movimiento de elementos tangibles o intangibles a través de las fronteras estatales, en el cual al menos uno de los actores involucrados no pertenece a gobierno u organismo internacional alguno*”²².

²⁰ DEL ROSSO, Stephen: “The Insecure State (What Future for the State?)”, *Daedalus* 124:2, Spring 1995.

²¹ WALT, Stephen: “The Renaissance of Security Studies”, *Mershon International Studies Review* 41 (1991), pp. 211-39.

²² KEOHANE, Robert y Joseph NYE (eds.): *Transnational Relations and World Politics*, Harvard University Press, Cambridge (MA) 1971, p. 332.

Apenas un año después, Oran Young postuló que lo que define a un actor internacional como tal no es el ejercicio de soberanía ni el control de territorio, atributos propios del Estado, sino la *autonomía* (en tanto no subordinación total a otro actor) y la *influencia* (en tanto participación en relaciones de poder). A estas dos características se agregaría una tercera, la *representatividad*, para conformar el conjunto de cualidades que definen a un actor de la política internacional, desde el punto de vista pluralista²³ (Cuadro 4).

CUADRO 4
CONCEPCIÓN PLURALISTA DE UN ACTOR INTERNACIONAL

CUALIDAD	SIGNIFICADO
Autonomía	Grado de libertad de acción que posee un actor en la búsqueda de su/s objetivo/s.
Representatividad	Entidad/es que el actor representa.
Influencia	Capacidad del actor de “marcar una diferencia” en determinado contexto y en relación a una cuestión específica.

La aparición y difusión de los planteos pluralistas, y del concepto de transnacionalidad en ese marco, tuvieron un doble impacto en el paradigma westfaliano. El primero consistió en incorporar al campo de análisis de la Seguridad Internacional a nuevos actores de jerarquía no estatal, extremadamente heterogéneos entre sí (terroristas, traficantes, criminales, fundamentalistas religiosos, insurgentes, etc.), protagonistas de amenazas no militares al Estado. El segundo, fue poner en entredicho que las cuestiones de Seguridad solo se planteaban en términos interestatales, indicando la existencia de amenazas cuyo potencial de daño alcanza, y cuya resolución exige, la acción concertada de más de un Estado.

²³ Las obras mencionadas son YOUNG, Oran: ‘The Actors in World Politics’, en James ROSENAU & M. EAST (eds.): *The Analysis of International Politics*, 1972; y HOCKING, Brian y Michael SMITH: *World Politics*, Harvester Wheatsheaf. Hollis, New York

Nuevamente se registraron fuertes embates teóricos al paradigma westfaliano a fines de los años 70, y otra vez buena parte de la responsabilidad le cupo a Keohane y Nye. Basándose en sus estudios sobre transnacionalidad, estos académicos profundizaron sus análisis y elaboraron el concepto de Interdependencia Compleja, clasificable teóricamente dentro del institucionalismo liberal en general, y del neofuncionalismo en particular.

En lo que se refiere al tema de la Seguridad, la interdependencia compleja tenía dos postulados clave. El primero de ellos indicaba que cuestiones de naturaleza no militar, como la economía, pueden adquirir igual o mayor relevancia estratégica que temas asociados al poder duro; en palabras de los autores, *“la noción tradicional (militar) de Seguridad Nacional se volvió ambigua”*. El segundo postulado, en tanto, señalaba que las armas no son un recurso efectivo para resolver ciertos problemas, por ejemplo algunos de naturaleza económica.

La bandera enarbolada en ese entonces por esos dos académicos, según la cual cuestiones no militares pueden equiparar en importancia estratégica a las militares, tuvo un fuerte impulso desde otras tres procedencias: en primer lugar, desde planteos teóricos encuadrados en lo que se conoce como Realismo Existencial; en segundo término, desde los mencionados estudios sobre Paz y Conflicto; por último, impensadamente, desde el ámbito del medio ambiente.

El Realismo Existencial es un concepto empleado por Robert Lieber, decano del Departamento de Gobierno de la Universidad de Georgetown, en el sentido de *“el realismo tal cual existe en la realidad”*. La idea es que el realismo, lejos de constituir una *“ley de acero”*, debe servir como aproximación a la realidad fáctica, donde la teoría se contrasta con los hechos²⁴.

1990. Citadas en GEERAERTS, Gustaaf: *“Analyzing Non-State Actors in World Politics”*, Centrum voor Polemologie - Centre for Peace & Security Studies, Vrije Universiteit Brussel, *POLE Paper* 1:4, october 1995.

²⁴ LIEBER, Robert: *“Existential Realism after the Cold War”*, en *Strategy And Force Planning Faculty: Strategy and Force Planning*. Naval War College, Newport 1997, pp. 63-77.

Desde la perspectiva realista existencial, recordemos que Stanley Hoffmann postuló la “no fungibilidad del poder”. Esta idea indicaba que aunque el poder militar es la última *ratio* de los Estados, y componente esencial del paradigma westfaliano, su aplicabilidad está severamente restringida, debido a la fragmentación del sistema internacional en sentido vertical (de acuerdo al tipo de poder) y horizontal (en subsistemas regionales). La fragmentación del sistema internacional obedece a que en su seno coexisten diferentes jerarquías y estructuras (“*heterogeneidad estructural*”), en función de diferentes tipos de poder²⁵.

Profundizando la línea argumental de Hoffmann, el empleo del instrumento militar como medio de obtener seguridad no solo adolecía de severas restricciones en su aplicabilidad, sino que se había vuelto en extremo oneroso. Este encarecimiento no solo se registraba en términos absolutos, sino también relativos, ya que los costos de las armas como medio para obtener seguridad eran superiores a otras alternativas “blandas” disponibles, como las comunicaciones, el accionar en foros multilaterales y el poder económico.

Esta limitación evidenció los errados resultados que puede proporcionar una ecuación de poder estatal que se base en la fuerza militar, siendo que un cálculo de ese tipo puede brindar una estimación teórica del poder que en modo alguno representa el poder “realmente empleable” por un Estado. Se configura así una brecha entre el poder teórico del Estado y sus verdaderas capacidades para alcanzar sus metas, que se ampliará cada vez más en la medida en que el analista soslaye (o ignore) la naturaleza cambiante del poder mundial.

En cuanto a los estudios de Paz y Conflicto, cuyos antecedentes se registran en las décadas del 40 ó 50, en su seno Johann Galtung y otros teóricos neomarxistas (sobre todo Robert Cox) instalaron progresivamente en el ámbito de las Relaciones Internacionales la necesidad de reformular el concepto “paz”.

²⁵ HOFFMANN, Stanley: *Janus and Minerva. Essays in the Theory and Practice of International Politics*. Westview Press, Boulder & London 1987, pp. 122-148.

Según Galtung, esta debía extender sus alcances más allá de la mera “ausencia de guerra” (denominada “paz negativa”) para incluir una eliminación de todas las formas de “*violencia estructural*”, entendiendo como tal las formas de dominación interestatales, o entre Estados y ciudadanos. Y desde esta perspectiva, en la cual la superación de la violencia estructural configura una “paz positiva” (vg. sólida, estable, duradera), las temáticas socioeconómicas no podían ser excluidas de los análisis de la seguridad de Estados y ciudadanos²⁶.

Un ejemplo elocuente de este enfoque es la encíclica *Populorum Progressio* del 26 de marzo de 1967, en la cual la Iglesia Católica materializó el compromiso asumido en el Concilio Vaticano II de enfocar su atención en aquellos pueblos que se esforzaban por desarrollarse y elevar su nivel de vida. Desarrollo este que la perspectiva papal diferenciaba en dos esferas, una primera referida al desarrollo integral del hombre y una segunda relacionada con el desarrollo solidario de la Humanidad.

La encíclica alertó que una gran porción de la Humanidad no podía materializar su aspiración de vivir en condiciones dignas de salario, salud, educación, vivienda, etc. Y agregaba que la persistencia o agravamiento de esta situación entrañaba el riesgo de inestabilidades políticas y otras manifestaciones polemológicas, basadas en el rechazo a las malas condiciones de vida. En síntesis, *Populorum Progressio* sostuvo que el combate a la miseria y la lucha por el desarrollo no solo equivalían a la promoción de un mayor bienestar material y espiritual, sino también a la consolidación de la paz. En palabras de Pablo VI, la paz no es solo ausencia de guerra, sino vigencia de un orden justo, por lo cual “*el desarrollo es el nuevo nombre de la paz*”²⁷.

²⁶ De acuerdo a GALTUNG, Johan: *Peace: Research, Education, Action. Essays in Peace Research Vol. I*, Christian Ejlers Forlag, Copenhagen 1975. En MOLLER, Bjørn: *The Concept of Security. The Pros and Cons of Expansion and Contraction*. COPRI, Working Paper N° 20 / 2000.

²⁷ *Populorum Progressio*. Carta encíclica de S.S. Pablo VI sobre el desarrollo de los pueblos, Ediciones Paulinas, Buenos Aires 1967.

Respecto a los aportes desde el campo ambiental, fueron especialmente importantes los trabajos *Redefining National Security*, publicado en 1977 por Lester Brown, titular del *World Watch Institute*, y el casi homónimo *Redefining Security* de Richard Ullman, seis años después. Brown sostuvo que entre las amenazas a la seguridad de los Estados debían incluirse el cambio climático, la erosión de los suelos, la escasez alimentaria y la deforestación. Y Ullman, en sentido similar, arguyó que lo que definía a una acción o secuencia de eventos como “amenaza” a la seguridad no era su naturaleza militar o no, sino su capacidad de afectar drásticamente y en un lapso relativamente próximo la calidad de vida de la población, o de reducir el abanico de opciones políticas del Estado, o de otros actores (personas, grupos, corporaciones, etc.) que interactuaran con el mismo²⁸.

En conjunto, la aparición y aplicación al campo de la Seguridad Internacional de los enfoques teóricos del pluralismo, la transnacionalidad, la interdependencia compleja y la violencia estructural, así como los embates revisionistas generados desde la esfera ambiental, tornaron tan evidente la insuficiencia del paradigma westfaliano, que esa situación fue reconocida por la ONU.

En 1986, el organismo emitió el informe “Los Conceptos de Seguridad” (Documento A/40/553) en el cual, aunque mantiene un enfoque estadocéntrico de la seguridad, la desmilitariza y confirma su multidimensionalidad. En concreto, para la ONU la seguridad en el plano interestatal es: “Una condición en la que los Estados consideran que no hay peligro de un ataque militar, presión política ni coerción económica, por lo que pueden proseguir libremente su desarrollo y progreso propios”.

En esta línea de pensamiento, la seguridad como “acción” se descompone, en términos metodológicos, en *conceptos* y *políticas*. Los *conceptos de seguridad* son las diferentes bases en que confían

²⁸ Hacemos referencia a BROWN, Lester: “Redefining National Security” *WorldWatch Institute Paper* N° 14, Washington DC, October 1977; y ULLMAN, Richard: “Redefining Security”, *International Security* 8:1, Summer 1983, pp. 129-153.

para su seguridad las personas, los Estados y la comunidad internacional en general; comprenden y combinan diferentes elementos como la capacidad militar, el poderío económico, el desarrollo social, el progreso de la ciencia y la tecnología, y la cooperación mediante el uso de la diplomacia bilateral y multilateral. A su vez, las *políticas de seguridad* traducen los conceptos de seguridad en medidas instrumentales concretas.

No podemos dejar de mencionar, en este repaso a la erosión del paradigma westfaliano, un aporte de singular importancia registrado a principios del decenio del 90 y correspondiente a Buzan, quien podría ser calificado como un realista existencial. En la línea planteada más de dos décadas antes por Keohane y Nye, este teórico tipificó dos nuevos tipos de actores de la Seguridad Internacional, a partir de la flexibilización de la concepción estadocéntrica: las *subunidades* y los *individuos*.

Las *subunidades* consisten en grupos organizados de individuos que operan en el interior de las unidades –entendidas como Estados– y que buscan afectar la conducta de las mismas; una organización criminal, o un grupo terrorista, encajarían en esta categoría. Los individuos, en tanto actores de la Seguridad Internacional, podrían serlo desde el momento en que desafían el poder del Estado (“subversivos”); apoyan intereses extranjeros (“quinta columna”); influyen sobre las políticas gubernamentales (opinión pública y “elites”); o, finalmente, ejercen el poder como gobernantes²⁹.

Además, Buzan estableció nuevos niveles de agregación para el abordaje de los problemas de seguridad: la *región*, entendida como un territorio compuesto por dos o más Estados; la *subregión*, parte de una región que involucra a más de un Estado o porciones de diferentes Estados; finalmente la *micro-región*, como área que se despliega dentro de los límites de un Estado.

²⁹ BUZAN, Barry: *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Lynne Rienner Publishers, Boulder (CO) 1991, pp. 52-55.

En síntesis, desde principios de los años 70 el campo de análisis de la Seguridad Internacional experimentó un intenso proceso de complejización, resultante de la progresiva erosión del paradigma westfaliano. El Cuadro 5 condensa estos cambios.

CUADRO 5
COMPLEJIZACIÓN DE LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

	GUERRA FRÍA	POST-GUERRA FRÍA
SUJETO	Estado	Estado Actores no estatales
OBJETO	Estado	Estado Sociedad Individuos
TIPO DE RELACIÓN	Interestatales	Interestatales Transnacionales
PODER ASOCIADO	Poder duro	Poder duro Poderes blandos

La erosión del paradigma westfaliano desde el reflectivismo

El análisis de la erosión del paradigma westfaliano que hemos efectuado está basado en los enfoques teóricos tradicionales de las Relaciones Internacionales, que giran en torno al Estado, considerado el único (realismo) o el más importante (liberalismo) actor del sistema internacional. Incluso los aportes de Hoffmann y Buzan, encuadrables dentro del realismo existencial, revelan una fuerte impronta estadocéntrica.

Frente a este estado de cosas, han surgido nuevos conceptos aplicables al campo de la Seguridad Internacional, cuyos adherentes piensan en términos diferentes a los realistas y liberales, a los que denominan indistintamente “racionalistas”, en sentido algo peyorativo. Estos nuevos enfoques, que se engloban bajo el rótulo de “reflectivismo” o “postpositivismo”, concentran su atención en torno a dos ejes básicos: los temas que