

FARID KAHHAT

SEGURIDAD



UNA INTRODUCCIÓN CRÍTICA

INTERNACIONAL



Fondo Editorial PUCP

SEGURIDAD INTERNACIONAL
UNA INTRODUCCIÓN CRÍTICA

Fondo Editorial PUCP

Fondo Editorial PUCP

Farid Kahhat

SEGURIDAD INTERNACIONAL
UNA INTRODUCCIÓN CRÍTICA



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ
Centro Bibliográfico Nacional

327.172 Kahhat, Farid, 1959-
K16 Seguridad internacional: una introducción crítica / Farid Kahhat.--
1a ed.-- Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo
Editorial, 2019 (Lima: Aleph Impresiones).
213 p.: il.; 21 cm.

Bibliografía: p. 201-213.
D.L. 2019-10840
ISBN 978-612-317-511-5

1. Seguridad internacional - Ensayos, conferencias, etc. 2. Relaciones
internacionales 3. Guerra 4. Terrorismo I. Pontificia Universidad
Católica del Perú II. Título

BNP: 2019-112

Seguridad internacional. Una introducción crítica

© Farid Kahhat, 2019

© Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2019

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

feditor@pucp.edu.pe

www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: agosto de 2019

Tiraje: 700 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2019-10840

ISBN: 978-612-317-511-5

Registro del Proyecto Editorial: 31501361900835

Impreso en Aleph Impresiones S.R.L.

Jr. Risso 580, Lima - Perú

ÍNDICE

¿Qué es la seguridad?	9
1. «Securitización»	15
2. Tema de análisis: tendencias de la violencia política a escala mundial	25
Realismo y seguridad internacional	29
1. El principio organizador del sistema internacional	31
2. El grado de diferenciación funcional en el sistema internacional	33
3. La distribución de capacidades en el sistema internacional	35
4. Poder y balance de poder: algunas precisiones conceptuales	37
5. Temas de análisis	40
Liberalismo y seguridad internacional	51
1. Las instituciones internacionales	52
2. La paz democrática	60
3. La interdependencia económica	67
4. Temas de análisis	72
Constructivismo y seguridad internacional	81
1. La socialización en normas como fuente de preferencias	81
2. La socialización en normas como fuente de explicaciones causales: las comunidades epistémicas	85
3. La socialización en normas como fuente de significados	92
4. Temas de análisis	94
Teoría de juegos y seguridad internacional	109
1. ¿Cuándo hay guerras entre actores racionales?	109
2. Teoría de juegos y conflictos armados	115
3. Temas de análisis	123

Derecho y seguridad internacional	133
Psicología, neurociencia y seguridad internacional	145
Tema de análisis: lecciones de la psicología para controversias limítrofes	154
Racionalidad acotada y grandes organizaciones	159
El interés nacional: un concepto elusivo	167
Terrorismo: definición y falacias	181
Temas de análisis	187
Bibliografía	201

Fondo Editorial PUCP

¿QUÉ ES LA SEGURIDAD?

En su acepción más simple, la seguridad es la ausencia de amenazas. Es una acepción acertada pero insuficiente, puesto que no establece qué (o quién) es objeto de una amenaza; qué (o quién) representa una amenaza y cómo o a través de qué medios se debería enfrentar una amenaza. La forma en que los estudios de seguridad definieron tradicionalmente esos asuntos deriva de la máxima atribuida a Sun Tzu, un general chino del siglo VI a.C., según la cual «el arte de la guerra es de vital importancia para el Estado. Es una cuestión de vida o muerte, un camino que lleva a la seguridad o a la ruina».

Es decir, el objeto de referencia —como se denomina en los estudios de seguridad al actor objeto de una amenaza— es el Estado. Y la mayor amenaza que este puede enfrentar, dado que pone en riesgo su propia existencia, es la guerra. A su vez, la amenaza de una guerra que conduzca a la desaparición de un Estado suele provenir de las fuerzas armadas de otros Estados, por lo que neutralizar ese tipo de amenazas puede requerir el empleo de todos los medios a disposición de un Estado y, en particular, el empleo de la fuerza.

Tras la Segunda Guerra Mundial, esa perspectiva de la seguridad fue tomada por la teoría realista, y podría resumirse de la siguiente manera:

Cuadro 1. Concepción realista de la seguridad

Objeto de referencia	Estado
Fines	Existencia Control territorial Autonomía política
Amenazas	Militares Externas Estados
Medios	Militares

Ahora bien, la capacidad de persuasión de una teoría depende en parte de qué tan plausible parezca su explicación de la política internacional en un momento dado en el tiempo. Por ejemplo, una teoría como el realismo, centrada en el balance de poder y los conflictos de interés entre Estados, parecía particularmente apta para explicar el periodo histórico conocido como la Guerra Fría. Es decir, un periodo caracterizado por los antagonismos propios de un orden político bipolar en el que, por añadidura, las dos grandes potencias del sistema internacional eran rivales ideológicos que poseían armas nucleares.

Imaginemos ahora que usted viaja en el tiempo hasta enero de 1989 y alguien hubiera hecho la siguiente predicción en una reunión en la cual se encontraban reunidos los académicos más renombrados en seguridad internacional: «En noviembre de este año caerá el muro de Berlín; a su vez, la caída del muro dará inicio a un proceso que, en poco más de un año, conducirá a la reunificación de Alemania, la disolución de Pacto de Varsovia, la desaparición del comunismo en Europa y la disolución de la propia Unión Soviética». Lo más probable es que esas personalidades se hubiesen negado a dignificar esa retahíla de dislates con una respuesta, y, sin embargo, como sabemos, todo ello ocurrió sin que la mayoría de los académicos pudieran preverlo.

Así como los antagonismos propios de un orden político bipolar y el temor a una guerra nuclear contribuyen a explicar la primacía del

pensamiento realista tras la Segunda Guerra Mundial, los problemas del realismo para prever el fin de la Guerra Fría y la forma en que esto ocurrió abrieron un espacio para el surgimiento de perspectivas alternativas al realismo en los estudios de seguridad. Las tesis fundamentales de esas perspectivas pueden resumirse, en contraposición a las tesis realistas recién esbozadas, de la siguiente manera: también debería ser uno de los fines de las políticas de seguridad el garantizar la calidad de vida dentro del Estado, y no su mera supervivencia política. Las amenazas de seguridad no son necesariamente de carácter externo y, cuando lo son, no provienen necesariamente de otro Estado. Tampoco se trata necesariamente de amenazas militares. Por ello, los medios militares no siempre son los más eficaces para enfrentarlas¹.

Veamos ejemplos de cada caso. Cuando planteamos que el objeto de referencia de las políticas de seguridad debe ser el Estado, solemos partir del supuesto de que existiría una suerte de contrato social entre el Estado y la sociedad que habita dentro de sus fronteras: la sociedad concede al Estado el monopolio del uso legítimo de la violencia, incluso para extraer de ella recursos por medios coercitivos, y, a cambio, el Estado garantiza a la sociedad la provisión de ciertos bienes públicos como la protección de los derechos y la seguridad de sus integrantes.

El problema con esto es que existen infinidad de ejemplos de Estados que no solo no garantizan los derechos y la seguridad de sus ciudadanos, sino incluso los amenazan o vulneran en forma deliberada, como sucedió por ejemplo con la minoría albanesa de Kósovo, que en los años noventa fue víctima de una campaña de limpieza étnica liderada por el Estado serbio, del cual eran formalmente ciudadanos.

¹ «Lo que una estos esfuerzos es la convicción de que el énfasis neorrealista en la protección de los “valores medulares” del Estado frente a amenazas militares provenientes del exterior ya no es adecuado (si alguna vez lo fue), como medio para entender qué (o quién) debe ser asegurado, de qué amenazas, y a través de qué medios» (Krause & Williams, 1996, p. 230).

Por eso el concepto de «seguridad humana», acuñado por el PNUD en 1994, sostiene que «para la mayoría de la gente, los sentimientos de inseguridad derivan más de preocupaciones sobre la vida cotidiana que del temor a un evento mundial cataclísmico» (1994, p. 22). Una seguridad que implicara sacrificios virtualmente ilimitados en las condiciones de vida de los ciudadanos con el propósito —presunto o real— de garantizar la existencia de un Estado no sería lícita.

Por lo dicho, parecería que en la perspectiva de la seguridad humana las personas compiten con el Estado en el propósito de ser consideradas objeto de referencia de las políticas de seguridad. Quienes proponen esa perspectiva, sin embargo, replicarían que el garantizar estándares mínimos en cuanto a condiciones de vida también contribuye a garantizar la seguridad del Estado. No solo porque los ciudadanos tendrían menos motivos para recelar del Estado, sino además porque condiciones infrahumanas de vida también pueden constituir una amenaza para la existencia de este. Siguiendo a Baldwin, «Un Estado sin fuerzas armadas para protegerlo de un ataque externo tal vez no sobreviva, pero podemos tener la certeza de que un Estado carente de aire respirable y agua potable no sobrevivirá» (1995, pp. 127-128).

Además de añadir nuevos objetos de referencia y fuentes de amenaza que no son de carácter militar, como las preocupaciones ambientales, las perspectivas críticas del realismo enfatizarían fuentes no convencionales de amenazas violentas a la seguridad del Estado. Por ejemplo, el ataque más letal contra el territorio continental de Estados Unidos no fue realizado por las fuerzas armadas de otro Estado sino por una red terrorista transnacional como Al Qaeda el 11 de setiembre de 2001². En ese caso

² En el caso de América Latina, ello podría incluir a las redes transnacionales del crimen organizado. Entre 2000 y 2009, por ejemplo, se produjeron más de 1,3 millones de homicidios en esa región. Es decir, la delincuencia común causó muchas más muertes que el conjunto de las fuentes de violencia política (*La inseguridad amenaza la democracia en América Latina*, CNN. <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/10/12/la-inseguridad-amenaza-la-democracia-en-america-latina-oea>).

podría afirmarse que, si bien la amenaza no provino de un Estado, sí se trataba de una amenaza militar que debía enfrentarse con medios militares. Sin embargo, esa no es una posición de consenso entre las principales potencias del sistema internacional. Mientras en los Estados Unidos esa era una posición común, incluso antes de los atentados terroristas de setiembre de 2001³, en Europa es más común una postura según la cual los medios más eficaces para enfrentar el terrorismo se encuentran en el ámbito de la política y la interdicción e inteligencia policial antes que en el ámbito militar, como sucedió en el caso del conflicto de Irlanda del Norte.

El siguiente cuadro ofrece un resumen y un contraste entre las perspectivas de seguridad críticas del realismo y la perspectiva realista:

Cuadro 2. Comparación de las diversas concepciones de la seguridad

	Realista	Concepciones alternativas
Objeto de referencia	Estado	Ciudadanos Estado Región (por ejemplo, OTAN) Sistema internacional
Fines	Existencia Control territorial Autonomía política	Mínimo de calidad de vida
Amenazas	Militares Externas Estados	No necesariamente militar No necesariamente externa No necesariamente Estados
Medios	Militares	Medios dependen del tipo de amenaza Fuerza no siempre es costo eficiente

Como vemos en el cuadro, (1) existen objetos de referencia de la seguridad debajo del nivel estatal (los ciudadanos), y supranacionales (las organizaciones de seguridad colectiva regional, como la OTAN; o mundial, como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas);

³ Por ejemplo, Lesser, 1999.

además, (2) a los fines de la seguridad que identifica el realismo habría que añadir condiciones mínimas de calidad de vida. De otro lado (3), las amenazas a la seguridad no son necesariamente de carácter militar ni provienen necesariamente de otros Estados o incluso del exterior del propio Estado; y, finalmente (4), los medios militares no siempre son los más adecuados para lidiar con las amenazas de seguridad. Por ejemplo, durante la mayor parte de la historia de la humanidad uno de los propósitos de la guerra fue el de apropiarse de territorios. Aunque ello pudiera tener propósitos de seguridad, como poner distancia entre un territorio y el de Estados rivales, solía además servir para fines económicos, como apropiarse de tierras de cultivo, recursos naturales y mano de obra. En una economía moderna en la que la innovación tecnológica y los servicios no solo constituyen una proporción creciente del valor creado por la actividad económica, sino que además contribuyen a reducir la cantidad de materia prima necesaria por unidad de producto, los fines económicos descritos tienden a perder relevancia.

Ahora bien, ampliar de ese modo el objeto de estudio de la seguridad internacional no está exento de problemas. El más evidente es que la seguridad parece perder el lugar distintivo que ocupaba en el marco de las políticas públicas. Existe un cierto consenso, sin embargo, sobre dos condiciones que debería cumplir un problema para poder calificar como un asunto de seguridad. La primera es que el problema provenga de la actividad calculada de algún agente y no del entorno natural. En ese sentido un terremoto no podría calificar como un problema de seguridad, pero, dependiendo de las circunstancias, el cambio climático o las migraciones internacionales sí podrían hacerlo.

Esa, empero, es una condición necesaria, pero no suficiente: se requiere además que existan razones demostrables para creer que el problema en cuestión incrementa la probabilidad del uso de la violencia política como medio para confrontarlo. Existen, por ejemplo, quienes tienden a creer que la diversidad étnica de una población hace a un Estado más proclive a padecer una guerra civil. Si ello fuera cierto,

la diversidad étnica podría ser un tema legítimo en la agenda de los estudios sobre seguridad. Sin embargo, hay suficiente evidencia para sostener que se trata de una creencia equivocada. A principios del milenio, un estudio que revisó los datos empíricos concluyó exactamente lo contrario: «Una diversidad étnica y religiosa importante reduce de manera significativa el riesgo de guerra civil» (Collier, Elliott, Hoeffler y otros, 2003, p. 47)⁴.

1. «SECURITIZACIÓN»

Comenzamos la sección anterior diciendo que, en su acepción más simple, la seguridad es la ausencia de amenazas. Ello implica que la seguridad no es un fin en sí mismo sino un medio a través del cual podemos librar de amenazas todo aquello que el Estado y sus ciudadanos

⁴ Podría llamar a equívoco el que en esta última cita las palabras «étnica» y «religiosa» aparezcan por separado, como si tuvieran significados diferentes. Por ejemplo, cuando pensamos en las diferencias entre católicos y protestantes en Irlanda del Norte tendemos a conceptualizar tales diferencias como étnicas. Sin embargo, en otras regiones del mismo Estado, el Reino Unido, las diferencias entre católicos y protestantes suelen entenderse como diferencias religiosas, como es en Inglaterra. La siguiente definición contribuye a resolver esos equívocos: «El término “grupo étnico” se usa típicamente para referirse a grupos más grandes que la familia, en los que la pertenencia se reconoce en forma primaria por la regla de la descendencia [...]. Es decir, uno es o puede ser miembro de un grupo étnico si sus padres también fueron considerados miembros [...]» (Fearon, 2008). Lo que eso implica en términos políticos es que, en un caso, la pertenencia a un grupo cultural (por ejemplo, a una religión), no es considerada una opción que el individuo puede escoger en ejercicio de su libre albedrío, mientras que en el otro sí. Por ejemplo, si en pleno fragor del conflicto político entre católicos y protestantes en Irlanda del Norte un católico hubiese decidido convertirse al protestantismo, es probable que esa conversión no hubiera sido aceptada por ninguno de los dos grupos. La mayoría de católicos lo hubieran considerado como una traición al grupo del cual era originario, y la mayoría de los protestantes lo seguirían considerando católico o dudarían de la autenticidad de su conversión. Por la misma razón, los matrimonios entre católicos y protestantes eran virtualmente inexistentes. En cambio, en Inglaterra, un primer ministro anglicano, Tony Blair, no solo estuvo casado con una mujer católica durante el ejercicio de su cargo, sino que incluso se convirtió al catolicismo al finalizar su mandato sin que ello fuera objeto de mayor controversia política.

consideran fines en sí, como sería el caso de, por ejemplo, conseguir bienestar material. La paradoja radica en que cuando los que consideramos fines en sí mismos se ven amenazados, conseguir seguridad se vuelve más importante que conseguir esos fines, pues sin seguridad el bienestar material nos puede ser arrebatado con facilidad. En términos de Kenneth Waltz: «Bajo condiciones de anarquía la seguridad es el fin más importante. Solo cuando su supervivencia ha sido garantizada puede el Estado perseguir con tranquilidad otros objetivos» (1979, p. 126).

Ahora bien, vivimos en un mundo no solo anárquico, sino donde múltiples Estados poseen armas nucleares y misiles balísticos intercontinentales. Bajo esas circunstancias, la única forma de garantizar la supervivencia del propio Estado sería privando de esos arsenales a todos los Estados que los poseen. Y como más de siete décadas de experiencia sugieren que no existe forma de desarmarlos a todos, la seguridad debería ser siempre el fin más importante. Desde esa perspectiva sería posible concluir que «enfrentado a las demandas superiores de la seguridad nacional, la seguridad, los derechos e incluso las vidas de los individuos no solo pueden sino que deben ser sacrificados» (Donnelly, 1996, p. 387).

Aunque pueden tener asidero en hechos reales, las perspectivas alternativas al realismo en los estudios de seguridad también responden a una motivación política: refutar esa concepción de la seguridad y sus implicaciones. Todas esas perspectivas parten de la constatación de que, si algo es calificado como un problema de seguridad, ello suele implicar tanto su primacía en la agenda de políticas públicas como su acceso a medios costosos y excepcionales para resolverlo, como el empleo de la fuerza. Sin embargo, no todas las concepciones alternativas lidian con esa constatación de la misma manera. Algunas de estas perspectivas han sido acusadas de redefinir como problemas de seguridad temas como la pobreza y el deterioro ambiental, con el propósito de que estos puedan competir con los problemas de seguridad tradicionales por

lograr primacía en la agenda y en el acceso a recursos. Esto implicaría que tales cuestiones no serían temas legítimos de la agenda de seguridad por derecho propio.

Otras perspectivas alternativas al realismo parten de cuestionar la noción misma de que pueda establecerse *a priori* y en forma inequívoca que algunos temas son problemas de seguridad y otros no. La Escuela de Copenhague acuña el término «securitización» para calificar el proceso político mediante el cual un tema se incorpora en la agenda de seguridad y tiende, por ello, a adquirir un acceso privilegiado a la agenda pública y a los recursos en poder del Estado (Buzan y otros, 1998, pp. 23-25).

Si decimos que la definición de lo que constituye un problema de seguridad es el producto de un proceso político, estamos implicando que aquello que califica como problema de seguridad puede cambiar en el tiempo y el espacio. Es decir, estamos cuestionando la concepción según la cual algunos temas siempre deberían ser considerados problemas de seguridad y otros no. Ese cuestionamiento puede extenderse incluso a temas pertenencia a la agenda de seguridad parecería tener dudas, como garantizar la supervivencia del Estado o su integridad territorial. Veremos ejemplos de ello al discutir el concepto de interés nacional.

No es difícil encontrar casos que demuestran el carácter contingente de nuestra comprensión sobre qué constituye un problema de seguridad. Cuando unos años atrás el gobierno argentino entró en *default* (es decir, dejó de pagar los vencimientos de la deuda pública externa), algunos de sus acreedores privados renegociaron los términos de pago mientras otros presentaron demandas contra el Estado argentino ante cortes de justicia. Esos procedimientos, que hoy nos parecen naturales para lidiar con un *default*, no fueron los que se siguieron un siglo antes cuando ante un *default* del gobierno venezolano algunos Estados que eran sus acreedores o eran sede de las empresas acreedoras declararon un bloqueo naval como medio de presión para garantizar el pago de esas acreencias.

Es decir, el empleo de la fuerza era considerado un medio legítimo para resolver conflictos de interés económico. En tiempos más recientes todavía tenemos casos en los que, ante conflictos de interés entre empresas privadas y los Estados en cuyo territorio operan, el Estado en el que se ubica la matriz de esas empresas intercede en su favor. Por ejemplo, en 1973 el Convenio De La Flor-Greene, cuyo propósito era establecer los montos de la indemnización que el gobierno peruano debía pagar a empresas de matriz estadounidense que había expropiado, fue producto de una negociación entre los gobiernos de Perú y Estados Unidos.

En cambio, lo usual en el mundo de hoy es que en controversias económicas entre Estados o entre estos y empresas privadas, sean instituciones internacionales las que resuelven, según reglas aceptadas por las partes. Por ejemplo, el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) es una institución diseñada dentro del Grupo del Banco Mundial para arbitrar conflictos de interés sobre inversiones entre un Estado y los nacionales de otros Estados, sean estos ciudadanos o empresas. A su vez, el órgano de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio tiene la prerrogativa de establecer grupos especiales de solución de diferencias entre los Estados que integran esa organización y que, por ende, se someten a las reglas que adoptaron de común acuerdo. En resumen, «A medida que ciertos tipos de interacción estatal han sido reorganizados bajo “regímenes” internacionales, el ámbito de la seguridad ha sido redefinido de modo correspondiente» (Jepperson y otros, 1996, p. 72).

Como veremos en la sección sobre constructivismo, en otras ocasiones es la creación de significados compartidos a escala internacional lo que conduce a redefinir el ámbito de la seguridad. Por ejemplo, la educación fue concebida en el pasado como una de las preocupaciones centrales de los Estados en materia de seguridad, pues esta estaba relacionada con la movilización militar. Sin embargo, «con el paso del tiempo, la teoría y práctica de la educación masiva se orientaron hacia el desarrollo económico y hacia temas de la agenda social interna.

La discusión en materia de educación en la escena internacional es hoy en día sobre “capital humano”, no sobre poderío militar» (Jepperson y otros, 1996, p. 73).

Dependemos a tal punto de instituciones y normas internacionales para resolver controversias económicas que cuando en 2018 la administración Trump alegó razones de seguridad nacional para justificar decisiones económicas, diversos analistas las interpretaron como un intento por ocultar su verdadera motivación: el proteccionismo comercial (Brinkley, 2018)⁵. La paradoja es que, como dijimos, eso que hoy suele parecernos contraproducente e inaudito era la norma en un pasado no tan lejano, como demuestra la legislación que invocó la administración Trump para justificar esas decisiones.

La orden presidencial que autorizó la imposición de sobretasas arancelarias a las importaciones de acero y aluminio invocaba la sección 232 del Acta de Expansión del Comercio de 1962. Esa sección autoriza al Secretario de Comercio «a conducir investigaciones comprensivas para determinar los efectos de la importación de cualquier artículo sobre la seguridad nacional de los Estados Unidos» (US Department of Commerce, 2017). La norma define luego los temas que debe considerar el Secretario de Comercio al evaluar esos efectos:

- «La producción nacional necesaria para los requerimientos proyectados de la defensa nacional;
- La capacidad de la industria nacional de cumplir con esos requerimientos;
- Los recursos humanos y materiales relacionados;

⁵ «Es obvio que usó el argumento de la seguridad nacional como pretexto para algo que quería hacer, pero para lo cual no tenía otra justificación legal» (Brinkley, 2018). Ver también: Trump Says his New Tariffs are about National Security. They're Not. *Quartz*. <https://qz.com/1221853/donald-trumps-tariffs-on-aluminum-and-steel-arent-about-national-security/>

- La importación de bienes en términos de su cantidad y uso;
- La relación estrecha del bienestar económico nacional con la seguridad nacional de los Estados Unidos;
- La pérdida de capacidades o inversión, desempleo substancial y caída de ingresos fiscales; y
- El impacto de la competencia exterior en industrias nacionales específicas y el impacto al desplazar productos nacionales de cualquier tipo por el exceso de importaciones» (US Department of Commerce, 2017).

Podemos hacer, cuando menos, dos observaciones sobre la pertinencia de esos temas si lo que buscamos es medir los efectos de la importación de bienes sobre la seguridad nacional. La primera es que los estándares de medición no están definidos con precisión (por ejemplo, ¿qué constituye un «exceso de importaciones»?). Prueba de ello es que el propio Departamento de Defensa de Estados Unidos mostró discrepancias con la evaluación del Departamento de Comercio, cuando filtró un memorándum sin fecha que decía:

Los requerimientos militares tanto de acero como de aluminio representan alrededor de un 3 por ciento de la producción de los Estados Unidos. Por ende, el Departamento de Defensa no cree que los hallazgos en los reportes impacten la capacidad de los programas de este departamento para adquirir el acero y el aluminio necesarios para alcanzar los requerimientos de la defensa nacional (Brinkley, 2018).

La segunda atinencia sobre la pertinencia de los temas que enumera la norma para medir los efectos de las importaciones sobre la seguridad es que tres de los siete temas son en lo esencial de naturaleza económica. Si bien cabe dentro de lo razonable afirmar que existe una relación estrecha entre el bienestar económico de un Estado y su seguridad, también es cierto que, de no establecerse algún grado de separación

entre ambos, cualquier medida proteccionista podría ser racionalizada como un intento de proteger la seguridad nacional.

Precisamente por atingencias como esas es que, pese a estar vigente desde hace más de medio siglo, solo se iniciaron veintiséis investigaciones al amparo de la sección 232 del Acta de Expansión del Comercio, y solo en dos ocasiones esas investigaciones concluyeron en la adopción de acciones comerciales: los embargos petroleros contra Irán en 1979 y contra Libia en 1982. De hecho, la última investigación realizada al amparo de la Sección 232 se llevó a cabo en 2001, es decir, unos dieciséis años antes de la investigación iniciada bajo la administración Trump. Por último, el criterio habitual para justificar decisiones económicas por razones de seguridad al amparo de la sección 232 era evitar la excesiva dependencia de importaciones procedentes de Estados a los que se consideraba rivales. Aunque ese criterio podría aplicarse en forma plausible a las importaciones de aluminio, las tres principales fuentes de las importaciones estadounidenses de acero son Canadá, Brasil y Corea del Sur, es decir, países que comparten diversos mecanismos de cooperación en seguridad con los Estados Unidos.

En 2018, la administración Trump produjo otro ejemplo de adopción de decisiones económicas alegando razones de seguridad nacional. En una orden presidencial, Trump sostenía la existencia de «evidencia convincente que me conduce a creer que Broadcom Limited [...] a través del control que ejercería sobre ella Qualcomm Incorporated [...], podría tomar acciones que amenazarían con perjudicar la seguridad nacional de los Estados Unidos» (Public Pool, 2018). Por ello, la orden prohibía la adquisición de la primera de esas empresas por parte de la segunda. Según reportes de prensa, la administración Trump creía que permitir esa adquisición pondría en riesgo la primacía tecnológica de su país en la industria de semiconductores y concedería a China una posible ventaja competitiva. Esto, pese a que la compañía que intentaba adquirir Qualcomm tiene su matriz en Singapur (Rappeport & Kang, 2018).

La orden presidencial citaba como base legal de la decisión los «factores descritos en la subsección 721(f) del Acta sobre la Producción para la Defensa de 1950» (Public Pool, 2018). Estos factores, que «tomaban en cuenta requerimientos de seguridad nacional», se definieron de modo tan ambiguo que terminaban concediendo al Ejecutivo un amplio margen de discrecionalidad, pues consideraban necesarias para la protección nacional decisiones que eran en realidad económicas. El Acta de 1950 establecía que el presidente debía tomar en cuenta, con fines de seguridad nacional, los siguientes factores⁶:

1. Las necesidades de producción doméstica para los requerimientos proyectados para la seguridad nacional;
2. La capacidad de las industrias nacionales de alcanzar tales requerimientos de seguridad, incluida la disponibilidad de recursos humanos, productos, tecnología, insumos y otros bienes y servicios;
3. El control de las industrias nacionales y la actividad económica de ciudadanos extranjeros en la medida en que pudieran afectar la capacidad de los Estados Unidos para alcanzar los requerimientos de seguridad nacional;
4. Los efectos potenciales de las transacciones propuestas o pendientes referidas a venta de equipos, bienes o tecnología militar a cualquier país i) que el Ministerio de Relaciones Exteriores considere que apoya el terrorismo o esté relacionado con la proliferación de misiles o la proliferación de armas químicas y biológicas; ii) sea identificado por el Ministerio de Defensa como una fuerza militar regional que pueda amenazar,

⁶ Se puede consultar el texto original en inglés en: Section 721 of the Defense Production Act of 1950, 50 U.S.C. App. 2170. <https://www.treasury.gov/resource-center/international/foreign-investment/Documents/Section-721-Amend.pdf>

potencialmente, los intereses norteamericanos; o iii) esté listado como en la sección 309c del Acta de No Proliferación Nuclear de 1978 o cualquier lista derivada de esta;

5. Los efectos potenciales de las transacciones propuestas o pendientes sobre el liderazgo tecnológico internacional de los Estados Unidos en áreas que afecten la seguridad nacional;
6. Los efectos potenciales relacionados con la seguridad nacional de la infraestructura crítica norteamericana, incluidas plantas de energía;
7. Los efectos potenciales relacionados con la seguridad nacional de las tecnologías críticas norteamericanas;
8. Si la transacción es controlada por un gobierno extranjero;
9. La evaluación de la adhesión a tratados multilaterales de control de no proliferación del país con el que se hacen transacciones y la revisión de la relación de ese país con los Estados Unidos respecto a cooperación antiterrorista, así como su potencial para transferir o diferir tecnologías con aplicaciones militares, incluyendo el análisis de las leyes y regulaciones que controlan sus exportaciones;
10. Las proyecciones de largo plazo de los requerimientos de fuentes de energía y otros recursos e insumos críticos para los Estados Unidos; y en materia de inversión extranjera, por ejemplo,
11. Cualquier otro factor que el presidente de la Comisión considere adecuado, conectado a una investigación o análisis determinado.

Esos ejemplos sirven como corolario a esta sección: así como hoy los principales socios comerciales de Estados Unidos negarían que esas decisiones económicas sean necesarias por razones de seguridad, muchos de ellos recurrieron en el pasado a decisiones similares alegando las mismas razones. En materia de inversión extranjera, por ejemplo,

la Unión Europea está considerando establecer restricciones por razones de seguridad nacional y algunos de sus Estados miembros ya las adoptaron por cuenta propia. En 2018, por ejemplo, el Ministerio de Economía alemán alegó razones de seguridad para, por primera vez, prohibir la adquisición de una empresa de matriz alemana (Leifeld Metal), por una empresa china.

Impedir que, como en el caso de Huawei, tecnologías consideradas críticas para la economía y la defensa de los Estados Unidos y Europa sean adquiridas por empresas de capital chino es solo una de las razones que motivan la adopción de ese tipo de restricciones. Otra razón que se esgrime para ello es que el gobierno chino establece restricciones comparables a la inversión extranjera en su país, o le exige como condición acuerdos de transferencia tecnológica. Existen cuando menos otras dos razones para explicar la adopción de restricciones a la inversión de empresas chinas. La primera es que esas empresas, aun cuando son privadas, suelen tener una relación simbiótica con el Estado. Por ejemplo, en ocasiones colocan en cargos directivos a dirigentes del partido oficial pudiendo obtener a cambio un trato preferencial (como el acceso en condiciones favorables al financiamiento de la banca pública). La segunda razón es que, según un estudio de la Corporación Rand, habría casos en los que inversionistas chinos adquieren empresas no solo para acceder a nuevas tecnologías, sino además para privar del acceso a ellas al Estado estadounidense (dado que su Departamento de Defensa evita depender de empresas con inversionistas extranjeros).

Todo ello sin mencionar el papel geopolítico que, en ocasiones, desempeñan las empresas chinas. Contraviniendo las sanciones estadounidenses, por ejemplo, la estatal CNPC reemplazaría a la francesa Total en los proyectos gasíferos que esta abandonará en Irán.

2. TEMA DE ANÁLISIS: TENDENCIAS DE LA VIOLENCIA POLÍTICA A ESCALA MUNDIAL

El número de guerras —tanto civiles como interestatales— en el mundo cayó en 88% entre 1998 y 2010⁷. A su vez, los conflictos armados que no califican como guerras cayeron 40% entre 1990 y 2005, y aunque crecieron 25% entre 2003 y 2008, volvieron a disminuir a partir del año 2009⁸. Las guerras interestatales cayeron 80% entre 1990 y principios

⁷ Existen diferencias menores entre las definiciones académicas de los términos empleados en esta sección. Esas diferencias se deben en parte al propósito de la investigación académica. En nuestro caso, tomaremos las definiciones del Correlates of War (COW), un proyecto académico cuyo propósito fundamental es proveer información y análisis empírico sobre las guerras.

1. Guerra: combate sostenido que involucra fuerzas armadas y que resulta en cuando menos mil muertes por año relacionadas con los combates.

2. Guerras internacionales: a) Interestatales: aquellas en las que un Estado territorial que califica como miembro del sistema interestatal enfrenta en guerra a otro miembro del sistema. Una guerra interestatal debe involucrar un combate sostenido entre las fuerzas armadas regulares de las partes y mil muertes por año, entre todos los miembros del sistema involucrados, relacionadas con los combates. b) Extrasistémicas: aquellas en las que un miembro del sistema interestatal enfrenta en guerra a una entidad política que no es miembro del sistema. Incluye los conflictos coloniales e imperiales.

3. Guerra civil: guerra entre un Estado y un grupo dentro de sus fronteras que involucre: (1) acción militar dentro del Estado miembro del sistema; (2) la participación activa del gobierno nacional; (3) resistencia efectiva de ambos bandos; y (4) un total de cuando menos mil muertes relacionadas con los combates durante cada año de guerra. Dentro del proyecto COW la diferencia entre guerra y conflicto armado está dada por el umbral de bajas en combate: en el caso de los conflictos armados el umbral inferior es de veinticinco muertes por combate al año y el superior es de 999 muertes por combate al año (Small & Singer, 1982).

4. Disputas interestatales militarizadas: casos de conflicto en los que la amenaza, el despliegue o el uso de la fuerza militar por debajo del umbral de una guerra por parte de un Estado miembro están explícitamente dirigidos hacia el gobierno, los representantes oficiales, las fuerzas oficiales, la propiedad o el territorio de otro Estado <http://cow.dss.ucdavis.edu/data-sets/MIDs>.

⁸ Human Security Report 2009/2010. <https://reliefweb.int/report/world/human-security-report-20092010-causes-peace-and-shrinking-costs-war>

de este siglo y no se produjo ninguna entre 2004 y 2010, un periodo inusualmente prolongado⁹. Más aún, no se ha producido ninguna guerra entre grandes potencias militares desde 1945, es decir, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Se trata del mayor lapso sin conflictos bélicos entre grandes potencias militares desde la denominada Paz de Westfalia —que dio origen al sistema internacional contemporáneo—, a mediados del siglo XVII.

No solo hemos tenido menos guerras y conflictos armados en el mundo tras el fin de la Guerra Fría, sino que además estos han producido menos muertes relacionadas con los combates. Por ejemplo, en la primera década del siglo XXI, el conflicto internacional promedio produjo 90% menos bajas relacionadas con los combates que el conflicto internacional promedio en la década de 1950¹⁰.

El número de guerras civiles disminuyó 75% entre 1992 y 2013, pero este último año marcó un punto de inflexión. Una estimación indica que el número de conflictos armados y el número de muertes relacionadas con los combates crecieron a escala mundial desde 2013. Sin embargo, habría que colocar esa información en perspectiva. En primer lugar, el número de conflictos armados y de víctimas mortales producto de esos conflictos es bastante menor que las cifras observadas durante la Guerra Fría. En segundo lugar, según la misma estimación, desde 2012 la mitad de las bajas mortales producidas por las guerras en el mundo tuvieron lugar en un solo país: Siria (PRIO, 2016, p. 2). Por eso, a medida que las muertes relacionadas con los combates en Siria comenzaron a disminuir, también disminuyó la cifra mundial: según estimaciones posteriores de la misma fuente, aunque 2016 fue el quinto año más violento desde el fin de la Guerra Fría, ese año se produjo una disminución tanto en el número de muertes relacionadas

⁹ Human Security Report 2009/2010. <https://reliefweb.int/report/world/human-security-report-20092010-causes-peace-and-shrinking-costs-war>

¹⁰ Human Security Report 2009/2010. <https://reliefweb.int/report/world/human-security-report-20092010-causes-peace-and-shrinking-costs-war>

con los combates como en el número de conflictos armados respecto a 2015 (PRIO, 2017, p. 1). El estudio advierte, sin embargo, una tendencia a la internacionalización de los conflictos armados que explicaría el elevado número de bajas durante la guerra en Siria. Durante diferentes pasajes de esa guerra, por ejemplo, se desplegaron en el territorio de ese país tropas rusas, turcas, iraníes y de la coalición liderada por los Estados Unidos, además de grupos irregulares armados procedentes en lo esencial del exterior, como Hezbolá o Dáesh.

Si bien existe una tendencia a la disminución en el número de muertes provocadas por las principales fuentes de violencia política a escala mundial, hasta 2016 existía una notable excepción a esa tendencia: el número de muertes provocadas por el terrorismo en general y, en particular, por lo que el gobierno de los Estados Unidos denominó «terrorismo de alcance global», es decir, Al Qaeda y, luego, Dáesh (Departamento de Estado de los EE.UU., 2002, pp. I, 5). La paradoja es que la estrategia de ese gobierno para combatir esa variante del terrorismo parece haber resultado contraproducente. La cifra total de muertes por terrorismo en el mundo en el año 2000 se calculaba en 3329. Ese dato permite poner en perspectiva la importancia relativa de los atentados terroristas perpetrados en los Estados Unidos el 11 de setiembre de 2001, por dos razones. En primer lugar, porque esos atentados provocaron en un solo día la muerte de 2996 personas, es decir, una cifra cercana al total mundial del año anterior; en segundo lugar, porque el atentado dio origen a lo que el gobierno estadounidense denominó «guerra contra el terrorismo de alcance global», tras el inicio de la cual las muertes por terrorismo a escala mundial crecieron más de cinco veces, hasta alcanzar la cifra de 17 958 en 2013 (Institute for Economics and Peace, 2014, p. 2). A su vez, tras la creación del Dáesh en 2014, producto de una mutación de Al Qaeda en Iraq —organización que no existía antes de la invasión de Estados Unidos a ese país—, esa cifra crece en 80% y se llega a un total de 32 658 víctimas mortales en 2014 (2015, p. 2). En mayo de 2008 se estimaba que,

en los años previos, 80% de las muertes por terrorismo a escala mundial se producían en tan solo dos países: Afganistán e Iraq. Es decir, los mismos países que los Estados Unidos y algunos de sus aliados invadieron y ocuparon tras los atentados terroristas del 11 de setiembre de 2001 (Zakaria, 2008).

Sin embargo, tras el repliegue territorial del Dáesh en Iraq y Siria esa tendencia comenzó a revertirse. 2016 fue el segundo año consecutivo en el que disminuyó el número de muertes causadas por el terrorismo a nivel mundial y, desde el pico histórico de 2014, el total mundial se redujo en 22% (Institute for Economics and Peace, 2017, p. 2). Concluamos, además, colocando esa información en perspectiva. Desde que existen registros, el terrorismo no fue nunca la principal causa de muerte por violencia política en el mundo. De hecho, hubo años en los que la guerra en Siria produjo por sí sola un número de víctimas mortales mayor que el conjunto de las acciones terroristas a escala global.

REALISMO Y SEGURIDAD INTERNACIONAL¹

Históricamente, tanto los conflictos como la cooperación entre Estados han sido los principales objetos de estudio de las relaciones internacionales. Para la concepción realista, el concepto clave para entender las causas del conflicto y la cooperación interestatal es el de balance de poder. Así, el libro pionero del realismo clásico, *Política entre las naciones*, de Hans Morgenthau, sostenía que la búsqueda del mayor poder posible es universal, por lo que toda nación debe temer estar en situación de inferioridad frente a otras naciones (1978, p. 215). Sin embargo, poco más adelante el mismo Morgenthau sostenía que las naciones pacíficas que buscan preservar el estado de cosas no podrán seguirle el paso al poder de las naciones que buscan una expansión imperialista (p. 217).

Parecería haber una contradicción entre ambos postulados. O el deseo de obtener el máximo poder posible es universal y toda nación debería preocuparse del poderío de las demás o existen naciones que se conforman con preservar el statu quo mientras otras buscan la expansión imperial. Esta es una contradicción solo en apariencia, dado que mientras la primera idea tiene un carácter normativo —es decir,

¹ Partes de este capítulo fueron publicadas con anterioridad en Kahhat, 2005 y Kahhat, 2008.

nos dice cómo deberían ser las cosas—, la segunda pretende ser descriptiva, es decir, nos dice como son, en efecto, las cosas.

La pregunta sería, por ende, de dónde deriva Morgenthau su concepción normativa. Según sus propias palabras, «el realismo político considera que la política, al igual que la sociedad en general, está regida por leyes objetivas, enraizadas en la naturaleza humana [...]. Puesto que nuestras preferencias no pueden modificar esas leyes, los hombres las desafiarán únicamente a riesgo de fracasar» (1978, p. 6).

En este contexto, podríamos decir que los gobernantes que buscan preservar el statu quo estarían entre aquellos que desafían esas leyes de la política a riesgo de fracasar. En cuanto a la naturaleza humana de la cual derivarían las leyes de la política, Morgenthau considera que esta se define por dos características medulares. La primera es el egoísmo: «Lo que uno quiere para sí mismo, el otro ya lo posee o lo desea también. La lucha y la competencia son el resultado» (1965, pp. 192-193). Añade que, además del egoísmo, otra característica medular de la naturaleza humana es el deseo de poder, que se distingue del egoísmo porque en este último tanto los fines como los medios necesarios para conseguirlos «guardan una relación objetiva con las necesidades vitales del individuo», mientras que «el deseo de poder no se ocupa de la supervivencia del individuo, sino de la posición que detenta entre sus semejantes una vez que su supervivencia ha sido asegurada. En consecuencia, el egoísmo del hombre tiene límites, mientras que su deseo de poder carece de ellos» (pp. 192-193).

Que el realismo clásico basara su explicación de la política internacional en esa concepción de la naturaleza humana lo distingue del realismo estructural de Kenneth Waltz (también conocido como neorealismo). Así, si bien ambas perspectivas del realismo consideran que el concepto de balance de poder es clave para entender la política internacional, para Morgenthau aquel sería una consecuencia necesaria de la política de poder antes descrita (p. 161). Para Waltz, en cambio, el balance de poder es una consecuencia no de la naturaleza humana,

sino de la naturaleza anárquica del sistema internacional y de la idea de que los Estados son actores unitarios que buscan, por lo menos, su autopreservación, y como mucho pueden aspirar a la dominación universal (Keohane, 1986, p. 15).

1. EL PRINCIPIO ORGANIZADOR DEL SISTEMA INTERNACIONAL

Siguiendo la definición de un sistema social del sociólogo francés Emile Durkheim, Waltz define el sistema internacional basándose en tres criterios: un principio organizador distintivo, el grado de diferenciación funcional que existe entre las unidades que lo componen y la distribución de capacidades entre esas unidades. Waltz sostiene que el principio organizador que caracteriza al sistema político internacional es esencialmente diferente del que suele caracterizar a un sistema político nacional, que se define por la vigencia del principio de jerarquía, puesto que existe en él un Estado dotado de la facultad y los medios necesarios para garantizar la propiedad y la seguridad de sus ciudadanos. A diferencia de ello, el sistema político internacional se caracterizaría por la vigencia del principio de anarquía, puesto que no existe en él una instancia —por encima de los actores que lo componen— con la capacidad coercitiva para prevenir el uso o la amenaza del uso de la fuerza por parte de cualquiera de sus miembros con el fin de someter o destruir a otro.

A su vez, la anarquía que rige en el sistema internacional define la identidad y las preferencias de los actores que operan dentro de él: si cualquier actor puede recurrir en cualquier momento a la violencia para obtener sus fines, entonces los actores dotados de la capacidad de ejercer violencia tienden a prevalecer sobre aquellos que carecen de esa capacidad² (Waltz, 1979, p. 113). Dado que, por definición, el Estado

² «Se suele decir que en política la fuerza es, en última instancia, el factor dirimente. En la política internacional la fuerza es el factor dirimente no solo en última instancia, sino virtualmente en cualquier instancia del proceso» (Waltz, 1979, p. 113).

tiene el monopolio del uso legítimo de la violencia dentro del ámbito de su soberanía territorial, es entonces el actor fundamental dentro del sistema internacional. Y dado que, bajo el imperio de la anarquía, cada Estado solo puede contar con certeza con sus propios recursos para garantizar su existencia como unidad política independiente, la seguridad —y, en particular, la propia supervivencia— constituye la preocupación central de todo Estado (1979, pp. 91-92, 126)³.

A lo anterior, Waltz suele añadir en el análisis un supuesto simplificador de la naturaleza del Estado que lo concibe como un actor racional unificado. Es un actor *racional* en un sentido meramente instrumental —dedicaremos luego una sección a explicar lo que eso significa—, y es un actor *unificado* en tanto se asume que, si bien el Estado está compuesto por múltiples dependencias, estas se encuentran claramente jerarquizadas y actúan en forma coordinada. A criterio de Waltz, suponer al Estado como actor racional unificado es bastante lógico, aunque como una suerte de profecía autocumplida: dado que los Estados que se comportan de acuerdo a ese supuesto suelen obtener mejores resultados en el sistema internacional que aquellos que no lo hacen, los primeros tienden a crecer en el tiempo como proporción del conjunto. Ello es así porque los Estados que no operan como actores

³ «Bajo condiciones de anarquía la seguridad es el fin más importante. Solo cuando su supervivencia ha sido garantizada puede el Estado perseguir con tranquilidad otros objetivos» (Waltz, 1979, p. 126). Al igual que el realismo clásico, que en Morgenthau asumía la existencia de un *animus dominandi* que hacía de la búsqueda de poder un fin en sí mismo, el neorealismo tiende a asumir que, bajo condiciones de anarquía, cualquier Estado puede ser en cualquier momento presa de un congénere convertido en depredador, el cual representa una amenaza por el mero hecho de existir. «En tanto se refiera a las relaciones entre Estados, la política significa —tanto en términos prescriptivos como en términos descriptivos— la supervivencia de los Estados confrontados con la amenaza potencial creada por la existencia de otros Estados» (ver también Raymond Aron [1966], citado en Grieco, 1988, p. 498). Como señala Waltz: «La supervivencia es el prerrequisito para alcanzar cualquier otro objetivo que el Estado pueda tener [...]. En un mundo en el que la seguridad de los Estados no está garantizada, se debe asumir que la búsqueda de la supervivencia será la base de sus accionar» (1979, pp. 91-92).

racionales unificados aprenden a hacerlo —en un proceso de mimesis o imitación, como lo describe la teoría de la organización— al constatar los beneficios que ello ofrece, o son desplazados de la escena internacional por otros Estados, en un proceso similar a la selección natural descrita por la teoría de la evolución. Por lo demás, mientras mayor sea la importancia relativa de un tema en la agenda política del Estado, mayor será el incentivo para abordarlo como un actor racional unificado, puesto que el costo de no hacerlo sería mayor.

2. EL GRADO DE DIFERENCIACIÓN FUNCIONAL EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

La jerarquía que supuestamente rige el sistema político nacional⁴ y la anarquía que rige en el sistema político internacional explican las diferencias que existen entre ellos en relación con el grado de diferenciación funcional entre las unidades que lo componen, segundo criterio para definir un sistema social (Waltz, 1979, p. 73). Dado que en el sistema político nacional el Estado garantiza los derechos de propiedad, la vigencia de los contratos y la integridad física de los ciudadanos, estos pueden cooperar entre sí asumiendo riesgos relativamente bajos para su bienestar y seguridad, y costos relativamente módicos para proveer esta última⁵ (pp. 103-104). Ello permite el desarrollo de un alto grado

⁴ Esta presunción revela un sesgo de la teoría neorrealista, que Waltz reconoce en forma explícita: «Una teoría general de la política internacional se basa necesariamente en las grandes potencias». Sin embargo, añade, «la teoría, una vez construida, se aplica también a la interacción entre Estados menores, siempre y cuando sus interacciones se encuentren fuera del ámbito de intervención de las grandes potencias del sistema, sea por la relativa indiferencia de estas últimas o por dificultades en materia de comunicación y transporte» (1979, p. 73).

⁵ En un Estado nacional, «los agentes públicos se organizan para prevenir o contrarrestar el uso privado de la fuerza. Los ciudadanos no necesitan prepararse para defenderse a sí mismos. Un sistema nacional no es un sistema basado en la autopreservación» (1979, pp. 103-104).

de división social del trabajo, por lo que las unidades del sistema (es decir, los ciudadanos) pueden adquirir un alto grado de especialización en el desempeño de una función social particular.

En el sistema internacional, por el contrario, no existe una autoridad capaz de garantizar de manera eficaz el cumplimiento de los contratos o de impedir el uso de la violencia para resolver conflictos de interés. Por ende, si dos Estados deciden cooperar y uno de ellos se beneficia en mayor proporción como producto de esa cooperación, este último puede traducir esos beneficios adicionales en un mayor poder de negociación para cualquier intento ulterior de cooperación, así como en una mayor capacidad militar a la que podría apelar para resolver los conflictos de interés que pudieran surgir entre ellos posteriormente. Bajo esas circunstancias, la búsqueda de bienestar —que podría incrementarse a través de la cooperación— se subordina a la búsqueda de la seguridad —y, en particular, a la búsqueda de la supervivencia en tanto unidad política independiente— como fin supremo del Estado⁶ (p. 107).

Para Waltz, de lo anterior se puede derivar que la cooperación entre ciudadanos dentro de un sistema político nacional es diferente a la cooperación entre Estados dentro del sistema político internacional. En primer lugar, cada Estado tiende a asumir el costo íntegro que implica proveer su propia seguridad. En segundo lugar, «los Estados no se sitúan voluntariamente en una situación de interdependencia creciente» (p. 107). Ello debería ser particularmente cierto sobre la cooperación en áreas que inciden sobre la seguridad del Estado. Es decir, cabría esperar que un Estado sea particularmente renuente a confiar en un potencial rival como fuente de abastecimiento de bienes y servicios de los cuales depende su capacidad militar y logística. En tercer lugar,

⁶ «En un sistema basado en la autopreservación, las consideraciones de seguridad subordinan los beneficios económicos al interés político» (Waltz, 1979, p. 107).

el criterio que sigue un Estado al decidir si ha de cooperar con otros no es si obtendrá algún beneficio de ese proceso (lo que Waltz llama «ganancias absolutas»), sino cómo se distribuye el conjunto de los beneficios generados a través de la cooperación entre los Estados participantes (lo que Waltz denomina «ganancias relativas»). En otras palabras, cabe preguntarse quién ganará más, y no tanto si ambos ganarán (p. 105)⁷. Esas disparidades hacen que el grado de diferenciación funcional entre los Estados dentro del sistema político internacional sea sensiblemente menor al que existe entre los ciudadanos dentro de un sistema político nacional.

3. LA DISTRIBUCIÓN DE CAPACIDADES EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

Dado el escaso grado de diferenciación funcional que puede existir entre los Estados que componen el sistema internacional, las variaciones en dicho sistema podrían explicarse «solo a través de un cambio en su principio organizador o, en su defecto, a través de cambios en las capacidades de las unidades» (Waltz, 1979, p. 93). No obstante, Waltz cree que la anarquía ha sido el principio organizador del sistema internacional al menos desde los tratados de Westfalia en el siglo XVII, y que no existe razón alguna para creer que ello vaya a cambiar en el futuro previsible. Por ende, la distribución de capacidades entre los Estados constituye la fuente de dinamismo dentro del sistema internacional.

Dada la incertidumbre que produce «la incapacidad de los Estados de predecir o controlar el liderazgo o los intereses futuros de sus socios», al interactuar entre sí los Estados tienden a concentrar su atención en sus capacidades relativas antes que, por ejemplo, en las intenciones

⁷ O, en palabras de otro connotado autor neorrealista, «el objetivo fundamental de los Estados en toda relación es prevenir que otros obtengan ventajas en su capacidad relativa» (Grieco, 1988, p. 243).

expresadas por sus gobernantes⁸, y particularmente en la capacidad militar que posee cada uno de ellos (Grieco, 1988, p. 500; Waltz, 1979, pp. 105, 131). Dado que, según Waltz, «para ser políticamente pertinente, el poder debe ser definido en términos de la distribución de capacidades», las frases «distribución de capacidades» y «distribución de poder» se vuelven intercambiables (1979, p. 191).

Podemos afirmar que las relaciones entre Estados se rigen por la distribución de poder que existe entre ellos, donde la capacidad militar es el criterio fundamental para ponderar su poder relativo. Bajo esas circunstancias, para reducir su vulnerabilidad relativa los Estados deben contrapesar el poder de sus rivales potenciales a través de dos mecanismos: incrementando su propio poderío o formando alianzas con otros Estados. Esas alianzas se basan esencialmente en cálculos de poder, y cualquier otro criterio, como compartir una identidad cultural, un sistema económico o un régimen político, tiene una relevancia secundaria⁹. Como consecuencia de ese proceso surge un balance de poder entre los principales Estados del sistema (o entre las alianzas que estos formen), definiéndose el sistema internacional en función al número de polos de poder que operan dentro de él (unipolar, bipolar o multipolar). A su vez, ese balance constituye la mejor garantía posible de estabilidad (e, incluso, de paz) en el sistema internacional.

⁸ Al interactuar en condiciones de anarquía, los Estados precisan concentrar su atención en sus capacidades relativas antes que, en las intenciones de sus gobernantes, porque «las mentes pueden ser cambiadas, nuevos líderes pueden acceder al poder, los valores pueden transformarse, y pueden surgir nuevas oportunidades y nuevos peligros» (Jervis, 1978, p. 168). Existen autores realistas que irían un paso más allá al afirmar que las intenciones de los Estados suelen explicarse en función a la distribución de poder que existe entre ellos. «Los objetivos que un gobierno se traza están fuertemente influenciados por su estimación sobre si tiene la fuerza suficiente para alcanzar esos objetivos [...] Los objetivos representan el poder bajo una presentación diferente» (Blainey, 1988, p. 150).

⁹ «La conducta del Estado varía más en función de las diferencias de poder que en función de diferencias en ideología, la estructura interna de las relaciones de propiedad, o la forma de gobierno» (Waltz, 1986, p. 329).

Cabría hacer una atinencia antes de concluir esta sección: si bien el neorrealismo es una teoría de las relaciones internacionales que pretende explicar las causas tanto del conflicto como de la cooperación entre Estados, de las premisas de la teoría se deriva además una perspectiva particular sobre los estudios de seguridad dentro de esa disciplina. Según ella, el fin último de las políticas de seguridad es garantizar la supervivencia política del Estado, lo cual implica, cuando menos, preservar el control sobre una cierta base territorial. De otro lado, las amenazas a la supervivencia del propio Estado se perciben en lo esencial como amenazas militares externas, representadas por los ejércitos regulares de otros Estados. Por ende, los medios más idóneos para neutralizar esas amenazas son de carácter militar.

4. PODER Y BALANCE DE PODER: ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES

Waltz define el poder en términos de capacidades —esencialmente materiales— para evitar la definición del «poder como *causa*» (1979, p. 191). En esta última, el poder se entiende como una relación social antes que como una posesión material: un agente ejerce poder en la medida en que induce a otro a comportarse según sus requerimientos, algo que este último no haría de no mediar ese proceso de inducción en el que, a su vez, se pueden emplear como medios el ofrecimiento de una recompensa, la amenaza de una sanción, el ejercicio de la persuasión o alguna combinación de todos ellos. Dentro de esa concepción, la palabra «poder» carece de significado si no se especifica sobre qué agentes se ejerce y en qué esfera de comportamiento (por ejemplo, «el Estado A tiene suficiente poder para derrotar al Estado B en una guerra convencional»).

Sin embargo, como sostiene David Baldwin, podría afirmarse que la definición de Waltz solo traslada el análisis «de las causas reales a las causas potenciales». Las capacidades de un Estado se miden sobre la base

de los actores que podrían ser afectados y cómo, y cuando simplemente decimos que «un Estado tiene una gran capacidad», estamos pasando por alto una pregunta vital: «¿capacidad para lograr que quién haga qué?» (Baldwin, 1994, pp. 16-17). La pertinencia de esa observación se torna evidente cuando consideramos los intentos de Waltz de calibrar las capacidades de un Estado particular: según él, estas «dependen de cómo califica en *todos* estos indicadores: tamaño de población y territorio, dotación de recursos, capacidad económica, fuerza militar, estabilidad y competencia política» (Waltz, 1979, p. 131).

Sin embargo, si bien todos esos factores pueden ser relevantes para determinar la capacidad relativa de un Estado, es de suponer que no todos son igualmente importantes. Para que el concepto se pueda operativizar necesitamos de algún criterio para ponderar el peso específico de cada elemento y encontrar un hilo conductor entre las múltiples relaciones de dependencia que existen entre ellos. Es decir, por ejemplo, no se pueden separar las capacidades económicas de otras capacidades del Estado. A fin de conseguir sus fines políticos o militares, los Estados emplean medios económicos; e inversamente, para conseguir fines económicos emplean medios militares y políticos (Waltz, 1979, p. 94).

Lo anterior tiende a confirmar la observación de Baldwin, según la cual el poder es algo que solo puede ser calculado en un contexto de interacción particular. En el caso de Waltz ese contexto de interacción es el sistema internacional moderno, cuyas unidades buscan sobrevivir bajo condiciones de anarquía. En ese contexto, la interacción de mayor jerarquía es la que se produce entre Estados, en particular cuando esta involucra el posible uso de la fuerza. Hans Morgenthau hace esa presunción explícita cuando realiza su propio recuento sobre la importancia relativa de las distintas capacidades del Estado como elementos del poder nacional: «Lo que hace que factores como la geografía, los recursos naturales y la capacidad industrial sean importantes para el poder de una nación es la incidencia que pueden tener en su grado de preparación militar» (Baldwin, 1994, p. 18).

Ahora bien, si el significado del concepto de poder no es autoevidente, tampoco lo es el significado del concepto de balance de poder. El propio Waltz reconoce el problema cuando afirma que «si hay una teoría política distintiva de la política internacional, esa es la teoría del balance de poder. Aun así, uno no puede encontrar una formulación de la misma que tenga aceptación general» (1979, p. 117). Ello ilustra un hecho en el que ya había reparado A. F. Pollard con varias décadas de anticipación: que la expresión «balance de poder» puede tener casi cualquier significado y las distintas personas la usan de distinta manera o van variando su significado a través del tiempo e incluso se usa «de diferente manera por la misma persona al mismo tiempo» (1923, p. 58).

La definición de Lake (1993) para el balance de poder es una aproximación razonable a una definición consensual del término, y constituye la manera como suele entenderse entre los académicos especializados:

Un proceso internacional que, cuando opera, tiende a crear una distribución relativamente equitativa del poder entre Estados rivales o entre coaliciones de Estados, o se entiende también como una situación caracterizada por una distribución de ese tipo. La teoría del balance de poder es un conjunto de proposiciones lógicas que especifican cuándo y cómo es probable que emerja ese proceso o situación (1993, p. 66).

No es casual, sin embargo, que la definición no especifique esas proposiciones lógicas, puesto que no existe consenso en torno a ellas. Aquí podríamos afirmar, siguiendo a Waltz, que el balance de poder constituye un orden interestatal que emerge en forma espontánea, en un proceso análogo al de la mano invisible en Adam Smith, en tanto se trata de un efecto sistémico que no ha buscado, necesariamente, alguno de los agentes que operan dentro del sistema. Podríamos añadir, también siguiendo a Waltz, que cuando ese orden emerge, tiende a ser relativamente estable y pacífico, teniendo en mente que la estabilidad de un sistema internacional se define en cuanto preserva la independencia

de todos los actores. «Un sistema internacional puede ser estable aun si se ve caracterizado por guerras frecuentes en las que muchos Estados son privados de una porción significativa de su territorio, siempre y cuando ninguno de ellos sea eliminado por completo» (Wagner, 1986, pp. 546-547).

5. TEMAS DE ANÁLISIS

5.1. Implicancias de una conducta racional

El supuesto de racionalidad de los actores políticos está presente en la mayoría de teorías sobre relaciones internacionales, en general, y sobre estudios de seguridad, en particular. El concepto suele tener un sentido instrumental: un actor será racional en la medida en que, dados ciertos fines, intente emplear los medios a su disposición de la manera más eficaz para conseguirlos. Supongamos, por ejemplo, que me encuentro en el punto A y el fin que me propongo es llegar al punto B. Supongamos, además, que existen solo dos caminos para llegar desde el punto A hasta el punto B, pero uno de esos caminos es más corto que el otro. Un actor será racional en la medida en que, sobre la base de esa información, elija el medio más eficaz, es decir, el camino más corto, para conseguir su fin, llegar al punto B.

En términos de la teoría de juegos, a la cual haremos referencia más adelante, el supuesto de racionalidad implica además que los actores tengan preferencias completas y transitivas. Expliquémoslo a través de un ejemplo. Si una persona debe escoger entre peras, manzanas y naranjas, sus preferencias serán completas si nos puede indicar cuál de ellas prefiere cuando se comparan todos los pares posibles entre esas frutas (es decir, cuando se comparan peras con manzanas, manzanas con naranjas y peras con naranjas). Sus preferencias, además, serán transitivas si esas preferencias entre pares de frutas son consistentes. Es decir, si la persona prefiere peras a manzanas, y manzanas a naranjas, entonces debería preferir peras a naranjas.

Además de ser necesario para elaborar modelos formales, el requisito de preferencias completas y transitivas es indispensable para establecer una jerarquía entre las preferencias de una persona. Si esta nos dice que prefiere peras a manzanas y prefiere manzanas a naranjas, pero luego añade que prefiere naranjas a peras, no solo no podríamos ordenar de manera transitiva sus preferencias sino que tampoco sabríamos cómo responder a una pregunta elemental: ¿cuál es su principal preferencia? (en el ejemplo, ¿cuál es su fruta favorita?). Eso es importante para saber si, dada una decisión individual o grupal, esta satisface las preferencias de la persona y en qué medida lo hace.

El concepto de racionalidad instrumental está asociado con visiones de la naturaleza humana en las que la razón es solo un instrumento para satisfacer nuestras preferencias individuales, incluyendo, obviamente, nuestras pasiones. Como decía David Hume: «La razón es, y debe ser, solo esclava de las pasiones y no puede aspirar a otro oficio que el de servir las y obedecerlas» (1984, p. 81). En su obra Hume debate con la concepción de la razón humana vinculada al racionalismo, la cual le concede poderes virtualmente ilimitados. Un ejemplo de esa concepción es la obra de René Descartes conocida como *Discurso del método*, título que constituye una abreviación del original, que prueba de manera inequívoca lo ambicioso de su proyecto: «Discurso del método para conducir bien la propia razón y buscar la verdad en las ciencias».

Desde la primera página, en el Prefacio, Descartes sostiene que el método de conocimiento basado en la razón le permitirá derivar reglas «de la moral que ha sacado de aquel método». Anuncia luego que también presentará «las razones con que prueba la existencia de Dios y del alma humana», para después disertar sobre «el orden de las cuestiones de la física» (entre otras ciencias). Es decir, Descartes creía que su método basado en la razón podía producir un conocimiento absolutamente certero sobre la moral, la metafísica y las ciencias (2010, p. 31).

Pocos compartirían hoy la convicción cartesiana según la cual la razón humana es capaz de producir un conocimiento indubitable sobre

cuestiones metafísicas y científicas, pero aún es relativamente extendida entre la opinión pública la convicción de que la razón puede darnos una orientación sobre la ética. En este sentido, una de las propuestas filosóficas más influyentes de la modernidad fue la de Immanuel Kant y su teoría del imperativo categórico. Dicho imperativo deriva de la premisa de que la razón humana es capaz de dotarnos de normas de conducta ética obligatorias de modo autosuficiente, es decir, derivadas exclusivamente del ejercicio de la razón, sin depender de referencias empíricas o del soporte de una religión o cosmovisión particular.

Kant define el imperativo categórico de la siguiente manera: «Yo no debo obrar nunca más que de modo que pueda querer que mi máxima deba convertirse en ley universal» (2007, pp. 15-16). Expliquemos con un ejemplo lo que eso significa y su diferencia con la concepción instrumental de la razón.

Supongamos que me planteo la siguiente pregunta: ¿debo pagar impuestos? Si asumimos que el riesgo de ser descubierto y sancionado por evadir el pago de impuestos es insignificante, desde una perspectiva instrumental y centrada en mi interés particular, la respuesta sería «No». La explicación es simple: si los demás ciudadanos o, cuando menos, una gran proporción de ellos, pagan sus impuestos, podré disfrutar de los bienes públicos que provee el Estado —como la seguridad nacional— sin pagar los impuestos que me corresponden. Pero si los demás ciudadanos o, cuando menos, una gran proporción de ellos, no pagan sus impuestos, no existirán bienes públicos aunque yo sí pague los míos. En cualquiera de los dos escenarios, no tendré incentivos como individuo para pagar impuestos. Asimismo, en ninguno de los dos casos mi conducta, desde la perspectiva kantiana, será legítima éticamente hablando.

Cuando, en cambio, aplicamos la lógica del imperativo categórico, nuestro razonamiento será diferente. Ante todo debería formularme una pregunta fundamental: ¿qué pasaría si intentara convertir mi máxima (es decir, «no debo pagar impuestos») en una ley ética universal

(es decir, «nadie debe pagar impuestos»)? Pasaría que no existirían bienes públicos ni los beneficios que estos brindan; es decir, no habría fuerza policial, sistema judicial, educación universal y gratuita, sistemas públicos de salud, carreteras o seguridad nacional.

Ahora bien, en tanto la ética busca producir leyes universales basadas en la razón, estas deben atenerse al principio lógico de no contradicción. Dado que mi máxima («no debo pagar impuestos») busca beneficiar mi interés particular y resulta que al ser elevada a norma universal me perjudica, queda claro que estamos ante una máxima contradictoria; y una máxima de la que se derivan contradicciones no puede ser, según Kant, racional ni universal ni, por ende, una ley. Por eso concluye que debemos obedecer las leyes éticas universales por su mera racionalidad y no por los hipotéticos beneficios o perjuicios que pudieran reportarnos. De ahí que la ley ética adopte la forma de un imperativo, es decir, de un mandato, de un deber, que nos obliga a obedecer la ley por puro respeto y no por un interés o una inclinación que son ajenos a la ley misma.

Si parece excesivamente optimista esperar que las personas se comporten de acuerdo a lo prescrito por el imperativo categórico, habría que decir que existe evidencia de que, en una gran variedad de circunstancias en el mundo real, las personas no actuamos siguiendo únicamente la conducta que nos sugiere la racionalidad instrumental. Si lo hiciéramos, por ejemplo, nadie iría a votar de motu proprio, porque la probabilidad de que mi voto particular haga una diferencia en el resultado que busco es virtualmente nula y, si gana el candidato cuyas propuestas coinciden con mis preferencias, me beneficiaré cuando las implemente, haya votado por él o no.

Otra prueba de que muchos todavía consideramos a la razón un medio para definir y conseguir fines éticos es nuestro rechazo cuando alguien nos sugiere (como, me temo, haré más adelante) que algo que consideramos criminal y repudiable como el terrorismo suicida puede ser, desde una perspectiva instrumental, un medio de acción política racional.

5.2. El realismo aplicado al cono sur

Según la teoría realista de las relaciones internacionales, en condiciones de anarquía¹⁰ cualquier Estado puede, en cualquier momento, caer presa de un congénere convertido en predador, el cual representa una amenaza por el mero hecho de existir¹¹: «Se suele decir que en política la fuerza es, en última instancia, el factor dirimente. En la política internacional la fuerza es el factor dirimente no solo en última instancia, sino virtualmente en cualquier instancia del proceso» (Grieco, 1988, pp. 497-498; Waltz, 1979, p. 113). Por ende, al relacionarse entre sí, los Estados concentran su atención en sus capacidades relativas, sobre todo en aquellas que podrían usar para hacerse daño. Se supone que actúan así, simplemente por la incertidumbre que prevalece entre ellos sobre sus intenciones en el futuro. A su vez, esa incertidumbre «es producto de la incapacidad de los Estados de predecir o controlar el liderazgo o los intereses futuros de sus socios» (Grieco, 1988, p. 500).

Desde esa perspectiva, el gobierno peruano probablemente haría bien en preocuparse por la evolución de la relación de fuerzas militares entre Perú y Chile: mientras a principios de la década de 1970 ambos países se encontraban en una situación de relativa paridad¹², en 2004 el gasto en defensa de Chile superaba varias veces el gasto en defensa del Perú.

¹⁰ Es decir, en ausencia de «una autoridad superior que evite el uso de la fuerza, o la amenaza de su uso, por parte de cualquier Estado con el fin de someter o destruir a otro» (Grieco, 1988).

¹¹ «En tanto se refiera a las relaciones entre Estados, la política significa —tanto en términos prescriptivos como en términos descriptivos— la supervivencia de los Estados confrontados con la amenaza potencial creada por la existencia de otros Estados» (Aron, citado en Grieco, 1988, p. 498).

¹² «Haciendo un análisis de las Fuerzas Armadas, se descubre que el Perú estaba en un desbalance de fuerzas, mirado desde el punto de vista de una necesaria estrategia disuasiva; [...] Nosotros teníamos que disuadir a Chile y a Ecuador y en consecuencia debíamos equipar a nuestras Fuerzas Armadas con material de primera línea [...] Se comenzó el año 71, cuando yo era ministro de Economía y se siguió hasta el 1975 en una primera etapa. La segunda etapa se cumplió cuando ejercía la jefatura del Estado»

Por ejemplo, según información de la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos (CIA), en el año 2004 Chile se ubicaba en el puesto 31 en el mundo en su nivel absoluto de gasto en defensa, dedicando a ese propósito la suma de 3420 millones de dólares. El año previo, en cambio, Perú se ubicaba en el puesto 57, con un nivel estimado de gasto en defensa de 829,3 millones¹³. Por lo demás, como proporción del PBI, el gasto en defensa de Chile se ubicaba en el año 2004 en el puesto 30 a escala global, con una tasa de 3,8%. En ese mismo listado el Perú aparecía en el puesto 117 con una tasa de 1,4%¹⁴.

Sin embargo, una cosa es afirmar que los Estados no pueden jamás estar seguros sobre el liderazgo o intereses de sus vecinos en un futuro distante, y otra muy distinta es asumir que los Estados carecen de indicios para estimar lo que razonablemente cabe esperar de ellos en el futuro previsible. En efecto, los Estados pueden interactuar bajo la presunción de ser acosados por amenazas omnipresentes, o pueden también estimar la probabilidad de que alguna de esas amenazas se concrete y, sobre la base de esa estimación, tomar un riesgo calculado. En cualquier caso, se trata de una elección. La estimación de la capacidad militar de potenciales rivales suele ser, en efecto, un criterio a tomar en cuenta al momento de establecer las necesidades de defensa de cualquier Estado.

Sin embargo, esa estimación no es suficiente por sí misma para definir esas necesidades, y menos para establecer la conveniencia o no de realizar alguna acción militar en ausencia de determinadas hipótesis de conflicto. Estas suponen, además de una estimación del poderío relativo de Estados vecinos, la necesidad de prever escenarios probables

(Prieto Celi, 1996, p. 190). Según el general Mercado Jarrín (1981), Chile tuvo una ventaja estratégica sobre el Perú durante más de un siglo, «hasta inicios de la década del setenta en la que el balance estratégico comienza a cambiar».

¹³ CIA, *The World Factbook*. www.cia.gov/cia/publications/factbook/rankorder/2067rank.html

¹⁴ CIA, *The World Factbook*. www.cia.gov/cia/publications/factbook/rankorder/2034rank.html

en los cuales esa capacidad militar pueda servir para determinados fines políticos. A su vez, la estimación de los objetivos políticos alternativos que pueden ser alcanzados por medios militares, así como de la probabilidad de que un vecino particular se aboque a la consecución de esos objetivos a través de esos medios, dependen de la estimación que se tenga sobre la forma en que sus gobernantes definan el interés nacional de su propio Estado. Esta, por su parte, depende de su estrategia general, la que, por último, depende de la forma en que los gobernantes definen los intereses nacionales de su propio Estado.

En suma, la decisión de lanzar un ataque preventivo por parte de un Estado cuyo único propósito es preservar el *statu quo* tomaría en consideración el uso probable que un rival potencial haría del arsenal militar a su disposición, y no su mera cuantía. En otras palabras, considera tanto sus fines o intenciones como sus medios o capacidades (Walt, 1990, pp. 48-49). Eso es, en buena medida, a lo que se refiere Stephen Walt cuando sostiene que las políticas de seguridad de los Estados suelen abocarse a neutralizar las amenazas que —según la percepción de sus gobernantes— representan las políticas de otros Estados, y no necesariamente a contrapesar su poderío militar (Walt, 1990, p. X).

Por ejemplo, en los primeros años de este siglo, el país sudamericano que más incrementó su gasto en defensa como proporción del PBI fue Colombia: de 3,1% en 1998 a 4,4% en el año 2003¹⁵. En términos absolutos, ello ubicaba a Colombia en el puesto 32 a nivel global —inmediatamente después de Chile—, con un nivel de gasto de 3300 millones de dólares¹⁶. En cambio, la práctica chilena de dedicar al gasto en defensa una proporción de su PBI sensiblemente mayor a la que destinan los países limítrofes —Argentina, Bolivia y Perú— tenía décadas de vigencia. Esa práctica se sustentaba en la eventualidad

¹⁵ Instituto Internacional de Investigaciones sobre la Paz (SIPRI). www.sipri.org/contents/milap/milex/mex

¹⁶ CIA, *The World Factbook*. www.cia.gov/cia/publications/factbook/rankorder/2067rank.html

de que los diferendos limítrofes con la Argentina produjeran una guerra con ese país, y que Bolivia y Perú intentasen aprovechar esa situación para recuperar los territorios que perdieron durante la Guerra del Pacífico. Es decir, Chile requería un gasto militar mayor que el de sus vecinos porque preveía la posibilidad de enfrentarse a los tres en forma simultánea. Cuando menos hasta principios de la década de 1990, esa seguía siendo la hipótesis de conflicto más plausible en los ensayos de prospectiva de los autores que participaban en los debates sobre defensa en Chile (Prieto, 2000, pp. 16-20)¹⁷.

Ahora bien, Colombia, al igual que Chile, es un vecino del Perú. Pero mientras la frontera territorial entre Colombia y el Perú tiene una extensión de 1506 kilómetros, la frontera territorial entre Chile y el Perú tiene una extensión de 169 kilómetros; y el conflicto bélico que enfrentó a Colombia y el Perú, a diferencia de la Guerra del Pacífico, tuvo lugar durante el siglo XX, no durante el siglo XIX, a pesar de lo cual no se encontraba entonces en la prensa peruana señales de alarma por las adquisiciones militares de Colombia, equivalentes a aquellas realizadas por Chile.

Podría alegarse que ello se explica por el hecho de que mientras entre Colombia y el Perú no existe diferendo limítrofe alguno, entre Chile y el Perú había un diferendo en materia de delimitación marítima. En realidad ese hecho no explica las diferencias en el grado de aprensión que suscitaban las adquisiciones militares de cada uno de esos países, dado que la demanda peruana ante la Corte Internacional de Justicia fue presentada recién en 2008, mientras que la preocupación mediática por las adquisiciones militares de Chile era de larga data. Y ello sin mencionar hechos como la ostensible tensión entre los gobiernos militares de ambos países durante la década de 1970¹⁸.

¹⁷ Ver, por ejemplo, Prieto Vial, 2000.

¹⁸ Ver, por ejemplo, el testimonio del presidente peruano Francisco Morales Bermúdez en Prieto Celi, 1996, p. 190.

5.3. ¿Un mundo unipolar, bipolar o multipolar?

El tema de los polos que definen el balance de poder en el sistema internacional —es decir, unipolar, bipolar o multipolar— siempre suscita controversia. Revisemos algunos problemas asociados a esa conceptualización de la política internacional.

Comencemos con la unipolaridad. Charles Krauthammer (1990) denominó al periodo que se inició tras el fin de la Guerra Fría el «momento unipolar». Es decir, un momento caracterizado por una supremacía de poder de los Estados Unidos sin precedentes en el sistema internacional contemporáneo. ¿Qué tan poderosos eran realmente los Estados Unidos durante ese presunto momento unipolar? Un criterio habitual en la literatura académica para referirse al poder de una gran potencia es su capacidad para crear un orden político estable en los territorios bajo su gobierno o influencia. Con ese criterio, podría decirse que, en su momento de mayor expansión territorial, el imperio británico constituyó el Estado más poderoso que jamás haya existido, dado que consiguió gobernar cerca de la cuarta parte de la superficie terrestre del planeta. Bajo ese mismo criterio, y con más de quince años de intentos hasta la fecha de aparición de este libro, los Estados Unidos no pudieron establecer un orden político estable en Afganistán e Iraq, los dos Estados que invadieron y ocuparon tras los atentados terroristas del 11 de setiembre de 2001, ambos de escasa significación en la distribución de poder en el sistema internacional.

Había dos razones por las cuales Krauthammer preveía que la unipolaridad sería efímera (un momento antes que una época), ambas derivadas de las premisas de la teoría realista. La primera era que la cohesión de la OTAN, principal alianza militar liderada por los Estados Unidos, se explicaba por la existencia de una amenaza común, que había sido la Unión Soviética. Desaparecida esa amenaza, desaparecía la necesidad de una alianza militar bajo liderazgo estadounidense (Mearsheimer, 1990). La segunda razón era que, en ausencia

de un contrapeso al poderío estadounidense, este ahora podía constituirse en una amenaza para sus antiguos aliados. Por ambas razones, los autores realistas consideraban probable una crisis de la OTAN, cuando no su desaparición.

Sin embargo, contra ese pronóstico, la OTAN no solo mantuvo su cohesión, sino que además expandió su membresía al incorporar Estados que fueron parte no solo del Pacto de Varsovia, sino incluso de la propia Unión Soviética, e incrementó también su ámbito de acción al intervenir en Kósovo sin que mediara un ataque contra uno de sus integrantes, a pesar de que era la defensa colectiva la razón de ser de la alianza según su documento de constitución. La explicación que brindó *ex post facto* Kenneth Waltz fue que, precisamente por ser una potencia sin contrapesos, los Estados Unidos podían actuar en el sistema internacional basado en sus «impulsos internos» antes que en las condiciones imperantes en el sistema internacional (Kahhat, 2005, p. 189)¹⁹.

En cuanto a la bipolaridad, diversos autores realistas consideraban que se trataba de un orden político del sistema internacional más estable que la multipolaridad. La razón de ello era que en un orden multipolar existía siempre la incertidumbre sobre las alianzas que habrían de formarse en caso de guerra, problema que desaparecía cuando solo había dos grandes potencias en el sistema que podían dirimir sus diferencias a través de una negociación bilateral. El fin de la bipolaridad

¹⁹ En su artículo «El realismo estructural después de la Guerra Fría», Walz expresa: «El error de las predicciones realistas consistió en creer que el fin de la guerra fría significaría el fin de la OTAN, pero tal equivocación no es producto del fracaso de la teoría realista en la interpretación de la política internacional, sino de haber subestimado la insensatez de los Estados Unidos. La supervivencia y la ampliación de la OTAN no son un ejemplo de los defectos, sino de las limitaciones de las explicaciones estructurales. Las estructuras moldean y dan un primer impulso, pero no determinan las acciones de los Estados. Aquel Estado que es más poderoso que el resto puede decidir por sí mismo si adapta sus políticas a las presiones estructurales y si aprovecha las oportunidades que ofrece el cambio estructural, sin temer posibles efectos adversos en el corto plazo» (2005, p. 189).

pareció contradecir las previsiones del realismo por dos razones: en primer lugar, porque supuso la desintegración de la Unión Soviética y el Pacto de Varsovia cuando se esperaba que el orden bipolar continuara por tiempo indefinido; en segundo lugar, porque el cambio en la distribución de poder dentro del sistema internacional que implicó el fin de la bipolaridad no se dio a través de los mecanismos que preveía el realismo —una guerra entre grandes potencias o un cambio de alianzas—, sino por la implosión de uno de los polos de poder (Pérez, 1996, pp. 73-77).

Otro ejemplo de posibles equívocos en esta materia fue la necesidad —que proclamaron en su momento diversos Estados emergentes, desde Brasil hasta China— de contrapesar el poderío de los Estados Unidos a través de la reconstrucción de los cimientos de un orden multipolar. Esa proclama parecía olvidar la inestabilidad y los constantes conflictos que caracterizaron la distribución multipolar del poder durante la primera mitad del siglo XX, periodo durante el cual se sucedieron la Primera Guerra Mundial, la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, además de los crímenes asociados con el colonialismo. Un orden multipolar en el las potencias que lo constituyen ignoren normas fundamentales de coexistencia no tendría por qué ser preferible a un orden unipolar.

En ese contexto, tal vez un término más apropiado que el de multipolaridad para referirse al ideal de un orden internacional relativamente pacífico y estable sea el de multilateralismo. Este supone que los Estados acepten las restricciones sobre su conducta exterior impuestas por el derecho y las instituciones internacionales. Esto no constituye necesariamente una quimera si recordamos, por ejemplo, que algunos Estados han conseguido prevalecer en conflictos territoriales sobre otros más poderosos en términos militares, gracias a fallos emitidos por cortes internacionales. Tal fue el caso, por ejemplo, del fallo de la Corte Internacional de Justicia de enero de 2014, que favoreció a Perú sobre Chile en un diferendo marítimo.

LIBERALISMO Y SEGURIDAD INTERNACIONAL

Así como los antagonismos propios de un orden político bipolar y el temor a una guerra nuclear contribuyen a explicar la primacía del pensamiento realista tras la Segunda Guerra Mundial, la incapacidad del realismo para prever el fin de la Guerra Fría y sus consecuencias contribuyen a explicar el mayor peso relativo de otras perspectivas teóricas tras este hecho¹.

Entre esas perspectivas se encuentra el liberalismo. La mayoría de autores liberales podrían aceptar las premisas realistas según las cuales la anarquía es el principio ordenador del sistema internacional y los Estados son los principales actores dentro de ese sistema. Pero creen posible, aun bajo esas circunstancias, reducir en forma significativa la incidencia de conflictos armados entre Estados e incrementar sus niveles de cooperación. Los teóricos del liberalismo ofrecen cuando menos tres razones para explicar esas expectativas en materia de conflicto y cooperación interestatal. La primera es la denominada «paz democrática»,

¹ El final de la Guerra Fría contradujo las tesis realistas en dos temas fundamentales: en primer lugar, porque supuso la desintegración de la Unión Soviética y el Pacto de Varsovia (lo que contravino las expectativas de una continuidad por tiempo indefinido de la bipolaridad). En segundo lugar, porque ese cambio en la distribución de poder dentro del sistema internacional no se dio a través de los mecanismos previstos por el realismo para tal efecto (un conflicto armado o un cambio de alianzas).

es decir, la constatación empírica —que intentan explicar desde diferentes perspectivas— de que las democracias representativas no van a la guerra entre sí. La segunda razón es que la creciente interdependencia económica entre los Estados eleva significativamente el costo de emplear la fuerza como medio para resolver conflictos de interés. La tercera razón es el papel que las instituciones internacionales pueden desempeñar para facilitar la cooperación entre Estados. Comencemos con esta última.

1. LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES

Las instituciones internacionales pueden facilitar la cooperación y reducir la probabilidad de conflicto entre actores racionales y egoístas en un entorno anárquico, y pueden hacerlo de diferentes maneras. La primera es reduciendo los costos de transacción en los que solemos incurrir para poder realizar un intercambio económico. Esto puede incluir desde el costo de averiguar la reputación del potencial comprador como sujeto de crédito hasta el costo de la negociación para establecer los términos en los que debería realizarse un intercambio económico (precio, calidad, plazos de entrega, condiciones de pago, etcétera).

Las instituciones reducen los costos de transacción al suministrar a los actores información relevante, como por ejemplo el grado en que las partes cumplieron sus compromisos en el pasado, o al vincular entre sí diferentes relaciones de intercambio. Pensemos en los acuerdos de liberalización comercial a escala mundial. Una forma de conseguirlos sería intentando agregar los diferentes acuerdos bilaterales a los que arriban los diferentes Estados, pero esto, con cerca de doscientos Estados en el sistema internacional, supondría una labor titánica, pues implicaría intentar compatibilizar entre sí una infinidad de acuerdos disímiles. Resultaría más fácil —y menos costoso— crear una institución internacional, como la Organización Mundial de Comercio (OMC), que permita no solo un foro de negociación en el cual se establezcan reglas de juego comunes para el conjunto de sus integrantes, sino incluso

reglas a seguir cuando se negocian acuerdos bilaterales o regionales. Por ejemplo, si dos o más Estados integrantes de la OMC deciden poner fin al acuerdo comercial que los unía, eso no implica que el comercio de bienes y servicios entre ellos vuelva a fojas cero, dado que seguirían estando sometidos a las reglas de esa institución. Según la Cláusula de Nación Más Favorecida, los Estados no pueden, salvo excepciones previamente establecidas, discriminar entre sus socios comerciales. Si, por ejemplo, se concede a un Estado particular una reducción en el nivel de aranceles que deben pagar por los bienes que exporta, esa misma concesión debe hacerse extensiva a los demás integrantes de la OMC.

Las instituciones, además, pueden ofrecer mecanismos de solución de controversias, algo de particular relevancia en el ámbito de la seguridad internacional, por una simple razón: en tanto se dan en el marco de las leyes de un Estado que ejerce el monopolio del uso legítimo de la violencia dentro de su territorio, las controversias entre empresas privadas no se dirimen habitualmente mediante el ejercicio discrecional de medios coercitivos. Como vimos, no se puede decir lo mismo de las controversias entre los Estados en un sistema internacional anárquico.

Por último, los recursos que destinan los Estados a la creación y el mantenimiento de una institución internacional representan costos hundidos. Es decir, costos en los que ya se incurrió y que no podrán ser recuperados en caso de que las partes decidan poner fin a dicha institución.

1.1. Las instituciones internacionales como bienes públicos

Las instituciones internacionales también pueden ser entendidas como bienes públicos, que se definen por dos características. De un lado, son bienes no concurrentes. Eso significa que el consumo del bien por parte de un usuario no reduce la oferta disponible del bien para otros usuarios. Son, además, bienes de uso colectivo, pues todos los usuarios potenciales tienen acceso a su consumo, es decir, no existe un mecanismo eficaz para excluir de su consumo a algún usuario en particular.

La seguridad nacional es un ejemplo habitual de bien público al cual se aplican esas características. Si el territorio de un Estado se encuentra debidamente protegido frente a la eventualidad de un ataque militar por parte de otro Estado, entonces se podría decir lo mismo de todas aquellas personas que residen en el territorio de ese Estado. En ese caso, por tratarse de bienes no concurrentes, no se puede sostener que algunos residentes estén más protegidos que otros, ni que algunos residentes estén protegidos a expensas de otros, por ser bienes de uso colectivo². Esas características, sin embargo, hacen que la provisión de bienes públicos esté expuesta al denominado «problema del polizón».

Volvamos al ejemplo de la seguridad nacional. Supongamos que queremos financiar la provisión de seguridad nacional exclusivamente con donaciones voluntarias de los ciudadanos. Si asumimos que esos ciudadanos son actores racionales que actúan en interés propio, ¿qué lógica seguirían al decidir si realizan o no una donación voluntaria para proveer seguridad nacional? De un lado, si el resto de los ciudadanos donan lo suficiente como para financiar el costo de proveer seguridad nacional, yo quedaré bajo su protección, haya o no haya realizado una donación. Si puedo consumir un bien público sin necesidad de pagar por él, no tendría el incentivo material necesario para realizar una donación. De otro lado, si los demás ciudadanos no donan lo suficiente como para financiar el costo de proveer seguridad nacional, mi donación particular con toda probabilidad no bastará para garantizar la provisión de ese bien público. En otras palabras, sea que se recauden o no suficientes donativos para sufragar el costo de proveer seguridad nacional, yo no tendría los incentivos materiales necesarios para realizar un donativo. El problema obvio aquí es que, si todos los ciudadanos aplicaran esa lógica, ninguno

² Otra forma de aproximarse al tema es a través de la comparación de los bienes públicos con los bienes privados. Estos últimos benefician única y exclusivamente a quien es poseedor o propietario del bien. Los bienes públicos, en cambio, benefician en principio a todos aquellos que son parte de una determinada comunidad política (por ejemplo, todos aquellos que son ciudadanos de un Estado).

de ellos tendría incentivos para donar recursos con el fin de proveer el bien público deseado, en este caso la seguridad nacional.

Si asumimos que los ciudadanos son actores racionales que no actúan exclusivamente en interés propio, sino que a veces lo hacen imbuidos por una conciencia de lo que podríamos denominar deber cívico, en ocasiones ello podría bastar para resolver el «problema del polizón». El canal público de televisión por señal abierta PBS en los Estados Unidos sería un ejemplo de ello: pese a que ningún ciudadano tiene incentivos materiales para inducirlo a realizar un donativo, algunos de ellos realizan donativos suficientes como para que dicho canal siga existiendo. En el caso de la seguridad nacional, sin embargo, los recursos necesarios para garantizarla suelen ser demasiado grandes como para ser cubiertos exclusivamente de esa forma. Tampoco es probable que actores privados motivados por el lucro tengan los incentivos necesarios para proveer ese bien público en la proporción requerida, por una de las características que poseen los bienes públicos: al no poder excluir de su consumo (al menos no a un costo razonable) a quienes no pagan por el bien, los agentes privados motivados por el lucro tampoco tendrían los incentivos materiales necesarios para proveer ese bien público (la seguridad nacional) en la proporción necesaria.

No en vano la provisión de seguridad nacional era una de esas funciones sociales que ya en el siglo XVIII Adam Smith reservaba al Estado³. La razón para ello es que el Estado moderno se define por el monopolio del uso legítimo de la violencia dentro de la nación. Luego, solo el Estado podría contar con la capacidad coercitiva necesaria para obligar a sus ciudadanos a pagar impuestos y, con ellos, financiar la provisión de bienes públicos como la seguridad nacional. Los Estados nacionales tienen, además, los incentivos necesarios para proveer bienes públicos, pues de ellos depende tanto el desempeño de la economía —y, por ende,

³ Ver, por ejemplo, la Parte I («De los gastos de defensa») del capítulo I del Libro Quinto en Smith, 2010.

su capacidad de obtener recursos— como la seguridad nacional y, por ende, su propia existencia como unidad política independiente.

En el sistema internacional, en cambio, no existe una entidad que ejerza el monopolio del uso legítimo de la violencia ni que, por lo tanto, cuente con la capacidad coercitiva necesaria para extraer de la economía mundial los recursos necesarios para proveer bienes públicos. Sin embargo, existen instituciones internacionales como la Organización de Naciones Unidas que, no sin inconvenientes, intentan proveer bienes públicos globales o, como en el caso de la OTAN, regionales. ¿Cómo se explicarían entonces los intentos de proveer bienes públicos en un sistema internacional anárquico? Una primera respuesta es que pueden existir Estados que se beneficien de esos bienes públicos lo suficientemente como para ameritar su provisión pese al problema del polizón. Veamos dos casos hipotéticos.

Supongamos que existen 100 Estados interesados en proveer un bien público que habría de reportar un beneficio colectivo de 1000. Supongamos además que el costo (C) de proveer el bien público es mayor a 10 y menor a 100. Es decir, $10 < C < 100$. Supongamos además que si otros Estados proveen el bien público, nuestro Estado obtendría un beneficio neto de 10, dado que no incurrió en costo alguno para proveerlo. Si nadie suministra el bien público, no obtenemos beneficio alguno, pero si nuestro Estado incurre en un costo (de, digamos, 10) pero nadie más aporta, habremos incurrido en ese costo sin obtener a cambio beneficio alguno, dado que nuestro aporte no será suficiente para proveer el bien público. En ese contexto opera la lógica del polizón: sin importar lo que hagan los demás Estados, no tendré incentivos para realizar un aporte con el fin de proveer un bien público, dado que mi aporte por sí solo no será suficiente para proveerlo, y el aporte de los demás, si es suficiente, me permitirá consumir el bien público sin necesidad de asumir costo alguno. Bajo esa lógica, nadie tendría incentivos para aportar a la provisión del bien público y el beneficio de 1000 que ese bien hubiera reportado no se materializará.

Veamos un segundo ejemplo. En este, en lugar de 100, existen 101 Estados. Y mientras los demás Estados siguen obteniendo un beneficio de 10 de la provisión del bien público, el nuevo Estado que hemos añadido al ejemplo obtendría de ese bien un beneficio de 100, con lo que el beneficio total ahora sería de 1100. Recordemos que el costo de proveer el bien público era mayor a 10 pero menor a 100. En ese caso:

Costo de proveer el bien público = $10 > C < 100$

Beneficio para el nuevo Estado de proveer ese bien = $100 - C > 0$

Beneficio para el nuevo Estado si no se provee ese bien = 0

Es decir, para el Estado añadido en el segundo ejemplo, el beneficio que obtendría de proveer por sí solo el bien público es mayor que el costo en el que debe incurrir, y también es mayor que el beneficio que obtendría en caso de que no se provea el bien público (0). Ese Estado tiene, por ende, el incentivo necesario para proveer por sí solo el bien público en cuestión (con lo cual los cien Estados restantes obtendrán un beneficio neto de 10 cada uno).

Ahora convirtamos ese caso hipotético en un ejemplo real. Cuando la guerra civil en Somalia provocó el colapso del gobierno central en ese país, las rutas marítimas contiguas a la región conocida como el Cuerno de África fueron asoladas por piratas que abordaban navíos mercantes para robar su carga e incluso para secuestrar a su tripulación con el fin de exigir un rescate a cambio de su liberación. No existía entonces ninguna entidad cuya función fuese velar por la seguridad de las rutas comerciales en esa región. Esa tarea, a su vez, hubiese constituido un bien público, dado que mantener las rutas comerciales marítimas libres de piratería cumpliría con los dos criterios que definen esos bienes: el de ser un bien concurrente —porque su consumo por parte de un usuario no reduce la oferta disponible para otros usuarios— y el de ser un bien de uso colectivo, porque no habría un mecanismo eficaz para excluir de su consumo a algún usuario, entre otras razones porque el patrullaje se realizaría —cuando menos en parte— en aguas internacionales,

sobre las cuales los Estados no ejercen soberanía y, por ende, no estarían facultados para cobrar impuestos que pudiesen financiar la provisión del bien.

Es decir, estaríamos ante una situación en la que opera la lógica del polizón, bajo la cual la mayoría de Estados no tendrían incentivos para realizar aportes que contribuyan a proveer el bien público, en este caso proteger de la piratería a las rutas comerciales marítimas del Cuerno de África. Y, sin embargo, se produjo la provisión de ese bien público al amparo de la denominada Operation Ocean Shield («Operación Escudo Oceánico»), por la cual Estados Unidos asumió una proporción del costo total bastante mayor que el resto de Estados participantes, al proveer 13 de los 32 buques que realizaron el patrullaje⁴. Tanto porque de ese modo protegía la parte de su comercio marítimo que transita rutas ubicadas en el Cuerno de África, como porque ha definido la protección del libre tránsito en aguas internacionales como un interés nacional que debe ser protegido (por ejemplo, en el mar del Sur de China), el gobierno de los Estados Unidos concluyó que se justificaba asumir una proporción mayor del costo total —incluyendo el costo de liderar el proyecto— con el propósito de proveer el bien público.

Otra forma de proveer bienes públicos en un sistema internacional anárquico es vinculando los temas de agenda. Para apreciar lo que eso implica, volvamos al ejemplo inicial, un escenario en el que 100 Estados buscan proveer un bien público que habría de reportar un beneficio colectivo de 1000 y en el que el costo de proveer el bien público es mayor a 10 y menor a 100. Supongamos, además, que 99 de esos Estados realizan la contribución necesaria para proveer el bien, pero uno de ellos no lo hace. Ese único Estado que no contribuyó a sufragar el costo de proveer el bien público se habrá convertido en un polizón, porque no existirá un mecanismo eficaz para excluirlo del consumo del bien público una vez que sea provisto. ¿Cómo podría

⁴ Este ejemplo es tomado de Spaniel, 2013.

entonces penalizarse de manera efectiva al infractor para obligarlo a realizar su contribución?

Dado que no se le puede excluir del consumo del bien público (digamos, un Cuerno de África libre de piratería), los 99 Estados restantes podrían amenazarlo con elevar los aranceles que cobran a los bienes que importan del Estado infractor. Es decir, podrían endilgarle un costo focalizado en un tema distinto al de la provisión del bien público, ya que no es posible excluirlo del consumo de este último. En eso consiste la vinculación de temas (*issue linkage*): en condicionar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en un tema de la agenda compartida —en este caso, las tasas arancelarias— al cumplimiento de los compromisos que adquirió la parte correspondiente en otro tema de la agenda bilateral (cubrir su parte del costo de proveer el bien público, en este caso, un Cuerno de África libre de piratería).

La vinculación de temas como forma de garantizar la provisión de bienes públicos tiene dos implicaciones prácticas. La primera es que será más fácil vincular temas mientras mayor sea el número de temas que cubre la agenda compartida entre los Estados involucrados. En el ejemplo, los 99 Estados solo podrían amenazar con elevar los aranceles que cobran a las importaciones del Estado infractor si es que tienen relaciones comerciales con ese Estado, pues de lo contrario no habrían importaciones a las cuales aplicar aranceles. Podría decirse, por ejemplo, que, al existir virtualmente al margen del comercio internacional —salvo por su comercio con China—, el régimen norcoreano no obtiene los beneficios que reporta participar de dicho comercio, pero tampoco corre el riesgo de que lo amenacen con retirarle esos beneficios en caso de que no realice concesiones en otros temas de agenda, como por ejemplo su programa nuclear. La otra implicación es que será más fácil vincular temas mientras menor sea el número de actores involucrados, dado que eso reduciría el costo de monitorear el cumplimiento de los acuerdos.

2. LA PAZ DEMOCRÁTICA

Algunos autores se refieren a esta explicación como la «teoría de la paz democrática». Otros cuestionan esa denominación, alegando que no hay uno sino varios intentos de explicación, los cuales son, a lo sumo, hipótesis de trabajo, no teorías comprobadas. En cualquier caso, lo que no se cuestiona es la existencia de una regularidad empírica: la ausencia de guerras entre regímenes democráticos es «lo más cercano a una ley empírica en el estudio de las relaciones internacionales» (Levy, 1989, p. 88). Si consideramos como democracias a aquellos regímenes políticos que obtienen el mayor puntaje posible en índices como el que elabora Polity Project (Marshall, 2007, 2014), entonces «ningún par de Estados democráticos ha sostenido una guerra cuando menos desde el fin de la era Napoleónica en 1815» (Bueno de Mesquita, 2014, p. 447). Bajo definiciones menos estrictas, la virtual ausencia de guerras entre democracias sigue siendo un hallazgo destacable, que se sostiene a pesar de la relativa escasez de regímenes democráticos en los últimos dos siglos.

La ausencia de guerras entre democracias parecería contradecir la presunción realista según la cual son los incentivos que genera la distribución de poder entre Estados en el ámbito del sistema internacional y no variables en el ámbito del Estado —como el tipo de régimen político— los que explican los patrones de conflicto y cooperación entre ellos. Autores realistas replicarían que, incluso si se pudiera sustentar en una teoría demostrable, la paz democrática proveería, a lo sumo, una explicación parcial del conflicto y la cooperación entre Estados, dado que no bastaría para explicar la interacción entre regímenes autoritarios, de un lado, o entre regímenes democráticos y autoritarios, de otro.

Uno de los primeros intentos de explicar la ausencia de guerras entre democracias sostenía que esta se debía al conjunto de normas que encarnaban sus instituciones políticas. Bruce Russett lo resumía de la siguiente manera: «Las normas de competencia política regulada,

solución negociada de los conflictos políticos y la transferencia pacífica del poder son externalizadas por las democracias en su trato con otros actores nacionales en la política mundial» (1993, p. 33). Dado que los regímenes autoritarios por definición carecen de esas normas de conducta interna, podían representar una amenaza de seguridad en su conducta exterior. Por esa razón, las democracias solo externalizaban normas como la de buscar una solución negociada a los conflictos políticos en su relación con regímenes que las comparten, es decir, con otras democracias.

Sin embargo, esa perspectiva normativa tenía problemas para explicar la conducta exterior de regímenes democráticos bajo algunas circunstancias. Por ejemplo, no parecía explicar las guerras por un dominio imperial o colonial ante rivales sumamente débiles que por lo tanto no podían representar una amenaza. Esa es la razón por la que algunos autores buscaron complementar o incluso reemplazar las explicaciones normativas por explicaciones basadas en el diseño institucional. Es decir, explicaciones según las cuales la paz entre democracias sería una consecuencia de las restricciones e incentivos que genera la forma en la que están diseñadas las instituciones políticas del Estado.

Entre las explicaciones ofrecidas para comprender la ausencia de guerras entre democracias basadas en el diseño institucional, la principal es la teoría del «selectorado»⁵. Esta parte de algunas premisas fundamentales. La primera es que todo dirigente político busca acceder o permanecer en el gobierno, para lo cual requiere el respaldo de una coalición que se elige dentro del selectorado. El selectorado se define como el conjunto de personas que tienen cuando menos una participación nominal en el proceso de elección de los gobernantes y que, a su vez, son elegibles para formar parte de la coalición ganadora.

La coalición ganadora es un subconjunto del selectorado, sin cuyo respaldo los dirigentes políticos no podrían permanecer en el gobierno.

⁵ Ver, por ejemplo, Bueno de Mesquita, Siverson, Morrow y Smith, 2004 y 2009.

Para mantener la lealtad de la coalición ganadora, los gobernantes deben conceder beneficios a sus integrantes a través de la distribución de bienes, sean estos públicos o privados. Como se explica en otro pasaje de este libro, los bienes privados benefician solo a los ciudadanos que los reciben, como sucede, por ejemplo, con el acceso privilegiado a contratos gubernamentales; mientras que los bienes públicos pueden, en principio, beneficiar a todos los ciudadanos, como es el caso de la defensa nacional.

A los gobiernos que precisan de una coalición relativamente pequeña para subsistir les será más fácil mantener el respaldo de esa coalición a través de la concesión de bienes privados. Puede en cambio resultar demasiado costoso mantener el respaldo de una coalición política mediante la distribución de bienes privados, cuando dicha coalición está compuesta por una proporción significativa o incluso mayoritaria del electorado, sobre todo cuando este último está compuesto, cuando menos nominalmente, por todos los ciudadanos mayores de edad. Dicho de otro modo, mientras más grande precise ser la coalición ganadora, más conveniente será para los gobernantes apelar a bienes públicos para mantener su respaldo, porque el costo de proveer bienes públicos es relativamente inelástico respecto a su demanda. Es decir, el costo de proveer un bien público no cambia en forma significativa al cambiar el número de personas que lo consumen. Por ejemplo, el costo de proteger la integridad territorial de un Estado frente a amenazas externas no necesariamente crece cuando crece la población que vive dentro de ese Estado.

Ahora bien, qué tan grande precise ser la coalición ganadora dependerá en gran medida de la naturaleza del régimen político. En un régimen autoritario, podría bastar con el respaldo de la jerarquía militar y de algunos grupos empresariales. En un régimen democrático, en cambio, la permanencia en el cargo podría depender de la obtención periódica del voto de la mayoría del electorado, integrado, a su vez, por la totalidad de los ciudadanos adultos. El que la coalición ganadora

incluya una proporción significativa del electorado es condición necesaria, pero no suficiente, para hablar de un régimen democrático. Por ejemplo, en el tipo del régimen político que algunos académicos denominan «autoritarismo competitivo», la autoridad de los gobernantes también puede depender, cuando menos en parte, del respaldo de una mayoría de los ciudadanos (Levitsky & Way, 2004, p. 161).

Es decir, aunque para acceder al gobierno todos los regímenes democráticos requieren el respaldo de una coalición que incluya a una proporción significativa del electorado —que, en democracia, coincide con la totalidad de los ciudadanos adultos—, existen algunos regímenes políticos que, aunque cumplen con esa condición no son democráticos: la gran mayoría de los regímenes que cumplen con esa condición son democráticos, pero no todos. El panorama es más claro en el extremo opuesto del espectro: todo régimen político en el que se pueda acceder al gobierno y permanecer en él basado en una coalición que solo incluye una proporción minúscula de la ciudadanía es un régimen autoritario.

La teoría del electorado, respaldada por la evidencia empírica, implica ciertas conductas del régimen político cuando considera la posibilidad de iniciar un conflicto armado⁶. La primera implicación tiene que ver con su propósito: dado que los regímenes que requieren una amplia coalición ganadora necesitan proveerle de bienes públicos para mantenerla, buscarán concesiones de un potencial rival compatibles con esa necesidad. Estas tenderán a ser concesiones en materia de políticas públicas, antes que la conquista de nuevo territorio (lo cual es compatible con el propósito de distribuir bienes privados dentro de una coalición ganadora pequeña). Las democracias, cuando consideran que un rival será reacio a las concesiones requeridas en materia de política pública —como por ejemplo honrar los términos

⁶ Ver la sección «Selectorate theory and the conduct of war» en el capítulo 6 de Bueno de Mesquita, 2014.

de un acuerdo— son más proclives a buscar un cambio de régimen político en el Estado rival. Esto puede llevar a una ocupación del territorio ajeno por tiempo indefinido, como garantía de que un futuro gobierno no desconozca los compromisos asumidos. Este es un problema menos acuciante cuando el propósito del conflicto armado es la conquista territorial.

La otra implicación tiene que ver con las consecuencias de un desenlace adverso. La derrota en un conflicto armado puede ir de la mano de la preservación de los recursos que permitan mantener el respaldo de una coalición pequeña gracias a la distribución de bienes privados. Es menos probable, sin embargo, que una derrota militar permita retener suficientes recursos para proveer los bienes públicos necesarios para mantener el respaldo de una amplia coalición.

Otra razón por la cual es más fácil mantener cohesionada una coalición pequeña tras una derrota militar es que sus integrantes pueden pagar un costo sumamente elevado si deciden abandonarla o son excluidos. Existen al menos dos razones para eso. La primera es que los autoritarismos, a diferencia de los regímenes democráticos, pueden tomar represalias discrecionales contra los desertores, desde privarlos de los bienes privados que distribuye el gobierno, hasta apresarlos y asesinarlos. Recordemos, de otro lado, que es prácticamente imposible excluir del consumo de bienes públicos como la defensa nacional a quienes desertan de la coalición ganadora.

La segunda razón que eleva el costo de abandonar una coalición ganadora basada en una proporción pequeña del electorado es que por definición ello implica una probabilidad reducida de formar parte de una nueva coalición ganadora: mi probabilidad de ser parte de una nueva coalición ganadora será mayor si esta comprende a una proporción mayor del electorado.

Los regímenes que requieren una amplia coalición ganadora—lo cual incluye a todas las democracias— tienen más probabilidades de pagar un costo político elevado si son derrotados en un conflicto

armado, tanto porque su capacidad de proveer bienes públicos se reduciría, como porque quienes lo respaldan pueden cambiar sus lealtades sin pagar un costo elevado. Por esa razón, esos regímenes suelen ser más selectivos al tomar decisiones que involucren el riesgo de iniciar un conflicto armado: solo lo harán cuando crean tener una probabilidad sumamente elevada de ganar, y si descubren una vez iniciado el conflicto que alcanzar la victoria supone un costo más elevado que el que establecían las previsiones iniciales, estarán dispuestos a asumir ese costo adicional.

Bruce Bueno de Mesquita (2014) muestra cómo la evidencia empírica corrobora todas esas implicaciones lógicas de la teoría del selectorado. En primer lugar, en el 82% de las guerras iniciadas por regímenes democráticos el objetivo era lograr concesiones del rival en materia de políticas o un cambio de régimen, objetivos coherentes con la necesidad de proveer bienes públicos. En los regímenes que Bueno de Mesquita —basado en el tamaño de su coalición ganadora— denomina «autocracias», el 59% de las guerras se inician por esta razón, mientras en el resto el objetivo es la conquista territorial.

En segundo lugar, expone que ante un conflicto de intereses los Estados que califican como los más democráticos no suelen iniciar una guerra para resolverlo cuando tienen menos del 70% de probabilidades de ganarla, cosa que hacen en las dos terceras partes de los casos los regímenes que califican como los más autocráticos.

En tercer lugar, manifiesta que, como sugiere la teoría, los regímenes democráticos son más proclives a elevar el gasto militar cuando, una vez iniciada una guerra, esta se prolonga más de lo previsto. Esto es, los regímenes democráticos están más dispuestos a asumir el costo adicional necesario para garantizar la victoria. Si bien Bueno de Mesquita encuentra que tanto democracias como autocracias suelen elevar su gasto militar al iniciarse una guerra, las democracias lo hacen en promedio en un 40%, mientras que las autocracias lo hacen en un promedio de 20%. Al cumplirse el primer año de iniciada una guerra

los regímenes autocráticos suelen alcanzar su nivel máximo de gasto militar, mientras los regímenes democráticos continúan elevando el suyo hasta duplicar, en promedio, su gasto militar al inicio del segundo año de guerra. Tras pasado este umbral ambos tipos de regímenes tienden a reducir su gasto militar, pero mientras los regímenes autocráticos vuelven en la posguerra a su nivel de gasto inicial, los regímenes democráticos retienen un nivel de gasto militar superior al que tenían al iniciarse la guerra.

Tanto porque son más selectivos —solo iniciarán una guerra cuando creen tener una probabilidad elevada de ganar— como porque están dispuestos a pagar un costo más elevado para prevalecer, los regímenes democráticos ganan el 93% de las guerras que deciden iniciar. Los regímenes autocráticos, en cambio, solo ganan el 60% de las guerras que inician, pues una derrota militar suele ser compatible con su objetivo fundamental, que no es ganar la guerra sino preservar suficientes recursos como para distribuir bienes privados dentro de una coalición pequeña; de hecho, los regímenes autocráticos tienen una probabilidad mayor de ser depuestos por sus propios aliados internos que por acción de un enemigo exterior. De otro lado, una derrota militar no suele ser compatible con el objetivo fundamental de un régimen democrático, que es garantizar la provisión de bienes públicos para preservar una coalición amplia.

En conclusión, dado que un régimen democrático requiere una probabilidad de victoria superior al 70% como condición para iniciar un conflicto armado, es altamente improbable que en un conflicto de intereses entre democracias ambas crean simultáneamente que cuentan con esa probabilidad de ganar una guerra. De otro lado, si una vez iniciada la guerra esa estimación de la probabilidad de victoria demuestra ser equivocada, ambas democracias tendrán incentivos para pagar un costo elevado con el fin de garantizar la victoria, lo cual podría elevar exponencialmente el costo de conseguirla.

3. LA INTERDEPENDENCIA ECONÓMICA

Si la interdependencia económica genera beneficios a los Estados y los conflictos armados ponen en riesgo esos beneficios, entonces esa interdependencia propicia la solución pacífica de las controversias. En términos económicos, la interdependencia eleva el costo de oportunidad del empleo de la fuerza, es decir, eleva el valor de la mejor alternativa posible a la que se renuncia para llevar a cabo una acción o decisión, en este caso, el empleo de la fuerza. La lógica causal parece bastante elemental, pero la necesidad de la conclusión depende de las circunstancias. Si un alto grado de interdependencia económica inmunizara a los Estados contra las guerras, la Primera Guerra Mundial jamás se hubiera producido. «La idea de asociar la interdependencia con la democracia, la paz y la prosperidad no es nueva», señala Kenneth Waltz. A inicios del siglo XX, la dependencia entre los Estados era considerada «un heraldo de paz entre las naciones, así como de democracia y prosperidad dentro de ellas». Señala Waltz que Norman Angell, en *La gran ilusión*, al sintetizar las contribuciones de varias generaciones de economistas clásicos y neoclásicos concluyó que como los conflictos armados habían dejado de ser rentables, ya no habrían más guerras. Por ello la Primera Guerra Mundial produjo una gran desilusión y pesimismo, que perduró casi hasta el final de la Guerra Fría (Waltz, en Kahhat, 2010, p. 131).

El libro de Angell fue publicado en 1910 y la Primera Guerra Mundial estalló en 1914, pese a que Alemania era el segundo mercado de exportación del Reino Unido y el Reino Unido era el principal mercado de exportación para Alemania, además de que el comercio internacional representaba una proporción del producto de esos Estados comparable a la que representa hoy en día. En honor a la verdad, sin embargo, lo que en realidad hizo Angell en *La gran ilusión* fue preguntarse si debíamos asumir que aquello que resulta evidente para un banquero, esto es, que el repudio de los compromisos y el saqueo financiero son una estupidez

y un suicidio comercial, habría de permanecer por siempre fuera de la comprensión de los gobernantes (2010, p. 73).

En otras palabras, no suponía que el elevado costo de un conflicto armado entre Estados con una alta interdependencia económica hacía la guerra entre ellos imposible, pero sí algo estúpido y suicida. La Primera Guerra Mundial provocó unos quince millones de muertes y devastó las economías europeas, sin resolver las razones que le dieron origen. Alemania no solo recuperó su poderío económico y militar, sino que además lo hizo bajo un liderazgo irredentista. El comercio internacional se desplomó, y aunque el proteccionismo no fue la causa de la Gran Depresión, contribuyó a profundizarla. Un par de décadas después, Europa y buena parte del mundo se verían sumidos en la guerra más mortífera en la historia de la humanidad.

Eugene Staley añade un argumento más sofisticado al argumento según el cual la interdependencia económica eleva el costo del empleo de la fuerza como medio para resolver conflictos de interés entre Estados, haciendo la guerra entre ellos menos probable, pero no imposible. Según Staley, el incremento de la productividad depende, cuando menos en parte, de una creciente división internacional del trabajo, lo cual es de particular relevancia para aquellos Estados con una escasa dotación de recursos naturales, como el caso del Japón. Según Staley, si los países que controlan la mayor parte de los recursos en el mundo no mantuvieran relaciones económicas con el resto, estarían «sembrando las semillas de la intranquilidad y de la guerra. Sobre todo, crean una poderosa dinámica de imperialismo. Cuando se erigen los muros económicos a lo largo de las fronteras políticas, se obliga a que la posesión del territorio coincida con las oportunidades económicas» (1939, p. 103).

En otras palabras, en una economía internacional en la que imperan restricciones significativas al comercio, aquellos Estados cuyo crecimiento depende del acceso a recursos naturales que no poseen podrían buscarlos a través de medios militares. En cambio, en una economía

internacional abierta se podría acceder a esos recursos naturales a través del comercio. El contraste entre la conducta expansionista del Estado japonés antes de la Segunda Guerra Mundial y su conducta pacífica tras el fin de esa guerra puede servir como ejemplo de ello.

En general, los críticos conceden que la interdependencia económica eleva el costo del empleo de la fuerza como medio para dirimir conflictos de interés entre Estados, al elevar su costo de oportunidad. Pero aun aceptando esa premisa, añaden que existen circunstancias bajo las cuales la interdependencia económica también podría tener como efecto, no necesariamente intencional, elevar la probabilidad de un conflicto armado entre Estados. En efecto, el argumento liberal explica la paz como resultado de la interacción entre los Estados a partir de variables internas de cada uno de ellos: sus preferencias y las utilidades que esperarían obtener del empleo de la fuerza como medio para satisfacerlas. Ese argumento, sin embargo, omite el análisis de la interacción entre esos Estados. Al incorporar esa variable podríamos concebir una situación en la cual los gestos conciliatorios de un Estado podrían ser interpretados por otro como una señal de falta de determinación que el segundo Estado podría intentar explotar en su favor, en particular si el primero tuviera una mayor propensión al riesgo, una mayor sensibilidad frente a los costos, o si la interdependencia entre ambos Estados fuese sumamente asimétrica.

Como vimos al hablar sobre la denominada «paz democrática», los regímenes democráticos suelen tener menor propensión al riesgo y mayor sensibilidad frente a los costos. Pero, a su vez, como se puede constatar al estudiar la estrategia del gobierno de los Estados Unidos para buscar la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la tentación de emplear la asimetría en la interdependencia como medio para obtener ventajas en una negociación trasciende la naturaleza de los regímenes políticos involucrados en la negociación, sean autoritarios o democráticos.

Otra crítica al argumento que asocia interdependencia y paz señala que este ignora el contexto sistémico en el que se produce esa interacción. Por ejemplo, tal vez sea cierto que el costo adicional que implicaría el empleo de la fuerza entre los Estados interdependientes A y B haga menos probable una guerra entre A y B, pero ¿qué pasaría si A es aliado de C y B amenaza a C? Tal vez la interdependencia económica entre A y B impida que A intervenga de modo decisivo para prevenir un ataque de B contra C. Este último ejemplo no es hipotético. Antes bien, revelaría un mecanismo a través del cual la interdependencia económica habría contribuido al inicio de la Primera Guerra Mundial. Según esta versión, el Reino Unido habría dudado en honrar los compromisos de seguridad que mantenía con Francia y Rusia antes de la guerra, porque ello hubiera implicado enfrentar a su segundo socio comercial, Alemania.

Por último, existen quienes, al aceptar la premisa según la cual la interdependencia económica hace menos probables las guerras, cuestionan el mecanismo causal y señalan que las condiciones que facilitan el comercio hacen también más probable la paz. Además, puede haber otras variables causales que expliquen a la vez la interdependencia y la paz. Sin embargo, este tipo de argumentos suscita debates sobre la verdadera dirección de la relación causal. Por ejemplo, algunos autores realistas, como John Mearsheimer, alegarían que tanto la paz como la interdependencia económica en la Europa de la posguerra fueron posibles debido a la existencia de una alianza militar como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que protegía a los Estados europeos tanto de la presumible amenaza común que representaba la Unión Soviética, como de la posibilidad de que esos Estados volvieran a representar una amenaza de seguridad los unos para los otros. Es decir, solo bajo la protección de los Estados Unidos —la principal potencia entre las democracias capitalistas en un mundo bipolar— era posible una Unión Europea en la cual los Estados pudieran comerciar en paz (1990).

Investigaciones cuantitativas como la de Matthew Jackson y Stephen Nei invierten la dirección de la relación causal. Jackson y Nei constatan que el número de guerras por cada par de Estados representó entre 1950 y 2000 la décima parte de lo que esa cifra representó entre 1820 y 1949 (2015, p. 15277). Constan también que esa menor proporción de guerras interestatales coincide con un crecimiento en el número de alianzas militares como la OTAN, las cuales además eran más estables que en el pasado. Acto seguido, sin embargo, muestran información histórica que indica que el crecimiento en el número y la estabilidad de las alianzas militares coincide con un crecimiento del comercio internacional. Los autores sugieren que dicha correlación implicaría un mecanismo causal, dado que la interdependencia comercial reduce los incentivos que un Estado tendría para atacar a sus socios e incrementa los incentivos para que estos se protejan en forma recíproca. Ello explicaría por qué el crecimiento en el número y la estabilidad de las alianzas militares entre Estados coincide con el crecimiento en el número de acuerdos comerciales que estos suscriben y con una disminución en la probabilidad de que se produzca una guerra entre ellos. De hecho, los autores encuentran que mientras mayor sea la proporción que representa el comercio internacional en el PBI de un Estado, menor será la probabilidad de que este sostenga una guerra no solo con sus aliados, sino incluso con Estados con los que no mantienen una alianza, lo cual sugiere que el comercio internacional es cuando menos una de las variables independientes que contribuyen a explicar el grado de incidencia de las guerras interestatales (Jackson & Nei, 2015, p. 15282).

Para concluir, podemos decir que más allá de los debates en curso en torno a la relación entre la interdependencia comercial y la incidencia de guerras entre Estados, la gran mayoría de los autores aceptan la premisa de que la interdependencia económica eleva el costo de oportunidad del uso de la fuerza, razón por la cual sería menos probable que las partes recurran a ella.

4. TEMAS DE ANÁLISIS

4.1. Bienes públicos e identidades políticas

Algunos autores, basados habitualmente en estudios que comparan los casos de Europa y Estados Unidos, sostienen que la provisión de bienes públicos dentro de un Estado parece estar asociada con la heterogeneidad étnica de su población: a mayor heterogeneidad, menos probable será la provisión de bienes públicos. En Europa, por ejemplo, hay una mayor incidencia de políticas que buscan redistribuir el ingreso entre los ciudadanos y, por ende, una menor desigualdad en su distribución. La evidencia sugiere que a mayor heterogeneidad étnica en un país, menor será el respaldo a las políticas redistributivas propias del Estado de bienestar. También se encuentra una alta relación entre heterogeneidad étnica y desigualdad en la distribución del ingreso.

En Estados Unidos, por otro lado, es habitual la creencia de que se trata de un país con mayor igualdad de oportunidades que los países europeos. En parte por ello, solo 29% de los estadounidenses cree que los pobres suelen serlo por razones ajenas a su voluntad, cosa que cree el 60% de los europeos (Alesina & Glaeser, 2004, p. 184). Ello explica que 60% de los estadounidenses crea que los pobres son flojos, cosa que cree solo el 26% de los europeos. Sin embargo, la premisa que subyace a esas opiniones —que en Estados Unidos se garantiza la igualdad de oportunidades en mayor proporción que en Europa— no es cierta. Un ejemplo temprano de ello fue el estudio de Gottschalk y Spoalore, que comparó la movilidad de ingresos en Estados Unidos y Alemania, y encontró que mientras en los Estados Unidos el 60% de quienes en 1984 se encontraban en el quintil inferior en la distribución de ingresos —cifra que corresponde al 20% más pobre de la población— seguían allí en 1993. En Alemania, en cambio, la proporción era de 46% (2002, p. 203). Otros estudios encuentran resultados similares al comparar la movilidad intergeneracional en Estados Unidos y Europa.

Sin embargo, como indicamos, existe una alta correlación entre la heterogeneidad étnica y una escasa incidencia de políticas redistributivas. Hay, por ejemplo, una correlación significativa entre la proporción de población afroamericana en un estado de los Estados Unidos y el monto de las transferencias por concepto de gasto social, y encuestas nacionales confirman el papel de la etnicidad en las actitudes hacia la redistribución del ingreso.

Ahora bien, antes de suponer que este fenómeno es natural, habría que recordar que las divisiones étnicas políticamente relevantes no siempre coincidieron con la división entre afroamericanos y blancos no hispanos. Por ejemplo, en julio de 1863 se produjo en la ciudad de Nueva York una de las mayores revueltas populares en la historia de los Estados Unidos. Se trató de protestas violentas contra la leva selectiva para luchar en la Guerra Civil. La conscripción era selectiva porque los hombres de familias acaudalada podían evitarla pagando trescientos dólares, lo cual hacía de esta una fuente de conflicto entre clases sociales, si bien es cierto que también hubo enfrentamientos al interior de la clase trabajadora por conflictos étnicos. Sin embargo, aunque durante las revueltas hubo ataques de blancos contra afroamericanos, uno de los factores más importantes para explicar su fracaso fueron los enfrentamientos entre trabajadores de origen alemán e irlandés. Es decir, en ese tiempo la categoría de «blanco no hispano» (eufemismo que en lo esencial alude a un origen europeo) no daba cuenta a cabalidad de las divisiones étnicas con relevancia política.

Las diferencias étnicas no necesariamente producen conflictos políticos y, cuando lo hacen, las diferencias que adquieren relevancia política no son siempre las mismas. Para que se politicen ciertas diferencias étnicas y no otras, y para que ello derive en un conflicto político, es crucial el papel que puedan desempeñar ciertos actores. Por ejemplo, cuando se realizan regresiones estadísticas, la heterogeneidad étnica explica cerca de la mitad de las diferencias en políticas redistributivas entre los Estados Unidos y Europa. El resto se explica

por diferencias en instituciones políticas, y la principal variable que explica las diferencias en las creencias sobre etnicidad es el peso relativo de las organizaciones de izquierda en el sistema político. Una razón crucial por la cual la izquierda no buscó históricamente respaldo político apelando a las diferencias étnicas es, precisamente, la constatación de que esas diferencias suelen dividir a la clase trabajadora, a la cual pretendían organizar en gremios sindicales y apelar como fuente de respaldo electoral. Por ejemplo, además de las revueltas de 1863, algunos autores sugieren que entre 1870 y 1920 los conflictos étnicos entre pueblos originarios, inmigrantes y afroamericanos fueron un obstáculo para el desarrollo del movimiento sindical en los Estados Unidos. Y, cuando menos desde la gran recesión internacional que comenzó en diciembre de 2007, ciertos autores sugerían que las actitudes hacia la etnicidad en Europa estaban cambiando a partir de la confluencia de menores oportunidades económicas y el crecimiento de los inmigrantes y su descendencia como proporción de la población.

Como ya dijimos, las diferencias étnicas no conducen en forma necesaria o ineludible hacia conflictos políticos, pero suelen hacerlo cuando los actores políticos apelan a ellas para obtener respaldo en presencia de conflictos distributivos, es decir, cuando la práctica política hace coincidir las desigualdades socioeconómicas con las diferencias étnicas. Un ejemplo de ello lo ofrece el estudio de Edward Miguel que compara distritos contiguos pero divididos por una frontera internacional (2004, p. 328). Algunos de esos distritos se ubican en Kenia y otros en Tanzania, y dado que esos distritos comparten una serie de características medulares como la distribución étnica, la dotación de recursos, el legado histórico y las instituciones coloniales, cabe presumir que las diferencias que se encuentren entre ellos en materia de provisión de bienes públicos deriva de un factor estrictamente político: la frontera internacional que los separa y la diferencia entre las instituciones políticas que se desarrollaron a cada lado de esa frontera tras la independencia. Miguel atribuye esta diferencia fundamental a la existencia

en Tanzania de una política consistente de construcción de una identidad nacional que, sin embargo, coexiste con las identidades locales⁷, en oposición a la politización —por acción deliberada de ciertos actores políticos— de las diferencias étnicas en Kenia (p. 336). En otras palabras, la trayectoria histórica e institucional de ambos países fue similar hasta la independencia, momento a partir del cual siguen caminos divergentes. Alrededor de cuarenta años después de ese momento, el estudio comparativo de Miguel constata que en Tanzania tanto las comunidades étnicamente homogéneas como las que son étnicamente heterogéneas son capaces de proveer bienes públicos con eficiencia comparable. A poca distancia, del lado keniano de la frontera, las comunidades étnicamente homogéneas desarrollaron una mayor capacidad para proveer bienes públicos que las comunidades étnicamente heterogéneas. Por ejemplo, en Kenia las comunidades que se encontraban en un nivel medio de diversidad étnica tenían un gasto escolar 25% menor que las comunidades étnicamente homogéneas. En Tanzania en cambio, el grado de diversidad étnica no hacía virtualmente ninguna diferencia en los niveles de gasto escolar (Miguel, 2004, p. 353).

4.2. Consecuencias de una intervención militar extranjera⁸

Las investigaciones empíricas sugieren que una intervención militar extranjera es, o bien insignificante, o inversamente proporcional a la probabilidad de que un Estado desarrolle una democracia estable. Ello es así incluso cuando el Estado que interviene militarmente es un régimen democrático y uno de los objetivos declarados de su intervención es promover la democracia. Por ejemplo, un estudio de 2006 de Jeffrey Pickering y Mark Peceny encontró que desde 1945 la intervención

⁷ Desde el fomento de una lengua nacional (el swahili) y la homologación de los programas educativos hasta el diseño de instituciones locales que propician la cooperación entre grupos étnicos, pasando por el intento de crear una nueva ciudad capital como sede del gobierno nacional.

⁸ Varias ideas en esta sección fueron tomadas de Walt, 2011.

militar por parte de Estados liberales como Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos rara vez ha desempeñado un papel positivo en procesos de democratización (2006, p. 541). A su vez, una investigación de George Downs y Bruce Bueno de Mesquita (2006) encuentra que las intervenciones de Estados Unidos desde la Segunda Guerra Mundial llevaron a la creación de democracias estables durante la siguiente década en menos del 3% de los casos (p. 641). Otra investigación de Downs en coautoría con Jonathan Monten (2013) encuentra que aquellos Estados cuyos gobiernos son derrocados por una democracia no tienen probabilidades sensiblemente mayores de convertirse en democracias que Estados similares que no sufren una intervención (p. 94). Por último, un estudio de William Easterly encuentra que tanto las intervenciones de Estados Unidos como las de la Unión Soviética durante la Guerra Fría generalmente condujeron a declives significativos en el estatus democrático de los Estados intervenidos (Walt, 2011).

De otro lado, la ayuda económica asociada a una intervención militar tampoco parece hacer mayor diferencia. En un artículo de 2006, Bruce Bueno de Mesquita sostiene que existen importantes evidencias de que esta ayuda tiene un efecto poco significativo en el crecimiento económico, los servicios de salud, la educación, el bienestar social, la libertad o la rendición de cuentas (2008, p. 847). En un artículo más reciente añade que ello no es producto de la mera ineficiencia en la asignación de recursos, sino de factores políticos. Para Bueno, a un gobernante autoritario le es más fácil permanecer en el poder otorgando bienes privados a su base política —por ejemplo, un trato especial a determinadas empresas o grupos étnicos—, mientras que, dado que un gobierno democrático suele necesitar de una mayoría de votos para acceder y permanecer en el poder, es más probable que intente conseguir esa mayoría a través de la provisión de bienes públicos (por ejemplo, educación pública universal y gratuita).

A su vez, cuando una intervención militar deriva en una ocupación territorial prolongada, ello incrementa la probabilidad de que se produzcan atentados suicidas como respuesta. Según un estudio llevado a cabo por Robert Pape, junto a un equipo de investigadores de la Universidad de Chicago que ha producido la mayor base de datos sobre terrorismo suicida, más del 95% de los ataques suicidas han sido respuesta a alguna ocupación extranjera. Por ello, añade: «Entre 1980 y 2003, hubo 343 ataques suicidas alrededor del mundo, y a lo sumo 10% de ellos tenían inspiración antiestadounidense. Desde 2004, se han producido más de 2000, y más del 91% iban dirigidos contra los Estados Unidos y fuerzas aliadas en Afganistán, Irak y otros países» (2010).

4.3. La relación bilateral entre China y Estados Unidos

Hasta hace un par de décadas una perspectiva habitual para abordar los cambios en la distribución de poder entre los principales Estados del sistema internacional era la denominada teoría de la transición de poder. Esta transición se producía cuando, con el paso del tiempo, una mayor tasa de crecimiento en la economía de una potencia emergente le permitía colocarse muy cerca del poderío militar de la potencia dominante.

Si se trataba de potencias que eran aliadas en el propósito de preservar el *statu quo* de las reglas de juego que prevalecen en el sistema internacional, la potencia emergente podía acceder a la condición de potencia dominante por medios pacíficos. Tal fue el caso, por ejemplo, de la transición desde la *Pax Britannica* hacia la *Pax Americana*. Si, por el contrario, la potencia emergente tenía una agenda revisionista, lo más probable era que su competencia con la potencia dominante se resolviese por la vía de las armas, sea porque esta última decidía librar una guerra preventiva antes de que fuera demasiado tarde o porque aquella creía haber alcanzado el poderío necesario para lanzar un desafío frontal. Esta es, por ende, una perspectiva que augura un futuro sombrío para las relaciones entre China y Estados Unidos, así como para el resto del mundo.

Existen, sin embargo, razones para dudar de esas previsiones. Por ejemplo, cuando se define la guerra como un medio para lograr fines políticos, se asume que su utilidad relativa depende de un cálculo costo-beneficio. De ser así, una guerra entre Estados dotados de armas nucleares y de misiles balísticos intercontinentales es el medio más costoso que se pueda imaginar. Tan costoso, que es virtualmente imposible concebir un fin que amerite su empleo, y si bien es teóricamente posible que una guerra entre potencias nucleares se mantenga en el plano convencional, la razón por la que nadie se atrevió a iniciar una es que no hay forma de establecer con certeza el umbral que habría que atravesar antes de que alguna de las partes decida usar bombas atómicas.

Incluso una guerra convencional podría implicar un costo prohibitivo entre países altamente interdependientes, dado que al costo del uso de la fuerza se sumaría la pérdida de los beneficios que proporciona la cooperación económica. China es, por ejemplo, el segundo socio comercial de Estados Unidos, mientras este país es el primer socio comercial de China. De otro lado, las empresas de matriz estadounidense son la principal fuente de inversión extranjera en la economía china, mientras los fondos soberanos del Estado chino son una fuente creciente de inversión extranjera en Estados Unidos. Ciertamente podría haberse dicho lo mismo sobre el comercio y la inversión entre Alemania y Gran Bretaña en los años previos a la Primera Guerra Mundial, pero existen grandes diferencias entre ambos casos, comenzando por una ya mencionada: ni Alemania ni Gran Bretaña eran potencias nucleares. Existen además formas de interdependencia económica entre China y Estados Unidos que no existían entre Alemania y Gran Bretaña. Por ejemplo, las reservas internacionales de China contienen una gran cantidad de bonos del tesoro estadounidense: es decir, el Estado chino es uno de los principales acreedores de la deuda contraída por el Estado norteamericano. En síntesis, el daño que uno de ellos le inflija al otro habrá de retornar como un búmeran.

Lo anterior no significa que no pueda haber conflictos de intereses entre ambos países (como sucedió con la controversia en torno a la cotización de la moneda china), pero sí implica que ambos Estados tienen un interés común en mantener esos conflictos bajo control. Para ese fin cuentan con un entramado de instituciones multilaterales —desde la ONU hasta la OMC, pasando por el G-20— que no existían antes de la Primera Guerra Mundial. Esas instituciones han contribuido a crear reglas de juegos compartidas, mecanismos de resolución de conflictos y, sobre todo, una economía internacional abierta. La historia del siglo XX muestra la relevancia de este último punto: allí donde las fronteras económicas coincidían con las fronteras políticas, la expansión territorial podía ser un medio necesario para garantizar el acceso a recursos naturales. En una economía internacional abierta, en cambio, se puede acceder a recursos naturales a través del comercio y la inversión, aunque esta regla admite dos excepciones notables: los materiales fisibles y los combustibles fósiles. Aunque no sea la principal explicación, esto contribuye a entender la diferencia entre la conducta exterior del Estado japonés antes y después de la Segunda Guerra Mundial, sin mencionar la conducta de la propia China, cuya política exterior fuera de su región es en lo esencial una política exterior económica.

Comenzamos diciendo que un par de décadas atrás la teoría de la transición de poder era un marco de referencia habitual para abordar estos temas. Ya no lo es: los estudios cuantitativos realizados desde entonces no encontraron una relación necesaria entre las variables que proponía. Por ejemplo, las diferencias en las tasas de crecimiento entre dos Estados no parecen tener mayor influencia sobre la probabilidad de que ocurra una guerra entre ellos. No obstante, aún existen quienes, apelando a alguna versión de esa teoría, concluyen que la colisión entre China y Estados Unidos es poco menos que una necesidad histórica.

Fondo Editorial PUCP

CONSTRUCTIVISMO Y SEGURIDAD INTERNACIONAL

Tanto realistas como liberales parten de la premisa de que los individuos que ejercen la acción política persiguen sus propios intereses de manera racional. El constructivismo, en cambio, sostiene que los individuos no nacen sabiendo qué quieren ni cómo conseguirlo; es decir, no saben desde un inicio cuáles son sus intereses ni cómo actuar de manera racional. Añaden que nuestra socialización nos induce a querer ciertas cosas y nos propone caminos que se consideran eficaces y apropiados para conseguirlos.

1. LA SOCIALIZACIÓN EN NORMAS COMO FUENTE DE PREFERENCIAS

¿Cómo puede la socialización indicarnos qué debemos querer, es decir, cuáles deberían ser nuestros intereses? Los constructivistas parten de la premisa de que existen diferencias cualitativas entre el objeto de estudio de las ciencias sociales y el de las ciencias naturales, la más importante de las cuales es el problema de la reflexividad. Es decir, a diferencia de los insectos que estudian los entomólogos, los seres humanos somos capaces de comprender las teorías que pretenden explicar nuestra conducta y de modificarla en función de nuestra comprensión de esas teorías.

Un ejemplo de ello es un estudio de Frank, Gilovich y Regan (1993) que muestra cómo las teorías en las que se socializan los estudiantes de economía pueden influir sobre sus conductas allí donde su único propósito era describirlas (p. 159). El estudio se plantea dos preguntas fundamentales. La primera es si las personas de distintas profesiones suelen ser tan egoístas en su conducta diaria como suele suponer la teoría económica¹. La respuesta que encuentran es que en general las personas no son tan egoístas, salvo por una excepción: los economistas tienden a ser más egoístas que el promedio de profesionales en su conjunto.

La segunda pregunta que se plantean los autores del estudio es si los economistas son más egoístas que el promedio de profesionales por un proceso de autoselección, es decir, porque las personas más egoístas que el promedio tendrían una mayor propensión a estudiar economía; o por un proceso de socialización en el cual el estudio de teorías que enfatizan el egoísmo como motivación de la conducta humana tiende a inducir conductas más egoístas. La respuesta que encuentran es que sería la socialización en la teoría económica la que explica la adopción de conductas más egoístas. Un texto introductorio a la teoría de juegos resumía las conclusiones de esos autores de la siguiente manera:

Frank, Gilovich y Regan (1993) hallaron que los estudiantes de economía eran menos proclives que otros estudiantes a cooperar en el dilema del prisionero. Asimismo, eran más propensos a abstenerse de asumir compromisos para cooperar y eran los más pesimistas

¹ Algunos economistas podrían protestar, señalando que la teoría económica convencional supone que los individuos maximizan su función de utilidad y que esta puede tomar en consideración el bienestar ajeno y no solo el propio. Siendo eso cierto, en la mayoría de modelos ese supuesto no cumple mayor función y el supuesto habitual es que los individuos actúan para maximizar sus propios beneficios, generalmente definidos en términos materiales (por ejemplo, maximizar su propio ingreso). Basada en la investigación empírica antes que, en supuestos de partida, la rama de la disciplina económica denominada economía conductual sí concede un papel relevante a factores ajenos al interés propio (por ejemplo, las normas éticas) como motivación de la conducta humana. Pero se trata de la excepción que confirma la regla.

acerca de las perspectivas de que otros cooperen. Como resultado, el grupo de economistas obtuvo un nivel significativamente menor de beneficios que el resto. Frank también mostró que esto no es la consecuencia de un proceso de autoselección (según el cual los menos propensos a cooperar se sentirían más inclinados a estudiar economía), sino más bien de la propia experiencia de estudiar economía. [...] En resumen, el experimento es un testimonio del poder potencial de cualquier teoría para moldear el mundo en que vivimos, a través de su influencia en la manera en que la gente se piensa a sí misma (Hargreaves-Heap & Varoufakis, 1995, p. 241).

Ahora bien, la cita menciona que, en los experimentos realizados para el estudio, los estudiantes de economía eran menos proclives que otros estudiantes a cooperar en el dilema del prisionero. En el dilema del prisionero existe una estrategia dominante: no importa lo que haga nuestro cómplice, siempre nos convendrá delatarlo, pues de ese modo reducimos la duración de una eventual condena a prisión. Por ende, los economistas tal vez no sean particularmente egoístas, sino que simplemente comprenden mejor la lógica del juego: saben que en ausencia de coordinación entre los prisioneros, ambos deberían entender que les conviene delatar al otro sin importar la acción que este decida adoptar, es decir si callar o delatar. Al delatar al otro solo buscamos protegernos bajo circunstancias adversas sobre las que no ejercemos control, lo que implicaría que bajo circunstancias más propicias nuestras decisiones tenderían a ser menos egoístas. ¿Lo son? Al parecer, no.

El estudio menciona otros experimentos que sugieren que los estudiantes de economía tienden, en efecto, a actuar de un modo más egoísta que los estudiantes de otras carreras profesionales. Un ejemplo de ello es su conducta en el denominado juego del ultimátum. En este, quien conduce el experimento da una cantidad de dinero (digamos, cien dólares) a un jugador X. El jugador X debe proponer una repartición de esos cien dólares entre él mismo y otro jugador Z. Si el jugador Z acepta la repartición, cada jugador obtiene la cantidad propuesta por X.

Si no lo hace, ambos se quedan sin nada. El juego se realiza solo una vez, razón por la cual no tiene sentido rechazar una distribución muy desigual con la expectativa de obtener un mejor reparto en un juego posterior.

Si suponemos que los jugadores son agentes a los que solo motiva el interés propio, la lógica del juego parecería obvia: el jugador X propondría una distribución desigual de esos cien dólares que le sea favorable (digamos, noventa dólares para sí mismo y diez dólares para Z). El jugador Z, a su vez, aceptará esa distribución, dado que diez dólares es mejor que nada. Si, por el contrario, los jugadores están motivados además por otro tipo de consideraciones como normas de justicia o equidad, sería más probable que o bien ofrezcan reparticiones más cercanas a una distribución equitativa (cincuenta dólares para cada uno), o bien rechacen ofrecimientos sumamente desiguales. En cualquier caso, y a diferencia del dilema del prisionero, no habría razón por la cual el jugador X deba temer que una conducta generosa sea usada en su contra, por lo que el argumento según el cual sería un sentido de autopreservación el que induce conductas egoístas no tendría cabida.

Si los estudiantes de economía fueran tan egoístas como el promedio, esperaríamos que todos los participantes en el juego se comportaran de la misma manera, independientemente de su formación profesional. Sin embargo, nuevamente, los economistas son más proclives tanto a proponer como a aceptar una repartición muy desigual de los cien dólares. En promedio, los no economistas son más proclives tanto a ofrecer una repartición del dinero más cercana a la equidad como a rechazar propuestas muy desiguales, nada de lo cual tendría sentido si nuestra única motivación fuese obtener una proporción lo más grande posible del dinero a repartir.

No hace falta especular sobre las razones por las cuales las personas se comportaban de esa manera, dado que preguntarles sobre la motivación de sus decisiones era parte del experimento. Consultados sobre si consideraciones de justicia o equidad influyeron en su conducta

durante el juego, los economistas eran más proclives a responder en forma negativa que los no economistas.

Por ende, la socialización en la teoría económica habría inducido conductas egoístas entre los estudiantes de economía por dos vías. De un lado, al inducirlos a creer que las conductas egoístas eran más comunes en la práctica cotidiana de lo que son en realidad (por ejemplo, en el dilema del prisionero). De otro lado, al inducir la internalización de la norma según la cual las conductas egoístas son aceptables más allá de las circunstancias, mientras los no economistas eran más proclives a invocar normas de justicia o trato equitativo cuando sus intereses no corrían peligro².

2. LA SOCIALIZACIÓN EN NORMAS COMO FUENTE DE EXPLICACIONES CAUSALES: LAS COMUNIDADES EPISTÉMICAS

Para el constructivismo, la internalización de normas a través de la socialización no solo podría inducirnos a querer ciertas cosas o definir nuestros intereses o preferencias, sino que además podría indicarnos cómo conseguir aquello que queremos, es decir, cómo actuar de manera racional. Esta socialización nos sugeriría qué cursos de acción deberíamos considerar eficaces y apropiados para conseguir nuestros fines.

En ocasiones, discernir los hechos fundamentales y las inferencias causales que nos permitirían definir y eventualmente resolver un problema de política pública no está dentro del alcance de las facultades cognitivas del ciudadano medio o incluso de quienes toman decisiones políticas en su representación. Por ejemplo, discernir la respuesta a preguntas tales como si existe o no el cambio climático y,

² Nuestro interés no es emitir un juicio ético sobre el egoísmo como motivación de la conducta humana sino solo constatar que, si bien el egoísmo puede ser parte de nuestra, digamos, «naturaleza» (por ejemplo, como producto de un proceso de adaptación evolutiva), no es la única motivación de la conducta hacia la cual nos inclina nuestro acervo biológico o cultural.

de existir, cuáles serían sus probables causas y consecuencias, requiere conocimientos avanzados en varias ciencias naturales. Ni siquiera los más reconocidos exponentes de alguna de esas ciencias suelen tener los conocimientos necesarios para discernir los hechos fundamentales y establecer inferencias causales adecuadas en esos casos. ¿Cómo resolver ese dilema?

En el mundo moderno, la mayoría de sociedades y Estados suelen conceder a la comunidad científica un virtual monopolio sobre el conocimiento de temas complejos, lo cual tiene profundas consecuencias políticas. La comunidad científica relevante en cada caso particular es denominada por la literatura académica como una «comunidad epistémica». Una comunidad epistémica se define como «una red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un dominio particular que reivindica un conocimiento especializado relevante dentro de un área determinada de política pública» (Haas, 1992, p. 3).

El reconocimiento a la experiencia y competencia de esa red de profesionales tiene dos componentes. En primer lugar, está el reconocimiento de sus pares: la formación de la red tiene como condición previa la convergencia de los profesionales que reivindican un conocimiento especializado en un área determinada de política pública en torno a ciertas teorías explicativas, como sería la teoría de la evolución en el ámbito de la biología. En segundo lugar, está el reconocimiento de la sociedad: la experiencia y competencia de esa red de profesionales debe ser reconocida o, cuando menos, no debe ser cuestionada por una mayoría de los integrantes de su sociedad, así como por quienes toman las decisiones políticas en su representación.

A diferencia del reconocimiento de los pares, el de la sociedad no se basa necesariamente en un conocimiento especializado: la mayoría carecemos, por ejemplo, de los conocimientos de estadística y matemáticas necesarios para entender los modelos explicativos a los que apela esa red de profesionales. El reconocimiento deriva más bien del lugar privilegiado que las normas sociales conceden al método científico

como medio para adquirir conocimientos. En otras palabras, si la red de profesionales competentes en un área de conocimiento particular considera que una determinada teoría alcanza los estándares propios del método científico, una parte considerable de la sociedad tenderá a conceder validez a sus conclusiones, aunque no comprenda las premisas en las cuales se basa.

Existen cuando menos dos ejemplos contemporáneos sobre la relevancia política del reconocimiento social al conocimiento especializado. Uno es el referendo para decidir si el Reino Unido debía abandonar la Unión Europea. La red de profesionales a quienes hasta la víspera se había considerado competente en la materia había llegado a una conclusión clara: abandonar la Unión Europea tendría efectos perjudiciales para la economía del Reino Unido³. Sin embargo, en un contexto en el que existía una revuelta populista contra las élites políticas y económicas, la campaña en favor de abandonar la Unión Europea intentó —al parecer, con éxito— asociar a las redes profesionales que reivindican un conocimiento especializado con esas élites. De hecho, al ser consultado sobre el consenso de la red profesional pertinente en torno al tema, el secretario de Justicia del Reino Unido Michael Gove «se rehusó a nombrar algún economista que respaldara la salida del Reino Unido de la Unión Europea, diciendo que “la gente ya está harta de los expertos”» (Mance, 2016).

El segundo ejemplo sobre la relevancia política del reconocimiento social al conocimiento especializado es el caso de los dirigentes del Partido Republicano en los Estados Unidos que se rehúsan a aceptar el consenso de la comunidad científica en torno a la teoría de la evolución o al cambio climático. Fue también el caso del presidente de Estados Unidos, Donald Trump, quien en 2012 sostuvo: «El concepto de calentamiento global fue creado por y para los chinos con el fin de conseguir

³ Ver, por ejemplo, Brexit in Seven Charts: The Economic Impact, *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/0260242c-370b-11e6-9a05-82a9b15a8ee7>

que la industria estadounidense no sea competitiva» (2012). Otros dirigentes del Partido Republicano comparten la idea de que el cambio climático o calentamiento global es una mentira creada con fines conspirativos, pero en esta versión la conspiración no procedería de China, sino de la propia comunidad científica (Carrington, 2011).

En ausencia del reconocimiento social a la experiencia y competencia que proclama una red de profesionales, el conocimiento especializado que esa red reivindica podría perder relevancia para la política pública. Un ejemplo de la importancia del reconocimiento social para que el conocimiento especializado influya sobre la política pública —es decir, para que surja una comunidad epistémica— es nuevamente el del cambio climático. En 1988 la Organización de las Naciones Unidas formó el denominado Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (PICC). El término «intergubernamental» es equívoco, dado que el panel está compuesto por científicos reconocidos dentro de sus respectivas disciplinas, los cuales debían actuar según su conciencia y conocimientos, y no como representantes gubernamentales. El PICC tenía entre sus propósitos informar sobre los consensos a los que pudiera arribar la comunidad científica en el tema del cambio climático. Su informe de 2001 concluyó, con 90% de confianza, que el cambio climático era un problema real y que sus efectos podían tener graves consecuencias para la especie humana.

Quienes dentro de la comunidad científica eran hasta entonces escépticos respecto a la existencia del problema tendieron a concentrarse entonces en sus causas probables: cabía la posibilidad de que la industria humana no fuese la causante del cambio climático y que este se debiera a fenómenos naturales como un incremento en la radiación solar. Ese debate cesó para todo efecto práctico dentro de la comunidad científica tras la publicación del informe de 2007 del PICC, que concluía que los gases de «efecto invernadero», y en particular el dióxido de carbono, emitidos por diversas actividades humanas superaban a los rayos solares como probable causa del cambio climático en

una proporción de trece a uno. En consecuencia, el informe concluía que existía 90% de probabilidades de que el cambio climático fuese producto de la actividad humana. En resumen, los actores políticos habituales no definen los términos de un debate sobre la existencia, causas, consecuencias y posibles soluciones de un problema de política pública, sino una comunidad académica a la que aquellos tienden a reconocer un virtual monopolio sobre el conocimiento del tema⁴.

Que el PICC busca influir en las políticas públicas no es solo algo que deriva de su propia naturaleza, pues es, a fin de cuentas, una entidad creada por la ONU, el foro intergubernamental por antonomasia, sino además del propio contenido de sus informes: no en vano

⁴ Eso, sin embargo, no agota la dimensión política de los problemas asociados al cambio climático, como demuestra el simple ejercicio de contrastar dos fuentes de información. La primera es la lista de los diez países que constituyen los principales emisores de dióxido de carbono, gas que constituye la principal causa del denominado efecto invernadero. La segunda fuente proviene de cálculos del Banco Mundial y contiene la relación de los doce países con mayor riesgo de padecer cada una de las seis principales formas de amenaza climática, como sequías, inundaciones o tormentas. Al superponer ambas listas —la de los diez principales emisores de dióxido de carbono con la de las decenas de países en grave riesgo de padecer alguna amenaza climática—, lo que descubrimos es que no existe mayor intersección entre ellas: salvo por China y la India, ninguno de los principales emisores está entre los países en mayor riesgo de padecer una de esas amenazas climáticas. Es decir, aunque sigue siendo cierto que todos los países son en mayor o menor medida tanto parte del problema como parte de la solución, los beneficios inmediatos de contaminar y los costos futuros de la contaminación se distribuyen de manera sumamente desigual. Y dado que las principales economías del mundo se encuentran entre los mayores beneficiarios, en lo inmediato, de la contaminación, pero no entre las principales víctimas de sus costos futuros (salvo por China e India), estas no parecen tener el poder de negociación necesario para obligar a los primeros a asumir sus responsabilidades. Estamos, pues, ante lo que los economistas denominan un problema de acción colectiva —específicamente, ante una externalidad negativa—, como aquellos que ameritan la intervención del Estado en una economía nacional. Pero dado que no existe un Estado global con la capacidad coercitiva necesaria para obligar a los países más poderosos a asumir los costos ambientales que infligen a países más débiles, estos últimos dependen en parte de la voluntad de quienes gobiernan esos países poderosos para que asuman sus responsabilidades.

estos comienzan con una sección titulada «Resumen para responsables de políticas» (PICC, 2007). Ello explica que George W. Bush, cuyo gobierno comenzó negando el cambio climático al punto de interferir con el trabajo de una comisión científica sobre la materia, terminara reconociendo la existencia del problema y la responsabilidad de la actividad humana en su origen poco después de que el PICC hiciera público su informe de 2007⁵ (Grifo, 2007).

En resumen, la creación de una comunidad epistémica depende tanto de la existencia del consenso dentro de una red de profesionales, como del reconocimiento social al conocimiento especializado que esta produce. Esto no implica que ese conocimiento especializado sea inmune al error: en su momento puede ser el más elaborado conocimiento empírico basado en los requisitos del método científico, pero no es un conocimiento infalible. Pese a ello, en ocasiones, puede mantener vigencia tanto porque aún no existen explicaciones alternativas que susciten un consenso equivalente, como por el hecho de que sus hallazgos y conclusiones pueden ser afines con los intereses de determinados grupos de poder.

Aunque no sea un consenso comparable al que supondría una comunidad epistémica, antes del surgimiento del liberalismo la principal teoría sobre el comercio internacional era el mercantilismo. Según el mercantilismo el comercio internacional no contribuía *per se* a la creación de valor en una economía, solo transfería el valor creado

⁵ «And let us complete an international agreement that has the potential to slow, stop, and eventually reverse the growth of greenhouse gases. This agreement will be effective only if it includes commitments by every major economy and gives none a free ride. The United States is committed to strengthening our energy security and confronting global climate change». Presidente G. W. Bush, Discurso del Estado de la Unión, el 28 de enero de 2008. http://s3.amazonaws.com/academia.edu/documents/6489127/012802-stateoftheuniongwobush.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1481135226&Signature=%2F1cTKV7SewhDlhuTDzX51aDWmOM%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DState_of_the_Union_Addresses.pdf

en el proceso productivo. Desde esa perspectiva, el comercio internacional podía ser interpretado como un juego de suma cero en el que un superávit comercial era sinónimo de ganancias y un déficit comercial era sinónimo de pérdidas. Por lo tanto, la forma en la que un Estado se beneficiaba del comercio internacional era protegiendo a los productores locales de la competencia exterior y promoviendo sus productos en los demás mercados del mundo.

El mercantilismo era una teoría equivocada tanto por su diagnóstico —el comercio internacional no contribuye a la creación de valor— como por las posibles implicaciones de sus prescripciones, de carácter proteccionista. Por ejemplo, si Estados que son socios comerciales llevan estas políticas a la práctica en forma simultánea, las políticas proteccionistas se neutralizarán entre sí, lo que reduciría el comercio internacional y haciendo que como consecuencia todos estén peor. Pero pese a ser una teoría equivocada, el mercantilismo fue algo cercano a una teoría consensual entre los especialistas europeos entre los siglos XVI y XVIII. Ello se explicaría cuando menos en parte porque coincidía con los intereses de productores locales que no eran capaces de competir por sus propios medios con los bienes producidos en otros países y que, por ende, podían beneficiarse de la adopción de políticas proteccionistas.

Ahora bien, que el mercantilismo no sea una teoría en boga en el ámbito académico —del cual obtienen su autoridad las comunidades epistémicas— no implica que carezca de influencia política. Por ejemplo, poco antes de su nominación como Secretario de Comercio del gobierno de Donald Trump, Wilbur Ross sostenía lo siguiente sobre los acuerdos de liberalización comercial: «El libre comercio es como un almuerzo gratis: no existe un almuerzo gratis. [...] Alguien pierde y alguien gana. Y desafortunadamente, nosotros hemos estado perdiendo con esos estúpidos acuerdos que hicimos» (Mattingly & Egan, 2016).

3. LA SOCIALIZACIÓN EN NORMAS COMO FUENTE DE SIGNIFICADOS

*Los hechos están bastante claros para mí
—dijo Stanley Hopkins—.
Lo único que ahora necesito saber es lo que significan.*

Arthur Conan Doyle

A diferencia del positivismo lógico, el constructivismo postula que el objeto de estudio de las ciencias sociales es diferente al objeto de estudio de las ciencias naturales. Entre las diferencias que existirían entre ambos, el problema de la reflexividad es el más importante. Ello significa que los seres humanos, que constituyen el objeto de estudio de las ciencias sociales, son influenciados directa o indirectamente por las propias investigaciones en la materia y se apropian de sus resultados, invalidándolos (D'Agostino, 2010, p. 740).

Es decir, a diferencia del mundo material, que explican las leyes de la física, o del mundo animal, que explican las leyes de la biología, las personas que son estudiadas por las ciencias sociales sí son capaces de comprender las teorías que pretenden explicar su conducta y de modificar su conducta en respuesta a ellas. Así, el estudio de Frank, Regan y Gilovich antes mencionado nos muestra cómo las teorías en las que se socializan los estudiantes de economía pueden inducir sus conductas allí donde su único propósito era describirlas.

Ello, a su vez, se deriva del hecho de que solo los seres humanos necesitan dotar a su conducta social de un significado. Así, mientras la etología explica la conducta social de otras especies animales basándose exclusivamente en su código genético, el análisis de la conducta humana requiere incorporar además otros códigos de los que esta especie se dota a sí misma, como el código civil o el código de ética. Es precisamente esa condición la que hace que la explicación causal no agote el estudio de la conducta social del ser humano y que se requiera, además, de un esfuerzo para comprender los significados que este produce en el

transcurso de su vida en sociedad. Expliquémoslo con el siguiente ejemplo que propone Geertz:

Consideremos el caso de dos muchachos que contraen rápidamente el párpado del ojo derecho. En uno de ellos el movimiento es un tic involuntario; en el otro, una guiñada de conspiración dirigida a un amigo. Los dos movimientos, como movimientos, son idénticos; vistos desde una cámara fotográfica, observados «fenoménicamente» no se podría decir cuál es el tic y cuál es la señal ni si ambos son una cosa o la otra. Sin embargo, a pesar de que la diferencia no puede ser fotografiada, la diferencia entre un tic y un guiño es enorme, como sabe quien haya tenido la desgracia de haber tomado el primero por el segundo. El que guiña el ojo está comunicando algo y comunicándolo de una manera bien precisa y especial: 1) deliberadamente, 2) a alguien en particular, 3) para transmitir un mensaje particular, 4) de conformidad con un código socialmente establecido y 5) sin conocimiento del resto de los circunstantes. Como lo hace notar Ryle, el guiñador hizo dos cosas (contraer su ojo y hacer una señal) mientras que el que exhibió el tic hizo solo una, contrajo el párpado (2010, p. 21).

Es decir, las normas en las que somos socializados proveen el criterio para distinguir entre dos acciones idénticas, sobre la base de la comprensión de que una de ellas posee un significado social, mientras la otra no. Un ejemplo en el ámbito de la seguridad internacional sería el siguiente titular del diario español *El País*: «Suiza ‘invade’ Liechtenstein por error. Un batallón del ejército suizo se adentró ayer en el minúsculo principado sin que nadie allí se percatara de su presencia» (*El País*, 2 de marzo de 2007).

El diario cubre la noticia con un tono irónico que se puede notar desde la primera oración del artículo: «Suiza es un país conocido por su tradicional neutralidad política y militar. Y su Ejército, cuya existencia mucha gente desconoce, no pasa de ser una anécdota en una de las naciones más ricas del mundo y sede de multitud de organismos internacionales».

En otras palabras, la ironía radica en que, dado el contexto social, ninguna persona razonable habría confundido la incursión suiza en territorio de Liechtenstein con un presagio de hostilidades bélicas. Pero aquí lo que definiría a un lector razonable no es la racionalidad instrumental —la capacidad de adoptar los medios más eficaces para conseguir los fines propuestos—, sino su capacidad de comprender las normas sociales que operan en un determinado contexto de interacción estratégica. De hecho, no es difícil imaginar contextos sociales en los que hechos virtualmente idénticos a los descritos por *El País* podrían haber sido interpretados de modo razonable como un *casus belli*. Por ejemplo, una incursión de tropas norcoreanas en la zona desmilitarizada que colinda con el territorio de Corea del Sur.

En resumen, nuestra respuesta a ciertos hechos depende del significado social que les atribuimos y no de la naturaleza material de los hechos en sí. Como veremos a continuación, el problema con ello es que, en ocasiones, las partes involucradas en un conflicto de intereses interpretan los mismos hechos de manera diferente, como consecuencia de haberse socializado en normas de conducta diferentes.

4. TEMAS DE ANÁLISIS

4.1. Bemoles del concepto de seguridad⁶

Desde la perspectiva realista, al establecer sus necesidades de seguridad los Estados deben basarse en las capacidades con que cuentan los Estados vecinos, antes que en las intenciones expresadas por sus gobernantes. Ello es así dado que es virtualmente imposible predecir o controlar con certeza el liderazgo o los intereses futuros de esos Estados. Sin embargo, una cosa es afirmar que los Estados no pueden jamás estar seguros sobre el liderazgo o intereses de sus vecinos en un futuro distante, y otra muy distinta es asumir que los Estados carecen de indicios razonables como

⁶ Parte de esta sección fue publicada anteriormente en Kahhat, 2008.

para estimar lo que cabe esperar de ellos en el futuro previsible y, sobre la base de esa estimación, tomar un riesgo calculado.

La estimación de la capacidad militar de potenciales rivales suele ser, en efecto, un criterio a tomar en cuenta al momento de establecer las necesidades de defensa de cualquier Estado. Sin embargo, esa mera estimación no es suficiente para establecer esas necesidades y menos para definir la conveniencia o no de realizar acciones militares en ausencia de determinadas hipótesis de conflicto. Estas suponen, además de una estimación del poderío relativo de Estados vecinos, la necesidad de prever escenarios probables en los cuales esa capacidad militar pueda servir a determinados fines políticos, pero habría que recordar que los Estados pueden contribuir a diseñar el escenario deseado induciendo en sus vecinos ciertas conductas a través de los estímulos y las señales que envían en su interacción. Esto es, las hipótesis de conflicto que elaboran los Estados no derivan únicamente de condiciones objetivas del entorno, como la capacidad militar de un rival potencial, sino también de factores como la propia doctrina militar, en tanto esta induce una determinada estimación de la probabilidad de que un rival potencial decida lograr determinados objetivos políticos por medios militares.

Una doctrina militar puede ser de carácter defensivo, disuasivo u ofensivo, de acuerdo a si su propósito sea negar a un potencial rival el logro de sus objetivos por vía militar, amenazar con infligirle un costo inaceptable si intenta hacerlo o desarmar sus fuerzas militares (Posen, 1984, pp. 16-17). En la medida en que una doctrina ofensiva requiere un amplio margen de superioridad militar, suele requerir también niveles sumamente elevados de gasto en defensa. De otro lado, toda doctrina defensiva pretende disuadir a un potencial rival de perseguir sus fines políticos por medios militares, pero no toda doctrina disuasiva es de carácter defensivo. Esta no es una mera diferencia de matiz. Por ejemplo, dado que su propósito es infligir a un potencial rival el mayor costo posible como represalia por perseguir sus objetivos por medios militares, una doctrina disuasiva es compatible con la adquisición de armas de destrucción masiva.

Una doctrina disuasiva puede implicar adquisiciones de armamentos y emplazamientos militares similares a los que requeriría una doctrina ofensiva, lo que produciría una mayor sensación de inseguridad entre los Estados vecinos. En cambio, una doctrina defensiva requiere niveles comparativamente menores de gasto militar, no solo por su propia naturaleza, sino porque al limitar el grado de amenaza que el propio potencial militar representa para Estados vecinos, dota a estos últimos de un incentivo para reducir su gasto en defensa.

El punto clave aquí es que, salvo en circunstancias extremas, la seguridad es ante todo un estado mental. Estar seguro significa sentirse relativamente a salvo del daño que eventualmente podrían ocasionarnos los demás. Sin embargo, no se trata de una mera condición subjetiva, ya que, además, es en esencia relacional: la seguridad solo puede evaluarse con relación a esos otros que pueden ser percibidos como una fuente potencial de amenazas. Por ejemplo, al estimar su grado de seguridad con relación a un país colindante, un Estado que busca preservar el *statu quo* debe estimar los objetivos de ese Estado vecino, así como los medios a los que podría apelar para lograrlos. Sin embargo, también debería ponderar la estimación recíproca que el Estado vecino hará sobre sus propios objetivos y medios, cómo esa estimación podría afectar las decisiones de ese vecino y cómo, a su vez, ese proceso podría llevarlo a modificar sus estimaciones iniciales sobre los objetivos y medios del Estado vecino, así como sus propias decisiones. Debería considerar, además, la estimación que el Estado vecino hará de su propia estimación sobre los objetivos y medios de ese vecino, cómo esta podría afectar las decisiones del Estado vecino y cómo, nuevamente, eso podría llevarlo a reconsiderar sus propias estimaciones y decisiones⁷.

⁷ «Cuando el notable genio del mal, el profesor Moriarty, confronta a Sherlock Holmes por primera vez, demuestra su habilidad para pensar de modo interactivo al afirmar “Todo lo que tengo que decir ha cruzado ya por su mente”. Más afecto aún a este tipo de razonamiento, Holmes le responde, “Entonces probablemente mi respuesta ya haya cruzado por la suya”. Más tarde, el limitado dominio de la epistemología interactiva

En principio, los eslabones de esta cadena de razonamientos podrían multiplicarse de modo tan prolífico como las potenciales amenazas a la seguridad del Estado. La mayoría de ellas, sin embargo, no alcanzan a ser identificadas como tales, e incluso no todas aquellas que son identificadas como tales llegan a ser definidas como amenazas que demandan la atención del Estado.

Dado que prácticamente ningún hecho o acontecimiento representa por sí mismo una amenaza a la seguridad del Estado, solo es posible identificar esta amenazas cuando las proyectamos contra el fondo de un marco de interpretación. Es decir, solo después de establecer qué podría constituir una amenaza de seguridad se pueden reconocer ciertos hechos o acontecimientos como instancias particulares de ese fenómeno general. Por ende, distintos marcos de interpretación atribuirán un significado distinto a los mismos hechos o acontecimientos y sugerirán cursos de acción diferentes como respuesta.

Por ejemplo, la escuela alemana de pensamiento geopolítico aportó el marco interpretativo que prevaleció entre los regímenes militares del Cono Sur durante la década de 1970. Este marco interpretativo estuvo constituido por una metáfora organicista del Estado y una metáfora darwinista de las relaciones entre Estados. La primera de ellas indujo a pensar en los diversos grupos y actores sociales y políticos como «órganos» cuya función esencial debía ser la preservación del bienestar del cuerpo social en su conjunto, por lo que los conflictos de interés

por parte de Moriarty permitió a Holmes y Watson escapar del tren a Canterbury, un error que eventualmente condujo a la muerte de Moriarty. Ello porque fue a París tras calcular que, bajo condiciones normales, Holmes iría a París, sin deducir que Holmes había deducido lo que él dedujo sobre lo que debía ser su conducta bajo condiciones normales, y, bajo esas circunstancias, había abandonado el tren con anterioridad» (Geanakoplos, 1992, p. 53).

«Las resoluciones acerca de la inevitabilidad de la guerra no son objetivas, sino que más bien se basan en las percepciones que cada bando tiene acerca de lo que hará el otro, las que a su vez son influenciadas por lo que cada bando cree que el adversario piensa sobre sus propias acciones» (Jervis, 1988; Williams, Goldstein & Shafritz, 1994, p. 377).

y opinión considerados legítimos bajo un régimen democrático pasaban a ser concebidos, bajo las dictaduras del Cono Sur, como una amenaza de seguridad en tanto atentaban contra la unidad nacional. La segunda de esas metáforas indujo a pensar las relaciones entre Estados como un conflicto perenne por el espacio geográfico, del mismo modo en que las especies luchaban por recursos escasos vitales para su supervivencia. Se daba así por sentado el hecho de que los Estados colindantes no podían ser sino depredadores en potencia, a la espera de una oportunidad para privarnos de territorios y recursos, por lo que debíamos actuar en consecuencia. Al ser esta una imagen recíproca, ello explicaría por qué el diferendo entre Argentina y Chile en torno al canal de Beagle, que en el pasado no había sido considerado digno de una confrontación militar, de pronto en 1978 tuvo a ambos países al borde de la guerra: desde la perspectiva descrita, pese a que las islas en disputa en dicho canal no tenían mayor importancia por sí mismas, su pérdida era percibida como un presagio ominoso de la dirección en que empezarían a caer las fichas del dominó geopolítico regional (Kahhat, 2000, pp. 52-56).

4.2. Sexo, género y guerras

Imaginemos dos mujeres que nacieron hacia fines del siglo XX pero una lo hizo en Afganistán y la otra en Nueva Zelanda. Ese azar geográfico influirá más en sus vidas que el compartir el mismo sexo. La primera tuvo restricciones en materia de derechos o posibilidades de desarrollo personal que la segunda apenas podría concebir. El que solo una de ellas haya podido trabajar, educarse o incluso salir a la calle sin la tutela de un hombre no es una consecuencia de su dotación biológica, sino del tipo de sociedad en la que le tocó nacer. Una de ellas nació en una sociedad rural y conservadora cuyas múltiples comunidades libraron constantes guerras tanto entre sí como en contra de los invasores británicos, soviéticos o estadounidenses. La otra es, en cambio, oriunda de una sociedad próspera y cosmopolita, la única que aprobó el voto

femenino en el siglo XIX y la primera en tener mujeres al mando de los tres poderes del Estado. Esas diferencias en lo que se considera conductas y roles apropiados para una mujer son consecuencia de la socialización, no de la biología. Esa es, a su vez, la base de la distinción entre las categorías de ‘sexo’, que alude a diferencias biológicas, y ‘género’, que alude al significado social que se atribuye a esas diferencias biológicas. El primer concepto alude a las diferencias biológicas entre hombres y mujeres, mientras que el segundo remite a las conductas y roles sociales que se atribuyen a la femineidad por oposición a la masculinidad.

El quid de la cuestión es que, mientras el lenguaje cotidiano suele asumir una correspondencia natural entre ambas categorías —es decir, asociamos a la mujer con las conductas y roles considerados femeninos, y al hombre con las conductas y roles considerados masculinos—, se trata en realidad de una correspondencia contingente. Prueba de ello es que cambia en el tiempo y en el espacio. Ejemplo de su cambio a través del espacio es la diferencia entre las conductas y roles considerados femeninos en Afganistán y Nueva Zelanda en la misma época, las postrimerías del siglo XX. Ejemplo de su cambio a través del tiempo es el caso de la evolución de los derechos de la mujer. En 1954, por ejemplo, durante el debate en el Congreso peruano en torno al derecho al voto para las mujeres, el diputado Agustín Bocanegra y Prada sostenía lo siguiente: «El voto político a la mujer no está en conformidad con la naturaleza de la mujer, con la naturaleza que le ha dado Dios, y la misma naturaleza» (Caballero, 2015). Esa perspectiva resumía el pensamiento conservador de la época. Hoy, en cambio, la virtual totalidad de los conservadores peruanos discreparían de esa opinión y negarían que aquello que en el pasado era considerado un papel inapropiado para la mujer (el ejercicio del derecho al voto) sea realmente una consecuencia necesaria de su naturaleza biológica. Es decir, aceptarían la diferencia entre el sexo, un atributo biológico, y el género, las conductas y roles que se consideran socialmente apropiados para un determinado sexo.

Las diferencias entre las conductas y roles asociados a lo femenino y a lo masculino tienen, a su vez, implicancias para los estudios de seguridad, como muestra el siguiente ejemplo. En julio de 1995 tropas serbo-bosnias al mando de Ratko Mladic acechaban el poblado de Srebrenica, una zona declarada segura por las Naciones Unidas y que se encontraba bajo la protección de sus fuerzas de paz. Temiendo una incursión violenta en Srebrenica, las organizaciones internacionales presentes en el lugar planificaron la evacuación de aquellos sectores de la población que consideraban más vulnerables frente a esa eventualidad: adultos mayores, mujeres y niños. Si bien dicha incursión tuvo las consecuencias que se temían, la inmensa mayoría de sus víctimas no pertenecían a los grupos que las organizaciones internacionales habían identificado como vulnerables. De hecho, las tropas al mando de Mladic también propiciaron la evacuación de adultos mayores, mujeres y niños, pero retuvieron a los hombres que estaban en edad de combatir y los asesinaron. En 2004 el Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia dictaminó que la masacre selectiva de unos 8000 hombres de origen musulmán cometida en 1995 en Srebrenica constituía un crimen de genocidio bajo el derecho internacional.

Las acciones que desplegaron las organizaciones internacionales antes de la masacre de Srebrenica son un ejemplo de los supuestos habituales sobre la conducta y los roles que se esperan de hombres y mujeres en un contexto de guerra. El ejercicio de la violencia en ese contexto es una conducta desplegada de un modo desproporcionado por hombres, en particular, hombres jóvenes. En ese contexto, además, suelen valorarse atributos y conductas como la fuerza y la agresividad, que prácticamente todas las sociedades asocian en mayor proporción con la masculinidad.

Basadas en esa perspectiva sobre las conductas y los roles supuestamente apropiados para cada género, las organizaciones internacionales presentes en Srebrenica procedieron a evacuar a quienes se presumía eran civiles con necesidad de protección, es decir, adultos mayores, mujeres y niños. Suponían que los hombres en capacidad de combatir

(el epítome de la masculinidad, por oposición a los hombres que, por carecer de esa capacidad, tienden a ser feminizados en el imaginario colectivo) no caían dentro de esa categoría. No imaginaron que el objetivo fundamental de las milicias que se aproximaban a Srebrenica no era apropiarse de un presunto botín del vencedor, sino eliminar todo vestigio de resistencia.

No es solo que la guerra refleje estereotipos preexistentes sobre las conductas y los roles apropiados para cada género; es que, además, los refuerza. Por ejemplo, el presidente estadounidense Theodore Roosevelt consideraba que la guerra hispano-americana de 1898 era una oportunidad para inculcar los atributos propios de la masculinidad a los jóvenes americanos, quienes estaban en riesgo de perderlos como consecuencia de una vida sedentaria (Hoganson, 1998, p. 145). Es decir, el ejercicio organizado de la violencia es parte de un conjunto de prácticas que contribuyen tanto a crear estereotipos sociales sobre la conducta y los roles asociados con la masculinidad, como a que los hombres asuman esas conductas y roles como propios. Desde esa perspectiva, la guerra divide a la sociedad en dos tipos de personas: quienes tienen capacidad de ejercer la violencia —y deben, por ende, proteger a los grupos vulnerables— y los grupos vulnerables con necesidad de protección. No es solo que los hombres estén desproporcionadamente representados en el primero y las mujeres en el segundo de esos grupos, sino que además la pertenencia al segundo grupo refuerza un rol dependiente, que priva de autonomía a sus integrantes.

Por lo demás, existe evidencia empírica según la cual no todos los sectores de la sociedad padecen los efectos de una guerra de la misma manera ni en la misma proporción. En un contexto de guerra, las mujeres tienen una probabilidad bastante mayor de ser víctimas de delitos como la violencia sexual, la trata de personas o el desplazamiento forzado. A su vez, la violencia sexual no se da en la misma proporción ni de la misma manera en todos los conflictos armados. Es decir, no es una consecuencia espontánea de la naturaleza masculina, sino que suele

ser parte de una estrategia deliberada para conseguir acceso a territorios y recursos, incluyendo entre estos a las propias mujeres.

Otro ejemplo en el que se asumen como naturales conductas y roles de género que en realidad son construcciones sociales, es la tesis de la presunta propensión biológica de las mujeres hacia el pacifismo (Fukuyama, 1998). Existe, en efecto, alguna evidencia que sugiere que las mujeres pueden tener una actitud distinta frente a los conflictos armados, pero, nuevamente, su variación en el tiempo y el espacio sugieren que ello es producto de la socialización y no de la biología. Por ejemplo, las encuestas realizadas en las décadas de 1960 y 1970 no revelaban una brecha entre hombres y mujeres en el respaldo de los ciudadanos estadounidenses a la guerra de Vietnam. En cambio, las encuestas sobre la primera guerra del Golfo llevadas a cabo en octubre de 1990 mostraron una brecha de género de 25%: mientras el 73% de las mujeres encuestadas se oponía a esa guerra, solo hacían lo propio el 48% de los hombres (Enloe, 2001, pp. 311-315). Tal vez no sea una mera coincidencia que el cambio en la actitud de muchas mujeres hacia la guerra se diera dentro de un periodo en el que la sociedad estadounidense modificó significativamente sus actitudes hacia el papel de la mujer en los espacios públicos. Así, mientras en 1967, según una encuesta, solo el 53% hubiera elegido a una mujer como presidente de los Estados Unidos, en 2007 la proporción se había elevado hasta alcanzar el 90%⁸.

Una investigación aporta evidencia sobre la relación entre el cambio en las actitudes hacia los conflictos armados y el cambio en las actitudes hacia las conductas y roles apropiados para la mujer. Así, entre 1988 y 1994, las actitudes militaristas frente al conflicto entre israelíes y palestinos eran similares entre hombres y mujeres en las naciones objeto de estudio: Egipto, Israel, Kuwait y Palestina (Tessler & Warriner, 1997,

⁸ Are you going to San Francisco? America changed for the better after it. *The Economist*, 1º de setiembre de 2007. <https://www.economist.com/united-states/2007/09/01/are-you-going-to-san-francisco>

pp. 265-271). Sin embargo, el estudio también encontró una correlación significativa entre la defensa de la igualdad entre hombres y mujeres y la preferencia por una solución diplomática del conflicto. Es decir, la preferencia por la igualdad de género propiciaría una preferencia por el diálogo y el compromiso como medios para resolver conflictos políticos, lo cual coincide con la preferencia por esos medios entre los que se identifican a sí mismos como pertenecientes a movimientos de liberación de la mujer, en particular el feminismo.

Tal vez el principal ejemplo de que solemos asumir las divisiones sociales como naturales es el de la separación entre lo público y lo privado. Podemos rastrear ese carácter contingente en el caso de la evolución del estatus legal de la violencia doméstica. En el mundo occidental, cuando menos hasta fines del siglo XVIII esta solía ser considerada un asunto estrictamente privado, que solo concernía a los cónyuges involucrados.

Se atribuye al juez inglés Francis Buller el sentar jurisprudencia en 1782 al adoptar la denominada «regla del pulgar» (*rule of thumb* en inglés). Según esta, el marido podía ejercer legalmente violencia contra su esposa siempre y cuando la vara de madera que usara para ese propósito no excediera el grosor de su dedo pulgar. La «regla del pulgar» nunca fue parte de la legislación inglesa, pero sí lo fue el principio de que la violencia doméstica era tolerable en tanto se ejerciera con moderación. De ese modo, este tipo de violencia pasa a tener un estatus legal que atraviesa la distinción formal entre lo público y lo privado: hasta un cierto límite, esta continúa siendo un asunto privado. Traspuesto ese umbral, sin embargo, se convierte en un asunto de dominio público.

Hoy en día, por el contrario, en múltiples legislaciones nacionales no es necesaria una denuncia de los agraviados para proceder legalmente en casos de violencia doméstica: las autoridades judiciales pueden actuar de oficio en contra de ella. Es decir, el tema ha pasado a ser parte, íntegramente, del ámbito público. El ejemplo no solo revela el carácter social —y por ende, contingente y mutable— de la división

entre lo público y lo privado, sino que el lugar en el cual se traza la línea que divide esos ámbitos marca una diferencia crucial en materia del reconocimiento o no de ciertos derechos.

Estudios recientes sobre violencia social tienden a confirmar esa interacción entre las esferas de lo público y lo privado. Un estudio, por ejemplo, concluye que los elevados niveles de violencia sexual que suele padecer un país involucrado en un conflicto armado tienden a persistir cuando ese conflicto llega a su fin, aunque la relación es compleja y dista de ser necesaria (Boesten, 2014). A su vez, una investigación sobre tiroteos masivos en Estados Unidos⁹ establece que se produjeron 156 casos entre 2009 y 2016, los cuales produjeron 848 víctimas mortales. La investigación encontró que el 54% de los casos de tiroteos masivos fueron precedidos por hechos de violencia doméstica¹⁰.

Es decir, en un caso la violencia sexual en el ámbito público —específicamente durante un conflicto armado— tiende a incrementar su incidencia en el ámbito privado tras la finalización del conflicto. En el caso de los tiroteos masivos, la violencia en el ámbito doméstico, espacio de lo privado por antonomasia, suele preceder a ciertas formas de violencia en el ámbito público.

Aunque la naturaleza de la asociación entre esas variables es aún materia de debate, los ejemplos sugieren que la línea que divide lo público y lo privado no es definitiva: la interacción social en el ámbito privado tiene consecuencias para la interacción social en el ámbito público y viceversa.

⁹ Lo que en inglés se denomina *mass shootings*. Si bien el término carece de una definición consensuada, la más común lo define como un ataque relativamente indiscriminado con armas de fuego que produce la muerte de cuando menos cuatro personas, sin contar al atacante (*Congressional Research Service*, <https://www.loc.gov/crsinfo/about/>).

¹⁰ Women and Children in the Crosshairs: New Analysis of Mass Shootings in America Reveals 54 percent involved Domestic Violence and 25 percent of Fatalities were Children. *Everytown*, 4 de noviembre de 2017. <https://everytown.org/press/women-and-children-in-the-crosshairs-new-analysis-of-mass-shootings-in-america-reveals-54-percent-involved-domestic-violence-and-25-percent-of-fatalities-were-children/>

4.3. Constructivismo e historia: ¿qué significa el Día D?¹¹

En junio de 2014 Barak Obama y Vladimir Putin coincidieron en París para la conmemoración del Día D —el día en que las tropas aliadas desembarcaron en Normandía—. En un contexto de tensiones crecientes, la conmemoración despertó expectativas pues se suponía que habría de recordarles un tiempo en el que sus países fueron aliados.

Solemos creer que, aunque discrepemos sobre la interpretación de su significado, los hechos históricos constituyen hitos objetivos e inmovibles. Pero en su momento no suelen serlo, solo lo parecen en retrospectiva. Por ejemplo, cuando en 1618 los nobles de Bohemia se alzaron en armas contra el intento del emperador Fernando II de imponer el catolicismo, no podían saber que estaban dando origen a lo que hoy conocemos como la Guerra de los Treinta Años. Tanto es así que las distintas conflagraciones que se produjeron a partir de entonces solían ser vistas como guerras independientes, no como batallas dentro de una guerra mayor. Eso fue producto de la concatenación de hechos singulares que al agregarse construyeron la Guerra de los Treinta Años, la cual solo vemos como una unidad si la miramos desde el presente.

Lo mismo ocurre con la Segunda Guerra Mundial. Pareciera que solo podía existir porque se había producido antes una Primera Guerra Mundial. Pero esta última fue conocida en su momento como la Gran Guerra, que habría de poner fin a todas las guerras. Únicamente cuando quedó claro que eso no iba a ocurrir, pasó a prevalecer la otra denominación que se le solía dar («Guerra Mundial»), y se le antepuso el calificativo de «Primera», para diferenciarla de la Segunda. Esta última a su vez solo podía calificar como una «Guerra Mundial» hacia fines de 1941 (después de que Alemania invadiera la Unión Soviética y Japón atacara Pearl Harbor), pero no a partir de la invasión alemana de Polonia en 1939: nuevamente, la naturaleza de los hechos (por ejemplo, si la invasión

¹¹ Publicado en la página web de la revista *América Economía*.

de Polonia habría de dar origen a una guerra regional o a una guerra global) es algo que solo se puede establecer en retrospectiva.

En cuanto al desembarco en Normandía, los líderes occidentales conmemoraban la que consideran la batalla decisiva de la Segunda Guerra Mundial. Pero no todos están de acuerdo en eso. Algunos historiadores alegan que el momento decisivo se produjo en diciembre de 1941, cuando tras fracasar en noviembre su ofensiva sobre Moscú, Alemania se abrió un nuevo frente al declarar la guerra a los Estados Unidos. Los soviéticos, por su parte, solían recordar que el frente creado tras el desembarco en Normandía era el segundo que debía conjurar Alemania en Europa continental: para entonces, los soviéticos llevaban tres años combatiendo en solitario en el primer y único frente europeo.

Si el desembarco en Normandía decidió el desenlace de la Segunda Guerra Mundial, es algo que solo podríamos saber con certeza si existiera un universo alterno en el que esa batalla hubiera tenido un resultado diferente. Por desgracia, esos escenarios contrafácticos existen únicamente en la imaginación de los académicos. Lo que sí sabemos con certeza es que la memoria del pasado puede cambiar con base en la perspectiva (o los intereses) de quien recuerda. Y dado que no siempre podemos establecer de modo indubitable el significado o incluso la naturaleza de los hechos, no era evidente que el recuerdo del Día D debiera hermanar a quienes tomaron parte en su conmemoración.

4.4. Constructivismo y geografía: el mundo no es lo que parece¹²

La más conocida representación cartográfica de la superficie terrestre sigue siendo la proyección de Mercator. Se trata de un mapamundi del siglo XVI útil para el propósito con el que fue concebido (servir como carta de navegación), pero que no representa de manera proporcional los dos hemisferios de nuestro mundo: el hemisferio sur (en principio, la mitad del planeta) empequeñece súbitamente, mientras el hemisferio

¹² Publicado en la página web de la revista *América Economía*.

norte cobra dimensiones desmesuradas. Al ver el espacio desproporcionado que ocupa en él Eurasia, es más fácil entender por qué Halford Mackinder la consideró a principios del siglo XX el pivote geográfico del mundo y el *heartland* (o corazón terrestre) de la geopolítica mundial.

A partir del mapamundi de Mercator, a fines del siglo XIX se estableció el meridiano cero a partir del cual se miden las longitudes. Es el que conocemos como «meridiano de Greenwich». Así que cuando hoy vemos el mundo según Mercator, no solo Europa parece ocupar un espacio territorial que en realidad no posee, sino que además el centro del mapa se encuentra a poca distancia de Londres (que no en vano era entonces la capital del mayor imperio colonial que haya conocido la humanidad).

Nuestras representaciones de la geografía mundial se formulan desde una perspectiva eurocéntrica incluso en un sentido literal. Solemos referirnos al continente americano, por ejemplo, como el «Hemisferio Occidental» porque está ubicado al oeste de Europa. De la misma manera, durante siglos se conoció a cierta región del mundo como «Cercano Oriente» precisamente por su cercanía a Europa, en contraposición al «Lejano Oriente», ubicado a una distancia considerablemente mayor. Ese «Cercano Oriente» se convirtió tras la Segunda Guerra Mundial en el «Oriente Medio» por una razón que tiene poco que ver con la geografía, y que obedece más bien a consideraciones políticas. Básicamente, la razón por la que el cuartel general británico en la región se dio en llamar «Comando del Oriente Medio» fue que esa denominación permitía dividir la región del Mediterráneo. Este último era el término que prefería emplear la diplomacia francesa (rival del Reino Unido en la empresa colonial), para denominar una región con una continuidad territorial, que pretendía ubicar bajo su esfera de influencia.

Es decir, el «Oriente Medio» no alude a una realidad geográfica inmovible, sino a una realidad política cuya denominación ha cambiado a lo largo del tiempo. Durante la Guerra Fría contenía al conjunto de Estados de mayoría árabe, pasibles por tanto de recibir la influencia del nacionalismo panárabe que emanaba del principal rival de los Estados

de la OTAN en la región (el régimen egipcio presidido por Gamal Abdel Nasser). Ello contribuyó a reforzar la percepción del Oriente Medio como unidad política, en tanto se encontraba surcada por esa amenaza de seguridad. Cuando la principal amenaza de seguridad para los Estados de la OTAN pasó a ser Al Qaeda, se produjo un nuevo intento de redefinir el Oriente Medio para incorporar en él a los países que constituían entonces el epicentro de dicha amenaza: Afganistán y Pakistán. El carácter contingente de este tipo de denominaciones fue puesto de relieve por el hecho de que esta fue finalmente una redefinición fallida. Ello no impide sin embargo que aún se puedan rastrear en la red mapas de lo que el entonces «Grupo de los Ocho» pretendió rebautizar como el «Gran Oriente Medio» (es decir, incorporando Afganistán y Pakistán al Oriente Medio tradicional).

Circunstancias similares subyacieron al surgimiento de una región geográfica que hoy también aparece como producto de la naturaleza de las cosas, y no de una decisión política: el «Sudeste Asiático». El término surgió para designar las áreas al sur de China que fueran ocupadas por el Japón durante la guerra del Pacífico, en el contexto de la Segunda Guerra Mundial. Pero en la medida en que quienes así la concibieron actuaron hacia ella como si se tratase de una entidad unitaria (lo que en ocasiones propició que sus rivales y aliados en la región comenzaran a hacer lo mismo), esa condición tendió a convertirse en una profecía autocumplida.

Como queda implícito, no cualquiera podía arrogarse la potestad de colocar nombres sobre un mapa: había una jerarquía entre sujeto cognoscente y objeto conocido, y esas mismas relaciones de poder contribuían a conceder carta de ciudadanía a las regiones así concebidas. O, como dijera Winston Churchill, franceses y británicos trazaron líneas sobre un mapa para delimitar los Estados del Oriente Medio con una copa de brandi en una mano y un puro en la otra: podían hacerlo porque eran las «potencias mandatarias» (cuando no las viejas potencias coloniales) en esa región. Es decir, las potencias occidentales se reservaban el derecho a nombrar al otro, pero también a cambiarle de nombre cuando lo consideraban conveniente.

TEORÍA DE JUEGOS Y SEGURIDAD INTERNACIONAL

1. ¿CUÁNDO HAY GUERRAS ENTRE ACTORES RACIONALES?¹

El general prusiano Carl von Clausewitz fue el autor de la célebre máxima según la cual la guerra es la continuación de la política por otros medios (1968, p. 119). En otras palabras, la guerra es uno más entre los medios a los que pueden apelar los Estados y otros actores para conseguir fines políticos. Podemos percibir la influencia de esa máxima en nuestra concepción de los conflictos bélicos por la forma en la que los denominamos. Por ejemplo, cuando hablamos de la guerra por la independencia, queda implícito que el fin de conseguir la independencia de una metrópoli colonial es lo que explica el hecho de que una determinada guerra tuviera lugar.

Pero existen Estados que, como Marruecos o Túnez, consiguieron el mismo fin político —la independencia— sin necesidad de librar una guerra. Luego, los fines políticos no bastan para explicar por qué en ocasiones las partes apelan a la guerra para conseguirlos, mientras en otras alcanzan el mismo fin a través de otros medios. Para establecer las causas de una guerra no basta con establecer la existencia de fines políticos en conflicto. Además, habría que explicar por qué ese conflicto no se pudo resolver mediante una negociación.

¹ Algunas ideas de esta sección serán tomadas de Fearon, 1995.

Expliquémoslo mediante un ejemplo hipotético. Tenemos dos Estados, X e Y, que disputan un territorio con un valor económico de 10. Supongamos además que, en caso de guerra, el Estado X tendría una probabilidad de ganar de 65% y el Estado Y de 35%. Supongamos igualmente que el costo de pelear esa guerra para X sería de 2, mientras que para Y sería de 1. Asumamos, por último, que los gobernantes de ambos Estados conocen esa información. Bajo esas premisas, ¿cómo se establecería la probabilidad de guerra entre ellos?

El valor esperado de una guerra para el Estado X se establecería de la siguiente manera: habría que multiplicar lo que X esperaría obtener en caso de ganar la guerra (un territorio que vale 10) por la probabilidad de que gane la guerra (65% o 0,65). A ese resultado habría que sumarle lo que X esperaría obtener en caso de perder la guerra (cero) por la probabilidad de perder la guerra (35% o 0,35). Por último, a esa suma habría que restarle el costo de pelear la guerra (que para el Estado X es de 2 unidades). Es decir:

$$(10 \times 0,65) + (0 \times 0,35) - 2 = 4,5$$

Bajo la misma lógica, lo que el Estado Y esperaría obtener en caso de guerra se calcularía de la siguiente manera:

$$(10 \times 0,35) + (0 \times 0,65) - 1 = 2,5$$

¿Qué implica esta información? Que, dado que eso es lo que las partes esperarían obtener en caso de guerra (4,5 y 2,5, respectivamente), es lo mínimo que esperarían conseguir en caso de una negociación. Ahora bien, si sumamos la cantidad mínima que cada una de las partes exigiría en una negociación como condición para evitar la guerra (4,5 en el caso del Estado X y 2,5 en el caso del Estado Y), el resultado sería 7. Dado que el territorio en disputa tiene un valor de 10, eso implica que ambos Estados pueden obtener su demanda mínima por una vía pacífica y aún quedarían tres unidades de valor para repartir entre ellos.

Bajo esas condiciones, parece obvio que ambos tendrían incentivos para evitar una guerra.

Aunque hablamos de un mero ejemplo hipotético, los intentos por modelar este tipo de situaciones sugieren que casi siempre será posible encontrar soluciones negociadas que actores racionales y egoístas preferirían a una guerra. Si esto es así, una pregunta cae por su propio peso: ¿por qué se producen guerras entre actores racionales y egoístas? La respuesta general es que en ocasiones existen problemas para alcanzar esas soluciones negociadas. Esas dificultades suelen ser de dos tipos: la existencia de información asimétrica y la existencia de problemas de compromiso. Veamos cada caso por separado.

1.1. Primera dificultad: la existencia de información asimétrica

En nuestro ejemplo hipotético partíamos de la premisa de que ambos Estados conocían toda la información relevante para tomar una decisión respecto a la conveniencia de iniciar una guerra. Es decir, partíamos del supuesto de que existía información completa. Ese supuesto no suele cumplirse en la realidad y a eso alude el concepto de información asimétrica. Es decir, en ocasiones existe información relevante para la toma de decisiones en torno a la guerra que solo conoce una de las partes, es decir, se trata de información privada.

Para entender la idea, volvamos al ejemplo inicial pero introduciendo un pequeño cambio: ahora el Estado X no conoce el costo en el que incurriría el Estado Y en caso de que se produzca una guerra. Solo el Estado Y conoce esa información, por lo que el costo de la guerra para Y es información privada.

Dado que se trata de información relevante para los cálculos del Estado X, este debe estimar el costo de la guerra para el Estado Y. Digamos que X estima que existe 70% de probabilidades de que el costo de la guerra para Y sea de 1 y existe a su vez 30% de probabilidades de que el costo de la guerra para Y sea de 4 unidades. Como vimos antes, si el costo de la guerra para Y es 1, el valor esperado de la guerra sería 2,5.

En cambio si el costo de la guerra fuese 4, entonces el valor de la guerra para Y sería:

$$(0 \times 0,65) + (10 \times 0,35) - 4 = -0,5$$

En otras palabras, si el costo de la guerra para Y es 1, el Estado X no puede esperar más de 7,5 en una negociación que evitaría la guerra. Pero si el costo de la guerra para el Estado Y fuese de 4, el Estado X podría obtener todo el territorio en disputa (con valor de 10) porque para Y el valor de perder el íntegro del territorio en disputa (es decir, cero) es mejor que el valor que esperaría obtener en caso de pelear una guerra (-0,5, es decir, menor a cero).

El problema entonces sería establecer cómo averigua el Estado X cuál es el verdadero costo de la guerra para el Estado Y. El Estado X no puede creer en lo que diga el Estado Y sobre cuánto esperaría obtener de una guerra porque Y tiene incentivos para mentir y, con ello, obtener un mejor resultado en una eventual negociación. En casos como este, la guerra es un medio para obtener esa información. Es decir, el Estado X podría concluir que la mejor forma de averiguar el verdadero costo que la guerra tendría para el Estado Y es iniciando una guerra: si el costo para Y es de 1, estaría dispuesto a librar una guerra para obtener lo que esperaría lograr de ella (es decir, un valor de 2,5). Si el costo para Y es de 4, no estaría dispuesto a librar una guerra que lo dejaría peor de lo que estaba antes de su inicio.

Conceptualizar las guerras como un medio para resolver problemas de información contribuiría a explicar por qué las guerras entre Estados duran en promedio 6,4 meses. Según ese concepto, una vez que se revela toda la información relevante no habría razón para continuar; pero hay guerras que, por su duración, no parecerían explicarse por un problema de información asimétrica. Las guerras civiles suelen prolongarse por mucho más tiempo que las guerras entre Estados. Por ejemplo, entre 1945 y 1999 hubo 123 guerras civiles en el mundo; setenta de ellas duraron más de cinco años y 39 duraron más de diez años. Es difícil creer que pueda tomar tanto tiempo averiguar la información relevante.

¿Qué podría entonces explicar guerras entre actores racionales, incluso cuando cuentan con información completa? Lo que la literatura académica (Fearon, 1995) denomina problemas de compromiso (*commitment problems*), los cuales aluden a las fuentes de incertidumbre que podrían existir sobre la conducta futura de aquellos con quienes negociamos.

1.2. Segunda dificultad: problemas de compromiso

El término alude a guerras que se producen por compromisos que las partes asumen en el presente pero que no tendrían incentivos para cumplir en el futuro. Existen tres situaciones en las que surgirían problemas de compromiso. La primera es cuando existe lo que se denomina una «ventaja ofensiva», es decir, un escenario en el que atacar primero incrementa significativamente la probabilidad de vencer en caso de guerra (digamos, de 50 a 90%) (Fearon, 1995, p. 381). Si ambas partes tuvieran la información necesaria para conocer esa ventaja, las promesas de no lanzar el primer ataque perderían credibilidad, dado que ambos tendrían incentivos para hacerlo, dando inicio a lo que en inglés se denomina *preemptive war*, que es diferente a una «guerra preventiva» (Gray, 2007, p. v).

La segunda situación en la que surgen problemas de compromiso es la transición de poder. Es decir, un escenario en el que el Estado X es militarmente más poderoso que el Estado Y, pero en el que las tendencias indican que el Estado Y será más poderoso que X en el futuro (Levy & Thompson, 2010, p. 44). En ese escenario, el Estado Y no tendría incentivos en el futuro, cuando será más poderoso que X, para cumplir los compromisos que asuma en el presente desde una posición de relativa debilidad y cuando su poder de negociación es menor que el del Estado X. Por la misma razón, las promesas del Estado X de no iniciar una guerra preventiva (lo que, ahora sí, en inglés se denominaría *preventive war*) no serán del todo creíbles: precisamente porque, de no hacerlo en el presente (cuando todavía es más poderoso), no solo

no podría hacerlo en el futuro (cuando haya cambiado el poderío relativo) sino que incluso podría quedar a merced del Estado Y, que será entonces más poderoso militarmente que el Estado X (Levy & Thompson, 2010, p. 46; Gray, 2007, p. V).

Por último, las guerras civiles suelen crear problemas de compromiso que les son específicos. La diferencia medular con las guerras interestatales es que, cuando estas últimas llegan a su fin, los Estados suelen recuperar el control de sus respectivos territorios a través de sus propias fuerzas armadas. Los contendientes en una guerra civil, en cambio, pugnan precisamente por controlar un mismo Estado y, por ende, por controlar su territorio y sus fuerzas armadas. En otras palabras, incluso cuando llegan a su fin a través de acuerdos mutuamente satisfactorios, las guerras civiles suelen implicar que cuando menos una de las partes se desarme como condición para que ello ocurra, y esa necesidad de desarme es la que explica dos problemas de compromiso propios de las guerras civiles.

El primero es que, una vez desarmada una organización política, ¿qué garantiza que sus integrantes no sean asesinados por sus antiguos rivales, esto es, el Estado u otros grupos armados? Esa es una razón por la cual en casos como el del desarme de las FARC en Colombia el proceso suele ser progresivo, condicionado y verificado por un tercero neutral, que en el caso colombiano fue la Organización de las Naciones Unidas. El segundo problema de compromiso tiene que ver con las condiciones bajo las cuales una organización política acepta desarmarse. Una vez que lo ha hecho, ¿qué garantiza que el Estado cumpla compromisos (como una reforma agraria, en el caso colombiano) que asumió bajo la presión de un conflicto armado? Ambos problemas contribuyen a explicar por qué «de los 103 países que experimentaron alguna forma de guerra civil entre 1945 y 2009 —tanto conflictos menores como de gran envergadura—, solo 44 evitaron un retorno subsecuente a la guerra civil», lo que equivale a decir que en el 57% de los casos se reiniciaron las hostilidades (Walter, 2011, p. 1).

2. TEORÍA DE JUEGOS Y CONFLICTOS ARMADOS

La teoría de juegos asume que los actores cuya conducta intenta modelar son agentes racionales, es decir, tienen preferencias completas y transitivas, y si deben decidir entre dos o más alternativas realizan un cálculo costo-beneficio para elegir entre ellas. La teoría de juegos asume, además, que los actores eligen entre esas alternativas en el contexto de una interacción estratégica, lo que implica que la capacidad de nuestras acciones para satisfacer nuestras preferencias depende, cuando menos en parte, de las acciones que decidan realizar otros actores. Por esa razón, al intentar satisfacer nuestras preferencias, nuestras acciones deberán tener en cuenta las acciones que cabría esperar de otros actores racionales que buscan satisfacer sus propias preferencias.

Un juego es un escenario en el que dos o más actores escogen entre las acciones disponibles para satisfacer sus preferencias una única vez o de manera reiterada. Cada combinación de acciones por parte de todos los actores produce determinadas utilidades para cada uno de ellos. El propósito del análisis es deducir los resultados más probables de una interacción estratégica de acuerdo a las acciones que llevarían a cabo actores racionales con el fin de satisfacer sus preferencias.

El ejemplo más simple es el que en teoría de juegos se denomina el dilema del prisionero. Dos presos (llamémoslos 1 y 2) son sometidos por separado a interrogatorio. Las autoridades cuentan con suficiente evidencia para condenar a ambos a un año de prisión por tenencia ilegal de armas. Sin embargo, ambos están acusados, además, de un crimen mayor, robo a mano armada, respecto al cual no existe evidencia suficiente para condenarlos sin la confesión de cuando menos uno de ellos. Ambos presos pueden elegir entre dos acciones: callar o delatar a su cómplice. Si ambos callan, serían condenados por tenencia ilegal de armas y pasarían un año en prisión. Si uno calla y el otro delata a su cómplice, el prisionero que calla sería condenado a cinco años de prisión y el delator saldría libre en premio por su cooperación con la justicia.

Si ambos se delatan mutuamente, los dos serían condenados a tres años de prisión. Con esa información, el juego podría modelarse de la siguiente manera (nótese que la mayoría de valores son negativos porque hablamos de años de prisión y las partes preferirían no ir a prisión o, en caso de no poder evitarlo, preferirían ir a prisión el menor tiempo posible):

Dilema del prisionero

		Preso 2	
		Calla	Delata
Preso 1	Calla	-1/-1	-5/0
	Delata	0/-5	-3/-3

Este ejemplo tan simple contiene todos los elementos que se requieren para modelar una interacción estratégica. De un lado, establece el número de actores que participan (los presos 1 y 2), los cuales cuentan con determinadas creencias y preferencias. De otro lado, define el escenario dentro del cual interactúan, el cual está compuesto por las acciones (callar y delatar) y la información de las que disponen al momento de tomar una decisión.

Dejemos de lado por un momento las creencias. En el dilema del prisionero las preferencias completas y transitivas de ambos presos son las mismas:

$$0 > -1 > -3 > -5$$

Es decir, puestos a elegir, los presos preferirían no ir a la cárcel (0 años en prisión), que ir a la cárcel por un año. A su vez, preferirían ir a la cárcel por un año que hacerlo por tres años y preferirían ir a la cárcel tres años antes que ir presos por cinco años, el peor resultado posible. De otro lado, ambos jugadores pueden elegir por una única vez entre dos acciones posibles: guardar silencio o delatar a su cómplice. Por último, se trata de un juego de información completa: ambos presos

conocen toda la información necesaria para tomar la decisión que más les conviene.

Expliquemos ahora qué son las creencias y qué papel cumplen en el proceso de modelar la interacción estratégica. Para hacerlo, volvamos al dilema del prisionero pero hagamos un pequeño cambio. Sabíamos que en caso de que se delataran mutuamente ambos detenidos serían condenados a tres años de prisión cada uno. Supongamos ahora que no conocen esa información.

Conocer la información sobre cuántos años iría a prisión cada uno de los detenidos en caso de ser condenado es necesario para tomar una decisión racional. Así que si no la conocen con certeza deben realizar una estimación para poder asignarle un valor. Para realizar de manera racional esa estimación, pongámonos en la situación del preso 1. Sabe que por el delito menor (tenencia ilegal de armas) le correspondería una pena de un año de prisión. Sabe, además, que en caso de que su cómplice lo delatara y él guardara silencio, le correspondería una pena de cinco años de prisión por el delito mayor (robo a mano armada). Parece por lo tanto razonable asumir que, en caso de que los dos se delaten el uno al otro, ambos recibirían una pena mayor a un año de prisión, dado que serían condenados por un delito de mayor gravedad que la tenencia ilegal de armas, pero muy probablemente menor a cinco años prisión. Esta última estimación deriva de dos consideraciones. De un lado, partíamos de la premisa de que había una reducción en la pena como medio para incentivar la delación. De otro lado, la delación tiene un valor menor para las autoridades si delatan ambos que si solo lo hace uno, dado que asumíamos que bastaba con la delación de uno de los presos para establecer la responsabilidad penal compartida.

Veamos ahora cómo queda nuestro modelo con base en esas estimaciones. El orden de nuestras preferencias en el modelo con información completa era el siguiente:

$$0 > -1 > -3 > -5$$

Sin embargo, en el modelo sin información completa el preso 1 pudo estimar de manera razonable el valor que reemplazaría a -3 en el modelo con información completa: sabe que sería un valor mayor a uno pero menor a cinco años de condena. Digamos que podría ser una condena de dos, tres o cuatro años de cárcel. El punto es que cualquiera de esos valores mantendría el orden de nuestras preferencias: es preferible delatar sin ser delatado (lo cual equivale a cero años de condena), a que ambos callen (lo cual implica una condena de un año). A su vez, es preferible que ambos se delaten (en cuyo caso obtendrían una condena de dos a cuatro años), a que, desde la óptica de uno de los presos, uno calle y el otro lo delate (en cuyo caso obtendría una condena de cinco años)².

En resumen, las creencias son el proceso a través del cual asignamos un valor a un escenario respecto al cual carecemos de información (¿cuál sería la condena si ambos nos delatamos?), valor sin el cual no podemos adoptar una decisión racional. En el ejemplo que dimos, podíamos asignar ese valor sobre la base de una estimación que deriva de una deducción lógica, pero si careciéramos de todo criterio para asignar ese valor, hacerlo de manera aleatoria sería válido, en tanto necesitamos asignar algún valor al escenario descrito para poder tomar una decisión racional.

² En el dilema del prisionero surge lo que en teoría de juegos se denomina una estrategia dominante. ¿Qué implica eso? Que, dada la estructura del juego, siempre convendrá tomar la misma acción, con independencia de lo que decida hacer el otro preso (en este caso, delatar). ¿Por qué? Porque si uno de los presos decide delatar y el otro calla, el que calló iría preso cinco años, mientras que si ambos se delatan mutuamente ambos irían presos solo tres años. Entretanto, el que delató saldría libre si el otro calló. Es decir, sin importar lo que haga el otro, siempre me convendrá delatarlo.

Ejemplos de aplicación del dilema del prisionero para modelar casos históricos

La carrera nuclear entre India y Pakistán

Llegado a este punto, el lector podría preguntarse sobre la relevancia de la teoría de juegos para los estudios de seguridad. A continuación veremos cómo incluso un juego tan simple como el dilema del prisionero podría ser útil para modelar situaciones en el mundo real.

Nuestro primer ejemplo será el dilema que afrontaron los Estados de India y Pakistán al decidir entre dos acciones posibles: conseguir armas nucleares o no hacerlo. Recordemos que se trata de Estados vecinos que han librado guerras en el pasado y que mantienen un conflicto territorial. En ese escenario, obtener armas nucleares supondría un costo significativo para la economía de cualquiera de los dos Estados pero, probablemente, sus gobernantes asignarían al poderío que obtendrían a cambio un valor aún mayor a ese costo. Bajo el supuesto de que el otro Estado no consiga armas nucleares, ese poderío tendría hasta tres componentes. Primero, la capacidad de obtener un resultado favorable en caso de una negociación para resolver los conflictos de interés entre ellos; segundo, la capacidad de obtener un resultado favorable en caso de que esos conflictos de interés se resuelvan mediante la guerra; tercero, conseguir una capacidad de disuasión incuestionable.

Bajo esas premisas, ¿cuál sería el orden de las preferencias de ambos Estados sobre la posibilidad de conseguir armas nucleares?

1. Mi Estado consigue armas nucleares, pero el Estado rival no

En ese escenario, pago el costo de conseguir esas armas, pero a cambio obtengo el poderío descrito.

2. Ninguno de los dos Estados consigue armas nucleares

En ese escenario ninguno consigue el poderío descrito, pero tampoco incurro en el costo de conseguir esas armas.

3. Ambos Estados conseguimos armas nucleares

En ese escenario ambos pagamos el costo de conseguir esas armas, pero ninguno consigue el poderío descrito³.

4. El Estado rival consigue armas nucleares, pero mi propio Estado no lo hace

En ese escenario, el no incurrir en el costo de conseguir armas nucleares se ve rebasado con creces por el costo que asigno a la pérdida de poderío relativo.

Lo antes dicho sugiere más de una similitud con el dilema del prisionero: si reemplazamos «Preso 1» y «Preso 2» por «India» y «Pakistán», y reemplazamos «calla» y «delata» por «no consigue armas nucleares» y «consigue armas nucleares», veremos que la estructura de incentivos sería básicamente la misma. Si bien no sería tan fácil asignar un valor específico a cada escenario (los años de condena, en el ejemplo inicial), el orden de las preferencias completas y transitivas de las partes sería similar.

Un aforismo jurídico sostiene que lo que no existe en el expediente, no existe en el mundo. El aforismo no implica literalmente lo que se afirma: en el mundo pueden existir hechos relevantes para un juicio que no consten en el expediente. Lo que sí implica es que las partes no pueden apelar en un juicio a información que no haya sido debidamente acreditada durante el proceso judicial. La misma lógica opera en la teoría de juegos. En esta solo se toma en consideración la información que nos es provista de antemano. Prescindimos, por ejemplo, de información que podría ser relevante en el mundo real, si esta no nos fue brindada antes de intentar modelar una interacción estratégica. Después de todo,

³ Suponemos aquí que el potencial político de esas armas queda en gran medida neutralizado por el hecho de que ambos las consiguen. Tal vez la excepción parcial sea su efecto disuasorio, dado que ningún Estado que busque subsistir iniciaría una guerra nuclear contra otro Estado dotado de ese tipo de armas, que podría lanzar un contraataque que infligiría al agresor un costo inaceptable. La excepción sería solo parcial, dado que, en principio, se puede concebir una guerra convencional entre Estados que poseen armas nucleares.

los modelos no pretenden replicar con precisión la realidad, sino abstraer de ella solo aquellas características que consideramos indispensables para comprender la lógica de una interacción estratégica.

Así, en el dilema del prisionero no consideramos información que podría ser relevante en casos particulares del mundo real. Por ejemplo, la posibilidad de que los presos no se delaten mutuamente porque son parte de una organización criminal que podría tomar represalias contra un potencial delator. Si ese fuera el caso, la interacción estratégica entre esos presos no podría ser modelada como un dilema del prisionero. Del mismo modo, en el ejemplo del dilema nuclear entre India y Pakistán, no hicimos mención alguna a China. Es decir, un Estado vecino con el cual India tiene una antigua controversia territorial que condujo a un conflicto armado en 1962 y que ya contaba con un arsenal nuclear cuando India decidió adquirir el suyo. Es posible que las decisiones del gobierno de India en materia nuclear no tuvieran en consideración tan solo su interacción con Pakistán sino también con China. Ello no implica que la interacción estratégica entre esos tres Estados en materia nuclear no pueda ser modelada, pero sí implica que necesitaríamos para hacerlo un modelo más complejo que el dilema del prisionero.

El inicio de la Primera Guerra Mundial

Un ejemplo de la importancia que tiene la calidad de la información de la que disponen los actores al momento de decidir la acción más propicia para satisfacer sus preferencias es lo que se denominó, antes de la Primera Guerra Mundial, el «culto de la ofensiva» (Snyder, 1984, p. 110). El 28 de julio de 1914 el Imperio Austro-Húngaro declaró la guerra a Serbia, y en menos de un mes, la totalidad de potencias europeas, además de Japón, habían declarado la guerra a uno o más de los Estados de las que serían las alianzas rivales durante la Gran Guerra (luego rebautizada como Primera Guerra Mundial). La única excepción fue la declaración de guerra por parte de Rusia al Imperio Otomano, que tendría lugar el primero de noviembre.

La razón más aceptada para explicar esa conducta es el denominado «culto de la ofensiva». En lo esencial, este consistía en el supuesto de que ciertos avances tecnológicos de la época —autos y ferrocarriles, ametralladoras, armas químicas, el incremento del calibre y precisión de la artillería, los primeros aviones de combate, o los tanques, empleados por primera vez durante la ofensiva del Somme en 1916— favorecerían el ataque sobre la defensa. Ello no necesariamente implica que quienes tomaron las decisiones se prepararan para iniciar guerras de agresión, pero sí que, en caso de considerarse que existía un riesgo de guerra inminente, atacar en forma preventiva garantizaba la victoria. El culto a la ofensiva explica la pléyade de declaraciones de los principales actores políticos de la época, a fin de cuentas todas erradas. Por ejemplo, las del Jefe de Estado Mayor del ejército francés, el general Noel de Castelanu, cuando dijo: «Denme 700 000 hombres y conquistaré Europa» (Kahneman & Renshon, 2009).

La presunción de que anticiparse al rival y atacar primero otorgaba una ventaja decisiva generaría una dinámica de seguridad que también podría modelarse como un dilema del prisionero. Así, el orden de preferencias de los Estados en ese escenario sería el siguiente:

1. Si el Estado 1 se anticipa y ataca primero, y el Estado 2 asume una postura defensiva, el Estado 1 obtendría una victoria rápida y a bajo costo.
2. Si ambos asumen una postura defensiva, habría paz entre ellos, evitando ambos el costo de una guerra.
3. Si ambos intentan en forma simultánea anticiparse a un ataque rival, pelearán una guerra costosa en la que ninguno obtendría la victoria.
4. Si el Estado 1 asume una postura defensiva, pero el Estado 2 ataca primero, el Estado 1 pagaría el costo de pelear una guerra que estaría condenado a perder.

En retrospectiva, sabemos que esa fue una representación equivocada de la estructura de incentivos que afrontaban los Estados que estaban involucrados en una interacción estratégica: la ofensiva no garantizaba que la guerra se librara a un bajo costo ni garantizaba la victoria. De hecho, era la defensa la que otorgaba una ventaja sobre el ataque, en tanto permitía sostener un esfuerzo bélico prolongado y evitando una derrota definitiva; pero, a su vez, ese prolongado esfuerzo bélico hizo que la guerra implicara para las partes un costo bastante mayor al que estas habían previsto.

El dilema del prisionero sería una representación fidedigna de las creencias que las partes tenían sobre lo que habría de ocurrir en caso de guerra, pero no de lo que realmente ocurrió cuando la guerra tuvo lugar. De haber anticipado la ventaja que la defensa habría de tener sobre el ataque, todos habrían concluido que una guerra sería no solo sumamente costosa sino además infructuosa. Si asumimos que uno de los propósitos de la Primera Guerra Mundial fue establecer entre los Estados participantes una primacía de poder en el continente europeo, la mayor prueba de su fracaso en cumplir ese propósito fue la guerra que dos décadas después se libró para conseguir el mismo propósito (entre otros). Es decir, de haber tenido una representación fidedigna de la realidad, los Estados involucrados en esa interacción estratégica hubieran concluido que una guerra sería sumamente costosa y no concedería a ninguna de las partes una victoria definitiva, razón por la cual les convenía adoptar una estrategia defensiva que mantuviera la paz.

3. TEMAS DE ANÁLISIS

3.1. Efectos de las sanciones económicas

Es comprensible que en la década de 1960 fuese difícil prever que las sanciones económicas contra Cuba no conseguirían su propósito principal, el fin del régimen comunista. También puede entenderse que tampoco se pudiera prever que las sanciones serían contraproducentes,

al perjudicar al ciudadano medio mientras fortalecían al régimen. Pero que en la segunda década del siglo XXI se siguieran ignorando ambas cosas es difícil de entender, pues sobran evidencias para saber la verdad sobre aquello que desconocíamos hace cincuenta años (Bahrami & Parsi, 2012; Morgan, Bapat & Krustev, 2014). Para evaluar la eficacia de las sanciones económicas, no basta con ver solo casos en los que estas se aplican, sino que es necesario además saber qué pasa cuando no se aplican o cuando solo se amenaza con aplicarlas. Si evitamos el sesgo que implica seleccionar los casos de estudio con base en la variable dependiente (es decir, con base exclusivamente en casos de aplicación de sanciones económicas), la evidencia sugiere que las sanciones económicas generalizadas con propósitos maximalistas como cambiar un régimen político no son particularmente eficaces. Incluso en casos como el de Sudáfrica, en el que el régimen del *apartheid* llegó a su fin después de que se impusieran sanciones económicas, algunos estudios sugieren no solo que las sanciones no explican el fin de dicho régimen político, sino que incluso podrían haber contribuido a fortalecerlo⁴.

La evidencia sugiere, además, que las sanciones parciales para conseguir propósitos más acotados tienen una mayor probabilidad de éxito. Ese habría sido el caso de las sanciones aprobadas en 1960 por el gobierno de Dwight Eisenhower para obtener una indemnización por la expropiación de bienes de propiedad de ciudadanos estadounidenses por parte del régimen comunista cubano. Pero incluso en este caso, esas sanciones parciales con un objetivo específico resultaron ineficaces, dado que poco tiempo después se convirtieron en sanciones generalizadas que buscaban un propósito maximalista (el cambio de régimen).

⁴ Según Mats Lundahl (1984), las sanciones se aplicaron en lo esencial contra el sector industrial, mientras que el régimen del *apartheid* tenía su principal base económica en el sector agropecuario. Por esa razón, las sanciones económicas habrían contribuido a afianzar el control de los productores agropecuarios sobre la fuerza laboral de baja calificación.

La evidencia acumulada en décadas recientes también permite ver que la aplicación de sanciones económicas generalizadas no solo no habría de conseguir el propósito de propiciar un cambio de régimen en Cuba, sino que incluso podía contribuir a fortalecer al régimen comunista en ese país. La lógica del argumento detrás de ese hallazgo empírico es, según la investigación de Daniel Drezner, que los regímenes autoritarios son capaces de redistribuir el impacto de las sanciones para que su costo recaiga sobre grupos vulnerables de la sociedad o sobre sus rivales políticos, pero no sobre el propio régimen (2012, pp. 154-156). Peor aún, las sanciones pueden emplearse para premiar a los aliados del régimen para reforzar su lealtad. Drezner da el ejemplo del gobierno iraní, que concedía a empresas vinculadas a la Guardia Revolucionaria un papel prominente en operaciones de contrabando y mercado negro. Ello sin mencionar la posibilidad de que las sanciones provean a regímenes autoritarios —capaces, por ende, de algún grado de control sobre los medios masivos de comunicación— de una coartada que les permita evadir sus responsabilidades por las consecuencias que pudieran tener sus decisiones de política pública, dado que les permiten culpar de modo verosímil por esas consecuencias adversas a las sanciones económicas. Entre quienes llegaron a suscribir en forma explícita esta última posición se encuentra la ex Secretaria de Estado de Estados Unidos, Hillary Clinton⁵.

Incluso en el hipotético escenario de que se levantaran las sanciones económicas orientadas a producir un cambio de régimen en Cuba, en el futuro podrían aplicarse sanciones económicas con otros propósitos. La contrapartida de la reducción en el número de conflictos armados en el mundo desde 1990 ha sido el incremento a partir del mismo año

⁵ Al respecto, Hillary Clinton sostenía lo siguiente: «It is my personal belief that the Castro's do not want to see an end to the embargo and do not want to see normalization with the United States, because they would lose all of their excuses for what hasn't happened in Cuba in the last 50 years». Reuters, 9 de abril de 2010. <http://www.reuters.com/article/us-cuba-usa-idUSTRE6385H220100409>

de la aplicación de sanciones económicas entre Estados. En otras palabras, no hay menos guerras necesariamente porque existan menos conflictos de intereses entre Estados, sino más bien porque esos conflictos de intereses se resuelven en menor proporción que antes a través del empleo de la fuerza. Las sanciones económicas, aunque no apelan a la fuerza, no dejan de ser un medio coercitivo para resolver conflictos de interés. La mayoría de sanciones económicas se imponen aún por conflictos de interés económico, en particular en torno a temas de inversión y comercio. Cabe especular, sin embargo, sobre la posibilidad de que la proporción de sanciones económicas aplicadas por conflictos de interés en el plano de la seguridad tienda a crecer con el tiempo, porque aquellos conflictos de interés que antes se resolvían a través de la fuerza, ahora tenderían a resolverse en mayor proporción a través de otros medios, como la imposición de sanciones económicas (Morgan, Bapat & Kobayashi, 2014, p. 2).

3.2. Industrias extractivas y guerras civiles⁶

El modelo Collier-Hoeffler es un aporte al estudio de las guerras civiles basado en una regresión que incluye una proporción significativa de los casos producidos entre 1960 y 1999. Una de sus conclusiones es hoy un lugar común en la literatura académica sobre las guerras civiles. Según esta, las demandas y clivajes sociales y políticos no bastan para explicar el inicio de una guerra civil: de hecho, tienen una baja capacidad predictiva. Para explicar el inicio de una guerra civil suele ser más importante la existencia de condiciones propicias para la organización y el financiamiento de una insurgencia armada. A su vez, el que la economía de un país dependa en una alta proporción de recursos primarios de exportación es una de las condiciones que facilitan la financiación de una insurgencia armada (Collier & Sambanis, 2005, pp. XIII-XIV).

⁶ Esta sección fue publicada con anterioridad en Kahhat, 2013.

Esto concuerda con la evidencia disponible, dado que las guerras civiles ocurren fundamentalmente en Estados cuya economía depende en una alta proporción de la exportación de recursos primarios: mientras mayor es la proporción del PBI representado por las exportaciones primarias, mayor es el riesgo de que un Estado se vea involucrado en una guerra civil, particularmente en el continente africano (Ross, 2004; Collier & Hoeffler, 2005; Collier, Elliott, Hegre y otros, 2003, pp. 43-47). El riesgo de guerra civil alcanza su nivel máximo cuando las exportaciones primarias representan entre 25 y 32% del PBI (Collier, Elliott, Hegre y otros, 2003, p. 66; Collier & Sambanis, 2005, pp. 9-16).

No solo el riesgo de guerra civil es mayor en Estados cuya economía depende de la exportación de recursos primarios, sino que además aumenta la probabilidad de que esas guerras sean de carácter secesionista. En términos estadísticos, el riesgo adicional de una guerra secesionista en Estados en los que la dotación de esos recursos duplica el promedio internacional es de 8,2% (Collier, Elliott, Hegre y otros, 2003, p. 51).

Sin embargo, algunos estudios de caso sugieren que, al menos en los Estados involucrados, la correlación entre dependencia de recursos primarios de exportación y guerra civil podría ser espuria: en algunos casos en los que confluyen ambas variables, esos recursos no habrían sido ni el motivo ni la fuente de financiamiento de esas guerras, como en los casos de Nigeria, Mali, Senegal o Azerbaiyán (Zinn, 2005; Humphreys & Mohamed, 2005, pp. 247-248; Collier, Elliott, Hegre y otros, 2003, pp. 51, 69). Pero, incluso en los casos en los que esa confluencia podría estar asociada a una relación causal, existen problemas con la variable identificada por el modelo Collier-Hoeffler (exportaciones de recursos primarios como proporción del PBI). En efecto, esta variable incluye las exportaciones agrícolas, actividad en la que —salvo en la producción para el narcotráfico— no es fácil apropiarse de la producción o extraer rentas de ella sin tener antes un amplio control territorial.

Entre los recursos primarios de exportación, la dependencia de recursos extractivos parece tener un mayor poder explicativo tanto del riesgo de que se inicie una guerra civil en un determinado Estado, como de la probabilidad de que se trate de una guerra secesionista. Por ejemplo, la probabilidad de que una guerra civil tenga una agenda secesionista es de 67,6% en Estados que carecen de petróleo, pero se eleva a un 99,5% en Estados que poseen este recurso (Collier, Elliott y otros, 2003, p. 51). La explicación se basa en una característica central que suelen compartir los recursos extractivos: su concentración en un área geográfica particular. Suelen además compartir dos características adicionales que también contribuyen a explicar la relación. De un lado, en su proceso de explotación, los inversionistas privados suelen incurrir en costos hundidos sumamente elevados. Es decir, costos que solo se pueden recuperar en un plazo prolongado de tiempo. De otro, son actividades que pueden generar rentas muy altas. Es decir, retornos sobre la inversión mayores al promedio (Sinnott, Nash & de la Torre, 2010, p. 2).

La concentración geográfica de esos recursos implica que un grupo insurgente podría apropiarse de ellos sin requerir un amplio control territorial. El que los costos hundidos sean elevados podría implicar que los inversionistas privados continúen con la producción, incluso en presencia de una conducta predatoria por parte de la entidad política que controla el área geográfica en la que operan (Collier, 2010; Collier, Elliott y otros, 2003, p. 67). Aun en aquellos casos en los que los inversionistas privados no incurren en costos hundidos particularmente elevados, como en la extracción de diamantes, podrían tener incentivos para continuar la producción en presencia de una conducta predatoria si los niveles de renta generados por la actividad extractiva son relativamente altos (Collier, Elliott y otros, 2003, p. 72). Por último, si el área geográfica en la que se concentra el recurso es habitada mayoritariamente por miembros de un grupo étnico que no ejerce control sobre las rentas que genera el recurso, se eleva la probabilidad de que una eventual guerra civil tenga un carácter secesionista, como sucedió en Sudán

del Sur (2003, p. 50). Es decir, si las características de los recursos extractivos antes descritas coinciden con una desigualdad horizontal (desigualdad socioeconómica entre grupos étnicos), la probabilidad de que una guerra civil tenga un carácter secesionista tiende a crecer⁷.

Esta literatura no explica, sin embargo, por qué en varios países de América Latina una elevada dependencia de recursos extractivos no está asociada ni al inicio de guerras civiles ni a la existencia de conflictos secesionistas. Pese a existir un gran número de conflictos sociales relacionados con las industrias extractivas, estos no han dado lugar a insurgencias armadas ni se ha producido una guerra secesionista en la región desde el siglo XIX.

Dos circunstancias históricas propias de la región contribuyen a explicar esa anomalía. La primera es que, mientras la mayoría de los Estados en Asia y África se crean recién a partir del final de la Segunda Guerra Mundial, la virtual totalidad de los Estados latinoamericanos existen como entidades soberanas desde el primer tercio del siglo XIX. No solo no ha surgido un nuevo Estado en la región en más de un siglo, sino que la mayoría de los límites entre Estados se definieron entre el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. Y en la mayoría de casos en que los diferendos limítrofes se prolongaron en el tiempo, estos han sido abordados a través de una negociación bilateral (Argentina y Chile), un arbitraje (Ecuador y Perú) o la competencia contenciosa de la Corte Internacional de Justicia (Honduras y Nicaragua) (Sinnott, Nash & de la Torre, 2010, p. 36).

La segunda razón es que hasta hace relativamente poco tiempo las desigualdades horizontales de la región no habían propiciado la politización de las identidades étnicas, y cuando esa politización finalmente

⁷ «Un desarrollo reciente y especialmente sorprendente es que los grupos rebeldes recaudan fondos vendiendo los derechos anticipados de la extracción de minerales que actualmente no controlan, pero los cuales se proponen controlar comprando armamentos financiados por medio de la venta de esos derechos de extracción» (Collier, Elliot y otros, 2003, p. 67).

se produjo, no involucró la adopción de una agenda secesionista (p. 36). Por ejemplo, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) promovió una reforma constitucional según la cual la pertenencia a la nación se determinaba por un criterio cívico: se definía como ecuatoriano a todo aquel que poseía la ciudadanía del país, y todos los ciudadanos debían ser iguales en derechos y deberes ante la ley, con prescindencia de su cultura (lo cual podría ser suscrito por cualquier liberal). Para la CONAIE, la diversidad cultural es un bien público que las políticas del Estado deberían promover y el reconocimiento de derechos sociales sería una condición para que la igualdad de oportunidades no sea una mera formalidad legal (cosa que algunos liberales tendrían problemas en suscribir). La única excepción a esa regla es la del Movimiento Indígena Pachakuti en Bolivia, que promueve la creación de lo que denomina la República Indígena del Collasuyo, pero se trata de una fuerza política marginal en el espectro político boliviano, como demuestran sus resultados electorales.

Estudios recientes podrían contribuir a explicar desde otra perspectiva esta excepcionalidad latinoamericana. Admitiendo que existe una relación entre la dependencia de industrias extractivas y la probabilidad de que se inicie una guerra civil en un Estado, esos estudios invierten la dirección causal: la guerra civil sería la variable que explica la dependencia de la economía de las industrias extractivas. Las características antes descritas —concentración geográfica, costos hundidos y generación de rentas— y sus escasos eslabonamientos con la economía nacional —demandan pocos insumos de ella y exportan la mayor parte de su producción— explicarían esa relación⁸. Las industrias extractivas

⁸ «En razón de las elevadas rentas que normalmente se involucran en su producción y su relativa independencia de insumos del resto de la economía, las exportaciones de recursos naturales son relativamente sólidas frente al conflicto. En comparación, exportaciones más complejas son comúnmente de bajo margen y dependen de una frágil red de interdependencias comerciales, y estas últimas muestran la tendencia a verse gravemente perturbadas por la guerra» (Collier y otros, 2005, p. 74).

podrían continuar operando en condiciones en las que una guerra civil provocaría el colapso de actividades económicas con mayor movilidad, menores rentas o mayores eslabonamientos con la economía nacional (Collier y otros, 2005, p. 74; Brunschweiler & Bulte, 2008, p. 617). Esa información parece consistente con los hallazgos de un reporte reciente del Banco Mundial, según el cual la violencia política se está convirtiendo en la principal causa de la pobreza en un número creciente de Estados. Ello se debe a que se trata de Estados involucrados en ciclos recurrentes de violencia política: el 90% de los 39 Estados que sufrieron guerras civiles desde el año 2000 habían padecido ya una guerra civil durante las tres décadas previas⁹. En estos casos, el comercio de drogas y las exportaciones de las industrias extractivas han sido fuentes privilegiadas de financiamiento de la violencia política, sobre todo después de que esa violencia produjera el virtual colapso del resto de la actividad económica.

La crítica no solo consiste en invertir la dirección causal (son las guerras civiles las que causan la dependencia de industrias extractivas y no al revés), sino además en sostener que la abundancia de recursos primarios reduce de manera indirecta la probabilidad de que se inicie una guerra civil, al incrementar el nivel de ingresos. Dado que las guerras civiles se producen de manera desproporcionada en Estados con un bajo nivel de ingreso per cápita, un incremento de una desviación estándar en la abundancia relativa de recursos primarios reduciría en algo menos de un 5% la probabilidad de guerra civil (Brunschweiler, 2008, p. 404). Esos estudios no niegan la posibilidad de que en casos específicos las industrias extractivas estén asociadas al inicio de guerras civiles, pero sí cuestionan la premisa de que se trata de un patrón general.

⁹ «Muchos países y zonas subnacionales atraviesan ahora ciclos de violencia repetida [...] los conflictos muchas veces no son episodios aislados sino que se prolongan en el tiempo y se repiten: el 90% de las guerras civiles del último decenio tuvo lugar en países que habían sufrido ya una guerra civil en los últimos treinta años» (Banco Mundial, 2011, p. 2).

Fondo Editorial PUCP

DERECHO Y SEGURIDAD INTERNACIONAL

La Guerra del Peloponeso, entre las ciudades-Estado griegas que formaban parte de la Liga de Delos, bajo el liderazgo de Atenas, y aquellas agrupadas en la Liga del Peloponeso, lideradas por Esparta, tuvo lugar en el siglo V a.C. Aunque pueden discernirse tres guerras diferentes, suelen ser consideradas parte de un mismo conflicto armado, dado que la causa que les habría dado origen era la misma: el temor que despertaba entre los gobernantes de Esparta el creciente poderío de Atenas. Debemos la atribución de esa causa a la obra monumental del militar ateniense Tucídides, titulada *Historia de la Guerra del Peloponeso*¹. Un pasaje de esa obra, conocido como el diálogo de los Melios, narra una negociación en la que los representantes de la ciudad-Estado de Milo intentan persuadir a los atenienses sobre el amparo que brinda el derecho de la época a su neutralidad ante la guerra. La respuesta ateniense resuena aún hoy entre autores realistas cuando discuten la relevancia del derecho internacional: «Por nuestra parte, no los molestaremos con argumentos elaborados

¹ Es decir, la causa última de la guerra habrían sido los cambios en la distribución del poderío militar entre Estados rivales. El lector podrá notar que esa es la explicación fundamental de las guerras que provee la perspectiva realista y es, por ende, una de las razones por las que el realismo considera a Tucídides como uno de sus precursores intelectuales, aunque haya quienes señalan que su obra ofrece una perspectiva con mayores matices, al considerar otras causas probables de la guerra.

[...] dado que ustedes saben tan bien como nosotros que el derecho, tal como funcionan las cosas en nuestro mundo, solo está en cuestión entre quienes son iguales en poder, mientras que los fuertes hacen lo que pueden y los débiles sufren lo que deben» (Tucídides, 1986, p. 14).

Dado el carácter anárquico del sistema internacional, dirían diversos autores realistas, los tribunales internacionales no cuentan con una fuerza policial ni con un sistema penitenciario para ejecutar sus sentencias, por lo que dependen de la cooperación de los Estados que componen el sistema internacional. Es decir, los tribunales internacionales no cuentan con el poder coercitivo que suele respaldar a sus homólogos nacionales.

Y sin embargo, pese a ello, las normas del derecho internacional son acatadas la gran mayoría de las veces por los Estados más poderosos del sistema internacional. Si esos Estados tienen la capacidad de incumplir de manera regular las normas del derecho internacional sin sufrir (al parecer) mayores consecuencias, ¿por qué no lo hacen?

La respuesta varía según la perspectiva teórica que la formule. De acuerdo al realismo, los Estados con mayor poderío relativo aprovechan esa condición para diseñar normas e instituciones de derecho internacional que protejan sus intereses. Por esa razón existen, por ejemplo, cinco miembros permanentes con derecho a veto en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas. Aun así, existen ocasiones en que esas normas operan en favor de Estados con menor poderío relativo y en detrimento de los intereses inmediatos de los Estados más poderosos. Por ejemplo, un Estado relativamente débil puede obtener un fallo favorable de las entidades arbitrales de la Organización Mundial de Comercio en controversias que los enfrentan con Estados bastante más poderosos. ¿Por qué en esos casos estos últimos suelen respetar esos fallos? Algunos autores realistas recordarían lo dicho en el párrafo anterior: los Estados poderosos tienen mayor influencia en el diseño e implementación de las normas de derecho internacional, por lo que ese proceso tiende a ser favorable a sus intereses.

Por esa razón, los beneficios futuros que permite la vigencia del derecho internacional serían mayores que los beneficios inmediatos que podría reportar incumplir las normas.

La perspectiva liberal de las relaciones internacionales podría concordar con lo que acabamos de decir pero, junto con algunos autores realistas, formularía razones adicionales para explicar por qué los Estados con mayor poderío relativo respetan el derecho internacional aun cuando este no parezca favorecer sus intereses inmediatos. Una de esas razones es que la legalidad de una acción bajo el derecho internacional puede tener consecuencias prácticas que es preferible no desdeñar. Por ejemplo, cuando menos en parte, Alemania y Francia respaldaron la invasión y ocupación de Afganistán encabezada por Estados Unidos en 2001 porque tenía fundamento jurídico en una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU. Como ese no fue el caso de la invasión y ocupación de Iraq en 2003, Alemania y Francia no la respaldaron. Eso tuvo consecuencias prácticas, dado que esos Estados privaron a la intervención militar en Iraq de los recursos, conocimientos y efectivos que estuvieron dispuestos a aportar en favor de la intervención en Afganistán. Ello sin contar con el deterioro de la imagen del gobierno de Estados Unidos ante la opinión pública internacional.

La sujeción a las normas e instituciones del derecho internacional también puede servir para propósitos de política interna. Por ejemplo, algunos autores sugieren que una de las razones por las que los gobiernos de Argentina y Brasil suscribieron en 1986 un acuerdo sobre su industria nuclear, era asegurar el control civil sobre las fuerzas armadas. Siendo entonces países de reciente democratización, contravenir la decisión del mando civil sobre la materia dejaba de ser estrictamente un asunto de política interna y hubiese requerido incumplir un acuerdo interestatal amparado en normas de derecho internacional, con lo cual se elevaba en forma significativa el costo para las fuerzas armadas de desafiar la decisión de las autoridades elegidas. Otro ejemplo de ello es la Convención Europea de Derechos Humanos que entró

en vigencia en 1953. Durante el debate que precedió a su adopción, fueron Estados de reciente democratización los que abogaron en favor de que el acuerdo fuera vinculante y se le dotara de una autoridad judicial independiente. El propósito era hacer más costosa una eventual regresión autoritaria al tener que contravenir un acuerdo internacional (Moravcski, 2000, pp. 218-220).

Antes que discrepar con lo expresado hasta aquí, el constructivismo tendería a poner de relieve las funciones normativas que cumple el derecho internacional. La más importante sería la de establecer quién tiene la razón jurídica en una controversia, sobre la base de criterios normativos que no conceden mayor consideración al poderío relativo de las partes involucradas. Por ejemplo, a diferencia de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), el Estado de Israel no considera que la margen occidental del río Jordán —Cisjordania— constituya un territorio palestino bajo ocupación militar, pues lo denomina un territorio en disputa. Por esa razón, tampoco considera que los asentamientos para colonos judíos que construye en Cisjordania sobre tierras confiscadas a sus propietarios palestinos constituyan una violación del derecho internacional.

Esta es una controversia en la cual el derecho internacional concede de modo indubitable la razón jurídica a la parte con menor poderío relativo, los palestinos, y el argumento a favor de esa posición tiene una clara consistencia lógica. En primer lugar, Israel adquirió control sobre Cisjordania en 1967 a través de la denominada Guerra de los Seis Días. Desde entonces, e invocando el principio de la inadmisibilidad de la adquisición de territorios por medio de la guerra, la Resolución 242 del Consejo de Seguridad de la ONU exige el retiro israelí de esos territorios (Organización de las Naciones Unidas, 1967). Por esa razón, la opinión consultiva de 2004 de la Corte Internacional de Justicia sobre el muro que construye Israel en Cisjordania denomina a aquel Estado «potencia ocupante» y a los territorios en cuestión «territorios palestinos ocupados» (Corte Internacional de Justicia, 2004, pp. 1, 6).

En cuanto a los asentamientos para colonos judíos que el Estado de Israel construye en Cisjordania, la Resolución 446 del Consejo de Seguridad de la ONU declara que la Cuarta Convención de Ginebra es aplicable a los territorios ocupados por Israel en 1967. Esa Convención a su vez establece, en su artículo 49, que «la potencia ocupante no podrá proceder a la evacuación o transferencia de una parte de su propia población civil al territorio por ella ocupado» (Comité Internacional de la Cruz Roja, 1949). Esa es la razón por la que dicha resolución: «Declara que la política y las prácticas de Israel de crear asentamientos en los territorios palestinos y otros territorios árabes ocupados desde 1967 no tiene validez legal y constituyen un serio obstáculo para el logro de una paz completa, justa y duradera en el Oriente Medio» (Organización de las Naciones Unidas, 1979). En este caso, desde la perspectiva del derecho internacional no existe mayor controversia: a la parte con menor poderío relativo le asiste la razón jurídica, lo cual probablemente sea el argumento normativo más persuasivo al que podría apelar para establecer la justicia de su causa.

Bajo otras circunstancias, las partes podrían apelar también a razones históricas para establecer la justicia y legalidad de su reivindicación territorial, pero en este caso particular las razones históricas son irrelevantes desde la perspectiva del derecho internacional, dado que el principio invocado por la resolución 242 es el de la inadmisibilidad de la adquisición de territorios por medio de la guerra. En otras palabras, la resolución considera a Israel potencia ocupante sin considerar los argumentos históricos que podría esgrimir en favor de su reivindicación territorial sobre Cisjordania, sencillamente porque el medio al que recurrió para obtener el control de ese territorio (la guerra) es un medio ilegal.

Autores realistas como Stephen Walt y John Mearsheimer han llamado la atención sobre lo siguiente: el derecho internacional puede argumentar con impecable coherencia lógica por qué Israel es una potencia ocupante que debe evacuar los territorios palestinos que ocupa ilegalmente. Lo que no puede explicar es por qué esa ocupación, siendo ilegal, se ha mantenido

durante medio siglo. Como presagiara el diálogo de los Melios, tener al derecho internacional de tu lado es un pobre consuelo cuando careces del poderío necesario para obligar a la parte infractora a respetarlo.

El constructivismo, sin embargo, no niega que el poderío relativo sea uno de los factores que influyen en la adopción e implementación de las normas del derecho internacional. Lo que sostiene es que tener la justicia y el derecho internacional de tu lado también constituye un factor que influye sobre el poderío relativo de las partes. Bajo regímenes democráticos, la influencia de consideraciones normativas como la justicia y legalidad de una causa suele tener como canal de transmisión a las organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, pocos negarían en retrospectiva que la deslegitimación de la intervención militar de los Estados Unidos en Vietnam por acción de movimientos sociales opuestos a la guerra fue uno de los factores que minaron la voluntad política necesaria para prolongar la participación estadounidense en ese conflicto.

Los constructivistas, además, harían notar que, pese a contar con el respaldo de un poder coercitivo del que suele carecer el derecho internacional, el derecho nacional también se incumple en forma reiterada, sin que eso lleve a cuestionar su existencia o necesidad. Añadirían que, por ejemplo, aunque las normas del derecho internacional no siempre surtan un efecto inmediato, suelen dar inicio a un proceso de adecuación progresiva de los Estados más poderosos a las conductas que ellas prescriben.

Pensemos por ejemplo en una norma antes mencionada: el principio del derecho internacional según el cual es inadmisibles la adquisición de territorios por la fuerza. Se suele entender que ese principio deriva, entre otras normas, del artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas (Organización de las Naciones Unidas, 1945)². Antes de la adopción

² Se considera que ese principio deriva en particular de los incisos tercero y cuarto del artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas, los cuales señalan lo siguiente:

de esta norma, en 1945, la adquisición de territorios por medio de la guerra era una práctica común y continuó siéndolo durante los primeros años posteriores a su adopción. Así, entre 1651 y 1950, el 81% de los conflictos armados entre Estados producían una redistribución de territorio. Sin embargo, esa proporción disminuyó hasta 27% entre 1951 y 2000 (Zucher, 2001, p. 128). Desde 1946 solo hay doce casos de adquisición de territorio por medio de la guerra y todos ellos se iniciaron antes de 1976. La anexión por la fuerza en 2014 de la península de Crimea por parte de Rusia es la excepción antes que la regla³.

Otro ejemplo sería el de las sanciones económicas que el gobierno de Ronald Reagan, en Estados Unidos, aplicó a partir de 1985 contra

«3. Los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia.

4. Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas». <http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-i/index.html>

³ La anexión de Crimea por parte de Rusia no solo contravino el principio según el cual es inadmisibles la adquisición de territorio por la fuerza, sino, además, los compromisos que Rusia adquirió en forma explícita al suscribir el Memorandum de Budapest, que dice a la letra lo siguiente:

«1. The Russian Federation, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America reaffirm their commitment to Ukraine, in accordance with the principles of the Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe, to respect the independence and sovereignty and the existing borders of Ukraine;

2. The Russian Federation, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America reaffirm their obligation to refrain from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of Ukraine, and that none of their weapons will ever be used against Ukraine except in self-defense or otherwise in accordance with the Charter of the United Nations». Budapest Memorandums on Security Assurances, 1994. <http://www.cfr.org/nonproliferation-arms-control-and-disarmament/budapest-memorandums-security-assurances-1994/p32484>

el régimen de segregación racial conocido como *apartheid* que prevalecía en Sudáfrica (Klotz, 1995, p. 471). El caso es de interés por dos razones. En primer lugar, porque la norma a la que se apeló para justificar las sanciones (es decir, la norma de igualdad racial) era fuente de derecho para el conjunto de los Estados Unidos hacía tan solo un par de décadas (*de iure*, la segregación racial llega recién a su fin con la adopción de la Ley de Derechos Civiles en 1964). En segundo lugar, porque aun compartiendo de modo formal dicha norma, fue el propio Ronald Reagan quien se negó a invocarla: de hecho, no aplicó sanciones contra la Sudáfrica del *apartheid* durante su primer mandato presidencial. El argumento esgrimido por Reagan era que, si bien compartía el objetivo de poner fin al régimen del *apartheid*, había que conseguirlo sin poner en riesgo otros objetivos relevantes para los Estados Unidos en su relación con Sudáfrica (Klotz, 2001, pp. 467, 472).

¿Cuáles eran esos otros objetivos? De un lado, aún nos encontrábamos bajo el influjo de la Guerra Fría, y Sudáfrica compartía con los Estados Unidos el objetivo de contener la influencia de regímenes aliados de la Unión Soviética en el sur del continente africano, pues había regímenes de izquierda en Angola, Mozambique, Zambia y Zimbabue. Al cumplir esa función, Sudáfrica se convertía además en el custodio de las rutas marítimas ubicadas hacia el sur del continente. De otro lado, la sudafricana era la economía más grande del continente y contaba con reservas de minerales y piedras preciosas. Por esas razones, la Administración Reagan argumentaba que era preferible adoptar una aproximación menos conflictiva y más gradual respecto al tema de la segregación racial, a la cual denominó «compromiso constructivo» (*constructive engagement*) (Klotz, 2001, p. 467).

Hacia inicios de la década de los ochenta, sin embargo, existían organizaciones de la sociedad civil en los Estados Unidos que difundían información sobre la naturaleza del régimen del *apartheid*, vinculaban la segregación racial bajo ese régimen con la movilización por los derechos civiles en los Estados Unidos y realizaban esfuerzos de cabildeo

sobre los poderes legislativo y ejecutivo para cambiar la política estadounidense hacia Sudáfrica. Esa red de organizaciones contaba además con el respaldo de una red transnacional de organizaciones afines, así como con resoluciones críticas de la Asamblea General de la ONU y la aplicación de sanciones por parte de diversos Estados, incluyendo a algunos aliados de los Estados Unidos. Cuando el gobierno de Reagan vetó en el Consejo de Seguridad de la ONU proyectos de resolución que pretendían aprobar sanciones vinculantes contra el régimen sudafricano, esas organizaciones pusieron de relieve la contradicción que existía entre sostener la norma de igualdad racial en el propio país⁴ mientras en foros internacionales se protegía a un régimen basado en la segregación racial.

Hacia mediados de la década de 1980 no solo una mayoría de la opinión pública respaldaba las sanciones, sino también una proporción creciente de parlamentarios en ambas cámaras del Congreso. Solo entonces, en 1985, la Administración Reagan revirtió su posición inicial y aprobó la aplicación de sanciones contra el régimen del *apartheid*. Autores constructivistas pondrían de relieve el hecho de que ese cambio de política se produjo pese a que el entorno estratégico no se había modificado y que, por ende, los otros objetivos que perseguía el gobierno de los Estados Unidos, y que servían para justificar la negativa a aplicar sanciones, seguían vigentes. Añadirían que, dado que los intereses políticos y económicos del gobierno de los Estados Unidos no se habían modificado, el cambio en la política hacia Sudáfrica podría entenderse como producto del costo que tendría para ese gobierno la contradicción ostensible entre su aceptación formal de la norma

⁴ Las normas se definen como expectativas colectivas sobre la conducta apropiada para una identidad determinada. En este caso la identidad interpelada sería la de un gobierno democrático basado en un Estado de derecho, el cual, por ende, debe tomar en consideración en sus decisiones las preferencias de sus ciudadanos y defender el principio de la igualdad ciudadana ante la ley (es decir, debe oponerse cuando menos a toda forma de discriminación negativa).

de igualdad racial a escala nacional y la negativa a aplicar dicha norma en su política exterior. Pocos años después, el régimen del *apartheid* llegaría a su fin.

Se puede discutir el papel que desempeñaron las sanciones para propiciar el fin del régimen del *apartheid* (cf. Lundhal, 1984). Lo que no cabe discutir es que la conducta del gobierno de los Estados Unidos hacia ese régimen se modificó en esa dirección debido a las normas —sobre todo, las de igualdad racial—, aún en ausencia de un cambio en sus intereses políticos y económicos o en la distribución de capacidades materiales. Después de todo, el constructivismo no sostiene necesariamente que las normas determinan los resultados, sino más bien que estas contribuyen a definir el rango de las decisiones y acciones consideradas aceptables. No hacer nada respecto a la segregación racial en Sudáfrica se había convertido en una opción inaceptable.

Un ejemplo similar sería el del tratado internacional que proscribe las minas antipersonales. El debate en torno a su conveniencia fue promovido por organizaciones no gubernamentales que contaron con el respaldo de personalidades internacionales como la Princesa de Gales y de algunas entidades del sistema de Naciones Unidas. Inicialmente, las ONG lograron ese propósito actuando en dos frentes: el de la opinión pública y el de los Estados; al movilizar a un sector de la opinión pública en torno al tema, pudieron ejercer presión sobre los Estados. En cuanto a los organismos de Naciones Unidas, en ocasiones estos consiguen actuar con un grado de autonomía que la perspectiva realista no suele reconocerles. Basta recordar la importancia que tuvo el Panel Inter Gubernamental sobre Cambio Climático para definir la naturaleza del problema y la agenda a futuro en el tema de su competencia. Sin embargo, en última instancia, esas iniciativas no podrán prosperar si no son asumidas como propias por algunos Estados con un peso específico dentro del sistema internacional, como en este caso la mayoría de los países que constituyen la Unión Europea.

Es, finalmente, una coalición formada por todos esos actores la que logra sacar adelante esos tratados. Los escépticos podrán argumentar que, en ausencia de algunas de las principales potencias del sistema internacional, esos tratados corren el riesgo de convertirse en letra muerta. Pero la experiencia reciente en temas como el del cambio climático sugiere que aunque no produzcan un efecto significativo de manera inmediata, esos tratados pueden dar inicio a un proceso de adecuación progresiva de los Estados más poderosos a las conductas que prescriben los tratados.

Fondo Editorial PUCP

PSICOLOGÍA, NEUROCIENCIA Y SEGURIDAD INTERNACIONAL

La Guerra Fría y, en particular, la crisis de los misiles en Cuba de 1962, fueron hitos históricos que abrieron un espacio a la psicología para el estudio de la seguridad internacional. La necesidad de ese aporte derivaba de las circunstancias que suelen rodear las negociaciones en un contexto de crisis: quienes toman decisiones deben actuar sobre la base de información incompleta o ambigua, con escaso tiempo para calcular las consecuencias de sus actos y poniendo en riesgo la vida de miles o incluso millones de personas. Tales circunstancias, unidas al estrés psicológico que propician, llevaron a realizar estudios sobre el riesgo de iniciar guerras por errores de cálculo o percepción. Tras el fin de la Guerra Fría, la violencia y el desmembramiento de Yugoslavia y la Unión Soviética por razones étnicas crearon un interés por los procesos de formación e interacción entre identidades culturales.

Producto de ello, algunos de los aportes más interesantes para el estudio de la seguridad internacional de las últimas décadas provienen del ámbito de la psicología. La psicología social y la psicología cognitiva —en experimentos o en nuestra conducta social— han identificado sesgos habituales en la forma en que, en el proceso de adoptar una decisión, los humanos juzgamos una situación y evaluamos los riesgos

que están involucrados. Esos sesgos son errores predecibles, propios de la forma en la que opera el cerebro humano. Por ejemplo, solemos exagerar nuestras fortalezas, lo que podemos ver en las encuestas que indican que el 80% de los conductores de automóvil cree conducir mejor que el promedio.

Probablemente el aporte más interesante de esa literatura para el estudio de la seguridad internacional sea el hallazgo de que, casi sin excepción, esos sesgos psicológicos tienden a atizar el conflicto e, incluso, a inducir posiciones belicistas. Según Kahneman y Renshon (2009), «estos sesgos psicológicos inclinan a los líderes nacionales a exagerar la presunta intención hostil de un adversario, a juzgar en forma errónea cómo sus propias intenciones son percibidas por ese adversario, a ser demasiado optimistas cuando se inician las hostilidades y renuentes en exceso a hacer concesiones substantivas en una negociación». Como consecuencia de ello, «se hace más fácil comenzar una guerra y más difícil ponerle fin».

Estos hallazgos no necesariamente implican que quienes asumen posiciones «realistas» carezcan de razones válidas para ello. Por ejemplo, David Kahneman señala que es razonable exigir más de un 50% de probabilidades de estar en lo cierto antes de aceptar las promesas de un adversario al que se considera hostil. Aclara, sin embargo, que esos sesgos van más allá de esa prudente cautela y constituyen patrones previsible e irracionales de conducta. Mencionaremos a continuación algunos ejemplos de ello.

Uno de los aportes cruciales de esa literatura es el que se denomina teoría prospectiva (Goldgeier & Tetlok, 2008, p. 464)¹. Esta teoría parte de una constatación empírica: nuestra actitud hacia el riesgo no cumple habitualmente con el estándar de racionalidad que suele atribuirse al *homo economicus*. Según ese estándar, cualquier actitud frente al riesgo podría ser racional, siempre y cuando sea consistente. Es decir,

¹ Algunas ideas y ejemplos de esta sección serán tomados de Goldgeier y Tetlock, 2008.

siempre y cuando estemos dispuestos a correr el mismo nivel de riesgo para obtener un beneficio de 100 unidades de valor que para evitar una pérdida del mismo monto.

El problema es que, tanto en su conducta diaria como en condiciones experimentales, las personas no suelen cumplir con la condición de tener una actitud consistente frente al riesgo: en general, estamos dispuestos a correr un riesgo mayor para evitar una pérdida de 100 unidades de valor que el que estamos dispuestos a correr para conseguir idéntico beneficio. Es decir, aunque la cantidad involu-crada sea la misma, nuestra conducta es diferente frente a pérdidas que frente a beneficios prospectivos o futuros: solemos ser adversos al riesgo cuando afrontamos beneficios prospectivos, pero lo aceptamos cuando afrontamos pérdidas prospectivas. La evidencia experimental sugiere que las pérdidas prospectivas pueden tener un efecto negativo que duplica la gratificación que proveen los beneficios prospectivos. De hecho, si bien solemos hablar del cálculo costo-beneficio como si fuese una sola operación, en realidad calculamos costos y beneficios con diferentes partes del cerebro.

Un ejemplo práctico es la respuesta habitual al siguiente dilema: ¿cuál de estas dos alternativas preferiría usted?:

1. Perder con certeza 890 unidades de valor.
2. Tener un 90% de probabilidades de perder 1000 unidades de valor, con un 10% de probabilidades de no perder nada.

Desde una perspectiva estadística, la respuesta es clara: el valor esperado de la segunda opción es el producto de multiplicar la probabilidad de perder por la cantidad que se perdería. Es decir, $0,9 \times 1000 = 900$. Dado que 900 es más que 890, la decisión racional sería preferir la opción 1, es decir, perder con certeza 890. Sin embargo, la aversión a las pérdidas explica que una amplia mayoría de las personas a las que se les plantea ese dilema prefieran la opción 2, es decir, tener un 90% de probabilidades de perder 1000.

En cuanto a los temas de seguridad, la teoría prospectiva podría aplicarse, por ejemplo, a un debate central entre el realismo defensivo y el realismo ofensivo (Walt, 1990, pp. 5, 29; Mearsheimer, 2001, p. 5). Según el realismo defensivo, los Estados buscan maximizar su seguridad, objetivo que generalmente se puede conseguir a través de la búsqueda de un balance de poder. El realismo ofensivo, en cambio, postula que los Estados buscan maximizar su poderío, razón por la cual intentarían no un balance, sino una supremacía de poder. La teoría prospectiva sugiere que el realismo defensivo describe mejor las motivaciones de los Estados cuando estos enfrentan beneficios prospectivos, y que el realismo ofensivo las describe mejor cuando estos enfrentan pérdidas prospectivas. Por ejemplo, durante la década de 1990, Estados Unidos, ubicado en la cúspide de su poderío, en lo que algunos autores denominaron el momento «unipolar» (Krauthammer, 1990), parecía tener una actitud de aversión al riesgo al plantearse la posibilidad de hacer una intervención militar frente a crisis como las de Haití, Somalia, Bosnia o Kósovo. Tras los atentados terroristas del 11 de setiembre de 2001, en cambio, ese Estado parecía más dispuesto a asumir riesgos en aras de evitar nuevos atentados. Bajo esas circunstancias, intervenciones militares en Estados como Afganistán o Iraq no encontraron mayores resistencias dentro del sistema político estadounidense.

También son de interés otros hallazgos derivados de la teoría prospectiva, como el denominado *endowment effect* (que podría traducirse como «efecto de dotación») (Goldgeier & Tetlock, 2008, p. 465). El efecto de dotación alude al hallazgo empírico según el cual las personas solemos valorar más un determinado bien una vez que lo poseemos. Eso explicaría las diferencias entre disuadir y compeler a un potencial rival. Disuadir implica evitar que el rival realice una determinada acción, como que conquiste un territorio que aspira a poseer. Compeler implica obligar al rival a realizar una acción que este preferiría evitar, como entregar un territorio que ya posee.

El efecto dotación supone, por ejemplo, que es más difícil inducir a un rival a renunciar a un territorio que ya posee, que evitar que se apropie de un territorio que anhela poseer. Ejemplo de ello sería la interacción entre la OTAN y el gobierno de Slobodan Milosevic durante los años noventa. Cuando la OTAN intervino militarmente para obligar al gobierno de Milosevic a negociar el estatus de Bosnia, este cedió relativamente pronto a la presión dando lugar a los acuerdos de Dayton en 1995. Sin embargo, cuando la OTAN volvió a intervenir militarmente en 1999 para obligar al gobierno de Milosevic a negociar el estatus de Kósovo, encontró un grado de resistencia sensiblemente mayor. Una explicación posible de esa diferencia sería el hecho de que, a diferencia de Bosnia, Kósovo fue históricamente parte de Serbia. Más aún, el propio nacionalismo serbio, al cual Milosevic pretendía representar, tiene como hito fundacional la Batalla de Kósovo, librada en 1389 cerca de Prístina, la actual capital de Kósovo. Es decir, los territorios en controversia no eran comparables: Kósovo era una posesión histórica dotada de un valor simbólico del que carecía Bosnia en la narrativa del nacionalismo serbio.

Otro hallazgo interesante en la misma línea nos remite a la teoría de la elección racional. Según esta, una de las razones por las que necesitamos de instituciones para garantizar la provisión de bienes públicos es el problema del polizón (Stanford University, 2003). Recordemos que, como vimos al hablar de las instituciones como bienes públicos, el problema del polizón implica que ningún actor racional que busque su propio interés tendría incentivos para contribuir voluntariamente a la provisión de aquellos bienes públicos que consume. Una de las razones para ello es que, en ausencia de instituciones, ningún actor particular tendría incentivos para incurrir en un costo con el fin de sancionar a quien infringe la norma social aplicable, según la cual quienes consumen el bien público deberían realizar un aporte para garantizar su provisión.

Pues bien, la psicología experimental sugiere que las personas solemos estar dispuestas a incurrir en costos relativamente elevados para sancionar no solo a quienes infringen normas sociales como esa, sino incluso a quienes, debiendo prevenir esa conducta, no lo hacen. Y estamos dispuestos a ello pese a no obtener un beneficio material, sino porque obtenemos a cambio un beneficio psicológico: la satisfacción de contribuir a resolver un problema que provoca nuestra indignación moral. Cuando se les realiza un escáner cerebral, se descubre que las personas sienten placer al sancionar a los infractores. Por ende, en grupos relativamente pequeños, en los que sería fácil monitorear las infracciones, las instituciones podrían sobrevivir en ausencia de una autoridad central con capacidad coercitiva, siempre y cuando su existencia se base en normas socialmente compartidas.

Parecemos estar condicionados biológicamente para aceptar un costo material con tal de sancionar conductas que consideramos inequitativas o injustas. Recordemos el juego del ultimátum al que nos referimos al hablar del constructivismo. En este, quien conduce el experimento da una cantidad de dinero a un jugador, el cual debe proponer una repartición de ese dinero entre sí mismo y otro jugador. Si el segundo jugador acepta la repartición, cada jugador obtiene la cantidad propuesta por el primero. Si no lo hace, ambos se quedan sin nada. Alrededor de la mitad de las veces, las personas rechazan ofertas por debajo del 25% de la cantidad que les asignan. Cuando decimos que, como consecuencia de ello, ambos jugadores se quedan sin nada, lo que en realidad estamos diciendo es que ambos pierden el dinero que hubieran obtenido de haber aceptado el segundo de ellos la repartición propuesta. Pero no es cierto que, literalmente, se queden sin nada: el grado de satisfacción que obtienen al rechazar una oferta que consideran inequitativa o injusta es mayor que el grado de satisfacción que obtendrían por el dinero que dejaron de percibir. Este mismo tipo de conducta se ha registrado en otras especies (De Waal, 2015).

Wright y Sadjadpour (2014) sugieren que algo similar podría haber ocurrido con la controversia en torno al programa nuclear iraní. Estos recuerdan que los propios negociadores iraníes admitían que ese programa desafiaba una lógica económica: el costo de las sanciones era significativamente mayor que los beneficios económicos que podía reportar el programa nuclear, aunque hay que recordar que el régimen iraní siempre negó que dicho programa tuviera un propósito militar. Wright y Sadjadpour alegan que la persistencia en el programa podía tener una motivación basada en el tipo de indignación moral antes descrita, la cual puede llevarnos a asumir costos elevados con tal de rechazar una conducta que consideramos injusta. Desde su perspectiva, como Estado suscriptor del Tratado de No Proliferación (TNP), Irán tenía derecho a desarrollar un programa nuclear para fines pacíficos, derecho del que carecían la India, Israel y Pakistán cuando desarrollaron un programa nuclear con fines militares al margen de ese tratado. ¿Qué autoridad moral tenía el Consejo de Seguridad de la ONU, cuyos miembros permanentes poseen la inmensa mayoría de los arsenales nucleares del mundo, para exigirle a Irán renunciar a un programa bajo normas de derecho internacional, mientras permitía que Estados que ni siquiera suscribieron el TNP pudieran desarrollar armas nucleares?

Los autores sugieren que, en el caso del programa nuclear iraní, habría operado otro hallazgo de la psicología experimental: aquel según el cual en ocasiones el juicio sobre lo que constituye una conducta «justa» puede ser subjetivo y, por ende, manipulable. Lo ejemplifican con una versión modificada del juego del ultimátum, en la que el jugador que habrá de proponer un determinado reparto del dinero tendrá primero que «ganárselo» pasando una prueba. Los experimentos realizados sugieren que ello hace menos probable arribar a una repartición mutuamente satisfactoria del dinero, con lo cual ninguno de los jugadores recibirá un centavo. La razón es que el jugador que propone la repartición tiende a suponer que hizo méritos para obtener esa suma

de dinero y que, por ende, tiene derecho a conservar una proporción mayor. Eso lo induce a realizar ofertas más desiguales de lo habitual, las cuales tenderán a ser rechazadas por el segundo jugador, que no necesariamente comparte el criterio según el cual el primer jugador hizo méritos para obtener un mejor resultado en el reparto.

En otras palabras, juicios contradictorios sobre lo que sería una conducta justa llevan a que ambos jugadores obtengan resultados inferiores a los que habrían conseguido de no mediar la modificación del juego del ultimátum. Lo mismo parece ocurrir en la interacción entre los Estados. Irán y Estados Unidos, por ejemplo, comparten una historia en su relación bilateral, pero no una narrativa sobre esa historia. Ello se debe a que los hechos que pueden formar parte de nuestra narrativa son, en principio, infinitos, así que toda narrativa selecciona solo algunos de ellos y les atribuye un significado. De ese modo, la narrativa establece una jerarquía entre esos hechos, atribuyendo a algunos una capacidad explicativa de la que otros carecen.

El problema surge cuando cada parte en un conflicto subraya aquellos hechos que en su propia narrativa parecen corroborar la justicia de su causa, mientras ignora o concede una importancia menor a aquellos hechos que la cuestionan. Por ejemplo, la narrativa histórica iraní pone de relieve hechos como la participación estadounidense en el golpe de Estado de 1953 contra el primer ministro Mosaddegh —lo más cercano a un gobernante democrático que jamás haya tenido Irán—, su respaldo al régimen de Saddam Hussein durante su guerra con Irán —pese al hecho comprobado de que Hussein empleó armas químicas tanto contra objetivos civiles como militares— o el objetivo declarado en diversas ocasiones, tanto por decisiones ejecutivas como por actos del Congreso, de derrocar al régimen iraní. La narrativa estadounidense, por su parte, subraya hechos como la crisis de los rehenes en 1979 —ignorando que una de las razones que motivó la toma de la embajada de los Estados Unidos en Teherán fue el papel que jugó para derrocar a Mosaddegh en 1953— o el respaldo del régimen iraní a grupos

irregulares armados que han atentado contra civiles estadounidenses o contra ciudadanos de Estados aliados, como el libanés Hezbolá.

Por último, otra lección de la psicología contradice, en parte, la interpretación de Hobbes según la cual, en el estado de naturaleza, el hombre es un lobo para el hombre. Esa interpretación no solo implica una comprensión errónea sobre la conducta social de los lobos, sino además sobre la conducta social humana. Si bien nuestro acervo evolutivo contiene rasgos que inducen a conductas egoístas y conflictivas, también contiene otros que producen conductas empáticas y de cooperación.

Existe, por ejemplo, un experimento conocido como «juego de confianza» (*trust game*). En él, el primer participante recibe una suma de dinero, y en cada ronda del juego debe distribuir ese dinero entre un fondo privado y un fondo común. El dinero que el primer participante destine al fondo privado le será devuelto al final del juego. En cambio, el dinero que destine al fondo común se multiplicará por tres, pero será el segundo participante quien decida cómo se distribuye entre ellos. Al igual que el del prisionero, este juego plantea un dilema: si bien la cooperación podría beneficiar a ambos participantes, en caso de que el primer jugador pusiera todo el dinero en el fondo común, correría el riesgo de que el segundo jugador decida quedarse con todo el fondo y dejarlo sin nada.

Los experimentos prueban que cuando se realizan varias rondas del juego, aun sabiendo de antemano cuál será la ronda final —cuando ya no hay incentivo para aplicar el principio de reciprocidad basado exclusivamente en un cálculo utilitario—, las personas intentan espontáneamente mantener o reparar los lazos de cooperación entre ellas. Por ejemplo, cuando el primer jugador, inducido por el temor a ser explotado, coloca una proporción muy pequeña del dinero en el fondo común, el segundo jugador tiende a cooperar unilateralmente reparando de modo generoso ese fondo común. Si bien puede haber tras esa conducta una expectativa de reciprocidad futura, no existe garantía alguna de que esta vaya a producirse. A pesar de ello, esa expectativa suele verse recompensada.

Aplicada al plano de la seguridad internacional, las pruebas de escáner cerebral sugieren que los gestos conciliatorios unilaterales —sin garantía alguna de reciprocidad— son los que causan mayor impacto y son, por ende, los que tienen mayor probabilidad de ser recompensados. Un ejemplo habitual es el sorpresivo viaje, en 1977, del presidente egipcio Anwar Sadat a Israel para proponer negociaciones de paz en el parlamento de ese país. Recordemos que Sadat fue el presidente que en 1973 lanzó un ataque sorpresivo sobre posiciones militares israelíes en la ocupada península del Sinaí. El viaje derivó, en efecto, en negociaciones que culminaron en 1978 en los acuerdos de paz de Camp David.

Al igual que en el caso de la economía conductual, que busca establecer las condiciones que hacen posible una conducta económica racional, la incidencia de los sesgos psicológicos en el proceso de toma de decisiones sobre temas de seguridad depende de las circunstancias del caso específico. Es decir, salvo que la evidencia sugiera la pertinencia de explorar la presencia de sesgos psicológicos, el análisis suele partir del supuesto de que los actores involucrados son agentes racionales.

TEMA DE ANÁLISIS: LECCIONES DE LA PSICOLOGÍA PARA CONTROVERSIAS LIMÍTROFES²

El fallo de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en la controversia limítrofe entre Colombia y Nicaragua obliga al Estado colombiano a ceder el control que, de facto, ejercía sobre unos 75 000 kilómetros cuadrados de espacio marítimo. El fallo de la CIJ en la controversia limítrofe entre Chile y Perú obliga al Estado chileno a ceder el control que, de facto, ejercía sobre unos 22 000 kilómetros cuadrados de espacio marítimo. Parece razonable presumir que, de haber buscado una negociación bilateral, tanto Colombia como Chile podrían haber conseguido resultados mejores que los que obtuvieron a través de los fallos de la CIJ. ¿Por qué, entonces, no buscaron esa negociación?

² Esta sección fue publicada anteriormente en Kahhat, 2017.

Una respuesta posible es que ambos países sobrestimaron la fortaleza jurídica de su propio caso. El caso colombiano se basó en el argumento de que el Tratado Esguerra-Bárceñas de 1928 había definido el límite marítimo con Nicaragua. El caso chileno se sustentó en el argumento de que la Declaración de Santiago de 1952 había definido el límite marítimo con el Perú. La CIJ desestimó ambos argumentos. En el primer caso, al rechazar en diciembre de 2007 la excepción preliminar presentada por Colombia; en el segundo, a través del fallo que emitió en enero de 2014. A contramano de la tendencia a emitir fallos salomónicos que el expresidente chileno Eduardo Frei le atribuyera a la CIJ, sus decisiones en estos casos fueron categóricas. De un lado, la Corte rechazó por unanimidad el cuestionamiento colombiano de su competencia en materia de delimitación marítima. De otro, desestimó en pocas líneas y sin ambages el argumento chileno de que la Declaración de Santiago —documento que no contiene la palabra «límite» y que solo menciona la palabra «frontera» dentro de la frase «frontera terrestre»— constituía un tratado de límites marítimos.

En otras palabras, la razón por la cual Colombia y Chile no buscaron un acuerdo bilateral con Nicaragua y Perú, respectivamente, no parece ser la confianza en la fortaleza de sus argumentos jurídicos. Una explicación alternativa sería aquella que proveen los hallazgos tanto en psicología social como experimental (Goldgeier & Tetlock, 2008, p. 464). En ambos casos, la parte más poderosa en lo militar, Colombia y Chile, respectivamente, era la que controlaba de hecho el espacio en controversia. Eso es relevante por el efecto de dotación (p. 465). Chile ejerció control efectivo sobre el espacio marítimo en controversia durante más de medio siglo, mientras Colombia lo hizo por más de ochenta años. Como vimos antes, el efecto de dotación sugiere que la posesión efectiva de un bien genera en quien la ejerce la convicción de que le asiste un derecho de propiedad o, en este caso, de soberanía. Es decir, no parecía existir duda alguna entre chilenos y colombianos sobre el hecho de que las zonas en controversia les pertenecían.

A eso habría que añadir otro hallazgo de la psicología, denominado *reactive devaluation* (lo que podría traducirse como «devaluación reactiva») (Kahneman & Renshon, 2009). Ese término alude a que en situaciones de conflicto no solemos evaluar las propuestas de quien es percibido como un rival sobre la base del contenido de la propuesta, sino de la identidad, potencialmente hostil, de quien la formula. En otras palabras, qué se propone importa menos que quién lo propone. En los casos que abordamos, operaría la siguiente lógica: sería altamente improbable que tanto la opinión pública como las élites en Chile acepten entregar el control de un espacio en controversia simplemente porque el Estado peruano lo demanda, sobre todo cuando Chile posee una amplia superioridad militar sobre el Perú y, por ende, la pérdida de control territorial no podría ser racionalizada como un acto de realismo político (como al parecer ocurrió en el caso de Crimea). Sí resulta tolerable, sin embargo, ceder el control del mismo territorio cuando la decisión proviene de un tercero neutral, al que las partes reconocen la legitimidad necesaria para decidir sobre la materia.

Lo mismo podría decirse de Colombia, y cabría recordar que, formalmente, el gobierno colombiano no desató el fallo: se limitó a señalar que este era inaplicable en ausencia de un tratado de límites con Nicaragua. Aunque los expertos parecen coincidir en que la posición colombiana no tiene asidero en el derecho internacional, esta deja abierta una posibilidad para su implementación: si el fallo es inaplicable en ausencia de un tratado de límites, entonces sí sería aplicable en caso de suscribirse ese tratado. A juzgar por los antecedentes antes mencionados en cuanto a la implementación de los fallos de la CIJ, cabe esperar que tarde o temprano Colombia acate la decisión de la Corte³.

³ Recordar fechas y encuestas permite atisbar las razones que pudieron motivar la decisión del presidente colombiano Juan Manuel Santos. En setiembre de 2012, cuando su gobierno dio a conocer su intención de iniciar negociaciones de paz con las FARC, la aprobación de su gestión presidencial alcanzó un 62,9%. Sin embargo, en noviembre del mismo año, tras el fallo de la CIJ, esta cayó hasta un 45%. El anuncio según el cual el fallo de la CIJ era inaplicable en ausencia de un tratado se realizó en setiembre de 2013,

Lo dicho es aplicable a otro tema: el de la soberanía sobre una pequeña franja de territorio bautizada por medios de prensa como «Triángulo Terrestre». El punto de inicio de la frontera terrestre entre Chile y Perú fue definido por el Artículo Segundo del Tratado de Lima de 1929⁴, así como por las instrucciones idénticas cursadas por ambas cancillerías a la Comisión Mixta de Límites⁵ (Novak & García-Corrochano, 2008, pp. 194-199; Tratado de Lima, 1929). Por esas razones el argumento chileno según el cual el punto de inicio de la frontera terrestre coincide con el punto de inicio de la frontera marítima, tal como fue definido

es decir, un mes después de iniciarse el mayor Paro Agrario que Colombia ha experimentado en décadas y *ad portas* de cumplirse un año del inicio de las negociaciones con las FARC, en las cuales solo se había alcanzado acuerdos en torno a uno de los cinco temas en agenda. Según una encuesta regional de Consulta Mitofsky, Juan Manuel Santos se ubicaba en setiembre de 2013 en el lugar 18 entre los 19 jefes de gobierno cuyas gestiones fueron objeto de evaluación, con una aprobación del 25%. Cabría añadir dos datos adicionales. En primer lugar, según una encuesta publicada en su momento por la revista *Semana*, 91% de los colombianos calificaba el fallo de la CIJ como injusto y un 85% creía que el gobierno de Santos debía desacatarlo incluso si ello pudiese implicar una guerra con Nicaragua. En segundo lugar, el presidente Santos aspiraba a ser reelegido en el cargo en mayo de 2014. En resumen, esperar que un presidente decidido a tentar la reelección contando solo con 25% de aprobación se comprometiera sin dilaciones a acatar un fallo que aborrece sin contemplaciones el 90% de los votantes equivalía a pedirle peras al olmo.

⁴ «El territorio de Tacna y Arica será dividido en dos partes. Tacna para el Perú y Arica para Chile. La línea divisoria entre dichas partes y, en consecuencia, la frontera entre los territorios del Perú y de Chile, partirá de un punto de la costa que se denominará «Concordia», distante diez kilómetros al norte del puente del Río Lluta». *Tratado de Lima y su protocolo complementario*. <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1999/exteriores/chile/TRALIMA.htm>

⁵ «Hito Concordia.- Punto inicial en la costa de la línea fronteriza.

Se medirán 10 km desde el primer puente del Ferrocarril de Arica a La Paz sobre el río Lluta, en la dirección hacia el Norte en la Pampa de Escritos, y se trazará hacia el Poniente, un arco de diez kilómetros de radio, cuyo centro estará en el indicado puente y que vaya a interceptar la orilla del mar, de modo que cualquier punto del arco diste 10 kilómetros del referido puente del ferrocarril de Arica a La Paz sobre el río Lluta». Este punto de intersección del arco trazado, con la orilla del mar, será el inicial de la línea divisoria entre Chile y el Perú. Se colocará un hito en cualquier punto del arco, lo más próximo al mar posible, donde quede a cubierto de ser destruido por las aguas del océano» (Novak & Corrochano, 2008, p. 195).

en el fallo de la Corte Internacional de Justicia, carece de fundamento jurídico⁶. Pero, como nos enseña la experiencia de la controversia limítrofe con Ecuador, en la cual las partes aceptaron un arbitraje de los países garantes del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro, el que la posición oficial de una de las partes carezca de fundamento jurídico no implica que la controversia política a la que aquella da lugar sea menos real.

Lo dicho con anterioridad se puede aplicar aquí, no solo porque los hallazgos de la psicología antes mencionados sugieren que ninguna de las partes será proclive a ceder ante la otra, sino además porque la soberanía territorial es una de las razones por las que Benedict Anderson (2006) considera que las guerras nacionales son un sucedáneo de las guerras por religión: preservar la integridad territorial del propio Estado es lo más cercano a un valor sagrado en política internacional. Por ello, como se indicó, la única forma tolerable de ceder en materia territorial es a través de la mediación de un tercero neutral al que las partes reconocen la legitimidad necesaria para dirimir la controversia. Según el Tratado de 1929, ese tercero neutral sería el presidente de los Estados Unidos, quien a su vez solicitaría un peritaje a expertos sobre cuya recomendación basaría su decisión. Es sabido que el gobierno estadounidense es renuente a involucrarse en el tema. Por eso las partes deberían ofrecerle un incentivo para hacerlo: acordar de antemano que, fuera cual fuere la decisión, se comprometen a edificar en el lugar en cuestión un símbolo de confraternidad que gestionarían de manera conjunta. Sin embargo, determinar primero de qué lado de la frontera se encontraría ese hipotético símbolo es una condición necesaria para poner fin a las controversias territoriales entre ambos países.

⁶ Esto es lo que establece el fallo de la CIJ sobre la materia: «Pointing out that it is not called upon to take a position as to the location of Point Concordia, where the land frontier between the Parties starts, the Court notes that it could be possible for the aforementioned point not to coincide with the starting-point of the maritime boundary, as it was just defined. The Court observes, however, that such a situation would be the consequence of the agreements reached between the Parties». *Maritime Dispute (Peru v. Chile) Summary of the Judgment of 27 January 2014*. <http://www.icj-cij.org/docket/files/137/17958.pdf>

RACIONALIDAD ACOTADA Y GRANDES ORGANIZACIONES

Algunos autores realistas son partidarios de la proliferación de armas nucleares (Waltz, 2012; Bueno de Mesquita & Riker, 1982). Hay varias razones que explican esa preferencia, pero tal vez la más importante es directa y clara. Si la información asimétrica o los problemas de compromiso pueden causar guerras, la posesión de armas nucleares por parte de los potenciales contendientes resuelve ambos tipos de problemas: las armas nucleares hacen que el posible costo de una guerra sea evidente para las partes y que sea, además, inevitable e inadmisible, en tanto no habría ningún objetivo político alcanzable mediante una guerra que pueda compensar su costo.

Sin embargo, claro está que para que la proliferación nuclear contribuya a evitar las guerras deberían cumplirse cuando menos tres condiciones:

1. Que no se produzca una guerra preventiva durante el periodo que media entre la obtención del arma nuclear por una de las partes y su adquisición por parte de sus potenciales rivales.
2. Que las partes que poseen armas nucleares desarrollen lo que la literatura académica denomina *second strike invulnerability*. Es decir, que desarrollen la capacidad de lanzar una respuesta devastadora en caso de ser víctimas de un ataque sorpresivo.

3. Que las partes protejan debidamente su arsenal nuclear, de modo que puedan evitar detonaciones accidentales o no autorizadas de ese armamento.

Sin embargo, la teoría organizacional sugiere que es improbable que los Estados con armamento nuclear sean capaces de cumplir en forma simultánea con las tres condiciones. Las razones que ofrece dicha teoría para explicar ese pronóstico son las siguientes:

En primer lugar, las grandes organizaciones, al igual que los individuos, poseen lo que el nobel de economía Herbert Simon denomina «racionalidad acotada» (1979, pp. 502-507). Frente a la capacidad virtualmente ilimitada para la lógica deductiva que suele implicar el supuesto de racionalidad en la teoría económica, Simon contrasta dos constataciones empíricas. La primera es que, sea porque carecen de la información, el tiempo o las capacidades cognitivas necesarias, las personas no suelen ser capaces de alcanzar ese estándar.

La segunda constatación de Simon es que esos problemas pueden ser aún mayores cuando quien debe realizar el cálculo racional es una organización de gran tamaño. Ello es así porque, a los límites que tenemos las personas para realizar cálculos racionales, habría que añadir los límites específicos de las grandes organizaciones. A diferencia de un individuo, las grandes organizaciones se componen de unidades autónomas, cuyos intereses pueden competir entre sí. Ello tiene dos implicaciones para el proceso de adopción de decisiones sobre la base de un cálculo racional. De un lado, ese proceso supone en las grandes organizaciones un esfuerzo de coordinación entre unidades que no tiene paralelo con el proceso a través del cual un individuo adopta una decisión. De otro lado, decisiones que podrían ser irracionales desde la perspectiva de la organización en su conjunto, podrían ser racionales desde la perspectiva de alguna de las unidades que la componen.

Esas limitaciones para la adopción de decisiones racionales por parte de las grandes organizaciones implican que estas no suelen averiguar todas las acciones posibles para elegir la más eficiente, sino que emplean

mecanismos simplificadores. Simon los denomina «rutinas» y los define como acciones que funcionaron en forma relativamente eficiente en el pasado y que, por ende, siguen siendo puestas en práctica. A los sesgos generales que Simon identifica en las grandes organizaciones, Scott Sagan añadirá luego los sesgos específicos de una gran organización en particular: las fuerzas armadas (1994, p. 68)¹. Veamos ahora la razón por la cual los hallazgos de la teoría organizacional nos llevarían a dudar que se puedan cumplir las tres condiciones necesarias para que la proliferación nuclear contribuya a evitar las guerras.

1. La primera de esas condiciones requiere que la parte que posee armas nucleares no inicie guerras preventivas para evitar que sus potenciales rivales adquieran ese tipo de armamento. Según la teoría organizacional, sin embargo, las fuerzas armadas tendrían un sesgo institucional en favor de las guerras preventivas, por tres razones:

- a) La primera razón es que, por procesos de autoselección y de socialización, los militares serían más proclives a ver las guerras como una ocurrencia probable en general y virtualmente inevitable en el largo plazo. Tenderían además a ser escépticos sobre la eficacia relativa de medios alternativos al uso de la fuerza. Por esas razones, en la eventualidad de una guerra sería preferible estar preparado para sorprender a un potencial rival, antes que correr el riesgo de ser atacado por sorpresa.
- b) La segunda razón por la que las fuerzas armadas tendrían un sesgo institucional que favorece las guerras preventivas sería su tendencia a preferir doctrinas ofensivas y operaciones decisivas. Esas preferencias se explicarían por el hecho de que, en la eventualidad de una guerra, la ofensiva permite tomar la iniciativa, apelando a los planes establecidos de antemano en contraposición a la necesidad de tener que improvisar sobre la marcha,

¹ Algunas de las ideas que se siguen en esta sección han sido tomadas de Sagan, 1994.

en la eventualidad de padecer un ataque sorpresivo. A su vez, las operaciones decisivas tienden a reducir las propias bajas y derivar en una solución militar del conflicto de intereses que dio origen a la guerra, antes que en un *impasse* político. Las guerras preventivas suelen tener ambas características.

- c) La tercera razón por la cual las fuerzas armadas tendrían un sesgo en favor de guerras preventivas es que la racionalidad acotada que prevalece en las grandes organizaciones las hace proclives a planear sus operaciones en forma gradual. Por ello suelen concentrar su atención en los planes de guerra, tendiendo a postergar el planeamiento de la posguerra. La invasión de Irak en 2003 es un ejemplo de ello, dado que, vista como una guerra convencional, fue una ofensiva militar que consiguió una victoria decisiva —se obtuvo una resolución militar del conflicto, en poco tiempo, y padeciendo pocas bajas— para la coalición liderada por Estados Unidos. Sin embargo, la planificación de la posguerra fue escasa y deficiente, y su puesta en práctica un fracaso sin atenuantes.

2. La segunda condición para que la proliferación nuclear contribuya a evitar las guerras es que las partes que poseen armas nucleares adquieran una capacidad garantizada de respuesta nuclear en caso de un ataque sorpresivo. Ello implica invertir no solo en ocultar y proteger sus armas nucleares, sino, además, en distribuir las en diferentes plataformas de lanzamiento —aéreas, marítimas y terrestres—, de modo tal que en la eventualidad de un ataque masivo y sorpresivo se preserven suficientes ojivas nucleares como para lanzar un contraataque devastador.

Según la teoría organizacional, las fuerzas armadas podrían ser renuentes a adquirir esa capacidad de respuesta por varias razones, la más importante de las cuales sería la tendencia de las grandes organizaciones a seguir rutinas organizativas. Hacer un arsenal nuclear invulnerable supone desarrollar nuevas misiones distintas a sus rutinas organizativas, además de tratarse de una operación costosa, que podría

entrar en conflicto con sus prioridades en la asignación de recursos. Scott Sagan pone como ejemplo el caso de la República Popular China, Estado que adquirió armas nucleares en 1964, pero no hizo su arsenal nuclear invulnerable sino hasta la década de 1980.

Ahora bien, las rutinas de las grandes organizaciones funcionaron en el pasado bajo circunstancias específicas, pero podrían dejar de hacerlo si estas cambiaran. Existen ejemplos históricos que revelan cómo, cuando esto sucede, rutinas organizacionales que hasta la víspera habían funcionado bien, de pronto se tornan contraproducentes.

Uno de esos ejemplos es el de la aviación egipcia antes de la Guerra de los Seis Días, en junio de 1967. El alto mando egipcio había establecido, de manera acertada, que de producirse un ataque aéreo sorpresivo por parte de la aviación israelí, este tendría lugar al amparo de la oscuridad nocturna. Por esa razón el patrullaje defensivo de la aviación egipcia tenía lugar esencialmente durante la madrugada y culminaba a las 7:30 a.m. A esa hora los cazas egipcios aterrizaron y los aviones eran alineados ala con ala.

Esa rutina parecía apropiada bajo una condición: que la aviación israelí no descubriera ese patrón de conducta. Sin embargo, no fue así, y los israelíes iniciaron un ataque a las 7:45 a.m., y destruyeron la mayor parte de la aviación egipcia en tierra.

Graham Allison ofrece otro ejemplo de rutinas organizativas que dejan de funcionar al aplicarse en un contexto diferente (Allison & Zelikow, 1999). Según él, en 1962 los vuelos de reconocimiento de Estados Unidos sobre Cuba descubrieron los arsenales nucleares soviéticos debido a que los soviéticos talaron los bosques aledaños (Sodaro, 2006, p. 107) y los arsenales perdieron el camuflaje natural que estos brindaban. El error habría sido inducido por la práctica habitual de construir esos arsenales en las llanuras desarboladas de la Unión Soviética, experiencia que intentaron replicar en territorio cubano. Es decir, estamos nuevamente ante una rutina organizacional que deja de ser útil cuando cambian las circunstancias bajo las cuales solía aplicarse.

3. La tercera condición para que la proliferación nuclear contribuya a evitar las guerras es que se tomen las precauciones necesarias para evitar usos accidentales o no autorizados del arsenal nuclear de un Estado. La teoría organizacional constata que la racionalidad acotada en las grandes organizaciones las hace proclives a los accidentes en su gestión de sistemas tecnológicos cuando estos presentan dos características: complejidad interactiva y acople ceñido. La complejidad interactiva se refiere a sistemas que contienen numerosas interacciones que, estando relacionadas, no han sido previamente planificadas. El acople ceñido alude a secuencias de producción invariables que deben realizarse en tiempos acotados.

Una aplicación por analogía del concepto de acople ceñido sería el caso de Estados vecinos que han adquirido armas nucleares, como India y Pakistán. A comienzos de la Guerra Fría, los Estados podían contar con varias horas para determinar si una amenaza nuclear era real. En la década de 1970, con los misiles balísticos intercontinentales, ese lapso se redujo a unos treinta minutos. Hoy en día el tiempo que media entre el hipotético lanzamiento de un ataque nuclear y el impacto de misiles nucleares en un eventual blanco puede ser de tan solo diez minutos, por ejemplo, si son lanzados desde un submarino ubicado cerca de las costas del Estado que es víctima del ataque. Ese sería, por ende, todo el tiempo con el que se contaría para llevar a cabo la secuencia de procesos que deben tener lugar entre la confirmación de un ataque y el lanzamiento de una respuesta.

A su vez, según Scott Sagan, el hecho de que las grandes organizaciones estén compuestas por unidades con objetivos que podrían entrar en conflicto entre sí, también puede producir conductas proclives a los accidentes. Por ejemplo, el alto mando podría priorizar la seguridad, pero otras unidades de la organización podrían perseguir sus propios objetivos —como incrementar su producción o el tamaño de la unidad—, lo cual podría inducirlos a desplegar conductas riesgosas.

Además, según la teoría organizacional, el alto mando en una gran organización tiene incentivos para derivar la responsabilidad por los problemas hacia mandos de rango inferior, tanto porque los absuelve de culpa como porque ello resulta menos costoso que cambiar sistemas que puedan producir accidentes. Esto, a su vez, crea incentivos para que los mandos inferiores no reporten a tiempo posibles problemas de seguridad, lo cual en su conjunto reduce la capacidad de las grandes organizaciones de aprender a través de un proceso de prueba y error.

Por último, la inestabilidad política incrementa las probabilidades de activación accidental o no autorizada de los arsenales nucleares. Sagan menciona, como ejemplo, reportes periodísticos según los cuales armas de destrucción masiva del arsenal soviético fueron trasladadas con premura y sin la debida protección durante el fallido intento de golpe de Estado ocurrido en 1991 (1994, p. 101).

Fondo Editorial PUCP

EL INTERÉS NACIONAL: UN CONCEPTO ELUSIVO

Probablemente la gran mayoría de académicos, políticos y funcionarios estarían de acuerdo en que el interés nacional existe y en que es deber del Estado protegerlo. Pero no siempre hay consenso sobre qué es el interés nacional ni sobre cómo protegerlo. Por ejemplo, hoy en día parecería evidente que defender la integridad territorial del Estado es una causa de interés nacional. Sin embargo, ese no fue siempre el caso. De un lado, durante el siglo XIX no era inusual que un Estado vendiera parte del territorio bajo su soberanía. Así fue como Estados Unidos adquirió de Rusia los territorios de Alaska, y los de Luisiana de Francia. De otro lado, Checoslovaquia en el siglo XX y Ucrania en el siglo XXI no estuvieron dispuestos a pelear una guerra para proteger los Sudetes y Crimea en cada caso, tal vez bajo la presunción, verosímil por cierto, de que el resultado probable de una guerra sería una pérdida territorial aún mayor.

¿Podría alegarse que un Estado puede seguir existiendo como entidad independiente, incluso si pierde parte de su territorio, pero que proteger la existencia misma del Estado sí sería un interés nacional indubitable? Al parecer, no: Estados como Checoslovaquia desaparecieron pacíficamente, con el consentimiento de sus ciudadanos. De hecho, la propia idea de que es deber del Estado proteger el interés nacional sugiere una congruencia necesaria entre Estado y nación, lo cual es la excepción antes que la norma en el sistema internacional:

los Estados de los que se podría decir que albergan una nación homogénea, como sea que esta se defina, son una franca minoría, e incluso en esos casos es discutible que se pueda hablar del interés nacional en singular: una nación puede compartir intereses diversos y estos podrían entrar en conflicto entre sí. Por ejemplo, ¿es autoevidente que sea de interés nacional para Pakistán, un país sumamente pobre y con graves conflictos internos, priorizar un programa nuclear para fines militares en la asignación de sus recursos públicos? Podría alegarse que sí, dado que Pakistán mantiene una disputa territorial con India, Estado con el que estuvo en guerra en el pasado y que contaba ya con un arsenal nuclear. Pero lo cierto es que Estados desprovistos de armas nucleares han logrado prevalecer en guerras que los enfrentaron con otros que poseían ese tipo de armamento, sin que esto último hiciera mayor diferencia, como sucedió en la guerra entre Vietnam y Estados Unidos.

El ejemplo de Pakistán nos revela, además, que la propia identidad nacional no es una esencia inmutable sino una característica cultural entre otras, cuyo contenido e importancia relativa depende de nuestra interacción social y, en particular, de las relaciones de poder en las que estamos involucrados. Así, en el subcontinente indio, donde un movimiento nacionalista basado en la religión musulmana enfrentaba a otro basado en la religión hindú, pertenecer a una u otra religión era sin duda el rasgo crucial de la propia identidad: la libertad de culto, los derechos de propiedad, la integridad física e incluso la propia vida podían depender de ello.

Pero cuando Pakistán consigue su independencia en 1947, prácticamente la totalidad de la población era musulmana, por lo que la religión había dejado de ser la fuente primordial de identidad. Surgen entonces diferencias políticas entre los musulmanes de Pakistán que no habían sido relevantes ante la presencia de un enemigo común que parecía representar una amenaza existencial, como era el nacionalismo hindú. Por ejemplo, las diferencias entre Pakistán Occidental, más próspero en términos relativos y sede del gobierno nacional; y Pakistán

Oriental, separado de aquel por unos 1500 kilómetros de territorio indio y con una población de lengua bengalí, igual que parte de India pero distinta del resto de Pakistán. Esas diferencias llevaron en 1971 a una guerra civil, como consecuencia de la cual Pakistán Oriental se convirtió en un nuevo país: Bangladesh.

Tras la transformación de Pakistán Oriental en Bangladesh, otras diferencias culturales —entre grupos lingüísticos o entre sunnitas y chiitas dentro de la religión musulmana— comenzaron a adquirir relevancia política en la otrora Pakistán Occidental, ahora simplemente Pakistán. Ello ocurrió no porque las diferencias culturales deban conducir a divergencias políticas, sino porque esas diferencias estaban relacionadas con un acceso diferenciado a recursos económicos y políticos. Es decir, no son las meras diferencias culturales sino las denominadas desigualdades horizontales —las desigualdades políticas y económicas entre grupos que se definen por sus rasgos culturales— las que inducen a la politización de los rasgos culturales. Por ejemplo, el urdu era la lengua oficial de Pakistán, pese a que era la lengua materna de solo alrededor de un 8% de su población, porcentaje que era en su mayoría descendiente de los musulmanes que emigraron durante el proceso de partición del subcontinente indio desde lo que en ese momento era el Estado de la India. Esa minoría residía sobre todo en la provincia de Punyab, de donde provienen la mayor parte de la burocracia pública y los mandos de las fuerzas armadas, lo cual es relevante si se recuerda que los militares han gobernado el país durante la mayor parte de su existencia como Estado independiente.

Es así que los rasgos culturales más influyentes en la formación de la identidad política varían según el contexto de interacción social: si una persona es perseguida por su religión, es probable que esta se convierta en el rasgo que define su identidad política. Si pertenecer a un determinado grupo lingüístico otorga mayores posibilidades de acceder a un puesto burocrático o a servicios públicos, es probable que esa pertenencia se convierta en el rasgo que define la identidad política.

Pero si profesar una determinada religión o hablar una determinada lengua no provee ventaja o desventaja alguna en la distribución de recursos materiales o simbólicos, no habría en principio razón para que ese rasgo cultural se convierta en la fuente de una identidad política en nombre de la cual estaríamos dispuestos a movilizarnos, cuando no a matar o morir.

En resumen, definir a la nación y sus intereses es un proceso complicado. Aun así, no existe Estado en el planeta que no justifique su existencia, al menos en parte, por el objetivo de defender el interés nacional. Alguien podría sugerir el principio democrático como forma de resolver el problema. Desde esta perspectiva, el interés nacional debería coincidir con las preferencias expresadas a través del voto por una mayoría calificada de los ciudadanos. Pero el teorema de imposibilidad de Arrow nos advierte que el principio democrático no basta para solucionar el problema. El teorema debe su nombre al premio Nobel de Economía Kenneth Arrow, y nos dice que cuando un grupo de personas debe escoger entre tres o más alternativas, no existe regla o sistema de votación que cumpla con requisitos mínimos de justicia y que permita ordenar siempre las preferencias completas y transitivas de los individuos que lo componen en un conjunto de preferencias completas y transitivas para el grupo.

Arrow sugiere cuatro principios de justicia en los cuales todos podrían estar de acuerdo: dominio universal, transitividad social, mejora paretiana (es decir, unanimidad) e independencia de alternativas irrelevantes.

1. El principio de dominio universal implica que toda persona es libre para escoger sus preferencias, con prescindencia de lo que los demás opinen de ellas.
2. El principio de transitividad social implica que, como vimos en un ejemplo anterior, el ordenamiento de preferencias individuales transitivas debe producir preferencias sociales transitivas;

esto es, preferencias transitivas para el grupo en su conjunto, lo cual garantizaría la vigencia del principio según el cual las preferencias de la mayoría deben prevalecer sobre las de la minoría.

3. Si el principio de mayoría llegase a fallar, podríamos establecer la condición de unanimidad para garantizar una decisión colectiva justa. Una mejora paretiana es una situación en la cual un cambio en las políticas públicas podría beneficiar cuando menos a un miembro del grupo, sin perjudicar a ninguno de sus miembros. Es decir, en tanto benefician a cuando menos un miembro del grupo sin perjudicar a nadie, estamos hablando de políticas públicas que podrían ser respaldadas no solo en forma mayoritaria, sino incluso unánime.
4. El principio de la independencia de alternativas irrelevantes implica que, dada una preferencia social entre dos alternativas, esta no tendría por qué cambiar si se introduce en el proceso de elección una tercera alternativa. Por ejemplo, si todos en el grupo prefieren la alternativa X sobre la alternativa Y, deberían seguir prefiriendo X sobre Y en un escenario en el que se introdujera la alternativa Z.

El tema del dominio universal es simplemente una condición de posibilidad para que un grupo pueda llegar a una decisión justa. En cuanto a la condición de transitividad social, que garantizaría la vigencia del principio de la mayoría, el asunto se torna problemático cuando consideramos un simple ejemplo¹: supongamos que se debate el presupuesto de la república en el Congreso de un país desarrollado. El debate gira en torno a las partidas asignadas a la defensa y la ayuda internacional. Existen tres elecciones posibles: incrementar el presupuesto asignado a la defensa, incrementar el presupuesto asignado a la ayuda internacional, o mantener el balance que existe actualmente

¹ Algunos ejemplos de esta sección son tomados de Bueno de Mesquita, 2014.

entre ambas partidas, sin incrementar ninguna de ellas. Existen dentro de ese Congreso tres facciones con un tercio de los votos cada una y con el siguiente orden de preferencias, donde la elección que antecede al signo > es preferible a la elección que viene después:

Conservadores: defensa > balance > ayuda internacional

Liberales: ayuda internacional > defensa > balance

Moderados: balance > ayuda internacional > defensa

Supongamos que primero se somete a votación si se debe mantener el balance actual o se debe incrementar el presupuesto para la defensa. Dado que tanto conservadores como liberales prefieren incrementar el gasto en defensa antes que mantener el balance actual, esa opción sería la elegida con dos tercios de los votos. Supongamos ahora que elegimos entre la opción ganadora en la primera votación (incrementar el gasto en defensa) y la opción de incrementar la ayuda internacional. En ese caso, el voto conjunto de liberales y moderados llevaría a preferir el incremento de la ayuda internacional con dos tercios de los votos.

Pero supongamos ahora que la facción de los moderados, inconforme con ese resultado, exige una votación para elegir entre la ayuda internacional y el balance actual. Dado que tanto halcones como moderados prefieren el balance actual al incremento en la ayuda internacional, esa sería la opción elegida. Ahora bien, de nuestro ejemplo deriva que el orden de preferencias del Congreso en su conjunto sería el siguiente:

Defensa > Balance > Ayuda internacional > Defensa

Es decir, el ordenamiento de las preferencias completas y transitivas de las distintas facciones produce un ordenamiento de preferencias para el grupo en su conjunto —el Congreso— que no es transitivo. En conclusión, una regla o sistema de votación que exija una mayoría calificada de votos (en este caso, dos tercios del total) como condición para adoptar una decisión grupal, no garantiza que esa decisión

establezca un ordenamiento completo y transitivo de preferencias para el grupo, es decir, no garantiza que sepamos sin duda alguna qué es lo que prefiere la mayoría.

Por ende, habría que buscar una regla o sistema de votación más exigente para garantizar que las preferencias completas y transitivas de todas las facciones sean agregadas de modo tal que produzcan preferencias completas y transitivas para el Congreso en su conjunto. ¿Qué ocurre si en lugar de una mayoría calificada exigimos unanimidad? Para que una decisión obtenga respaldo unánime debe cumplir con ser una mejora paretiana. Si asumimos que todos los actores deciden con base en sus propias preferencias, es decir, no de forma desinteresada y altruista, una mejora paretiana requiere que todos los integrantes del grupo que toma la decisión —en nuestro ejemplo, el Congreso— deben estar igual o mejor después de tomarse la decisión de lo que estaban antes de su adopción. Es decir, la decisión debe beneficiar a uno o más integrantes del grupo, sin perjudicar a ninguno de ellos².

¿Bastaría con exigir el respaldo unánime a una decisión —es decir, una mejora paretiana— para garantizar que las preferencias completas y transitivas de sus integrantes produzcan un ordenamiento completo

² Un supuesto implícito aquí es que las preferencias de las personas son independientes entre sí. Es decir, el que alguien esté mejor como producto de una decisión grupal me debiera ser indiferente siempre y cuando yo no esté peor en términos absolutos como consecuencia de esa decisión. Ese supuesto es problemático cuando lidiamos con las preferencias que las personas revelan a través de la conducta que despliegan en su vida social o en pruebas experimentales. En esos casos queda claro que las personas solemos definir nuestro bienestar en comparación con los demás. Por ejemplo, en un experimento se le dio a un grupo de estudiantes de posgrado de la universidad de Harvard la posibilidad de elegir entre dos opciones: ganar 50 000 dólares al año mientras los demás ganan en promedio 25 000, o ganar 100 000 dólares al año mientras los demás ganan en promedio 200 000. Pese a obtener en el segundo escenario un ingreso que duplicaba el que obtendrían en el primero, la mayoría eligió este último: es decir, ganar menos en términos absolutos, pero ganar más que el prójimo (Chasing the Dream. *The Economist*, 9 de agosto de 2003, <https://www.economist.com/finance-and-economics/2003/08/07/chasing-the-dream>, <http://www.economist.com/node/1974139/print>).

y transitivo de preferencias para el grupo? Nuevamente, veamos un ejemplo. Supongamos que una comisión del congreso de un determinado país está compuesta por los congresistas 1, 2 y 3, y dicha comisión está debatiendo propuestas de política comercial. Supongamos que el congresista 1 propone un proyecto de ley, el congresista 2 plantea una enmienda a ese proyecto de ley y que, a su vez, el congresista 3 propone una enmienda a la enmienda propuesta por el congresista 2.

Supongamos ahora que las reglas de procedimiento del congreso exigen elegir primero entre las propuestas de los congresistas 2 y 3. El procedimiento exige además que luego se elija entre la propuesta que ganó la votación anterior y la propuesta de ley del congresista 1. Producido ese resultado, asumamos finalmente que las reglas de procedimiento exigen votar a favor o en contra de la opción ganadora, y que si la mayoría vota en contra, las cosas se mantienen como estaban.

Asumamos ahora que la ley propuesta por 1 pide reducir los aranceles a las importaciones (llamaremos a esa la opción F). A su vez, la enmienda propuesta por el congresista 2 exige que solo se reduzcan aranceles a través de acuerdos bilaterales en los cuales los países involucrados reduzcan en reciprocidad sus aranceles (llamaremos a esta la opción B). Supongamos, además, que la enmienda propuesta por el congresista 3 contempla que no se firmen acuerdos comerciales bilaterales (llamemos a esta la opción P). Recordemos, finalmente, que si ninguna de esas propuestas prevalece, se mantiene el estado de cosas existente, al cual denominaremos opción S.

Supongamos por último el siguiente orden de preferencias:

Congresista 1: $F > P > B > S$

Congresista 2: $B > S > F > P$

Congresista 3: $P > B > S > F$

Dadas esas circunstancias, se debe elegir primero entre las opciones P y B. Según sus preferencias, los congresistas 1 y 3 preferirían la opción P, que sería, en consecuencia, la opción ganadora. A continuación,

las reglas de procedimiento exigen elegir entre las opciones P y F, y sería elegida F porque obtendría los votos de los congresistas 1 y 2.

Por último, hay que votar a favor o en contra de la opción F. Dado que 2 y 3 prefieren la opción S, votarían en contra de la opción F, con lo cual el resultado del proceso es que se mantiene el estado de cosas existente. ¿Cuál es el problema con ello? Que si revisamos sus preferencias, constatamos que los tres congresistas preferían en forma unánime la opción B a la opción S. En otras palabras, todos los actores involucrados están peor con la opción finalmente elegida de lo que habrían estado si se elegía la opción B. Es decir, la opción S no constituye una mejora paretiana.

En conclusión, exigir el respaldo unánime a una decisión no garantiza que las preferencias completas y transitivas de los integrantes del grupo que la adopta produzcan un ordenamiento completo y transitivo de preferencias para el grupo.

Veamos por último un experimento que grafica el hecho de que el último requisito planteado por el teorema de Arrow, el de la independencia de alternativas irrelevantes, no siempre se cumple en la práctica, pese a que intuitivamente resulta plausible como un requisito para cualquier elección racional. Es decir, si dada una opción entre X e Y todos en un grupo prefieren X sobre Y, deberían seguir prefiriendo X sobre Y en caso de que en el proceso de elección se introdujera la alternativa Z (sobre todo si nadie en el grupo prefiere Z por sobre X o por sobre Y).

Bruce Bueno de Mesquita brinda un ejemplo práctico de la política estadounidense que sugiere que la introducción de alternativas irrelevantes modifica de manera imprevista los resultados de una elección grupal: las elecciones presidenciales de los Estados Unidos en el año 2000. De no haberse presentado la candidatura de Ralph Nader, que obtuvo el 2,7% de los votos en esa elección, es altamente probable que el ganador de la contienda presidencial hubiese sido Al Gore. Pero Al Gore perdió la presidencia pese a obtener más votos que el ganador, George W. Bush, a quien superó por 543 895 votos, al perder por solo

537 votos en el Estado de Florida, con lo cual Bush obtuvo la mayoría de votos en el Colegio Electoral, que es el que elige al presidente en Estados Unidos. Ralph Nader obtuvo 97 488 votos en el Estado de Florida, y las encuestas sugerían que virtualmente ninguno de los votantes de Ralph Nader tenía como segunda preferencia a George W. Bush por sobre Al Gore.

Un ejemplo más interesante es el que ofrece Dan Ariely en su libro *Predictably Rational* (2008), donde reproduce un aviso publicitario de la revista *The Economist* en línea, en el cual se ofrecen tres alternativas a los potenciales suscriptores (p. 5):

- X. Suscripción a la edición por internet: 59 dólares anuales
- Y. Suscripción a la edición impresa y a la edición por internet: 125 dólares anuales
- Z. Suscripción a la edición impresa: 125 dólares anuales

A simple vista, esas alternativas sugieren algo extraño: es posible entender por qué alguien elegiría la alternativa X por sobre las alternativas Y o Z, pues la suscripción solo a la edición por internet cuesta menos de la mitad que cualquiera de las otras dos opciones; pero ningún actor racional elegiría la alternativa Z, que es una suscripción solo a la edición impresa, cuando por el mismo precio puede elegir la alternativa Y, claramente superior, pues incluye la digital además de la edición impresa.

En otras palabras, Z es una alternativa irrelevante. Es irrelevante tanto porque nadie la elegiría, puesto que existe cuando menos una alternativa indiscutiblemente superior, como por el hecho de que su presencia no debería alterar la elección que un potencial suscriptor haría entre las alternativas X e Y. ¿Pero es eso cierto? Dan Ariely menciona un experimento que llevó a cabo con cien estudiantes de la Sloan School of Management del MIT para probar si Z era, en efecto, una alternativa irrelevante (2008, p. 5). Primero ofreció a los cien estudiantes las mismas opciones que aparecían en el aviso publicitario de la revista *The Economist* y obtuvo los siguientes resultados:

Alternativa X (solo internet por US\$ 59): 16 estudiantes
 Alternativa Y (impresa e internet por US\$ 125): 84 estudiantes
 Alternativa Z (solo impresa por US\$ 125): ningún estudiante

Parecen respuestas razonables: si bien la elección entre X e Y podría responder a preferencias individuales, ningún actor racional elegiría la alternativa Z, dada la presencia de una alternativa claramente superior, que por el mismo precio ofrece un producto adicional. Por lo tanto, parecería también razonable asumir que, dado que nadie eligió la alternativa Z, su remoción de entre las opciones ofrecidas a los potenciales suscriptores no debería hacer ninguna diferencia en su elección. Ariely pone a prueba esa hipótesis, y el resultado fue el siguiente:

Alternativa X (solo internet por US\$ 59): 68 estudiantes
 Alternativa Y (impresa e internet por US\$ 125): 32 estudiantes

En otras palabras, pese a que nadie elegiría la opción Z, esta dista de ser irrelevante, dado que su ausencia altera el orden de las preferencias entre X e Y para 52 de los participantes en el experimento, es decir, para más de la mitad (Ariely, 2008, p. 6). Ese ejemplo a su vez explica el título del libro de Ariely, *Predeciblemente irracionales: las fuerzas ocultas que definen nuestras decisiones*: la conducta de la mayoría de los participantes en el experimento no solo es irracional, dado que sus preferencias no parecen ser transitivas, sino además existen patrones de conducta irracional que la hacen predecible. Como explica Ariely, dado que solemos carecer de un criterio definitivo para atribuir valor a un bien o servicio, las ocasiones en las que elegimos algo en términos absolutos son la excepción antes que la norma: lo habitual es que establezcamos su valor por comparación con otros bienes y servicios. No solo tendemos a comparar, sino que además solemos concentrarnos en aquellos bienes o servicios que son fáciles de comparar y tendemos a eludir las comparaciones que puedan ser relativamente difíciles (pp. 6-7). Luego, la introducción de la opción Z (125 dólares solo por la edición impresa

de la revista *The Economist*) tiene como propósito llamar nuestra atención hacia la opción que la revista desea inducirnos a elegir: la opción Y, que por el mismo precio nos ofrece tanto la edición impresa de la revista como la digital. La opción Z es lo que se conoce como «efecto carnada»³, pues tiene el propósito de atraer nuestra atención hacia el bien o servicio que la compañía desea inducirnos a adquirir.

Ahora bien, el teorema de imposibilidad de Arrow implica que no es posible una elección social racional como producto de la agregación de preferencias individuales, pero no implica que no sea posible una elección social racional si se emplea información adicional, es decir, información que no se restrinja a las preferencias ordenadas y transitivas de los individuos que forman parte de un grupo social. Imaginemos un escenario en el que existen tres postulantes para una plaza que cobrarían lo mismo por hacer un trabajo de la misma calidad (Sen, 2000, p. 76). Con base en una racionalidad instrumental, es decir, en un criterio de eficiencia, no habría razón objetiva para preferir a uno de los tres postulantes en particular. Aquí es donde podría ser relevante considerar información adicional. Podría sugerirse por ejemplo que, para favorecer la igualdad de oportunidades, habría que conceder el puesto al postulante X por ser el más pobre de los tres o podría esgrimirse un argumento sobre la importancia de la calidad de vida para concederle el puesto al postulante Y, porque padece una enfermedad; o podríamos esgrimir un argumento utilitario, es decir, buscar la mayor felicidad posible para el mayor número posible, y sostener que el puesto debe ser

³ Lo que en mercadotecnia se denomina efecto carnada es lo que en economía conductual se denomina dominancia asimétrica, es decir, «el fenómeno por medio del cual los consumidores tenderán a tener un cambio específico de preferencias entre dos opciones cuando además se les presenta una tercera opción que es inferior en todo aspecto a una de las alternativas, pero en comparación con la otra alternativa es inferior en algunos aspectos pero superior en otros. Un porcentaje mayor de consumidores preferirá la opción dominante que cuando la opción asimétricamente dominada está ausente» (*Behavioral Economics Glossary* <https://quizlet.com/23020804/behavioral-economics-glossary-all-may-2013-flash-cards/>).

concedido al postulante Z, porque sufrió en forma reciente una repentina pérdida de status que lo hace profundamente infeliz.

Por lo demás, el teorema de Arrow se basa en preferencias que se toman como dadas, cuando es evidente que estas pueden cambiar a través de la socialización y el debate público. Puedo, por ejemplo, tener determinadas preferencias en materia de política pública, como por ejemplo que el Estado tiene que proteger un interés nacional objetivo e inmutable, pero puedo ser persuadido a través de un debate público de dudar o cambiar esa preferencia. Por lo demás, no es necesario conocer el orden de todas las preferencias individuales ni la distribución de recursos más justa entre todos los ciudadanos, antes de decidir, por ejemplo, que una hambruna que podría evitarse es socialmente injusta.

Si tuviéramos que llegar a una conclusión con base en lo dicho hasta ahora, esta sería que si bien no es posible definir el interés nacional en términos objetivos e incontrovertibles —sustrayendo así el tema del debate público—, sí es posible presentar argumentos más o menos persuasivos a favor de posiciones particulares. Por ejemplo, nadie se opondría a la provisión de bienes públicos.

Fondo Editorial PUCP

TERRORISMO: DEFINICIÓN Y FALACIAS

Dentro de la comisión de reforma de la Organización de las Naciones Unidas que se creó a inicios de este siglo, el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio propuso la siguiente definición de terrorismo: «Cualquier acto [...] destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a un no combatiente, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo» (2008, p. 6).

El lugar de los puntos suspensivos en la definición lo ocupa la enumeración de una serie de normas y acuerdos internacionales que definen aspectos particulares del fenómeno, pero sin ofrecer una definición general. Se trata de algo cercano a una definición consensuada del terrorismo. Así, por ejemplo, el documento sobre la estrategia nacional de seguridad de los Estados Unidos de 2002 ofrecía la siguiente definición: «la violencia premeditada y políticamente motivada perpetrada contra inocentes». A su vez, el académico Michael Walzer definía el terrorismo como «el asesinato deliberado de gente inocente, al azar, con el fin de propagar el miedo entre toda una población y de forzar la mano de sus líderes políticos» (2002, p. 26).

Esas definiciones del terrorismo tienen algunas características comunes. Primero, el terrorismo implica el empleo de la violencia. Segundo, esta es empleada de modo deliberado contra objetivos que no son considerados blancos legítimos de una acción violenta, ni siquiera en tiempos de guerra. El derecho internacional humanitario denomina a esos objetivos personas civiles —incluyendo no combatientes como soldados heridos— y bienes de carácter civil, como hospitales y escuelas (Henckaerts & Doswald-Beck, 2007, pp. 30-32)¹. Tercero, la acción violenta contra bienes de carácter civil y personas civiles tiene un fin político.

Ahora bien, esa definición no descarta desacuerdos sobre las circunstancias bajo las cuales se cumplirían sus especificaciones. Como se indicó, los tres casos incluyen como parte de la definición los fines políticos que motivan la acción violenta. En uno simplemente se les menciona («violencia premeditada y políticamente motivada») y en los otros dos esos fines se especifican («con el fin de propagar el miedo entre toda una población y de forzar la mano de sus líderes políticos»). Eso implica que la definición de terrorismo no dependería solamente de la naturaleza de los hechos, sino también de la intención de los autores, lo cual hace que la potestad de juzgar esas intenciones se convierta en una prerrogativa política de primer orden. Esto se produce sobre todo cuando esa prerrogativa es asumida de *motu proprio* por Estados que juzgan como terrorista la acción violenta de sus rivales contra bienes

¹ La definición de los bienes de carácter civil está contenida en el artículo 52 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 y es la siguiente:

1. Los bienes de carácter civil no serán objeto de ataques ni de represalias. Son bienes de carácter civil todos los bienes que no son objetivos militares en el sentido del párrafo 2.
2. Los ataques se limitarán estrictamente a los objetivos militares. En lo que respecta a los bienes, los objetivos militares se limitan a aquellos objetos que por su naturaleza, ubicación, finalidad o utilización contribuyan eficazmente a la acción militar o cuya destrucción total o parcial, captura o neutralización ofrezca en las circunstancias del caso una ventaja militar definida (Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, 1977. <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/protocolo-i.htm#14>).

de carácter civil, pero califican sus acciones violentas contra esos bienes como accidentes, en tanto atacarlos no habría sido uno de sus fines.

El punto es que en hechos de esta índole no se puede juzgar la intención de los autores simplemente por lo que estos manifiestan. En esta materia las normas del derecho internacional humanitario sugieren un ejercicio de comprobación. Basados en esas normas, podríamos determinar si una acción violenta que causó daño a bienes civiles fue o no intencional según las respuestas a las siguientes preguntas: ¿el daño a bienes de carácter civil era una consecuencia previsible de esa acción?, ¿hubo esfuerzos significativos por evitar ese tipo de daño?, ¿el daño fue esporádico o sistemático? y, finalmente, ¿el daño fue objeto de una investigación imparcial que estableciera responsabilidades? Si la respuesta a la primera pregunta es «Sí» y a las otras preguntas es «No», entonces el daño causado a bienes de carácter civil debería ser considerado como intencional y, por ende, potencialmente punible².

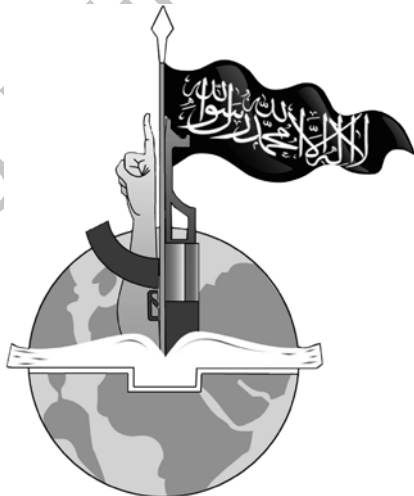
El que una acción violenta que causa daño a bienes de carácter civil deba tener un fin político para calificar como terrorismo no implica que esa acción no constituya un crimen, pero sí que se trata de un tipo particular de crimen, pues no tiene como único fin el lucro, cosa habitual entre las organizaciones dedicadas a cometer delitos comunes. Esa particularidad, a su vez, supone una diferencia en la estrategia empleada para enfrentar el terrorismo, en contraposición a la que se emplearía para enfrentar a la delincuencia común, más allá de su tipificación penal.

Por ejemplo, la definición de terrorismo sugerida implica que se trata de un medio para conseguir ciertos fines. La estrategia entonces

² Se puede encontrar un resumen de las normas del derecho internacional humanitario referidas al daño causado a bienes de carácter civil y a personas civiles en las siguientes fuentes: International Red Cross, Customary International Humanitarian Law, https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_cha_chapter4_rule14 y *Report by the International Committee of the Red Cross on the International Conference of the Red Cross and Red Crescent (2003) on International Humanitarian Law and the challenges of contemporary armed conflict*, https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/ihlcontemp_armedconflicts_final_ang.pdf

no sería contra el terrorismo *per se*, sino contra las organizaciones que emplean el terrorismo como medio. Bajo el derecho internacional humanitario el terrorismo es siempre un medio ilegal, aun cuando los fines que persiga puedan ser considerados lícitos o atendibles. Pero si, de un lado, esos fines son considerados lícitos o atendibles y, de otro, el Estado considera que infligir una derrota militar a las organizaciones que emplean el terrorismo como medio podría tener un costo mayor al que está dispuesto a asumir, la confluencia de esas condiciones abre la posibilidad de una solución negociada.

El contraste entre Al Qaeda y el Ejército Republicano Irlandés (conocido como IRA, por sus siglas en inglés) nos permite ejemplificar la primera condición, es decir tener fines que pudieran considerarse lícitos o atendibles. El propio símbolo que enarbolaron algunas de las ramas locales de Al Qaeda sugiere una agenda política que, por su alcance y naturaleza, difícilmente podría prestarse al tipo de transacción que supone una solución negociada.



Símbolo de Al Qaeda en Iraq, origen del Dáesh o «Estado Islámico».

Fuente: www.ken-welch.com/Reports/Bombers.htm

El símbolo que vemos en la imagen anterior contiene una representación del globo terráqueo sobre la cual se posa un libro abierto, el Corán. Sobre el libro se ve un brazo extendido cuya mano despliega un dedo índice que apunta hacia el firmamento. A su lado hay un fusil de asalto acompañado de una banderola que contiene la *Shahada* o declaración de profesión de la fe islámica. El fin parece claro: imponer en todo el mundo, por la fuerza en caso de ser necesario, un orden político basado en su interpretación del Islam. Es decir, un fin maximalista que supone que no debería existir en el mundo otro Estado que el creado bajo su égida y que no sugiere la posibilidad de una solución intermedia.

Comparemos este caso con el del Ejército Republicano Irlandés. Su fin último era la secesión de Irlanda del Norte del Reino Unido para pasar a formar parte de la República de Irlanda. Aunque indeseable desde la perspectiva del Reino Unido, conceder ese fin no pondría en riesgo su existencia como Estado independiente. Por lo demás, la experiencia histórica sugiere que ese tipo de conflicto puede en ocasiones resolverse mediante una negociación que haga concesiones sustantivas al movimiento secesionista, pero sin concederle la secesión.

Eso fue precisamente lo que ocurrió en Irlanda del Norte con el Acuerdo de Belfast, también conocido como Acuerdo de Viernes Santo, suscrito en abril de 1998 por los gobiernos del Reino Unido y el de la República de Irlanda, así como por las principales fuerzas políticas norirlandesas. Si bien no concedía la secesión a Irlanda del Norte, el acuerdo sí establecía, entre otras cosas, las bases de un gobierno compartido entre las principales fuerzas políticas, que contaría con un amplio grado de autonomía respecto al Reino Unido. A cambio, todas las partes involucradas se comprometían a emplear «exclusivamente medios democráticos y pacíficos para resolver diferencias en temas políticos».

El caso de Irlanda del Norte es uno de múltiples ejemplos que contradicen el lugar común según el cual los Estados no negocian con organizaciones terroristas. De hecho, ese lugar común es falso:

los Estados negocian de manera habitual con grupos irregulares armados a los que alguna vez calificaron como terroristas. A escala mundial, por ejemplo, «entre 1975 y 2011, 196 de los 216 acuerdos de paz firmados fueron entre Estados y actores no estatales» (Yousuf, 2015).

Recordemos que el fin fundamental del Estado es acabar con el empleo de la violencia como medio de acción política en general y, en particular, acabar con la violencia terrorista. En ocasiones, la vía más expeditiva para conseguir ese fin es infligir una derrota militar decisiva a las organizaciones que emplean el terrorismo como táctica, pero ese no siempre es el caso. En ocasiones la victoria militar puede no ser la mejor opción o no ser siquiera una opción realista, sea porque esas organizaciones plantean demandas compartidas por segmentos significativos de su sociedad y que el Estado admite como materia negociable, como en Irlanda del Norte, o porque ello supondría asumir un costo que el Estado considera demasiado elevado, como habría sido el caso en Colombia. En esos casos el Estado habitualmente intenta desarmar a esas organizaciones a través de una negociación, con lo cual también consigue el fin último, es decir acabar con la violencia política y, en particular, con la violencia terrorista.

Por lo dicho, esas negociaciones suelen ser consecuencia de no haber conseguido esos fines a través de medios militares. Por eso implican concesiones que inicialmente las partes hubieran preferido no otorgar. De allí que los acuerdos a los que se llega con esas negociaciones sean muchas veces percibidos como una derrota y no siempre tengan respaldo popular. En parte por ello no es inusual que se incumplan y se reinicie la violencia. Si, por el contrario, las partes cumplen los términos del acuerdo y la violencia política llega a su fin, este se habrá revelado como un equilibrio de Nash, es decir, un statu quo estable porque, aunque no concede a ninguna de las partes todos sus fines, estas lo consideran preferible a las alternativas más probables.

TEMAS DE ANÁLISIS

1. Terrorismo y racionalidad instrumental

¿Es racional la guerra contra el terrorismo de alcance global?

Lo que el gobierno de los Estados Unidos denominó en 2002 «terrorismo de alcance global» comprende en lo esencial a Dáesh, Al Qaeda y organizaciones afines o aliadas. Citando fuentes de inteligencia, el documental de la cadena CNN con el título *Why they hate us?* estima que en su momento de mayor auge esas organizaciones contaban con entre 100 000 y 200 000 integrantes a escala mundial (Zakaria, 2016). Por lo demás, nunca contaron con aviación, marina o armas de destrucción masiva y apenas poseían piezas de artillería o vehículos blindados, y sin embargo enfrentaban a los servicios de inteligencia y las fuerzas armadas con mayor dotación de recursos sobre la faz de la tierra.

Sin embargo, como vimos, las muertes producidas por acciones terroristas, así como el número de Estados en las que estas tienen lugar, crecieron de modo significativo tras el inicio de la denominada «guerra contra el terrorismo de alcance global». Por ejemplo, antes de la invasión y ocupación de Iraq en 2003 no se producían ataques suicidas en ese país. Hacia 2014, en cambio, Irak había padecido 1892 ataques suicidas que causaron cerca de 20 000 muertes (Ladjal, 2016).

En una conferencia en 2012 sobre irracionalidad y política, Michael Huemer comparaba el costo en vidas humanas del terrorismo con el costo en vidas humanas de la guerra contra el terrorismo de alcance global, y se centraba en el caso de los Estados Unidos. Basado sobre todo en cifras de la Corporación Rand, comenzaba por poner el problema en perspectiva: entre 1968 y 2008 el terrorismo causó solo el 0,4% de las muertes por homicidio en los Estados Unidos (Huemer, 2012). Durante ese periodo murieron por atentados terroristas 3245 personas —la gran mayoría en un solo día, durante los atentados del 11 de setiembre de 2001—, frente a 801 961 homicidios cometidos con otra motivación (2012).

Huemer luego constata que el número de militares estadounidenses muertos en la década posterior al inicio de la guerra contra el terrorismo de alcance global prácticamente duplica el número ciudadanos estadounidenses muertos por ataques terroristas en esos cuarenta años. Por último, constata que el número de personas muertas alrededor del mundo como producto de la guerra contra el terrorismo de alcance global rondaba entonces 236 000. Huemer concluye que si la guerra contra el terrorismo de alcance global provoca setenta veces más muertes que el problema que intenta resolver, ello sugiere, *prima facie*, que se trata de una política irracional (2012).

¿Es racional el terrorismo suicida?

Si un criterio para definir el carácter racional de una acción es su eficacia como medio para conseguir un determinado fin, el terrorismo no parece ser particularmente eficaz para conseguir fines políticos (Abrahams & Gottfried, 2016, p. 2), pero eso no basta para afirmar que sea irracional desde una perspectiva instrumental. Después de todo, el terrorismo es un medio al que suelen recurrir organizaciones que son bastante más débiles que sus rivales en el plano militar; no en vano algunos autores denominan a las guerras que lo involucran «asimétricas» o «irregulares» (Sutherland, 2011, p. 274). Por ello parecería previsible que, en la mayoría de casos, no consigan los fines políticos que se trazaron.

Sin embargo, como vimos al hablar del problema de seleccionar nuestros casos de estudio basándonos en la variable dependiente, antes de afirmar que el terrorismo es ineficaz como medio tendríamos que comparar su grado de eficacia con el de medios alternativos. Si pudiera establecerse que esos medios son aún menos eficaces para conseguir los mismos fines, entonces seguiría existiendo un argumento en favor de la hipótesis de que el terrorismo es un medio racional. Lamentablemente, ese no es un tema que se haya estudiado de manera exhaustiva, razón por la cual no tenemos una respuesta a esa interrogante.

En tanto no podamos establecer empíricamente su eficacia relativa como medio, deberíamos intentar responder por otras vías a la pregunta sobre la racionalidad del terrorismo como medio. La primera es constatar que aunque no es común que obtengan su fin primordial, como la secesión o un cambio de régimen político, las organizaciones que emplean el terrorismo como medio consiguen con relativa frecuencia una solución negociada que les concede cuando menos parte de sus fines, como la autonomía regional o su incorporación al sistema político. La segunda vía para explicar la racionalidad del terrorismo como medio es juzgarla sobre la base de la consistencia lógica y el fundamento empírico de los argumentos que pretenden justificar su empleo.

Tomemos como caso de análisis la forma más brutal del fenómeno: el terrorismo suicida. Algunos autores sugieren dos argumentos que parecen ser lógicamente consistentes y tendrían respaldo en la evidencia empírica. Es decir, dos argumentos en favor de considerar el terrorismo suicida como un medio racional (Spaniel, 2013). El primero es que, en los casos en los que la organización que emplea el terrorismo busca causar el mayor daño posible contra sus blancos materiales, los ataques suicidas le brindan un mayor control sobre el momento y el lugar adecuados para conseguir ese propósito, además de que no requieren organizar un plan de escape. La evidencia empírica parece respaldar esa hipótesis, ya que «entre 1981 y 2006 ocurrieron 1200 ataques suicidas alrededor del mundo, constituyendo un 4% de todos los ataques terroristas pero 32% (14 599 personas) de todas las muertes relacionadas con el terrorismo» (Henne, 2012, p. 38).

El segundo argumento a favor de considerar el terrorismo suicida como un medio racional desde una perspectiva instrumental nos remite a la denominada teoría de la señalización costosa. Esta se basa en una constatación empírica que explicaremos con un ejemplo. Supongamos que dos personas postulan al mismo puesto de trabajo. Sus *curriculum vitae* (CV) son indistinguibles: tienen el mismo grado de instrucción en la misma universidad con las mismas calificaciones, así como el mismo

grado de experiencia laboral en entidades comparables. Siendo ese el caso, ¿cómo dirimir entre candidatos equivalentes profesionalmente?

Algunos estudios empíricos sugieren que, en esos casos, quien toma la decisión tenderá a buscar indicios en factores ajenos al CV de los candidatos, como la apariencia o el lenguaje verbal y corporal. En ocasiones, los propios candidatos son conscientes de la importancia de esos factores y recurren a los denominados «bienes posicionales» para obtener una ventaja en las entrevistas de trabajo (Chang, 2015, pp. 205-206). Se trata de bienes cuyo valor social se define, cuando menos en parte, por no ser accesibles para la mayoría de los consumidores, debido, habitualmente, a su precio. Es decir, son bienes que pueden ser empleados como una señal de estatus social, y la evidencia sugiere que los empleadores tienden a entender y valorar ese tipo de señales³.

En otras palabras, en situaciones de interacción estratégica los actores suelen enviar señales que les resultan costosas con el propósito de persuadir a su interlocutor de tomar una decisión favorable a sus intereses. Esa lógica es aplicable en los temas de seguridad por lo que dijimos antes sobre la información asimétrica: en ocasiones las guerras se producen por la existencia de información privada que las partes no tienen interés en revelar. La guerra, por ende, sería una forma de obtener información sobre la determinación de la otra parte de emplear la fuerza como medio para vencer en un conflicto de intereses y, de ese modo, conseguir sus fines políticos.

En el caso específico del terrorismo, el análisis parte de la premisa de que las organizaciones que lo emplean no tienen una sino dos audiencias, es decir, dos grupos de tomadores de decisiones sobre los que buscan influir. De un lado, el gobierno del cual pretenden obtener

³ Ver, por ejemplo, *La teoría de la señalización costosa*. <https://loff.it/business-club/news/la-teoria-de-la-senalizacion-costosa-191199/>

concesiones y, de otro, sus posibles aliados para obtener reclutas, financiamiento, etcétera.

Una organización militarmente más débil que el gobierno al que enfrenta podría recurrir al terrorismo suicida para enviar una señal costosa: estamos dispuestos a enviar a nuestros reclutas a una muerte segura y a infligir un gran daño a tus ciudadanos con tal de conseguir nuestros objetivos. Ese mensaje se envía con el cálculo de que el rival va a preferir el resultado menos oneroso, es decir, asumir el costo de hacer concesiones en una negociación antes que continuar la guerra hasta obtener su fin primordial: infligir una derrota militar decisiva a la organización que emplea el terrorismo como medio.

En cuanto a la audiencia, compuesta por los posibles aliados, la premisa es que en un mismo conflicto armado puede existir más de una organización política que emplea el terrorismo como medio. En tal caso, esas organizaciones deberán competir entre sí para obtener el respaldo de sus posibles aliados, y una forma de demostrar que serían el aliado más eficaz es apelando a medios que, como el terrorismo suicida, probarían su voluntad y capacidad de asumir los costos necesarios para conseguir los fines que comparten.

¿Existe una relación necesaria entre terrorismo suicida y motivación religiosa?

La hipótesis según la cual el contenido de ciertos textos sagrados como el Antiguo Testamento o el Corán explicaría la violencia política tiene problemas lógicos y empíricos. De un lado, está el problema lógico de pretender explicar un fenómeno que cambia en el tiempo —la violencia política— con base en una causa —un texto o documento— que no ha cambiado en más de mil años. Por ejemplo, se suele argumentar que el Corán promete una recompensa celestial a quienes se inmolen en nombre de su religión, lo cual explicaría los atentados suicidas. La premisa de que tal promesa existe es de por sí cuestionable. Pero suponiendo que exista, al Corán no se le ha cambiado un solo punto

o coma en trece siglos, mientras que las campañas de atentados suicidas que lo invocan, cuyas principales víctimas son los propios musulmanes, se circunscriben a dos momentos de la historia: la campaña de la secta medieval de los Hashashín y la de Al Qaeda y Dáesh en el siglo XXI. ¿Por qué una presunta causa que ha permanecido inmutable en el tiempo no produce siempre el mismo efecto? Solo caben dos respuestas: o bien no es la causa de aquello que buscamos explicar o, cuando menos, no es la única ni la principal.

Los intentos de asociar religión y violencia política tampoco parecen tener fundamento en la evidencia empírica. Por ejemplo, según Mathew White, los gobernantes bajo cuyo mando se habría dado muerte al mayor número de civiles en la historia mundial serían Hitler, Stalin y Mao Zedong, en ese orden. White calcula que los tres, en conjunto, serían responsables por el asesinato deliberado de 38,5 millones de personas (2012, p. 557). Incluso en los casos en los que las muertes no fueron producto del ejercicio de la violencia política, solían ser una consecuencia indirecta de esta. La hambruna en Ucrania hacia inicios de la década de 1930, por ejemplo, se dio en el marco de una política de colectivización de la tierra impuesta por la fuerza. Habría que añadir que Stalin y Mao eran comunistas, lo cual entonces implicaba la práctica del denominado ateísmo militante. Es decir, no solo eran ateos, sino además consideraban que la influencia de la religión en la sociedad era perniciosa y que la religión organizada, como la Iglesia Ortodoxa Rusa en el caso de la Unión Soviética, era un enemigo político. El nacionalsocialismo de Hitler, por su parte, era en lo esencial una ideología secular. En síntesis, ninguno de ellos tenía la religión como motivación principal de su actividad política.

En ocasiones se acota la hipótesis inicial para sostener que, si bien no existe una asociación necesaria entre religión y violencia política, tal vez exista una asociación particular entre religión y terrorismo suicida. La idea es que alguien que cree en una vida ultraterrena como premio al sacrificio sería particularmente proclive a morir por una causa política,

presumiblemente de inspiración religiosa. Ello pese a la existencia de ejemplos ostensibles de lo contrario, como los anarquistas europeos del siglo XIX que, siendo ateos y anticlericales, solían perpetrar atentados que, para todo efecto práctico, calificarían como terrorismo suicida.

Dejando de lado la evidencia anecdótica, ¿qué nos dice la investigación empírica sobre la identidad y las motivaciones de los terroristas suicidas? El investigador Robert Pape (2006) confeccionó a inicios del presente siglo la mayor base de datos sobre terrorismo suicida a escala mundial. Esta contenía todos los casos debidamente comprobados ocurridos entre 1980 y 2001. Entre esos años se habrían producido en todo el mundo 188 atentados a los que califica como terrorismo suicida, y al estudiarlos encuentra ciertos patrones.

El primero de estos patrones indica que ese tipo de atentados son, en su virtual totalidad, producto de campañas planificadas por organizaciones político-militares y no actos aislados de individuos desesperados: 179 de los 188 casos documentados caen dentro de esa categoría. El segundo hallazgo es que se trata de campañas libradas casi siempre con el mismo objetivo: lograr que un ejército al que se juzga como una fuerza de ocupación ilegítima abandone el territorio que esas organizaciones consideran como propio, es decir, el objetivo es secular antes que religioso. A su vez, tal constatación prefigura el hallazgo más importante de Pape, dado que cuestiona los lugares comunes en la materia, pues no encuentra una relación particular entre terrorismo suicida y religión. De hecho, de los 188 atentados suicidas contabilizados entre 1980 y 2001, 75 fueron perpetrados por una sola organización, en un solo país: los Tigres del Tami en Sri Lanka. Es decir, una organización comunista.

Tras los atentados suicidas del 11 de setiembre de 2001 y el posterior inicio de la guerra contra el terrorismo de alcance global, el terrorismo suicida creció de manera significativa, a escala mundial, tanto en número de atentados como en el número de víctimas. Creció también significativamente la proporción de esos atentados perpetrados

por grupos yihadistas⁴. Sin embargo, continuando con su investigación sobre el tema, Pape concluía hacia 2010 lo siguiente:

Más del 95% de todos los ataques suicidas son en respuesta a la ocupación extranjera, según la exhaustiva investigación que condujimos en el proyecto sobre Seguridad y Terrorismo en la Universidad de Chicago, donde examinamos cada uno de los más de 2200 ataques suicidas ocurridos alrededor del mundo desde 1980 hasta el presente. Tras la ocupación por los Estados Unidos de Afganistán e Iraq, con una población conjunta de 60 millones, el total de ataques suicidas

⁴ El denominado islamismo o también islam político es un movimiento que propone que, cuando menos en países de mayoría musulmana, las instituciones políticas y la legislación se basen en lo posible en la interpretación que hacen de su religión. Esos movimientos no necesariamente emplean la violencia como medio de acción política. Y, cuando lo hacen, su agenda política suele ser de carácter nacional, no transnacional. Cuando se habla de terrorismo de alcance global (y, por ende, transnacional) en relación con el islam, ello hace referencia únicamente a dos grupos: Al Qaeda y Dáesh. Medios occidentales suelen denominar a estos grupos yihadistas. El término tampoco es del todo preciso. Contra lo que se suele creer, yihad no es la palabra árabe para guerra (*harb*) sino para esfuerzo. En su acepción fundamental, se refiere al esfuerzo del creyente para vivir su fe de acuerdo a la revelación divina, que es lo que el Corán denomina «la gran yihad». La palabra yihad, sin embargo, también tiene otra acepción: la de guerra en legítima defensa de la comunidad de los creyentes ante una agresión externa. Es lo que el Corán denomina «la pequeña yihad» y que aparece esporádicamente en ese texto.

Dada su pretensión de defender a la comunidad de los creyentes, sin límites geográficos, de la agresión que, según ellos, perpetran en su contra las potencias occidentales y sus aliados regionales, Al Qaeda y el Dáesh invocan la yihad en su segunda acepción. El que ambas organizaciones se refieran a sus rivales como «cruzados» es significativo. Las cruzadas recibieron ese nombre de los cristianos occidentales que las consideraban guerras motivadas por el propósito de liberar los lugares sagrados de la cristiandad, sobre todo la ciudad de Jerusalén. Los musulmanes, en cambio, llamaron «francos» (por su origen geográfico) a los primeros cruzados, pues para ellos, antes que una guerra religiosa, se trataba de una guerra de agresión librada por tropas foráneas. Por ende, cuando dichas guerras adoptaron el nombre de «cruzadas» implicaban algo diferente a cómo entendían el término quienes lo acuñaron: para los musulmanes los cruzados eran ante todo invasores extranjeros, con lo cual los diferenciaban de los cristianos orientales, a quienes en principio no identificaban con ese enemigo.

a nivel mundial creció en forma dramática —de unos 300 entre 1980 y 2003, a 1800 entre 2004 y 2009. Adicionalmente, más del 90% de los ataques suicidas a nivel mundial son ahora antiestadounidenses (2010).

¿Cuál es la diferencia entre Al Qaeda y el Dáesh?

En 2006, al dar muerte a Abu Musab Al Zarqawi, fundador de Al Qaeda en Iraq —antecesor de Dáesh—, tropas estadounidenses incautaron sus computadoras. Y al dar muerte a Osama Bin Laden en 2011, incautaron sus manuscritos, los llamados «Documentos de Abbottabad». A través de esas fuentes conocemos sobre las diferencias de estrategia que llevaron a la ruptura entre ambas organizaciones.

Tanto Al Qaeda como el Estado Islámico tendrían un fin común: establecer un Estado basado en su particular interpretación de la religión musulmana en todos los territorios que sean capaces de conquistar y gobernar. Sin embargo, existe una diferencia en la estrategia para conseguir ese fin. Bin Laden definió su estrategia con base en dos experiencias: de un lado, la del grupo Hezbolá, que tras conseguir en 1984 el retiro del Líbano de las tropas estadounidenses y francesas, y de las tropas israelíes en 2000, se convirtió en la fuerza política más influyente en el sistema político libanés. De otro lado, Al Qaeda, en Iraq, sufrió una derrota hacia 2008 en su primer intento por crear un Estado islámico,

Esa distinción es importante porque si en la tradición islámica solo es legítimo librar una guerra para proteger a la comunidad de los creyentes de una agresión, eso es precisamente lo que Al Qaeda y Dáesh alegan estar haciendo; no en vano citan las intervenciones militares de potencias occidentales en países de mayoría musulmana como agresiones que justifican esa legítima defensa.

¿Quiere eso decir que los Estados de mayoría musulmana no han librado guerras de agresión? Por supuesto que no. Esos Estados libran guerras por razones nacionalistas o de otra índole que no necesariamente guardan relación con la religión de la mayoría de sus habitantes. El error consiste en creer que la religión basta para explicar la conducta política entre los musulmanes, cuando estos pueden estar motivados por las mismas razones mundanas que los seres humanos en general.

al igual que el régimen Talibán en 2001. La conclusión a la que llegó Bin Laden tras contrastar esas experiencias fue la siguiente: «Debemos enfatizar la importancia de elegir el momento oportuno para establecer el Estado Islámico» (Stewart, 2015).

La razón era que mientras las potencias de la OTAN respaldasen a los regímenes a los que Al Qaeda buscaba derrocar, la creación de un Estado no haría sino ofrecer un blanco fijo para sus bombardeos aéreos. Por eso la prioridad inmediata no era la creación de un Estado, sino la expulsión de las tropas de la OTAN del Medio Oriente y del Asia Central. En palabras de Bin Laden: «Debemos seguir desgastando sus fuerzas, hasta que sean demasiado débiles como para derrocar el Estado que decidamos establecer» (Stewart, 2015).

Creo que el paralelo que hacía Bin Laden entre su propia estrategia y la de Hezbolá es equivocado, porque Hezbolá tiene en lo esencial una agenda nacional para el Líbano, mientras que el fin último de Al Qaeda es edificar un Estado transnacional en, cuando menos, todo lugar en el que haya una mayoría de población musulmana. Es decir, al abandonar Beirut en 1984, franceses y estadounidenses no temían que Hezbolá intentara ir tras ellos para atacarlos en su propio territorio.

Sea como sea, hacia 2014 Al Qaeda tenía más de quince años de existencia en los que no había tenido mayores logros que mostrar respecto a la consecución de ese fin. Por esa razón, desoyendo al mando central, la rama iraquí de Al Qaeda decidió crear ese año el Estado Islámico en Iraq, rebautizado luego como Estado Islámico en Iraq y el Levante (de allí los acrónimos ISIL, en inglés, y Dáesh, en árabe) para, finalmente, adquirir el nombre de Califato del Estado Islámico. Es decir, los cambios de nombre obedecen a cambios en sus ambiciones territoriales, las cuales bajo su denominación actual carecen de un límite definido. El argumento era que la conquista de territorio permitiría el acceso a los recursos que este alberga —a través de su explotación directa en el caso del petróleo, o a través de la extorsión—, los cuales facilitarían la ulterior expansión territorial. Además brindaría a potenciales aliados

un punto de convergencia y una entidad a la cual ofrecer sus recursos. A diferencia de Al Qaeda, Dáesh tenía como blanco principal a los regímenes del Medio Oriente, y atacaba blancos de potencias extrarregionales en respuesta a los ataques que estas realizaban en su contra.

La paradoja es que ambos grupos tuvieron parte de razón: el Dáesh consiguió privar a Al Qaeda de la mayoría de los recursos y reclutas, pero a cambio ofreció blancos fijos para los bombardeos aéreos, sin poder hacer nada para evitarlos. Eventualmente, milicias locales, aliadas de las potencias extranjeras que realizaban los ataques aéreos, proveyeron la fuerza de infantería que consiguió capturar el territorio que estaba en manos del Dáesh.

2. Revolución en asuntos militares⁵

Para muchos tomadores de decisiones, la respuesta ante cualquier amenaza de seguridad es tecnología y más tecnología [...]. Los partidarios de la alta tecnología argumentan que las armas de precisión harán prescindible cualquier movilización significativa de la sociedad estadounidense en futuros conflictos.

Sapolsky, Gholtz y Kaufmann, 2001, p. 78.

Quienes sostienen que existe una revolución en curso en temas militares, coinciden en que ella se explica en parte por avances relativamente recientes en la innovación tecnológica. Esos avances han tenido lugar en el ámbito de la informática y de las comunicaciones, antes que en los sistemas de armamentos. Se trata de tecnologías que, a través de nuevos sistemas de dirección, han incrementado exponencialmente el grado de precisión de los proyectiles lanzados sobre un blanco militar.

⁵ Esta sección fue publicada con anterioridad en Kahhat, 2008.

Sin embargo, la mayoría de los autores también coincide en señalar que la innovación tecnológica es condición necesaria pero no suficiente para que se produzca una revolución militar (Krepinevich, 1994, p. 30)⁶. Andrew Krepinevich sostiene que, además, son necesarios cambios correlativos en los sistemas militares, en la capacidad operativa y en las formas de organización. A medida que los plazos de obsolescencia de las innovaciones tecnológicas son cada vez más breves, se requiere un proceso de actualización constante en materia de gestión y coordinación entre las distintas esferas involucradas.

Ahora bien, la tesis según la cual existe una revolución militar en curso es parte de un debate relevante, sobre todo en los Estados Unidos. Precisamente porque existe una brecha infranqueable entre ese país y el resto del planeta en materia de innovaciones tecnológicas de aplicación militar, Stephen Biddle sostiene que probablemente sería más útil para las fuerzas armadas estadounidenses concentrarse en asimilar las tecnologías existentes que prepararse para procesar las tecnologías del futuro. A partir de esa constatación deriva una recomendación de carácter general: «En el margen, un ejército con un bajo nivel de preparación es más peligroso que uno con tecnología menos avanzada» (1998, p. 65).

Biddle cuestiona la eficacia relativa de las nuevas tecnologías en el plano militar, incluso si son debidamente asimiladas, por dos razones. En primer lugar, las nuevas tecnologías garantizan la destrucción de cualquier blanco siempre y cuando este sea debidamente ubicado e identificado. En otras palabras, la eficacia del potencial militar sigue dependiendo de la eficacia relativa de la labor de inteligencia y, como

⁶ Ello se hace evidente desde la definición de una revolución militar: «Es lo que ocurre cuando la aplicación de nuevas tecnologías en un número significativo de sistemas militares se combina con una innovación en los conceptos operativos y con una adaptación en materia organizativa de modo tal que alteran en forma fundamental el carácter y la conducción de los conflictos. Esa alteración produce un incremento dramático [...] en el potencial de combate y en la efectividad militar de las fuerzas armadas» (Krepinevich, 1994, p. 30).

prueban conflictos como el de Kósovo, las tecnologías aplicadas a la labor de inteligencia siguen yendo a la zaga de las tecnologías aplicadas a los sistemas de armamentos: tácticas tan prosaicas como esconder un avión en un cobertizo siguen siendo relativamente eficaces.

En segundo lugar, incluso si se ampara en una inteligencia certera, el potencial militar es tan eficaz como la estrategia política a la que sirve. Por ejemplo, dada la disparidad de fuerzas entre los contrincantes, el resultado militar de la invasión estadounidense de Iraq en 2003 nunca estuvo en cuestión, pero, a su vez, esa abrumadora superioridad militar es irrelevante cuando se trata de revertir los errores cometidos por Estados Unidos en la planeación de la ocupación de la posguerra.

Fondo Editorial PUCP

BIBLIOGRAFÍA

- Abrahams, M. & M. Gottfried (2016). Does Terrorism Pay? An Empirical Analysis. *Terrorism and Political Violence*, 28(1), 72-89.
- Alesina A. & E.L. Glaeser (2004). *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*. Oxford: Oxford University Press.
- Allison G. & P. Zelikow (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Segunda ed. Nueva York: Longman.
- Anderson, B. (2006). *Comunidades imaginadas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Angell, N. (2010). *The Great Illusion*. Nueva York: Cossimo Classics.
- Ariely, D. (2008). *Predictably Irrational, the Hidden Forces that Shape our Decisions*. Nueva York: Harper Collins.
- Aron, R. (1966). *Peace and War: A Theory of International Relations*. Trad. de Richard Howard & Annette Baker Fox. Garden City: Doubleday.
- Bahrani, N. & T. Parsi (2012). Blunt Instrument. Sanctions don't Promote Democratic Change. *Boston Review*, 6 de febrero. <http://www.boston-review.net/natash-bahrani-trita-parsi-iran-sanctions>
- Baldwin, D. (1994). *Neorealism and Neoliberalism: the Contemporary Debate*. Nueva York: Columbia University Press.
- Baldwin, D. (1995). Security Studies and the End of the Cold War. *World Politics*, 48(1), 117-141.

- Banco Mundial (2011). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011: Conflicto, seguridad y desarrollo*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Biddle, S. (1998). The Past as Prologue. Assessing Theories of Future Warfare. *Security Studies*, 8(1), 1-74.
- Blainey, G. (1998). *The Causes of War*. Nueva York: The Free Press.
- Boesten, J. (2014). *Sexual Violence during War and Peace. Gender, Power, and Post-Conflict Justice in Peru*. Nueva York: Palgrave McMillan.
- Brinkley J. (2018). Trump's National Security Tariffs have nothing to do with National Security. <https://www.forbes.com/sites/johnbrinkley/2018/03/12/trumps-national-security-tariffs-have-nothing-to-do-with-national-security/#3a552d9b706c> [consulta: 4/12/2018]
- Brunschweiler, C. (2008). Cursing the Blessings? Natural Resource Abundance, Institutions and Economic Growth. *World Development*, 36(3), 399-419.
- Brunschweiler C. & E. Bulte (2008). Linking Natural Resources to Slow Growth and more Conflict. *Science, Policy Forum*, 320, 616-617.
- Bueno de Mesquita B. (2008). Central Issues in the Study of International Conflict. En Barry R. Weingast y Donald A. Wittman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy* (pp. 831-851). Oxford: Oxford University Press.
- Bueno de Mesquita B. (2014). *Principles of International Politics*. Los Ángeles: CQ.
- Bueno de Mesquita, B. & G.W. Downs (2006). Intervention and Democracy. *International Organization*, 60(3), 627-649.
- Bueno de Mesquita, B. & W. Riker (1982). An Assessment of the Merits of Selective Nuclear Proliferation. *The Journal of Conflict Resolution*, 26(2), 283-306.
- Bueno de Mesquita, B.; R. Siverson, J. Morrow & A. Smith (1999). An Institutional Explanation of the Democratic Peace. *American Political Science Review*, 93, 791-807.
- Bueno de Mesquita, B.; R. Siverson, J. Morrow & A. Smith (2004). Testing Novel Implications from the Selectorate Theory of War. *World Politics*, 56(3), 363-388.

- Buzan, B.; O. Weaver & J. de Wilde (1998). *Security, A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner.
- Caballero, G. (2015). ¿Cómo pensaban quienes dieron el voto a la mujer? *El Comercio*, 12 de abril de 2015. <http://elcomercio.pe/politica/actualidad/pensaban-quienes-dieron-voto-mujer-informe-384018> [consulta: 31/5/2019]
- Carrington, D. (2011). Q&A: Climategate. *The Guardian*, 22 de noviembre de 2011. <https://www.theguardian.com/environment/2010/jul/07/climate-emails-question-answer> [consulta: 13/7/2018]
- Chang, H. (2015). *Economía para el 99% de la población*. Barcelona: Random House.
- Clausewitz, C. (1968). *On War*. Londres: Penguin.
- Collier, P. (2010). *Economic Causes of Civil Conflict and their Implications for Policy*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Collier, P.; V. Elliott; H. Hegre; A. Hoeffler; M. Reynal-Querol & N. Sambanis (2003). *Guerra civil y políticas de desarrollo: ¿cómo escapar de la trampa del conflicto?* Washington D.C.: Banco Mundial.
- Collier, P. & A. Hoeffler (2005). Resource Rents, Governance, and Conflict. *Journal of Conflict Resolution*, 49(4), 625-633.
- Collier, P. & N. Sambanis (2005). Prefacio. En *Understanding Civil War: Evidence and Analysis, Volume 1. Africa*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Comité Internacional de la Cruz Roja (1949). Cuarto Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra. Ginebra. art. 49. <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/treaty/treaty-gc-4-5tdkyk.htm> [consulta: 31/5/2019]
- Corte Internacional de Justicia (2004). Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado. http://www.icj-cij.org/homepage/sp/advisory/advisory_2004-07-09.pdf [consulta: 31/5/2019]
- D'Agostino, F. (2010). Epistemology of Social Sciences. En J. Dancy, E. Sosa y M. Steup, *A Companion to Epistemology*. Oxford: Wiley-Blackwell.

- De Waal, F. (s/f). Capuchin Monkeys and Unfairness. *TED talks*. <https://www.youtube.com/watch?v=iQqhMeT4F4w> [consulta: 22/3/2019]
- Departamento de Comercio de los Estados Unidos (2017). Fact Sheet: Section 232 Investigations: The Effect of Imports on the National Security. <https://www.commerce.gov/news/fact-sheets/2017/04/fact-sheet-section-232-investigations-effect-imports-national-security> [consulta: 6/6/2019]
- Departamento de Estado de los Estados Unidos (2002). The National Security Strategy of the United States of America, Strengthen Alliances to Defeat Global Terrorism and Work to Prevent Attacks Against Us and Our Friends. <https://2001-2009.state.gov/r/pa/ei/wh/15423.htm> [consulta: 1/6/2019]
- Descartes, R. (2010). *Discurso del método*. Madrid: FGS.
- Donnelly, J. (1996). Rethinking Human Rights. *Current History*, 95(604), 387-391.
- Downes A.B. & J. Monten (2013). Forced to Be Free? Why Foreign-Imposed Regime Change Rarely Leads to Democratization. *International Security*, 37(4), 90-131.
- Drezner, D.W. (2012). An analytically eclectic approach to sanctions and non-proliferation. En E. Solingen (ed.), *Sanctions, Statecraft, and Nuclear Proliferation* (pp. 154-173). Nueva York: Cambridge University Press.
- Enloe, C. (2001). Gender and Politics. En J. Krieger (ed.), *The Oxford Companion to Politics of the World* (pp. 311-315). Nueva York: Oxford University Press.
- Fearon, J. (1995). Rationalist Explanations for War. *International Organization*, 49(3), 379-414.
- Fearon, J. (2005). Primary Commodity Exports and Civil War. *Journal of Conflict Resolution*, 49(4), 483-507.
- Fearon, J. (2008). Ethnic Mobilization and Ethnic Violence. En B.R. Weingast y D.A. Wittman, *The Oxford Handbook of Political Economy* (pp. 852-868). Oxford: Oxford University Press.
- Frank, R.; T. Gilovich & D. Reagan (1993). Does Studying Economics Inhibit Cooperation? *Journal of Economic Perspectives*, 7(2), 159-171.

- Fukuyama, F. (1998). Women and the Evolution of World Politics. *Foreign Affairs*, 77(5), 24-40.
- Geanakoplos, J. (1992). Common Knowledge. *Journal of Economic Perspectives*, 6(4), 53-82.
- Geertz, C. (2003). *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa.
- Goldgeier J. & P. Tetlock (2008). Psychological Approaches. En N. Reus y D. Snidal (eds.), *The Oxford Handbook of International Relations* (pp. 462-480). Nueva York: Oxford University Press.
- Gottschalk, P. & E. Spolaore (2002). On the Evaluation of Economic Mobility. *Review of Economic Studies*, 69(1), 191-208.
- Gray, C.S. (2007). *The implications of preemptive and preventive war doctrines*. Carlisle Barracs, PA: Strategic Studies Institute.
- Grieco, J. (1988). Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism. *International Organization*, 42(3), 485-507.
- Grifo, F. (2007). Testimonio escrito frente a la Cámara de Representantes de los EE.UU. «Allegations of Political Interference with the Work of Government Climate Change Scientists». Committee on Oversight and Government Reform. <https://web.archive.org/web/20090805213620/http://oversight.house.gov/documents/20070130113153-55829.pdf> [consulta: 1/6/2019]
- Haas, P. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46(1), 1-35.
- Hargreaves-Heap, S. & Y. Varoufakis (1995). *Game Theory, A Critical Introduction*, Londres: Routledge.
- Henckaerts, J.M. & L. Doswald-Beck (2007). *El derecho internacional humanitario consuetudinario*. CICR: Buenos Aires.
- Henne, P.S. (2012). The Ancient Fire: Religion and Suicide Terrorism. En *Terrorism and Political Violence*, 24(1), 38-60.
- Hoganson, K. (1998). *Fighting for American Manhood: How Gender Politics Provoked the Spanish-American and Philippine-American Wars*. Nueva York: Yale University Press.
- Hume, D. (1984). *Tratado de la Naturaleza Humana*. Madrid: Orbis.

- Huemer, M. (2012). The Irrationality of Politics. *TEDx Talks*. <https://www.youtube.com/watch?v=4JYL5VUe5NQ> [consulta 22/3/2019]
- Humphreys, M. & M. Habaye Ag (2005). Senegal and Mali. En P. Collier y N. Sambanis, *Understanding Civil War: Evidence and Analysis. Volume 1. Africa*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Institute for Economics and Peace (2014). Global Terrorism Index Report 2014: Measuring And Understanding The Impact of Terrorism. *Reliefweb*. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Global%20Terrorism%20Index%20Report%202014.pdf> [consulta: 30/11/2018]
- Institute for Economics and Peace (2015). Global Terrorism Index Report 2015: Measuring And Understanding The Impact of Terrorism. *Economics and Peace*. <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/Global-Terrorism-Index-2015.pdf> [consulta: 30/11/2018]
- Institute for Economics and Peace (2017). Global Terrorism Index Report 2017: Measuring And Understanding The Impact of Terrorism. *Reliefweb*. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Global%20Terrorism%20Index%202017%20%284%29.pdf> [consulta: 30/11/2018]
- Jackson, M. & S. Nei (2015). Networks of Military Alliances, Wars, and International Trade. *PNAS*, 112(50), 15277-15284. <https://www.pnas.org/content/pnas/112/50/15277.full.pdf> [consulta: 2/12/2018]
- Jepperson, R.; A. Wendt & P. Katzenstein (1996). Norms, Identity and Culture in National Security. En P. Katzenstein (ed.), *The Culture of National Security* (pp. 33-75). Nueva York: Columbia University Press.
- Jervis, R. (1978). Cooperation under the Security Dilemma. *World Politics*, 30(2), 167-214.
- Jervis, R. (1988). War and Misperception. *Journal of Interdisciplinary History*, 18(4), 675-700.
- Kahhat, F. (2000). *The World in their Minds. Geopolitical Thought and Interstate Conflict in South America's Southern Cone*. Documento de Trabajo N° 64 de la División de Estudios Internacionales del CIDE. Ciudad de México: CIDE.
- Kahhat, F. (compilador) (2005). *El poder y las relaciones internacionales: ensayos escogidos de Kenneth N. Waltz*. Ciudad de México: CIDE.

- Kahhat, F. (2008). *Tras la Guerra Fría: mentalidad militar y políticas de seguridad en Sudamérica*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Kahhat, F. (2013). Las industrias extractivas y sus implicaciones políticas y económicas. *Estudios Internacionales*, 45(174), 59-77.
- Kahhat, F. (2017). Lecciones del proceso entre Chile y Perú ante la Corte Internacional de Justicia. En A. Panfichi (ed.), *La frontera disputada. La ruta a la sentencia de La Haya*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Kahneman, D. & J. Renshon (2009). Why Hawks Win? *Foreign Policy*, 13 de octubre. <http://foreignpolicy.com/2009/10/13/why-hawks-win/> [consulta: 7/8/2018]
- Kant, I. (2007). *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*. Madrid: Creative Commons.
- Keohane, R. (1986). *Neorealism and its Critics*. Nueva York: Columbia University Press.
- Klotz, A. (1995). Norms Reconstituting Interests: Global Racial Equality and U.S. Sanctions Against South Africa. *International Organization*, 49(3), 451-478.
- Krause, K. & M. Williams (1996). Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods. *Mershon International Studies Review*, 40(2), 229-254.
- Krauthammer, C. (1990). The Unipolar Moment. *Foreign Affairs*, 70(1), 23-33.
- Krepinevich, A. (1994). Cavalry to Computer: The Pattern of Military Revolutions. *The National Interest*, 37, 30-42.
- Ladjal, T. (2016). The Cost of Violent Extremism. *Sawat Al-Hikma*. <http://www.oic-cdpu.org/en/topic?tID=29> [consulta: 24/8/2018]
- Lake, D. A. (1993). Balance of Power. En J. Krieger (ed.), *The Oxford Companion to Politics of the World* (pp. 65-67). Nueva York y Londres: Oxford University Press.
- Lesser, I. (1999). Countering the New Terrorism: Implications for Strategy. En I. Lesser, B. Hoffmann y J. Arquilla, *Countering the New Terrorism*. Washington D.C.: Rand.
- Levitsky, S. & L. Way (2004). Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo. *Estudios Políticos*, 24, 159-176.

- Levy, J.S. (1989). Domestic Politics in War. En R.I. Rotberg y T.K. Rabb, *The Origin and Prevention of Major Wars* (pp. 79-100). Nueva York: Cambridge University Press.
- Levy, J.S. & W. R. Thompson (2010). *Causes of War*. Londres: Wiley-Blackwell.
- Lundahl, M. (1984). Economic Effects of a Trade and Investment Boycott against South Africa. *The Scandinavian Journal of Economics*, 86, 68-83.
- Mance, H. (2016). «Britain has had enough of experts, says Gove». *Financial Times*, 3 de junio. <https://www.ft.com/content/3be49734-29cb-11e6-83e4-abc22d5d108c> [consulta: 31/5/2019]
- Marshall, M. (2007). Polity IV Project. Dataset User's Manual. Systemic Peace. <https://www.systemicpeace.org/inscr/p4manualv2016.pdf> [consulta: 13/6/2019]
- Marshall, M. (2014). *Polity IV Project. Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2013*. <https://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm> [consulta: 13/6/2019]
- Mattingly, P. & M. Egan (2016). Businessman Wilbur Ross is a leading Contender for Commerce Secretary. *CNN*. <http://money.cnn.com/2016/11/20/investing/wilbur-ross-donald-trump/index.html> [consulta: 22/11/2018]
- Mearsheimer, J.J. (1990). Why We Will Soon Miss the Cold War. *The Atlantic Online*. <https://www.theatlantic.com/past/docs/politics/foreign/mearsh.htm> [consulta: 31/5/2018]
- Mearsheimer, J.J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. Nueva York: Norton.
- Mercado Jarrín, E. (1981). Bases para una geopolítica peruana. *Geosur*, 19, 3-35.
- Miguel, E. (2004). Tribe or Nation? Nation Building and Public Goods in Kenya versus Tanzania. *World Politics*, 56(3), 327-362.
- Moravcsik, A. (2000). The Origins of Human Rights Regimes: democratic delegation in postwar Europe. *International Organization*, 54(2), 217-252.
- Morgan, C.; N. Bapat & Y. Kobayashi (2014). The Threat and Imposition of Economic Sanctions, 1945-2005. *Conflict Management and Peace Science*, 31(5), 541-558.
- Morgenthau, H. (1978 [1965]). *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Nueva York: Knopf.

- Novak, F. & L. García-Corrochano (2008). El derecho en la tierra, o la importancia del inicio de la frontera terrestre para definir fronteras marítimas. El caso entre el Perú y Chile. *Derecho PUCP*, 61, 193-206.
- ONU – Organización de las Naciones Unidas (1945). Carta de las Naciones Unidas. Capítulo 1: Propósitos y Principios. <http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-i/index.html>
- ONU – Organización de las Naciones Unidas (1967). Resolución 242 del Consejo de Seguridad. [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/242%20\(1967\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/242%20(1967))
- ONU – Organización de las Naciones Unidas (1979). Resolución 446 del Consejo de Seguridad. [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/446%20\(1979\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/446%20(1979))
- ONU – Organización de las Naciones Unidas (2008). Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, los Derechos Humanos, el Terrorismo y la Lucha contra el Terrorismo. Folleto informativo N° 32. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32sp.pdf>
- Pape, R. (2006). *Dying to Win: the Strategic Logic of Suicide Terrorism*. Nueva York: Random House.
- Pape, R. (2010). It's the Occupation, Stupid! *Foreign Policy*, 18 de octubre. <http://foreignpolicy.com/2010/10/18/its-the-occupation-stupid/> [consulta: 7/1/2019]
- Pérez, I. (1996). El realismo y el final de la Guerra fría. *Agenda Internacional*, 3(6), 73-77.
- PICC – Panel Intergubernamental en Cambio Climático (2007). *Cambio climático 2007: Informe de síntesis*. Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ar4_syr_sp.pdf [consulta: 7/6/2019]
- Pickering J. & M. Pecency (2006). Forging Democracy at Gunpoint. *International Studies Quarterly*, 50(3), 539-560.
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1994). *Human Development Report*. Nueva York: Oxford University Press.

- Pollard, A.F. (1923). The Balance of Power. *Journal of the British Institute of International Affairs*, 2(2), 51-64.
- Posen, B. (1984). *The Sources of Military Doctrine, France, Britain and Germany between World Wars*. Ithaca: Cornell University Press.
- Prieto Celi, F. (1996). *Regreso a la democracia. Entrevista biográfica al general Francisco Morales Bermúdez Cerruti, Presidente del Perú (1975-1980)*. Lima: Realidades.
- Prieto Vial, D. (2000). Defensa Chile 2000: una política de defensa para Chile. Comentario del General (R) Alejandro Medina L. *Fuerzas Armadas y Sociedad*, 5(3), 16-20.
- PRIO – Peace Research Institute Oslo (2016). Trends in Armed Conflict 1946-2014. *Center for Security Studies*. <http://www.css.ethz.ch/en/services/digital-library/articles/article.html/196081/pdf> [consulta: 30/11/2018]
- PRIO – Peace Research Institute Oslo (2017). Trends in Armed Conflict 1946-2016. *Center for Security Studies*. <http://www.css.ethz.ch/en/services/digital-library/articles/article.html/a7992888-34fc-44e6-8176-2fcb3aada995/pdf> [consulta: 18/12/2018]
- Public Pool (2018). Subject: Presidential Order Regarding the Proposed Takeover of Qualcomm Incorporated by Broadcom Limited. <https://publicpool.kinja.com/subject-presidential-order-regarding-the-proposed-take-1823714794> [consulta: 14/12/2018]
- Rappeport, A. & C. Kang (2018). US Calls Broadcom's Bid for Qualcomm a National Security Risk. *New York Times*, 6 de marzo. <https://www.nytimes.com/2018/03/06/business/qualcomm-broadcom-cfius.html> [consulta: 14/12/2018]
- Ross, M. (2004). What do we Know about Natural Resources and Civil War? *Journal of Peace Research*, 41(3), 243-252.
- Russett, B. (1993). *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*. Princeton: Princeton University Press.
- Sagan, S.D. (1994). The Perils of Proliferation: Organization Theory, Deterrence Theory, and the Spread of Nuclear Weapons. *International Security*, 18(4), 66-107.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Madrid: Planeta.

- Sapolsky, H.; E. Gholz & A. Kauffmann (2001). Security Lessons from the Cold War. *Foreign Affairs*, 78(4), 77-89.
- Simon, H.A. (1979). Rational Decision Making in Business Organizations. *The American Economic Review*, 69(4), 493-513.
- Sinnott, E.; J. Nash & A. de la Torre (2010). *Natural Resources in Latin America and the Caribbean, Beyond Booms and Busts?* Washington D.C.: The World Bank.
- Smith, A. (2010). *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Snyder, J. (1984). Civil-Military Relations and the Cult of the Offensive, 1914 and 1984. *International Security*, 9(1), 108-146.
- Sodaro, M. (2006). *Política y ciencia política: una introducción*. Madrid: McGraw-Hill.
- Spaniel, W. (2013). International Relations 101: Why Suicide Terrorism? *Game Theory 101*. <http://gametheory101.com/courses/international-relations-101/why-suicide-terrorism/> [consulta: 1/2/2019]
- Staley, E. (1939). *The World Economy in Transition*. Nueva York: Council on Foreign Relations.
- Stanford University (2003). The Free Rider Problem. *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. <https://plato.stanford.edu/entries/free-rider/> [consulta: 22/3/2019]
- Stewart, S. (2015). The Jihadi Trap of Here and Now. *Stratfor*. <https://www.stratfor.com/weekly/jihadist-trap-here-and-now> [consulta: 1/2/2019]
- Sutherland, B. (2011). *Modern Warfare, Intelligence and Deterrence: The Technologies that are Transforming them*. Londres: Wiley.
- Tessler, M. & I. Warriner (2007). Gender, Feminism, Relationships with Survey Data from the Middle East. *World Politics*, 49(2), 250-281.
- Trump, D. (2012). The concept of global warming was created by and for the Chinese in order to make U.S. manufacturing non-competitive. En *Twitter-@realDonaldTrump*. <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/265895292191248385> [consulta: 23/3/2019]
- Tucidides (1986). *Historia de la Guerra del Peloponeso*. Barcelona: Orbis.
- Tzu, Sun (2003). *The Art of War*. San Francisco: Long River.

- Wagner, R.H. (1986). The Theory of Games and the Balance of Power. *World Politics*, 38(4), 546-576.
- Walt, S. (1990). *The Origin of Alliances*. Nueva York: Cornell University Press.
- Walt, S. (2011). Social science and the Libyan adventure. *Foreign Policy*, 24 de marzo. <https://foreignpolicy.com/2011/03/24/social-science-and-the-libyan-adventure/> [consulta: 25/7/2018]
- Walter, B.F. (2011). Conflict Relapse and the Sustainability of Post-Conflict Peace. *World Development Report 2011*. <http://documents.worldbank.org/curated/en/128031468182669586/Conflict-relapse-and-the-sustainability-of-post-conflict-peace> [consulta: 3/6/2019]
- Waltz, K.N. (1979). *Theory of International Politics*. Nueva York: McGraw Hill.
- Waltz, K.N. (1986). Reflections on Theory of International Politics. A Response to my Critics. En Robert Keohanne (ed.), *Neorealism and its Critics* (pp. 322-246). Nueva York: Columbia University Press.
- Waltz, K.N. (2005). El realismo estructural después de la Guerra Fría. En F. Kahhat (comp.), *El poder de las relaciones internacionales. Ensayos escogidos de Kenneth Waltz*. Ciudad de México: CIDE.
- Waltz, K.N. (2012). Why Iran Should Get the Bomb, Nuclear Balancing Would Mean Stability. *Foreign Affairs*, 91(4), 2-5.
- Walzer, M. (2002). Cinco preguntas sobre el terrorismo. *Letras Libres*, IV(45), 26-30.
- White, M. (2012). *El libro negro de la humanidad*. Madrid: Crítica.
- Williams, P.; D. Goldstein & J. Shafritz (1994). *Classic Readings of International Relations*. San Diego: Harcourt Brace & Co.
- Wright, N. & K. Sadjadpour (2014). The Neuroscience Guide to Negotiations with Iran. *The Atlantic*, 14 de enero. <https://www.theatlantic.com/international/archive/2014/01/the-neuroscience-guide-to-negotiations-with-iran/282963/> [consulta: 4/6/2018]
- Yousuf, Z. (2015). Talking to Terrorists: Myth No. 6. *Open Democracy*, 25 de setiembre. <https://www.opendemocracy.net/opensecurity/zahbia-yousuf/%E2%80%98talking-to-terrorists%E2%80%99-myth-no-6> [consulta: 3/6/2019]

- Zakaria, F. (2008). *The Rise of the Rest*. <https://fareedzakaria.com/2008/05/12/the-rise-of-the-rest/> [consulta 3/12/2018]
- Zakaria, F. (2016). Why they Hate us? *Fareed Zakaria GPS - CNN*. <https://www.youtube.com/watch?v=juUzK9ECm8> [consulta: 22/3/2019]
- Zinn, A. (2005). Theory versus Reality: Civil War Onset and Avoidance in Nigeria in 1960. En Paul Collier y Nicholas Sambanis, eds., *Understanding Civil War: Evidence and Analysis. Vol. 1. Africa*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Zucher, M. (2001). The Territorial Integrity Norm: International Boundaries and the Use of Force. *International Organization*, 55(2), 215-250.
- Zurcher, C.; P. Baev & J. Koehler (2005). Civil Wars in the Caucasus. En P. Collier y N. Sambanis (eds.), *Understanding Civil War. Evidence and Analysis*. Washington D.C.: Banco Mundial.

¿Hay más conflictos que hace cinco décadas? ¿Los intereses de los países son los mismos? ¿Las guerras afectan por igual a las mujeres y a los hombres? En esta publicación, que apunta a un público diverso, interesado en los conflictos internacionales, su desarrollo y sus repercusiones, se tratará de resolver estas y otras interrogantes.

Seguridad internacional: una introducción crítica nos acerca a temas como el terrorismo, los conflictos armados, la guerra y otras amenazas a la seguridad de los países, con ejemplos de la Segunda Guerra Mundial, la Guerra Fría, el surgimiento de Al Qaeda, entre otros. El enfoque principal es el de la política internacional, pero también se incorporan perspectivas y aportes de otras disciplinas, como la psicología o la teoría organizacional.



PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

**FONDO
EDITORIAL**

ISBN 978-612-317-511-5



9 786123 175115