

independiente de las presiones internas, y desmitificar las ideas negativas de la población de ambos países para legitimar y garantizar el cumplimiento de leyes migratorias negociadas bilateralmente. Sus recomendaciones sobre cómo lograrlo no están muy detalladas; una de sus limitaciones es que no incluyen sugerencias sobre qué acciones debe tomar el país emisor ni abundan en el análisis de otras alternativas para manejar el problema, como el desarrollo de las instituciones y mecanismos existentes para la protección de los migrantes y el control de la frontera. Actualmente parece poco probable que los Estados Unidos cambien su política migratoria en el corto plazo y la desvinculen del ciclo político-económico. Aún no ha cambiado la realidad que hace que los migrantes sean los chivos expiatorios en periodos de crisis y que la política migratoria de los Estados Unidos responda principalmente a las presiones internas.

Un estudio complejo y profundo como el de Massey, Durand y Malone permite comprender los alcances y límites de los cambios en la relación bilateral a partir de la entrada en vigor del TLCAN, y destaca la multiplicidad de variables e intereses que influyen en la política migratoria. A partir de análisis como éste pueden plantearse nuevas estrategias y propuestas para manejar la situación migratoria de México y los Estados Unidos con una política común. Cabe preguntarse si los cambios que se requieren dependerán de la posición de cada gobierno o de la influencia de los grupos de presión, y si la profundización de los intercambios económicos, comerciales y académicos ahora existentes podrán desvanecer el "humo" que oscurece la discusión de soluciones que reflejen las dos caras de la migración.

ALEXANDRA DÉLANO ALONSO

Barry Buzan y Ole Waever, *Regions and Powers: A Guide to the Global Security Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, 400 pp.

A finales de los años ochenta y principios de los noventa, numerosos estudios acerca de la evolución de la política internacional predijeron que la "regionalización de la seguridad" sería uno de los efectos del fin de la Guerra Fría. Durante la bipolaridad, los conflictos regionales se habían internacionalizado o habían permanecido restringidos y supeditados a la evolución de lo que acontecía entre las dos superpotencias rivales, los Estados Unidos y la Unión Soviética. Con la desintegración de esta última, se vaticinó que las dinámicas regionales en adelante conservarían su carácter autónomo y responderían a circunstancias y desarrollos principalmente

locales. En otras palabras, los presagios anunciaban que el fin de la Guerra Fría incrementaría la autonomía e importancia de los patrones regionales de seguridad.

El deseo de construir teorías sobre el orden y la interdependencia regionales reconoce la necesidad de ampliar la agenda de seguridad de los estados para incluir temas que la definición tradicional de la seguridad, entendida fundamentalmente en términos de amenazas militares externas, no considera. La llamada Escuela de Copenhague agrupa a los partidarios de ampliar la noción de la seguridad, para incorporar en su definición fuentes no militares de amenazas y conflictos, que provienen de otros ámbitos como el ambiental, el social y el económico. *Regions and Powers. A Guide to the Global Security Order* representa, en este sentido, un esfuerzo notable de síntesis teórica, en la que Barry Buzan y Ole Waever resuelven el eterno problema de encontrar el nivel de análisis adecuado para entender el sistema internacional de la posguerra fría. Al combinar en su esquema distintos niveles de análisis, los autores presentan una teoría integral de las relaciones de seguridad entre los estados.

La pregunta central que Buzan y Waever (miembros de la Escuela de Copenhague) se plantean en este libro tiene que ver, fundamentalmente, con el origen de los conflictos entre estados: las amenazas a la seguridad ¿se localizan local, regional o sistémicamente? Para responder este interrogante, los autores se basan en las tres principales perspectivas teóricas de la estructura de la seguridad internacional: el neorrealismo, el globalismo y el regionalismo. Para ellos, el regionalismo está más cerca del neorrealismo que del globalismo (globalización), porque, si bien muchos aspectos de la dinámica regionalista en el mundo son respuestas a la globalización, el atributo de ésta es la desterritorialización, proceso que se contrapone a la esencia y el carácter de la seguridad.

Al centro del estudio de Buzan y Waever se encuentra la noción de los complejos de seguridad regional (CSR), concepto analítico que presentaron en obras anteriores como *People States and Fear* (Buzan, 1991) y *Security: A New Framework for Analysis* (Buzan, Waever y De Wilde, 1997). Un CSR describe un tipo específico de región, unida por problemas de seguridad comunes. Esto es, en el esquema analítico de los autores una región no se define principalmente en términos geográficos, sino que engloba un conjunto de países que son percibidos y que se consideran a sí mismos como políticamente interdependientes.

En *Regions and Powers*, Buzan y Waever ofrecen una versión revisada y ampliada de la teoría de los complejos de seguridad regional. Particularmente, en esta obra se pueden identificar dos novedades relacionadas con la definición de los CSR. De acuerdo con obras anteriores, un complejo de

seguridad regional se definía como “un grupo de estados cuyas inquietudes y percepciones acerca de su seguridad se interrelacionan de manera tan estrecha que sus problemas de seguridad nacional no pueden analizarse o resolverse de manera aislada”. La primera novedad reside en que la definición que proporcionan en este libro sustituye el término “estados” por el de “actores”. Esta modificación no es de poca relevancia, entre otras razones porque enriquece (aunque también complica) el análisis, al incorporar en él actores no estatales. La segunda novedad tiene que ver con la decisión de los autores de incluir en la teoría de los CSR aspectos de identidad, para integrarlos en el análisis de las relaciones de interdependencia regional. Para Buzan y Waever, no es suficiente considerar la distribución del poder para predecir patrones de conflicto: odios y amistades históricas influyen en la formación de la constelación de miedos, amenazas y alianzas que definen a todo CSR.

La importancia de las regiones a la que Buzan y Waever apuntan converge con el argumento de representantes de la escuela estadounidense partidaria de una nueva aproximación teórica a la seguridad, como David A. Lake y Patrick M. Morgan (1997), quienes, echando mano de la teoría de juegos y la política económica, afirman que los complejos de seguridad representan un conjunto de países continuamente afectados por “externa- lidades” que emanan de un área geográfica específica. Prescindiendo de las diferencias en cuanto al peso que una y otra escuela atribuyen a determinadas fuentes y factores de la seguridad, ambas coinciden en insistir en que las regiones afectan el comportamiento de los países y, por tanto, constituyen un nivel de análisis separado.

La parte más original de la nueva obra de Buzan y Waever reside en los estudios de caso que ofrecen para poner a prueba la validez de los CSR. En algunos momentos la aplicación resulta forzada; sin embargo, la manera en que estructuran la obra asegura el orden y la lógica de los fundamentos de su teoría. Con una visión retrospectiva y prospectiva, Buzan y Waever dedican un capítulo distinto a analizar la constelación de seguridad en cada uno de los complejos y subcomplejos regionales del sistema internacional: Asia, Medio Oriente y África, América Latina y Europa. De hecho, el título de este libro no es fortuito: evoca la existencia de cinco regiones y un poder, que definen la estructura sin precedentes del sistema internacional actual. El estudio comparativo permite a los autores elaborar generalizaciones acerca de las regiones, si bien reconocen que los patrones de comportamiento son diferentes entre sí y dependen de las características individuales de cada una.

Paralelamente, los autores presentan la relación o interacción de tipos de Estado y tipos de dinámicas de seguridad, con base en la distinción en-

tre estados fuertes y débiles. Para Buzan y Waever, la debilidad o fortaleza no se definen en términos de poder, sino por el grado de cohesión socio-política entre la sociedad civil y las instituciones de gobierno. En este sentido, África representa el extremo del espectro, con una multiplicidad de estados colapsados.

Los autores ponen especial cuidado en mostrar las fuertes conexiones que llegan a establecerse entre los ámbitos regional e interno. En todas las regiones, sobre todo en las del denominado Tercer Mundo, las amenazas y los conflictos se relacionan estrechamente con el legado colonial, el cual resuena constantemente en sus agendas de seguridad. El argumento de Buzan y Waever recuerda el trabajo de académicos como Mohammed Ayoob (1995), al conceder que el concepto de seguridad para esos países se aplica tanto al Estado (en términos de su territorio y sus instituciones) como a la seguridad de quienes lo representan. En otras palabras, la seguridad-inseguridad de estos países se define en relación con la vulnerabilidad interna del Estado, que amenace con debilitar o bien desintegrar el régimen político y sus estructuras. Esta perspectiva también se vincula estrechamente con la teoría elaborada por K. J. Holsti (1996), la cual integra múltiples niveles de análisis con el fin de subrayar que, en muchos países, las amenazas a los estados, las sociedades y los individuos provienen del interior de las fronteras nacionales; en consecuencia, el fin de la Guerra Fría ha propiciado que lo interno de los estados emerja, se manifieste hacia el exterior y se extienda a la escena regional con mayor facilidad.

El capítulo que los autores dedican a la seguridad en América Latina ayuda a entender por qué el transnacionalismo "a la europea" no ha sido posible en esa región: análogamente a lo que ha ocurrido entre los países árabes del Medio Oriente y el Golfo, las diferencias de condiciones e intereses han sido el principal obstáculo a la integración de los latinoamericanos. Similar o mayor impedimento ha representado la política exterior de los Estados Unidos en ambos casos. El factor de identidad en estas regiones ha sido importante, pero se ha concretado solamente a las ideas, los ideales y los símbolos; la fragmentación en intereses y acciones es la regla que ha marcado la pauta de sus relaciones.

En el esquema teórico de Buzan y Waever, el continente americano no constituye un solo CRS, ya que el norte y el Cono Sur tienen dinámicas distintas y los vínculos entre ambos son asimétricos. A pesar de ello, dos factores integran el denominador común que relaciona a ambos complejos. En primer lugar, los altos grados de violencia política y social indican el carácter de buena parte de los países de América Latina, que amenaza con transformarse en un problema transnacional. Sin embargo, según los autores, el triunfo del liberalismo reduce en esta región la propensión a gue-

rras clásicas entre estados, en contraste con lo que ocurre, por ejemplo, en el subcomplejo de Asia.

El segundo factor tiene que ver con la evolución de la agenda de seguridad de los países latinoamericanos durante y después de la Guerra Fría. Dicha agenda se ha visto fuertemente condicionada por la presencia en el norte del poder hegemónico y, por tanto, por lo que ocurre sistémicamente. En su teoría, los autores integran a los Estados Unidos como un actor externo, no regional, y señalan que, con el fin de la Guerra Fría, los estadounidenses han adoptado una política más consistente hacia América Latina. A diferencia de lo que ocurría durante la bipolaridad, los intereses de los Estados Unidos en esa región dejaron de enfocarse en la seguridad ante amenazas externas para concentrarse en cuestiones sociales y económicas, más influidas por grupos de interés.

Si bien los procesos de democratización y la disminución de la influencia de los militares en la política latinoamericana marcan el periodo posterior a la bipolaridad, la estrategia contra las drogas contribuye a mantener viejas prácticas. Para los autores, el narcotráfico es el tema que ha impedido que se reduzca sustancialmente la presencia del poder estadounidense en la región, por considerarse una amenaza a la seguridad hemisférica. La guerra contra las drogas en Colombia y sus efectos -privatización de los medios de la violencia y desintegración del Estado-, así como el futuro del Mercosur sobresalen como dos cuestiones de gran importancia para la región, en la que Brasil representa el fiel de la balanza, esto es, el poder hegemónico regional que asegura el mantenimiento del *statu quo*. Brasil funge como vínculo entre el subcomplejo andino y el del Cono Sur.

A la cabeza de las regiones, los Estados Unidos se presentan como el ejemplo por excelencia de la ampliación del concepto de seguridad en el escenario de la posguerra fría, si bien dicha extensión se mantiene en el ámbito político-militar. El terrorismo transnacional, los estados paria y las armas de destrucción masiva se perfilan como los temas prioritarios de la agenda de seguridad estadounidense, e integran el centro de la estrategia antimisiles, la cual tendrá importantes consecuencias para la estabilidad mundial.

La mayor aportación de Buzan y Waever es su esfuerzo por tender un puente entre el realismo y el constructivismo. Se trata de una contribución notable, pues no se olvide que la teoría del realismo tradicional no da cabida y, de hecho, se contrapone, a los fundamentos de la teoría constructivista en el estudio de las relaciones internacionales. En *Regions and Powers*, sin embargo, los autores toman los elementos más importantes de ambas aproximaciones y los sintetizan de manera novedosa en la teoría de los CRS. Por un lado, los complejos y subcomplejos regionales que identifican

en su análisis se construyen socialmente, esto es, dependen de las prácticas de seguridad de los actores locales. De hecho, los CRS no son por sí mismos una causa del comportamiento de los estados, sino más bien una estructura que condiciona la acción e interacción de sus unidades, así como la manera en que éstas deciden convertir un hecho en un asunto de seguridad (lo que los autores denominan *securitization process*). Por otro lado, si bien los autores identifican la necesidad de revisar la concepción tradicionalista, estadocéntrica, de la seguridad, son partidarios de una ampliación que solamente se limite a aspectos o condiciones que aumenten las posibilidades de la amenaza y el uso de la fuerza y la coerción. Así, Buzan y Waever implícitamente reconocen que el problema de seguridad de los estados deriva de la estructura anárquica del sistema internacional, y del grado en el que las capacidades materiales de otros países crean amenazas objetivas a la seguridad nacional.

En suma, puede decirse que en *Regions and Powers* Buzan y Waever confirman que la de la seguridad es, ante todo, una definición política: lo que un actor considera una amenaza a su seguridad y la manera en que define su seguridad dependen de las circunstancias así como de las características de ese actor. Este supuesto constituye un dique fundamental a teorías simplistas como las de Samuel Huntington o excesivamente optimistas como la de la paz democrática, destinadas a satisfacer a la audiencia estadounidense.

Cumpliendo con los requisitos de rigor metodológico, estructuración propia de un trabajo científico y uso adecuado de las fuentes, Buzan y Waever muestran que los complejos de seguridad regional se definen esencialmente por los patrones y las prácticas de seguridad. Al poner el acento en el factor regional como la variable independiente de análisis, los autores no rechazan la posibilidad de que, en ocasiones y en distintos grados, la estructura interna o los factores culturales y de identidad de los estados influyan tanto la forma y el uso de la fuerza militar, como el comportamiento externo en general. Sin embargo, el estudio de la seguridad presentado por Buzan y Waever reposa sobre el entendido de que la estructura interna de los estados en la política exterior no puede determinarse hasta que no se considere la naturaleza y el significado del contexto regional del que forman parte.

Por lo anterior, esta obra satisface las expectativas de los internacionistas y de los especialistas de área. Es el suyo, fundamentalmente, un lenguaje descriptivo; su método ofrece la posibilidad de unir y ordenar sistemáticamente el estudio de condiciones internas, relaciones entre unidades, relaciones entre regiones e interacción de dinámicas regionales y poderes globales. Más aún, en medio de la paranoia mundial desatada por

los ataques terroristas del 11 de septiembre y en el contexto de nuevas amenazas y guerras, *Regions and Powers* advierte que, en un mundo dominado por lo regional, la búsqueda de principios universales de política exterior por parte de las grandes potencias, como los Estados Unidos, resulta quimérico y peligroso. Los complejos de seguridad regional poseen dinámicas propias y distintas; su historia, sus características y su realidad deben necesariamente conocerse a fondo e integrarse en toda estrategia de política internacional.

MARTA TAWIL KURI