



18 de septiembre de 2026

Orden y seguridad internacional. Transformaciones históricas y tensiones actuales

Order and International Security: Historical Transformations and Current Tensions

Abstract:

This document analyses the evolution of the concept of security in International Relations by examining its relationship with the transformations of the world order since 1945. Its central argument is that dominant conceptions of security are neither stable nor neutral categories, but historical constructions shaped by the distribution of power, perceived threats, and the ideological frameworks that legitimise each international order. From this perspective, the Cold War consolidated a state-centred and military understanding of security; the post-Cold War period favoured its broadening towards political, economic, social, environmental, and individual dimensions; and the first decades of the twenty-first century reveal a new reordering marked by great-power competition, geoeconomics, and contemporary forms of coercion. The article argues that this evolution does not follow a linear logic, but rather a pendular one, in which traditional, broadened, and critical approaches coexist under changing hierarchies of states' political priority.

Keywords:

International security, world order, balance of power, geopolitics, geoeconomics.

Cómo citar este documento:

LABORIE IGLESIAS, Mario. *Orden y seguridad internacional. Transformaciones históricas y tensiones actuales*. Documento de Opinión IEEE 93/2026.

Introducción. Seguridad y estructura del sistema internacional

El concepto de seguridad ocupa un lugar central en la disciplina de las relaciones internacionales. Sin embargo, pese a su largo recorrido teórico, difícilmente puede considerarse una noción estable o cerrada. En función de las personas, sus ideas, su cultura y sus percepciones de la realidad, el término seguridad adquiere un valor distinto¹.

En todo caso, su significado ha ido evolucionando, en estrecha relación con las transformaciones del orden mundial y, de forma particularmente visible, con las variaciones en el equilibrio de poder que han marcado la historia desde 1945. En otras palabras, ese orden se apoya en determinados valores e ideologías y, a partir de ellos, se considera legítima una forma concreta de seguridad.

La idea de partida de este texto es que existe una manifiesta correlación entre las configuraciones dominantes del sistema internacional y las concepciones de seguridad que tienden a prevalecer en cada etapa histórica. Durante la Guerra Fría, el orden bipolar favoreció una visión relativamente restringida de la seguridad, centrada en el Estado y con un marcado componente militar. Tras el colapso de la Unión Soviética, en cambio, el concepto se amplió hacia dimensiones políticas, económicas, sociales, ambientales e incluso individuales.

Ya en la segunda década del siglo XXI, este panorama empezó de nuevo a transformarse. La erosión de la primacía liberal y el retorno de la competencia entre potencias parecen estar impulsando una nueva redefinición de la seguridad que, en ciertos ámbitos, adopta la forma de un repliegue hacia enfoques más próximos a los del siglo XX.

El argumento central de estas páginas se cimienta sobre dos aproximaciones. Por un lado, se adopta una lectura por etapas históricas —Guerra Fría, posguerra fría y las primeras dos décadas y media del siglo XXI— que permite situar los cambios en perspectiva temporal. Por otro, en cada período, se observa cómo la estructura del orden internacional delimita aquello que se percibe como amenaza existencial frente a lo que se considera un riesgo susceptible de gestión.

¹ LABORIE IGLESIAS, Mario A. *La evolución del concepto de seguridad*. Documento Marco IEEE 5/2011. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa.

Al mismo tiempo, diferentes tradiciones teóricas —el realismo con sus variantes, el institucionalismo liberal o el constructivismo— ofrecen interpretaciones divergentes del concepto de seguridad y, con ello, orientan de manera distinta las respuestas políticas.

Ahora bien, esta relación entre orden y seguridad internacional no puede entenderse en términos estrictamente deterministas. Las concepciones de seguridad no emergen de forma automática a partir de la estructura del sistema internacional, sino que se consolidan a través de procesos políticos, institucionales y también narrativos. Incluso cuando una determinada noción adquiere un predominio relativo, rara vez lo hace de manera excluyente.

Persisten enfoques alternativos, resistencias y reinterpretaciones que se manifiestan tanto en el plano nacional como en el internacional, lo que introduce un mayor grado de complejidad en el objeto de estudio.

La Guerra Fría y la seguridad como supervivencia del Estado

Orden bipolar y estabilidad estructural

El orden internacional surgido tras la Segunda Guerra Mundial se articuló en torno a una estructura bipolar definida por la confrontación entre Estados Unidos y la Unión Soviética. La división del mundo en dos grandes bloques, que eran a la vez ideológicos, económicos, militares y estratégicos, configuró un panorama en el que la preocupación dominante para los Estados —especialmente en Europa y en aquellas regiones convertidas en escenarios indirectos de competencia— giraba en torno a la supervivencia frente a una amenaza percibida como existencial.

La disuasión nuclear y la lógica del equilibrio del terror introdujeron una forma peculiar de estabilidad. La guerra directa entre superpotencias se volvía improbable, pero la posibilidad de una escalada de consecuencias catastróficas permanecía siempre en el horizonte.

En ese contexto, la seguridad tendió a definirse de manera relativamente limitada. Se asociaba, ante todo, a la defensa del territorio, a la acumulación de capacidades militares

y a la pertenencia a alianzas². La propia estabilidad del bipolarismo —su previsibilidad y claridad en la jerarquía de amenazas y riesgos— contribuyó a consolidar esta agenda restringida.

Cuando el adversario está claramente identificado y el conflicto se interpreta en términos cercanos a la suma cero, la seguridad acaba midiéndose en términos de disuasión y credibilidad en el uso de la fuerza. No es que otras dimensiones securitarias desaparecieran por completo, pero quedaban subordinadas a esa lógica dominante que estructuraba la percepción del peligro y la definición de las prioridades políticas de los Estados.

Realismo clásico y neorrealismo. Seguridad y acumulación de poder

El realismo configuró durante la Guerra Fría el principal marco de interpretación de la política internacional, en buena medida porque ofrecía una lectura coherente con la propia estructura del sistema. En la obra de Hans Morgenthau, la política internacional aparece definida como una lucha por el poder, de la que la seguridad constituye una derivación directa. Proteger el interés nacional en un entorno competitivo exige, ante todo, disponer de los recursos necesarios para sostener esa posición, lo que sitúa al poder en el centro del análisis³.

Aún dentro del realismo teórico, la reformulación estructural de Waltz introduce una notable variación. La inseguridad deja de explicarse por las intenciones de los Estados y pasa a entenderse como un producto de la anarquía⁴ y de la distribución de capacidades militares. En esa situación, la «autoayuda» no es una elección por parte de las naciones, sino una consecuencia lógica de la ausencia de una autoridad superior a la que poder recurrir en caso necesario. La acumulación de poder se convierte así en un mecanismo

² La OTAN constituye, sin duda, el ejemplo más significativo. Su creación en 1949 respondió a una indudable lógica estratégica, vinculada a la percepción de la amenaza soviética; pero lo que la distingue no es únicamente su origen, sino el grado de institucionalización que alcanzó y la configuración de una estructura militar integrada. A través de la institucionalización de la denominada Defensa Colectiva un grupo de países de similar ideología se enfrentaban a la amenaza común representada por la URSS.

³ MORGENTHAU, Hans J. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York, Alfred A. Knopf, 1948.

⁴ «Al no existir un gobierno mundial, se generan dinámicas que incentivan la autotutela (o autodefensa) y el egoísmo de los actores colectivos a la hora de alcanzar sus objetivos en la esfera internacional». JORDÁN, Javier. «Enfoques teóricos de los estudios estratégicos», *Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional*, coordinado por Javier Jordán. Madrid, Plaza y Valdes, 2013.

de supervivencia, aunque no siempre garantice resultados estables ni previsibles⁵ y pueda conducir al dilema de seguridad⁶.

La figura de Kissinger, situada entre la reflexión teórica y la práctica política, aporta nuevos términos al debate. Su concepción de la seguridad se vincula estrechamente al equilibrio de poder, no tanto como fórmula abstracta, sino como instrumento para contener la incertidumbre estratégica y canalizar la competencia entre grandes potencias. El orden, en este sentido, no elimina el conflicto, pero sí aspira a hacerlo manejable⁷.

Pese a las diferencias, estos autores realistas comparten el supuesto de que la seguridad se trata, en última instancia, de un problema de política de poder en el que la dimensión militar —incluida la nuclear— actúa como referencia última de credibilidad del Estado a la hora de defender sus intereses nacionales.

De este marco se deriva una concepción de la seguridad de carácter restrictivo, centrada en los Estados y orientada, fundamentalmente, a la gestión de amenazas militares. Los países confían en el poder militar para contrarrestar esas amenazas que surgen de la fuerza armada de otros Estados⁸.

De esta forma, la seguridad se identifica con la preservación de la soberanía frente a la coerción externa, mientras que otras dimensiones, como la económica o la social, quedan subordinadas. No desaparecen del análisis, pero tienden a interpretarse como instrumentos al servicio del poder duro. Esta preeminencia conceptual de lo militar y de la defensa nacional respondía claramente a un entorno internacional que priorizaba las amenazas en términos compatibles con ese enfoque.

En este punto, es necesario señalar que la creación de las Naciones Unidas supuso una cierta superación de la noción tradicional de seguridad nacional al incorporar a su agenda aspectos no militares, dando lugar al concepto de seguridad colectiva. Además de

⁵ WALTZ, Kenneth N. *Theory of International Politics*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1979.

⁶ El dilema de seguridad describe la situación estructural propia de un sistema internacional anárquico en la que las medidas adoptadas por un Estado para incrementar su seguridad —como el refuerzo militar, la modernización doctrinal o la formación de alianzas— son percibidas por otros como potencialmente amenazadores, induciéndoles a responder de manera similar. El resultado puede ser desconfianza, competencia y escalada no deseada, incluso cuando ninguna de las partes persigue fines ofensivos. JERVIS, Robert. «Cooperation under the Security Dilemma», *World Politics* 30 (2). 1978, pp. 167-214.

⁷ KISSINGER, Henry. *A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace, 1812-1822*. Boston, Houghton Mifflin // Kissinger, Henry. 1994. *Diplomacy*. New York, Simon & Schuster, 1957.

⁸ LABORIE. *Op. cit.*, 2011.

prohibir el uso de la fuerza como medio para proteger los intereses nacionales, la ONU reclama el respeto al derecho internacional, impulsa el desarrollo económico y social a largo plazo y vela por la defensa de los derechos fundamentales.

En este sentido, desde su fundación, la ONU ha adoptado una agenda de seguridad ampliada que busca garantizar la paz y la estabilidad mundial mediante la utilización de una amplia gama de instrumentos.

El fin de la Guerra Fría y la expansión del concepto de seguridad

Unipolaridad, globalización y reordenación de prioridades

El final de la Guerra Fría y la subsiguiente desaparición de la Unión Soviética alteraron de forma profunda la estructura del sistema internacional y abrieron un período caracterizado por la hegemonía unipolar estadounidense. Al patente desequilibrio del poder mundial en favor de Occidente se sumaron expectativas de un supuesto «fin de la historia» y de convergencia hacia un orden liberal global que, con el paso del tiempo, se revelaron mucho más problemáticas de lo que inicialmente se había asumido.

En este nuevo contexto estratégico, la posibilidad de una guerra entre Estados que pusiera en riesgo el orden mundial pareció disminuir de forma considerable, lo que permitió un cambio tanto político como teórico en la manera de identificar las principales amenazas. Sin desaparecer, el clásico dilema de seguridad perdió gran parte de su protagonismo, lo que permitió que otros riesgos, de distinta naturaleza, ganaran visibilidad.

Así, comenzaron a adquirir relevancia vulnerabilidades que no encajaban en el marco estratégico de las décadas anteriores. La fragilidad de algunos Estados, los conflictos internos, la proliferación nuclear, el crimen organizado o las crisis sanitarias, junto con factores como la desigualdad o el deterioro ambiental, pasaron a formar parte de la agenda de seguridad. Este cambio no fue únicamente empírico, sino que también implicó una transformación conceptual que desplazó el foco desde la defensa nacional hacia la estabilidad del orden interno de los países y la gestión de interdependencias que, como consecuencia de la aceleración de la globalización, se hicieron cada vez más complejas.

Institucionalismo liberal, multilateralismo y seguridad cooperativa

El institucionalismo liberal contribuyó a dotar de coherencia teórica a esta ampliación del concepto de seguridad. Frente a la idea de que la anarquía impone una lógica inevitable de competencia entre potencias, autores como Keohane subrayaron que la cooperación puede sostenerse mediante instituciones, normas y regímenes que reducen la incertidumbre y facilitan la coordinación entre Estados⁹. Para Ikenberry, las instituciones internacionales, creadas como instrumentos del multilateralismo, pretenden establecer normas globalmente aceptadas para las relaciones y la resolución de conflictos de carácter político, económico o de seguridad¹⁰.

Con la idea de la interdependencia compleja se comienza a cuestionar la primacía exclusiva de lo militar. La vulnerabilidad ya no se entendía únicamente en términos de amenaza directa, sino también como resultado de la creciente inclusión de los países en redes económicas, tecnológicas y financieras que generan nuevas formas de interrelación. De esta manera, el poder no depende únicamente de la fuerza, sino también de la capacidad para gestionar asimetrías de dependencia e influir en las reglas e instituciones que ordenan la cooperación internacional¹¹.

En la práctica, este enfoque se tradujo en la expansión del número y alcance de las operaciones de mantenimiento de la paz, en el desarrollo de marcos de seguridad cooperativa¹², la consolidación del multilateralismo¹³ y el fortalecimiento de la agenda de gobernanza global. Aunque la coerción¹⁴ y los instrumentos de poder tradicionales no desaparecieron, se apuntaba a una ampliación y profundización de la noción de

⁹ KEOHANE, Robert O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ, Princeton University Press, 1984.

¹⁰ IKENBERRY, G. J. «The future of the Liberal World Order», *Foreign Affairs*. May/junio 2011.

¹¹ KEOHANE, Robert O., and NYE, Joseph S. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston, Little, Brown, 1977.

¹² La seguridad cooperativa se entiende como un enfoque de la seguridad internacional que busca reducir la desconfianza y prevenir conflictos mediante la transparencia, la confianza mutua, las normas compartidas y la cooperación institucionalizada entre Estados, partiendo de la premisa de que la seguridad de unos puede reforzar la de otros a través de mecanismos recíprocos e inclusivos. CARTER, Ashton B., PERRY, William J. and STEINBRUNER, John D. *A New Concept of Cooperative Security*. Washington, DC, Brookings Institution, 1992.

¹³ El multilateralismo implica el «respeto a un sistema compartido de normas y valores» que «facilitan por principio la cooperación». International Day of Multilateralism and Diplomacy for Peace, United Nations, 2018.

¹⁴ La coerción se puede considerar como un tipo específico de estrategia, en la que la intención es usar amenazas para presionar a otro actor para que haga algo en contra de su voluntad (coacción activa o en inglés *compellence*) o para que no haga algo que había planeado hacer (disuasión). FREEDMAN, Lawrence, and RAGHAVAN, Srinath. *Coercion*. In *Security Studies: An Introduction*, edited by Paul D. Williams, 206-20. London, Routledge, 2008.

seguridad que incluía el ordenamiento y la gestión de un entorno internacional cada vez más interconectado y de mayor complejidad.

La Escuela de Copenhague, constructivismo y seguridad humana

La ampliación del concepto de seguridad encontró una formulación más notoria en la Escuela de Copenhague, que propuso estudiar la seguridad prestando atención al modo por el cual ciertos asuntos pasan a presentarse como amenazas para los países. De esta forma, la «securitización» puede entenderse como el proceso mediante el cual un problema es situado en el terreno de la excepción, haciendo posibles respuestas que en condiciones normales serían más difíciles de aceptar¹⁵.

Con este mismo enfoque, la «desecuritización» hace referencia al proceso contrario, es decir, al retorno de esos asuntos al ámbito de la política ordinaria, donde pueden ser discutidos y gestionados sin recurrir constantemente a medidas extraordinarias^{16,17}.

En paralelo, los estudios para la paz adquirieron un desarrollo significativo y contribuyeron a profundizar la acepción de seguridad, al insistir en que esta no debía entenderse solo como ausencia de guerra, sino también como la creación de condiciones sociales y políticas capaces de sostener una paz más estable y duradera, en una línea cercana a la conocida distinción entre paz negativa y paz positiva¹⁸ formulada por Johan Galtung.

En ese mismo contexto, la seguridad humana introdujo una transformación esencial al situar a las personas, y no únicamente al Estado, en el centro del análisis, ampliando así el concepto hacia cuestiones relacionadas con la vulnerabilidad social, la precariedad económica o las condiciones de vida.

¹⁵ WÆVER, Ole. «Securitization and Desecuritization», *On Security*, edited by Ronnie D. Lipschutz, 46-87. New York, Columbia University Press, 1995.

¹⁶ BUZAN, Barry, WÆVER, Ole and WILDE, Jaap de. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, CO, Lynne Rienner, 1998.

¹⁷ HANSEN, Lene. «Reconstructing Desecuritisation: The Normative-Political in the Copenhagen School and Directions for How to Apply It», *Review of International Studies* 38 (3). 2012, pp. 525-46.

¹⁸ La paz negativa es la ausencia de violencia directa, como la guerra. La paz positiva va más allá: implica justicia social, derechos, igualdad y condiciones de vida dignas. No basta con que no haya conflicto armado, también deben desaparecer las causas profundas de la violencia. GALTUNG, Johan. «Violence, Peace, and Peace Research», *Journal of Peace Research* 6 (3). 1969, pp. 167-91.

Esta evolución terminó proyectándose también sobre el terreno de la práctica política internacional, como se demostró con la formulación del principio de la Responsabilidad de Proteger¹⁹.

Todo ello puede situarse en relación con la expansión de las teorías del constructivismo social, que defienden que la seguridad no depende únicamente de factores materiales o de la distribución del poder, sino también de ideas, normas, identidades y significados compartidos.

Desde su perspectiva clásica, la seguridad aparece como una realidad socialmente construida y, por ello mismo, susceptible de transformación si cambian las percepciones, las expectativas y las prácticas de los actores²⁰. Para Soriano²¹, «el constructivismo ha demostrado ser útil para analizar la política internacional contemporánea, en especial en contextos marcados por disputas en torno a valores, identidades y narrativas».

Ahora bien, pese al entorno favorable, ni la (des)securitización ni la seguridad humana ni tampoco el constructivismo lograron sustituir por completo las concepciones más tradicionales de la seguridad.

Desde sus primeras formulaciones, estas perspectivas suscitaron objeciones dentro del propio campo de los estudios de seguridad, especialmente entre autores próximos a enfoques tradicionales, que advirtieron del riesgo de diluir el concepto hasta hacer más difícil la identificación de amenazas prioritarias²².

En el fondo, el problema era que cuanto más se dilata la idea de seguridad, más difícil resulta distinguir qué peligros deben considerarse realmente objetos de seguridad nacional. Esta tensión sigue presente en la actualidad.

¹⁹ Principio según el cual cada Estado debe proteger a su población frente a crímenes graves, como el genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes de lesa humanidad. Si no puede o no quiere hacerlo, la comunidad internacional puede actuar, de forma preferente por medios diplomáticos, humanitarios y, en último término, coercitivos. United Nations Development Programme. 1994. Human Development Report 1994. New York, Oxford University Press for the United Nations Development Programme // International Commission on Intervention and State Sovereignty. 2001. The Responsibility to Protect. Ottawa: International Development Research Centre.

²⁰ WENDT, Alexander. «Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics», *International Organization* 46 (2). 1992, pp. 391-425.

²¹ SORIANO GATICA, Juan Pablo. «Teorías de las relaciones internacionales en la era de la competencia global», en PALOMARES, G. & LABORIE, M. (coords.) *Manual de seguridad internacional*. Madrid, Tecnos, 2025.

²² Por ejemplo, Stephen M. Walt advirtió que ampliar la seguridad hasta incluir fenómenos como enfermedades, drogas o riesgos medioambientales podía «destruir la coherencia intelectual» del campo de los estudios de seguridad. WALT, Stephen M. «The Renaissance of Security Studies», *International Studies Quarterly* 35 (2). 1991, 211-39.

Ampliar el concepto permite reflejar mejor la complejidad del entorno internacional, pero también obliga a decidir qué cuestiones exigen una atención preferente y cuáles deben permanecer fuera de ese marco.

La primera década del siglo XXI. «Nuevos» riesgos e hibridación de la seguridad

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 marcaron un nuevo punto de inflexión en la concepción de la seguridad. No porque introdujeran formas nuevas de violencia, sino porque reubicaron la violencia organizada en el centro de la agenda de seguridad, aunque bajo registros bien distintos a los de la guerra clásica entre Estados. El terrorismo transnacional, las respuestas militares que se desplegaron a continuación y el reforzamiento de los dispositivos de seguridad interna pusieron de manifiesto una cierta ambivalencia.

Por un lado, la agenda de seguridad se vuelve a ampliar hacia cuestiones que hasta entonces habían ocupado un lugar secundario —finanzas ilícitas, procesos de radicalización o peligros que escapaban al control de los Estados—. Al mismo tiempo, la práctica política seguía activando respuestas coercitivas bien conocidas.

De este modo, la seguridad pasó a configurarse como un terreno híbrido, en el que convivían, no siempre de manera coherente, medidas contrterroristas a escala mundial, planteamientos ligados a la cooperación internacional y la idea de situar al ser humano como principal referente de la seguridad. Las operaciones de *state-building*²³, que intentaron integrar estos tres niveles de actuación acabaron fracasando de forma rotunda.

En paralelo, la globalización fue revelando con mayor nitidez su dimensión más desfavorable. La crisis financiera global (2007-2010), las disrupciones en las cadenas de

²³ Se tratan de intervenciones dirigidas a reconstruir o fortalecer las instituciones básicas de un Estado cuando este es débil, ha colapsado o emerge de un conflicto armado. Se las vincula con la recuperación de capacidades estatales mínimas (provisión de seguridad, autoridad administrativa, prestación de bienes públicos, funcionamiento del sistema judicial o consolidación de una autoridad política legítima). Su objetivo no se limita a estabilizar el territorio, sino que busca crear una autoridad capaz de mantener el orden, hacer cumplir la ley, prestar servicios esenciales y gobernar de forma mínimamente estable. Estas operaciones suelen incluir reformas administrativas, judiciales, policiales y políticas, así como programas de reforma del sector de seguridad y fortalecimiento del Estado de derecho, aunque es preciso advertir que dichos procesos plantean dilemas persistentes de legitimidad, dependencia externa, secuenciación institucional y apropiación local. FUKUYAMA, F. *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Cornell University Press, 2004.

suministro o el impacto creciente del cambio climático contribuyeron a consolidar la percepción de que el riesgo ya no podía entenderse únicamente en términos estatales o militares. En estas circunstancias, la necesidad de adoptar un concepto de seguridad integral se consolidó como una narrativa que permitía describir desafíos estructurales de alcance global.

Sin embargo, a medida que las dinámicas desestabilizadoras se intensificaron, también creció la contestación social y política en torno a sus efectos. Con ello, la globalización empezó a ser cuestionada en Occidente, donde ciertas capas sociales se sentían —y aún se sienten— perjudicadas por los procesos liberalizadores propios de la mundialización de mercados y finanzas.

Ello añadió una nueva fuente de tensión a la forma en que las amenazas a la seguridad fueron interpretadas y gestionadas por los distintos países. Por esta razón, la orientación ideológica de los gobiernos pasó a desempeñar un papel fundamental en la manera de definir e impulsar sus acciones de política exterior. En otras palabras, la tradicional línea que separaba la política doméstica de la exterior empezó a difuminarse a golpe de ideología.

Retorno de la geopolítica y reconfiguración de la seguridad

Transformaciones del equilibrio de poder y erosión del orden liberal

A partir de la década de 2010, comienza a hacerse evidente que el momento unipolar de EE. UU. presenta signos claros de agotamiento. El ascenso de China, el comportamiento revisionista de Rusia y la creciente importancia del Indopacífico reintroducen la competencia estratégica como eje fundamental del sistema internacional. Esta transición no se produce de manera abrupta, pero sí lo suficientemente patente como para cuestionar algunas de las premisas que habían dominado el período posterior a la Guerra Fría.

La crisis económica y financiera de finales de aquella década contribuyó de forma decisiva a este proceso, no solo por su profundidad —la mayor en casi un siglo—, sino porque puso de relieve la fragilidad sistémica del capitalismo global, que hasta entonces

había permanecido aparentemente oculta. La incapacidad del sistema para gestionar el riesgo, el deterioro de la confianza en las instituciones internacionales y el impacto generalizado sobre la fortaleza de los Estados, con la eurozona al borde de la ruptura, configuraron un escenario que iba más allá de una mera perturbación coyuntural.

«Vista en perspectiva, esta crisis socavó los fundamentos del capitalismo mundial, puso de manifiesto la incapacidad de los bancos para gestionar los riesgos, disminuyó la confianza en las instituciones internacionales, debilitó a todos los Estados sin excepción y casi quebró la eurozona. Además, desempeñó un papel fundamental en las mal llamadas Primaveras Árabes, el conflicto de Ucrania, el Brexit y la [primera] elección de Donald Trump como presidente de Estados Unidos»²⁴.

El sistema de relaciones amparado por Occidente, que había dominado los asuntos internacionales durante las últimas siete décadas, se empieza a fragmentar bajo la presión de tensiones económicas estructurales, el crecimiento del tribalismo político y del nacionalismo, y una pérdida general de confianza en las instituciones internacionales y nacionales. En otras palabras, «es posible que el orden mundial liberal establecido tras la Segunda Guerra Mundial esté llegando a su fin»²⁵.

De esta manera, la unipolaridad de Estados Unidos fue debilitándose poco a poco, lo que favoreció la aparición de un sistema internacional cada vez más multipolar. En este contexto, la anexión de Crimea por parte de Rusia en 2014 mostró que Moscú ya no se sentía condicionado, como años antes, por la capacidad de disuasión estadounidense.

Todo ello refleja un nuevo cambio en el equilibrio del poder mundial, marcado por la pérdida de peso relativo de Estados Unidos y por el mayor protagonismo de otras potencias en la política internacional.

Este escenario estratégico aparece claramente reflejado en la *Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos* (NSS) de 2017, publicada durante la primera presidencia de Donald Trump. El documento asumía de forma explícita que el contexto internacional estaba cambiando y que la competencia entre grandes potencias volvía a ocupar un lugar central.

²⁴ LABORIE IGLESIAS, Mario A. *Desglobalización y pandemia global*. Documento de Opinión iEEE 28/2020. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2020.

²⁵ KAGAN, Robert. «The Twilight of the Liberal World Order», *Brookings*, January 24, 2017.

En ese sentido, señalaba que los desafíos a los que se enfrentaba Estados Unidos no eran algo pasajero, sino problemas de carácter duradero conectados entre sí, que exigían una atención constante y un compromiso nacional sostenido. Además, la estrategia identificaba a China y Rusia como los principales competidores de Estados Unidos, al considerar que ambos países cuestionaban su poder, su influencia y sus intereses.

Es decir, la NSS 2017 presentaba a esos dos países como potencias rivales que trataban de impulsar un orden internacional contrario a los valores y objetivos estadounidenses²⁶. El multipolarismo había regresado.

A mediados de la década pasada, Kissinger²⁷ interpretaba la evolución del orden internacional como una transición de largo alcance marcada por una creciente interdependencia entre los actores y, al mismo tiempo, por una menor cohesión política entre ellos.

El antiguo equilibrio occidental ya no bastaba para ordenar la política global. En ese marco, el ascenso de China debía interpretarse en una doble dimensión: primero, como un desafío estratégico al orden existente y, segundo, como el retorno de una civilización que, históricamente, se ha concebido a sí misma como centro de un orden jerárquico.

La estabilidad de alcance global exigía un equilibrio de poder, diplomacia flexible y respeto a las distintas concepciones históricas del orden, evitando imponer modelos presuntamente universales²⁸.

El orden mundial actual. Geopolítica y la desilusión del liberalismo occidental

La retirada de Estados Unidos y sus aliados de Afganistán en 2021 tuvo un importante impacto geopolítico, ya que simbolizó el fracaso de un prolongado proyecto intervencionista occidental, dirigido a la «construcción de naciones» —nation/state-

²⁶ THE WHITE HOUSE. *National Security Strategy of the United States of America*. Washington, DC, The White House, 2017.

²⁷ KISSINGER, Henry. *Orden mundial. Reflexiones sobre el carácter de las naciones y el curso de la historia*. Barcelona, Debate, 2016.

²⁸ El *Munich Security Report de 2020* ya diagnosticaba que el mundo avanzaba hacia una progresiva desoccidentalización, en la medida en que disminuía el poder relativo de Occidente y sus valores liberales perdían cohesión interna y capacidad de proyección externa. Democracia, derechos humanos y Estado de derecho no desaparecen, pero dejan de operar como principios universales indiscutidos y pasan a competir con otros modelos de orden político e internacional. *Munich Security Report 2020*. Westlessness, Munich Security Conference.

building—. También, evidenció los límites del poder militar para crear un orden político estable y reforzó la percepción de que Washington pretendía focalizarse en la competencia entre grandes potencias desentendiéndose, en lo posible, de conflictos periféricos.

Además, hizo patente la enorme dependencia estratégica europea respecto a Estados Unidos y abrió más espacio de maniobra a actores regionales como Rusia, China e, incluso, Irán²⁹.

Desde el punto de vista diplomático, la posibilidad de articular un multilateralismo reforzado —anclado en el espacio europeo mediante la ampliación de la Unión Europea y la consolidación de la OTAN— quedó, sin embargo, parcialmente desactivada por la reemergencia del nacionalismo. Estas condiciones se reflejaron tanto en Estados vinculados a la antigua órbita soviética —como los Balcanes, Hungría o Eslovaquia— como en diversas regiones de Europa occidental —Cataluña, Escocia o el Piamonte—, a lo que se suma, en un plano distinto pero convergente, la ruptura que supuso el Brexit.

Esta evolución fue calificada por Bruno Tertrais como la «venganza de la historia». Con ello, aludía al repliegue identitario que experimentan numerosas sociedades como reacción al desencanto de amplios sectores ante los efectos de la modernización y al resentimiento generado por la globalización³⁰.

La invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022 introduce, en el caso europeo, un elemento de aceleración geoestratégica definitivo. La guerra convencional de alta intensidad reaparece con una violencia que muchos consideraban improbable, al tiempo que las prioridades securitarias se reorganizan nuevamente en torno a la disuasión, la defensa y la resiliencia estratégica³¹.

Con este panorama, la *Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos*³² (NSS) de 2025 revela ciertas cuestiones de interés. Más que una simple actualización programática, refleja un desplazamiento en la forma en que la principal potencia del

²⁹ ZIEGLER, Charles E. «Filling the Void Left by Great-Power Retrenchment: Russia, Central Asia, and the U.S. Withdrawal from Afghanistan», *Texas National Security Review* 7 (4). 2024.

³⁰ TERTRAIS, Bruno. «The Revenge of History», *The Washington Quarterly* 38 (4). 2015, pp. 7-18.

³¹ GENINI, Davide. «How the War in Ukraine Has Transformed the EU's Common Foreign and Security Policy», *Yearbook of European Law*. 2025.

³² THE WHITE HOUSE. *National Security Strategy of the United States of America*. Washington, DC, The White House, 2025.

sistema internacional entiende su posición y sus intereses. Estados Unidos, tradicionalmente identificado con la promoción del orden liberal basado en normas, adopta una orientación más explícitamente geopolítica, lo que introduce una cierta discontinuidad con etapas y gobiernos anteriores, incluso del mismo signo político.

La última estrategia de seguridad estadounidense reubica la competencia por el poder en el centro de la acción exterior y formula, de manera más o menos evidente, una crítica a las orientaciones precedentes. Se cuestiona la vinculación a determinadas instituciones y acuerdos internacionales y se señala el impacto negativo que ciertos enfoques transnacionales y globalistas habrían tenido sobre la soberanía del Estado.

Sin necesidad de asumir plenamente este diagnóstico, resulta difícil ignorar que apunta a una redefinición de prioridades que trasciende el caso estadounidense.

Así, puede entenderse que la Unión Europea haya relanzado su pretendida «autonomía estratégica» y reactive el debate sobre la «Unión de la defensa» al constatar que el entorno europeo se ha vuelto más inseguro y que su dependencia de capacidades estadounidenses constituye una vulnerabilidad esencial. Bruselas insiste en reforzar su facultad de decisión, su base tecnológico-industrial y su preparación militar, aunque, al menos temporalmente, como complemento y no sustitución de la OTAN³³.

En consecuencia, el momento actual apenas puede reducirse a una crisis pasajera. Más bien, sugiere la apertura de un proceso de transformación de carácter estructural, en el que el orden normativo liberal deja de funcionar como marco incuestionado de referencia. Actores como China y Rusia, junto con el propio Estados Unidos, parecen menos interesados en proteger dicho orden que en reinterpretarlo o, en determinados aspectos, disputarlo abiertamente³⁴.

Así, el multilateralismo pierde parte de su vocación universal y tiende a adoptar una forma más hegemónica, limitada a aquellos actores dispuestos a aceptar los términos fijados

³³ EUROPEAN COMMISSION. *White Paper for European Defence – Readiness 2030*. Brussels, European Commission, 2025.

³⁴ El *Munich Security Report 2026* interpreta esta evolución como una fase de política de demolición, en la que el orden internacional posterior a 1945, construido bajo liderazgo estadounidense, deja de ser objeto de reforma gradual y pasa a cuestionarse desde dentro y desde fuera. El resultado no es una sustitución ordenada del sistema existente, sino un escenario más transaccional, menos normativo y más expuesto a esferas de influencia regionales, donde las reglas universales ceden terreno frente a acuerdos de poder entre grandes potencias. *Munich Security Report 2026*. Munich Security Conference, 2026.

por las grandes potencias. Se trata de una cooperación bajo liderazgos dominantes, cuya eficacia reside en transformar el poder en reglas.

Con todo, el debilitamiento de la gobernanza internacional ha favorecido la aparición de arreglos institucionales más fragmentados y competitivos, como el G7, los BRICS+ o el G20, que funcionan cada vez más como foros informales de concertación entre potencias³⁵.

Conviene precisar que, aunque el presente análisis se centra en la experiencia euroatlántica —por razones históricas evidentes—, ello no implica asumir trayectorias homogéneas a escala global. En otras regiones, las concepciones de seguridad han seguido ritmos y rumbos distintos, aun cuando hayan estado condicionadas, en mayor o menor medida, por la prolongada centralidad occidental³⁶.

Desde una perspectiva próxima al realismo ofensivo, la reaparición de la competencia entre grandes potencias no resulta nada sorprendente. Más bien confirmaría que el sistema internacional continúa incentivando la acumulación de poder y la búsqueda de ventajas relativas. En este sentido, las expectativas de estabilización liberal tras el final de la Guerra Fría habrían subestimado la persistencia de dinámicas competitivas y el carácter conflictivo de la anarquía internacional³⁷.

¿Hacia un repliegue conceptual?

Ante la situación descrita en el apartado anterior, la ampliación y profundización del concepto de seguridad, manifiestas desde finales del pasado siglo, podrían interpretarse más como el producto de un momento histórico específico, marcado por la hegemonía estadounidense, que como una evolución irreversible.

³⁵ STEPHEN, M. D. «The Diffusion of Global Power and the Decline of Global Governance», *Ethics & International Affairs* 39, n.º 2. 2025.

³⁶ Desde la perspectiva de la República Popular China, la seguridad internacional se entiende como un orden estable que debe proteger los intereses nacionales, la soberanía, la seguridad del Estado-partido y la continuidad del desarrollo económico. Todo ello se orienta a asegurar un entorno internacional favorable al llamado rejuvenecimiento nacional, mediante el uso combinado de instrumentos diplomáticos, tecnológicos, económicos y militares dentro de una concepción de seguridad integral y seguridad común. LABORIE IGLESIAS, Mario. *La visión estratégica de la República Popular China en la nueva era: análisis del Libro Blanco sobre Seguridad Nacional 2025*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). 6 de octubre de 2025.

³⁷ MEARSHEIMER, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York, W. W. Norton, 2001.

De esta manera, la cuestión primordial no sería si la seguridad regresa a su acepción más restringida, sino en qué medida el nuevo contexto internacional está alterando la jerarquía de prioridades de los asuntos. Todo parece indicar que determinadas dimensiones —particularmente las militares, tecnológicas y económicas— recuperan centralidad, sin que ello implique la desaparición de enfoques más amplios.

Es decir, ese posible repliegue conceptual y político no significa un retorno lineal al paradigma de la Guerra Fría. Más bien se configura como un proceso de reordenación en el que distintas dimensiones de la seguridad coexisten, aunque con pesos relativos cambiantes. La clave residiría en la forma en que se redefine su relevancia en función de percepciones de riesgo que son, en última instancia, histórica, política y culturalmente aceptadas.

En un entorno caracterizado por la competición tecnológica, las tensiones en las cadenas de suministro y una rivalidad estratégica mucho más asertiva, la seguridad tiende a articularse en torno a tres evoluciones que progresan de manera desincronizada. Por un lado, se observa una recentralización de la defensa y la disuasión; por otro, una creciente securitización de las interdependencias económicas y tecnológicas; y, finalmente, una subordinación selectiva de las agendas de seguridad ampliada a prioridades de carácter geopolítico. No obstante, el alcance y la estabilidad de este proceso continúan siendo objeto de debate —y de pugna ideológica—.

La guerra de Ucrania ha actuado, en muchos sentidos, como una suerte de corrector para los supuestos que dominaron el período unipolar en Europa. El *Concepto Estratégico de la OTAN de 2022* no introduce esta inflexión de manera abrupta, pero sí la fija con claridad al devolver a la disuasión y a la defensa colectiva al núcleo del mandato aliado. Aunque el documento mantiene referencias a las amenazas de carácter transversal, como el terrorismo, lo relevante es que sitúa nuevamente la seguridad militar en una posición central³⁸.

En paralelo, una parte significativa de la literatura reciente sobre la evolución de la política exterior y de seguridad de la Unión Europea coincide en señalar que la invasión rusa ha reactivado dinámicas más próximas a la lógica del poder, con efectos visibles

³⁸ NATO. *NATO 2022 Strategic Concept*. Brussels, NATO, 2022.

tanto en los roles como en los instrumentos disponibles³⁹. De esta forma, el caso ucraniano no cierra la agenda de seguridad ampliada, pero sí reordena sus prioridades, restituyendo un sustrato más «duro» sobre el que descansa el resto.

Este reajuste no se limita al plano estrictamente militar. Se advierte también en la manera en que la interdependencia ha pasado a ser concebida como un vector de vulnerabilidad y, al mismo tiempo, como un instrumento potencial de poder. La noción de interdependencia armada resulta particularmente útil para captar este cambio⁴⁰.

Los desarrollos más recientes de este enfoque, en especial aquellos que incorporan la creciente bipolarización tecnológica —pugna entre EE. UU. y China por el dominio de las tecnologías emergentes y disruptivas⁴¹—, apuntan a una tendencia más amplia hacia la politización de la arquitectura de la globalización⁴². Sin que ello suponga un retorno a los esquemas de la Guerra Fría, sí se percibe una aproximación a una lógica más restringida de la seguridad, en la que autonomía, control y resiliencia adquieren un significado más próximo al de condiciones de supervivencia estratégica.

Uno de los ámbitos donde esta transformación se hace más visible es el de la denominada seguridad económica y la geoeconomía⁴³, cuyo peso en la agenda europea ha aumentado en los últimos años. El Parlamento Europeo ha comenzado a desarrollar marcos analíticos específicos para evaluar la estrategia impulsada por la Comisión, en respuesta a riesgos asociados a dependencias críticas, tecnologías de doble uso o prácticas de coerción económica⁴⁴.

³⁹ *Op. cit.* Genini, 2025 // KARJALAINEN, Tyyne, and SIDDI, Marco. «From Role Change to Policy Change: EU Member States and Change in EU Foreign Policy after Russia's Invasion of Ukraine», *Journal of European Integration*. 2025.

⁴⁰ Farrell y Newman conceptualizan la interdependencia armada como la capacidad de los Estados que controlan nodos de redes globales para convertir asimetrías estructurales de dependencia en mecanismos de vigilancia y coerción, transformando así la conectividad económica en un recurso de poder estratégico (Farrell y Newman 2019, 45-46).

⁴¹ En el ámbito de la seguridad y la defensa, se habla con frecuencia de tecnologías emergentes y disruptivas para referirse a aquellas innovaciones —inteligencia artificial, computación cuántica o sistemas autónomos— que tienen el potencial de transformar profundamente las capacidades militares (Laborie, 2026: 225).

⁴² LEHDONVIRTA, Vili, WU, Boxi and HAWKINS, Zoe. «Weaponised Interdependence in a Bipolar World: How Economic Forces and Security Interests Shape the Global Reach of US and Chinese Cloud Data Centres», *Review of International Political Economy* 32 (5). 2025, pp. 1442-67.

⁴³ La geoeconomía alude al empleo deliberado de instrumentos económicos, financieros y tecnológicos como herramientas de poder estatal orientadas a obtener objetivos geopolíticos, modificar el cálculo estratégico de terceros y reforzar posiciones relativas de poder sin necesidad de recurrir al uso directo de la fuerza militar. BLACKWILL, Robert D., and HARRIS, Jennifer M. *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge, MA, Harvard University Press, 2016.

⁴⁴ PARLAMENTO EUROPEO. *European Economic Security: Current Practices and Further Development*. Brussels, Directorate-General for External Policies of the Union, Policy Department, 2024.

De igual manera, algunos análisis sugieren una mayor determinación de la Unión en la protección de sectores clave y en la gestión de vulnerabilidades en las cadenas de suministro⁴⁵. Este movimiento no implica un abandono de la dimensión normativa que tradicionalmente ha caracterizado a la UE, pero sí introduce una alteración, en la medida en que la seguridad vuelve a articularse en torno a capacidades, tecnología, sectores estratégicos y dinámicas de competencia.

Por su parte, la ya citada NSS 2025 profundiza en esta misma dirección al situar la economía en el centro de la seguridad nacional estadounidense, no ya como un ámbito sectorial, sino como uno de los fundamentos del poder en su conjunto. La estrategia combina, de forma deliberada, objetivos de reindustrialización con instrumentos comerciales destinados a reducir dependencias estratégicas, entre los que destacan el recurso a aranceles, la relocalización de capacidades productivas y el refuerzo de la base industrial de defensa.

A ello se añade una concepción de la energía entendida en clave de instrumento esencial de poder, apoyada tanto en los hidrocarburos como en la energía nuclear, así como un énfasis sostenido en la primacía del sistema financiero y de los mercados de capital como vectores de influencia estratégica⁴⁶.

Desde esta perspectiva, la intervención estadounidense en Venezuela a comienzos de 2026 difícilmente puede desvincularse del valor estratégico de sus recursos energéticos, en particular en un contexto en el que la relación entre seguridad, poder económico y control de recursos adquiere una renovada relevancia.

De igual forma, la actual guerra en torno a Irán⁴⁷, con sus múltiples aristas y niveles de interpretación, puede analizarse también como un intento por parte de Estados Unidos de reforzar su capacidad de control sobre los flujos globales de hidrocarburos. En esta circunstancia, la posición de China adquiere especial relevancia dada su elevada

⁴⁵ GARCÍA-BERCERO, Ignacio, and POITIER, Niclas S. «From Strategy to Doctrine: The Next Steps for European Economic Security», *Bruegel Policy Brief* 32/2025. 2 de diciembre de 2025.

⁴⁶ THE WHITE HOUSE. *National Security Strategy of the United States of America*. Washington, DC, The White House, 2025.

⁴⁷ El 28 de febrero de 2026, Estados Unidos e Israel lanzaron un ataque por sorpresa contra Irán. En el momento de concluir este análisis, casi cien días después del inicio del conflicto, el alto el fuego acordado el 8 de abril de 2026 entre Estados Unidos e Irán muestra claros signos de fragilidad.

dependencia energética de las importaciones desde Oriente Medio —incluidos volúmenes significativos de crudo iraní—.

Esta situación sitúa el conflicto más allá de lo regional, para situarlo en el centro de la competencia estratégica entre superpotencias. Así, la tensión debe inscribirse en una lógica de disputa por el acceso, la regulación y la seguridad de los mercados energéticos que condicionan el orden internacional⁴⁸.

Ahora bien, este repliegue parcial del concepto de seguridad no elimina la presencia de amenazas asociadas a la agenda ampliada —cambio climático, terrorismo, salud, criminalidad organizada o desigualdades, entre otras—, aunque sí parece modificar su posición relativa. Cuando estas dimensiones entran en fricción con las dinámicas de competencia estratégica, tienden a ser subordinadas.

La reconfiguración de la política energética europea desde 2022 constituye un ejemplo, en la medida en que la energía reaparece como un problema de seguridad vinculado a la soberanía y la resiliencia nacional, y no únicamente como una cuestión de transición ambiental y de la «agenda verde». Algunas propuestas recientes apuntan, en este sentido, a la necesidad de combinar soberanía y solidaridad energética como ejes de una seguridad reordenada por imperativos geopolíticos⁴⁹. Más que una negación de la dimensión ambiental, lo que se observa es su reevaluación en una lógica donde el poder y la fragilidad estatal recuperan protagonismo.

Desde esta perspectiva, el señalado repliegue «securitario» no puede entenderse simplemente como un regreso a concepciones limitadas de la seguridad, sino como un proceso estructural de reorganización de prioridades en un orden internacional en transformación. La seguridad vuelve a centrarse de forma más explícita en aquello que se percibe como existencial, aunque el umbral de lo verdaderamente crítico se haya ampliado para incluir elementos como las capacidades tecnológicas, el posicionamiento geoeconómico, el control de infraestructuras críticas o el acceso a recursos estratégicos, entre otros.

⁴⁸ GARCÍA-HERRERO, Alicia. «¿Romperá la guerra en Irán el modelo chino? Los peores escenarios para Xi Jinping», *Le Grand Continent*. 17 de marzo de 2026.

⁴⁹ LABELLE, Michael Carnegie. «Breaking the Era of Energy Interdependence in Europe: A Multidimensional Reframing of Energy Security, Sovereignty, and Solidarity», *Energy Strategy Reviews* 52. 2024.

La cuestión clave, desde el punto de vista teórico, residiría en determinar si debe preservarse el concepto ampliado al mismo tiempo que se evita su vaciamiento completo.

Cuando ciertas cuestiones pueden ser securitizadas en nombre de la competencia geoestratégica, el concepto corre el riesgo de estrecharse por la vía de la coerción; cuando, por el contrario, se expande sin jerarquías, puede diluirse hasta perder capacidad analítica.

Conclusiones

El análisis realizado en páginas anteriores ha tratado de mostrar que la seguridad ha evolucionado en estrecha relación con los cambios del orden internacional. El texto propone una visión integradora que conecta los tres principios del sistema internacional actual: primero, las transformaciones del propio orden mundial; segundo, las nuevas prioridades securitarias; y tercero, las dinámicas de la geoeconomía y las diversas formas de coerción.

No se trata, sin embargo, de una evolución lineal desde un concepto estrecho hacia otro más amplio —o viceversa—, sino de un movimiento de carácter pendular condicionado por la distribución del poder y por las amenazas y riesgos dominantes. El bipolarismo de la Guerra Fría consolidó una seguridad centrada en el Estado y en lo militar; la unipolaridad, junto con la globalización, favoreció una ampliación hacia actores y ámbitos no estatales; la transición actual, marcada por la competencia entre grandes potencias y por la creciente politización de las interdependencias, está reordenando prioridades y devolviendo protagonismo a la dimensión militar tradicional de la seguridad.

El problema consiste en no confundir esta reordenación de prioridades con un simple regreso al pasado. La seguridad ampliada no desaparece, en la medida en que los riesgos globales persisten, aunque su peso político queda condicionado por un contexto en el que la competencia estratégica introduce otras urgencias y preferencias.

De ahí que la cuestión de fondo resida en cómo articular una teoría capaz de explicar la coexistencia de las lógicas de nuestro tiempo. En último término, la seguridad sigue siendo un reflejo del orden internacional. Cuando cambia la estructura, se reconfiguran las jerarquías y, con ellas, el significado práctico de lo que implica «estar seguro».

*Mario Laborie Iglesias**

Coronel ET (r) – DEM
Doctor en Seguridad Internacional
IUGM