

La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo

*Martha Bárcena Coqui**

Introducción

Las políticas de seguridad y defensa, en particular las relacionadas con el armamento nuclear, han llevado a la humanidad al peligro real de extinción, como lo han reconocido diversos estudiosos y expertos en seguridad.¹ En parte como resultado de ello, el concepto de seguridad ha saturado, aunque investido de una gran pluralidad de significados, el lenguaje político contemporáneo; así, en ocasiones, el debate en materia de seguridad amenaza con avasallar cualquier otra discusión en el ámbito de lo político.

Como señala Pierre Hassner, en los últimos dos decenios se ha ampliado y profundizado la noción de seguridad en la teoría y la práctica de las relaciones internacionales.² En el ámbito académico así como en algunos foros internacionales han aparecido diversas propuestas en torno al nuevo concepto de seguridad, que han dado lugar a una polémica rica y profunda. De manera paralela a la discusión teórica, en el ámbito de la práctica algunos Estados parecen estar redefiniendo ya su acepción de seguridad nacional, con una tendencia claramente “ampliacionista”. El caso más rele-

* Investigadora del Programa de Investigación y Prospectiva Internacionales, Instituto Matías Romero, SRE.

¹ Michael Dillon, *Politics of Security*, Londres, Routledge, 1996, p. 16.

² Pierre Hassner, “De la paix des états à la guerre des sociétés”, en Anne Marie Le Gloannec (comp.), *Entre Union et nations, L'État en Europe*, París, Presses de Sciences Po, 1998.

vante es el de Estados Unidos, que en los últimos años ha llevado a cabo una revisión conceptual y de estrategia de su seguridad nacional.³ Sin embargo, en opinión de algunos especialistas estadounidenses, el debate de los últimos años sobre seguridad, específicamente en torno a la seguridad nacional, no ha sido concluyente y aún no hay ni consenso ni doctrina que avale un nuevo concepto.⁴

Resulta necesario conocer las tendencias internacionales hacia la definición teórica o práctica del concepto de seguridad pues sólo a través de dicho conocimiento podrá influirse, si así se desea, en esas tendencias. Debido a lo anterior, este ensayo presenta y analiza la situación actual del debate sobre seguridad, en particular en el mundo académico, así como las propuestas contenidas en diversos documentos de organismos internacionales.

El debate en el ámbito académico

En el concepto de “seguridad” cabe una gran variedad de interpretaciones: se habla de seguridad nacional, internacional y colectiva; asimismo, se habla de seguridad de tipo alimentario, medioambiental o económico e, incluso, de seguridad humana.⁵ En su acep-

³ La cual se refleja en el documento “La estrategia de seguridad nacional para un nuevo siglo”. Para un análisis a fondo de esta reconceptualización y nueva estrategia, véanse Lilia Bermúdez, “La seguridad nacional de Estados Unidos: reconceptualización y tendencias”, en este mismo ejemplar de la *Revista Mexicana de Política Exterior*; y Begoña Sabaté, “La revisión de la política militar y de seguridad nuclear de Estados Unidos: ¿hacia una nueva carrera armamentista nuclear?”, 1999, 36 pp. (mimeo).

⁴ John Bailey, encargado del proyecto México en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown y especialista en seguridad ha sostenido esta posición. En una conferencia dictada en la Universidad Iberoamericana, en agosto de 1999, señaló que hay un intenso debate en Estados Unidos sobre lo que debe de ser la seguridad nacional, la que hasta ahora la administración Clinton ha incluido en el campo de los derechos humanos, en la promoción de la democracia y de la economía de mercado. Subrayó que no hay consenso en torno al concepto de seguridad nacional, aunque sí hay coincidencias respecto a ciertos puntos o temas centrales de la seguridad nacional.

⁵ Sobre esta última, véanse los *Informes sobre desarrollo humano*, publicados anualmente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como el ensayo de Donald J. Puchala y Morris J. Blachman, “Las organizaciones internacionales y la seguridad humana en América Latina”, en Olga

ción más tradicional, ha sido común confundir las fronteras entre los conceptos de seguridad y defensa. Todos estos términos guardan relación entre ellos y, de una manera u otra, reflejan la riqueza del debate y de las propuestas conceptuales producidas, en particular, a partir del fin de la guerra fría. Sin embargo, en muchas ocasiones, estos nuevos conceptos han introducido más confusión que claridad en el campo de los estudios de seguridad: en la actualidad, una de las características del debate es precisamente la falta de claridad conceptual.⁶

En el marco de este debate surgen algunas preguntas centrales: ¿qué se entiende hoy por seguridad?, ¿cuál es el objeto de la seguridad: los pueblos, los Estados, la comunidad internacional, el individuo?, ¿quién define la seguridad?, ¿cuáles son las condiciones de la seguridad?, ¿cuáles son los asuntos que afectan a la seguridad y cómo se definen los parámetros para caracterizarlos?, ¿cómo surgen las ideas en torno a la seguridad y cómo se institucionalizan?, ¿cuáles son los efectos de un discurso de seguridad?, ¿existe una relación entre seguridad nacional y seguridad colectiva?

La concepción clásica de seguridad

Si atendemos a la genealogía del concepto de seguridad, éste tiene su origen en la palabra latina *securitas/securus*, la cual proviene de *sine cura*. *Sine* significa sin; *cura*, preocupación, problema o atención. Así, *sine cura* significa sin problemas, sin preocupación, en tanto *securitas* significa libre de preocupaciones, de problemas. Por ello, a pesar de su ambigüedad y elasticidad, en su acepción

Pellicer (comp.), *La seguridad internacional en América Latina y el Caribe; el debate contemporáneo*, México, IMRED-UNU (Cuadernos de Política Internacional. Nueva época, núm. 1), 1995; los estudios contenidos en esta compilación muestran, en conjunto, la pluralidad de enfoques a los que se refiere la autora de este ensayo (N. del E.).

⁶ En una conferencia pronunciada en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), en octubre de 1999, el profesor francés Bernard Labatut señaló lo anterior y dijo que la pluralidad de conceptos en materia de seguridad ha transformado las premisas del sistema westfaliano de Estados, al incluir a actores no estatales, además de poner en tela de juicio la existencia del interés nacional.

más fundamental, el término seguridad se refiere a estar libre de preocupaciones, sentirse a salvo de cualquier daño que pueda ser infligido por otros. Por definición, se trata de un concepto esencialmente subjetivo, que se determina en gran medida por percepciones y no necesariamente por situaciones objetivas. Esta subjetividad explicaría hasta cierto punto por qué el concepto de seguridad ha sido usado en tantos campos diferentes.

En la tradición del pensamiento occidental, el concepto de seguridad aparece en la filosofía política a partir de la obra de Thomas Hobbes. Más recientemente, el concepto de seguridad se identifica como fundamental en el estudio de las relaciones internacionales, en particular, en el área de estudios estratégicos surgidos sobre todo a partir de 1940. Los especialistas en seguridad y estudios estratégicos coinciden en señalar que, de acuerdo con las concepciones clásicas, la seguridad internacional se refiere a lo relacionado con el uso de la fuerza: cómo identificarlo, impedirlo, resistirlo, o cómo usarlo o amenazar con usarlo. Es decir, comprende los problemas fundamentales de la guerra y la paz y está directamente vinculado con la existencia del Estado. Por ejemplo, según George Kennan, la seguridad supone la capacidad de alcanzar los objetivos nacionales sin ningún tipo de interferencia externa; para Walter Lippman, constituye la defensa de ciertos valores político-ideológicos incuestionables, incluso a través de una acción de fuerza o mediante la guerra.

Lawrence Freedman señala que, hasta la segunda guerra mundial, el estudio de la guerra se encargaba a los militares y el de la paz a los abogados; afirma, también, que durante la guerra fría hubo una estrecha colaboración entre el mundo académico y el político y militar que se enfocó sobre todo a estudios estratégicos y a la creación y definición de políticas que trataron de conformar un “orden de seguridad”. Así, surgieron conceptos como “contención”, “respuesta flexible” y “*détente*”. Esta etapa fue considerada por muchos como la época de oro de los estudios estratégicos; sin embargo, el edificio conceptual y político construido durante la guerra fría se vino abajo con el Muro de Berlín.⁷

⁷ Lawrence Freedman, “International Security: Changing Targets”, en *Foreign Policy*, edición especial, núm. 110, primavera de 1998, pp. 48-63. También en www.foreignpolicy.com.

Freedman subraya que la invasión de Afganistán, primero, y la caída del muro, después, minaron la confianza en los estudios estratégicos pues pusieron en tela de duda su capacidad de predicción o prospectiva. Además, tanto académicos como políticos del mundo occidental tuvieron que enfrentar, de pronto, la desaparición de la Unión Soviética, la otra potencia, al igual que la primacía que adquirirían las preocupaciones de carácter económico, en detrimento de los problemas vinculados con la seguridad.

El desarrollo actual del debate sobre seguridad

En este contexto, tanto en círculos académicos como políticos y militares —estrechamente relacionados, sobre todo en Estados Unidos—, comenzó a producirse una amplia discusión sobre los alcances y límites del concepto de seguridad, así como un nuevo análisis de diversas problemáticas desde la óptica de la seguridad y la definición de amenazas y riesgos. En su desarrollo, resurgió la vieja discusión entre realistas e idealistas y aparecieron temas de la agenda internacional (el medioambiente, los derechos humanos, la democracia, el narcotráfico y las reivindicaciones étnicas) como asuntos vinculados a la seguridad que, eventualmente, requerirían de la adopción de medidas extremas y no de la negociación y el debate político. Además, surgió un nuevo enfoque en el estudio y comprensión de las causas de los conflictos, ajenas al enfrentamiento entre las grandes potencias, y se dio lugar a acciones y justificaciones para el uso de la fuerza, cuyo ejemplo más reciente y evidente es el bombardeo a Yugoslavia. Estos cambios llevaron a diversos académicos a proponer una reconceptualización de la seguridad basada en la persona, no en el Estado; otros, se han referido a la seguridad de la sociedad en su conjunto. Ha habido, también, una creciente interpenetración de los campos de la seguridad exterior y la seguridad interior, en especial la seguridad pública.⁸

Estos cambios tuvieron importantes consecuencias. En primer lugar, el Estado, que tenía el papel central en materia de

⁸ Uno de los trabajos más interesantes a este respecto es el ensayo del investigador francés Didier Bigo, "L'Europe de la sécurité intérieure: penser autrement la sécurité", en A. M. Le Gloannec, *op. cit.*

seguridad, ha visto acotadas sus prerrogativas por nuevos conceptos (como el de seguridad global), actores y temas, que se pretenden incluir en el concepto de seguridad, lo cual implica una contradicción permanente entre el Estado y el individuo y, en ocasiones, entre el Estado y la nación. En segundo lugar, la llamada “revolución en los asuntos militares” así como la sofisticación y el perfeccionamiento de las armas convencionales han llevado a un replanteamiento de la concepción clásica de la seguridad: si ésta requiere en último término de la existencia de un poder militar suficiente para disuadir o defenderse de un ataque y garantizar así la supervivencia, por otro lado, la avasalladora superioridad militar y tecnológica de un único país o un pequeño grupo de países lleva a preguntarse hasta dónde es posible, para un país pequeño o mediano, garantizar su seguridad en términos militares. En el caso de países como México o Finlandia, vecinos de las más grandes potencias militares, el planteamiento de la seguridad desde una óptica militar podría resultar superfluo, puesto que las diferencias de potencialidad en el uso de la fuerza son tan grandes que la supervivencia del Estado o la preservación de la soberanía debe plantearse necesariamente en otros términos, pues resultaría imposible garantizarla en el plano militar. En tercer lugar, dado que aun el uso del poder militar presupone una variedad de elementos no militares que lo sustente, en la actualidad resulta claro que la seguridad no puede estar relacionada únicamente con el uso de la fuerza militar.

Hasta la caída de los regímenes comunistas, el análisis de la problemática de la seguridad se centró en la seguridad nacional. En el continente latinoamericano, este concepto tuvo lecturas y consecuencias infaustas pues provocó una enorme represión al amparo del combate contra el comunismo.

En el mundo de hoy, dada la característica transnacional de una serie de problemas medioambientales, económicos y sociales, se reconoce de manera creciente el estrecho vínculo entre seguridad nacional e internacional, así como la importancia de la seguridad individual. El debate sobre seguridad, en el cual adquiere cada vez más importancia la tendencia a la regionalización, incluye nuevos sectores, nuevos actores y una intensa discusión sobre los niveles de seguridad.

Tradicionalistas, ampliacionistas y críticos

El debate ha sido muy fructífero en las últimas décadas y se ha decantado en tres grandes maneras de aproximarse al problema. En primer lugar, los “tradicionalistas” sostienen que los estudios, la definición y las acciones en el campo de la seguridad se deben mantener en el terreno de lo militar y, si acaso, de lo político, así como limitarse a la interacción entre los Estados. Los “ampliacionistas”, por su parte, mantienen que las nuevas políticas de seguridad deben incluir, además de lo militar y lo político, lo social, lo económico y lo medioambiental, y que no deben restringirse al nivel estatal. Por último, los “críticos” señalan que los enfoques tradicionalistas y ampliacionistas parten de la base de que la seguridad es una realidad objetiva que existe más allá del mero discurso, sin cuestionar su carácter esencialmente subjetivo. La corriente crítica entiende que la seguridad es fundamentalmente una construcción social.⁹

De manera muy general, la primera de estas aproximaciones se identifica con la teoría realista y neorrealista de las relaciones internacionales; la segunda, con las corrientes liberales y neo-institucionales; la tercera se enmarca en las teorías constructivistas y ha sido desarrollada por investigadores europeos, principalmente, en contraste con las dos primeras, que han evolucionado primordialmente en Estados Unidos.¹⁰

⁹ Entre la abundante bibliografía publicada en los últimos años que contiene el enfoque arriba descrito destacan las obras siguientes: Barry Buzan, Ole Weaver y Jaap de Wilde, *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder, Lynne Rienner, 1998; M. Dillon, *op. cit.*; y Ronnie Lipschutz (comp.), *On Security. New Directions in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1995. Todas estas obras están influidas por las tradiciones filosóficas contemporáneas posmodernas, en particular por la obra de Jean Baudrillard, Jacques Derrida y Jean François Lyotard.

¹⁰ Aunque esta clasificación es un tanto arbitraria, toma en cuenta las propias caracterizaciones que diversos estudiosos han hecho de las diferentes propuestas de seguridad. Para una reseña actual del debate en el campo de las relaciones internacionales, el de seguridad inclusive, véase Peter J. Katzenstein, Robert Keohane y Stephen Krasner, “International Organization and the Study of World Politics”, en Katzenstein, Keohane y Krasner, *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*, Cambridge, MIT Press, 1999. En él, las escuelas realistas, neorrealistas y neoliberales institucionalistas se clasifican

La corriente tradicionalista o de enfoque limitado (*narrow*) insiste en que la tendencia ampliacionista corre el gran riesgo de perder rigor y coherencia intelectual y de tener efectos no predecibles ni deseables en las relaciones internacionales. Freedman, por ejemplo, sostiene que:

La fuerza militar no es adecuada para enfrentar dichos problemas (económicos, sociales o medioambientales); los esquemas diplomáticos, multinacionales, están mejor equipados para enfrentar los riesgos económicos y sociales. Una vez que una situación que genera ansiedad o amenaza la calidad de vida viene etiquetada como “problema de seguridad”, se corre el riesgo de perder claridad. La agenda de seguridad se vuelve entonces inconcebiblemente rica e incluyente, pero también notoriamente vaga. Los analistas pueden llegar a conclusiones inadecuadas si insisten en meter en un marco conceptual diseñado para enfrentar amenazas militares, temas tan amplios... La noción de “seguridad económica” alienta un enfoque confrontacional en política comercial, mientras que el de “seguridad medioambiental” ha servido más para confundir que para clarificar el debate alentando la búsqueda de adversarios.¹¹

Stephen Walt, quien también ha subrayado la falta de rigor que supone la visión ampliacionista, destaca que en la línea de pensamiento realista el desarrollo conceptual más interesante ligado al tema de la seguridad es la discusión entre las corrientes de pensamiento “defensivas” y las “ofensivas”. Según Walt, los realistas “defensivos”, como Kenneth Waltz, consideran que los Estados tienen escaso interés en la conquista militar y que, por lo tanto, las guerras ocurren porque algún grupo al interior de los mismos fomenta una percepción exagerada de las amenazas. Por su parte, los realistas “ofensivos” argumentan que la anarquía alienta a los Estados a maximizar su fuerza relativa porque siempre existirá el riesgo de surgimiento de otro Estado poderoso.¹²

Precisamente, el objetivo de la tendencia ampliacionista ha sido, como lo define Buzan, ampliar la agenda de seguridad reclamando como asuntos de seguridad temas esencialmente económicos, medioambientales y sociales, además de los ya tradicionales

como racionalistas, en tanto los constructivistas y los posmodernos toman más en cuenta los contextos culturales y simbólicos.

¹¹ L. Freedman, *op. cit.*, p. 53 (T. de la A.).

¹² Stephen Walt, “International Relations: One World, Many Theories”, en *Foreign Policy*, edición especial, núm. 110, primavera de 1998, pp. 29-46.

político y militar. Al hacer una síntesis de las tendencias recientes en la conceptualización de seguridad, Buzan señala las siguientes áreas de seguridad:

La seguridad militar se refiere a los dos niveles relacionados de capacidad de ofensiva armada y de defensa de los Estados y a la percepción de un Estado de las intenciones de otros Estados. La seguridad política hace referencia a la estabilidad y organización de los Estados, sistemas de gobiernos e ideologías que les confieren legitimidad. La seguridad económica se relaciona con el acceso a los recursos, financiamiento y mercados necesarios para mantener un nivel adecuado de desarrollo y de bienestar de un Estado. La seguridad de la sociedad se relaciona con las preocupaciones sobre sustentabilidad y preservación, evolución y mantenimiento de la identidad nacional, la cultura, la religión y la lengua de una nación. La seguridad medioambiental se vincula al mantenimiento de la biósfera local y planetaria, que es el soporte esencial para el resto de las actividades humanas.¹³

Por último, la visión crítica radical estudia la seguridad como un “conjunto de prácticas”, un “discurso de seguridad” que es preciso desarmar, ya que una vez que un representante de un Estado identifica un problema de seguridad como tal, le da al Estado mismo el derecho a enfrentarlo con todos los medios posibles y disponibles, incluyendo el uso de la fuerza. El riesgo es que, con ello, se pase por encima de los canales políticos y, eventualmente, del estado de derecho.

Algunas propuestas concretas

En este debate derivado de las más importantes corrientes teóricas, se han presentado propuestas específicas tanto en el ámbito teórico-conceptual como en el orientado a la adopción de políticas concretas, en especial cuando provienen de los grandes *think tanks* estadounidenses vinculados con los asuntos de seguridad. Entre las más relevantes destacan las siguientes:

Seguridad cooperativa y defensa preventiva. El ex secretario de Defensa de Estados Unidos, William Perry, ha impulsado dos propuestas específicas: la de *seguridad cooperativa* y la de

¹³ B. Buzan, O. Weaver y J. de Wilde, *op. cit.*, p. 8.

defensa preventiva. Ambas se refieren a una doctrina militar no ofensiva o amenazadora. La teoría de la seguridad cooperativa fue acuñada originalmente, en 1992, por Carter, Perry y Steinbrunner.¹⁴ De acuerdo con ella, el propósito central de las disposiciones de seguridad cooperativa es prevenir la guerra, evitando que se conjunten los medios necesarios para una agresión. Su principio clave sería lograr el “compromiso cooperativo” de todos los Estados para regular el tamaño, la integración técnica, los flujos de inversión y las prácticas operativas de las fuerzas militares de los países, por mutuo consentimiento y para beneficio de todos.¹⁵

En la actualidad, Carter y Perry desarrollan el concepto de defensa preventiva, basado en el supuesto de que ante la ausencia de una inminente o gran amenaza militar tradicional a la seguridad de Estados Unidos, se tiene que enfrentar el reto de prevenir la emergencia de nuevas amenazas. El proyecto se centra en el análisis de cuatro áreas: “cómo evitar los peores escenarios con Rusia, cómo enfrentar el legado mortífero de la guerra fría—las armas de destrucción masiva—, cómo comprometer y des-

¹⁴ Véase Ashton Carter, William Perry y John Steinbrunner (comps.), *A New Concept of Cooperative Security*, Washington, Brookings Institution, 1992; y Janne Nolan (comp.), *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century*, Washington, Brookings Institution, 1994. Una buena síntesis de esta teoría se encuentra en Hayward Alker y Frank Sherman, “Posibilidades históricas para prácticas de búsqueda de la seguridad colectiva”, en Modesto Seara Vázquez (comp.), *Las Naciones Unidas a los cincuenta años*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995. Después de haber publicado su documento, William Perry se convirtió en secretario de Defensa de Estados Unidos.

¹⁵ Cabe señalar que el concepto se hizo de uso común en los estudios estratégicos europeos con connotaciones de tipo preventivo, como se verá más adelante en el eje de la concepción de seguridad de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). De acuerdo con Miriam Villanueva, “la seguridad cooperativa ha sido definida como el sistema de relaciones interestatales que, al coordinar políticas gubernamentales, previene y contiene las amenazas a los intereses nacionales y evita que las percepciones de los Estados sobre éstas se transformen en confrontaciones o en tensiones abiertas”. Véase M. Villanueva, “Narcotráfico y seguridad hemisférica: el proceso de negociación del proyecto del Centro Multilateral Antidrogas”, México, Instituto Matías Romero, 1999 (tesina).

pertar a China, y, finalmente, cómo combatir la proliferación de armas de destrucción masiva y del gran terrorismo”.¹⁶

Ambas propuestas han influido notoriamente en la elaboración de la política exterior de Estados Unidos en materia de seguridad. La relativa a la seguridad cooperativa parece reflejarse en la doctrina de algunos organismos internacionales, en particular la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), cuya conceptualización estratégica y reestructuración operativa de los últimos años respondería en buena medida a los planteamientos esenciales de Perry. Por su parte, las propuestas de defensa preventiva parecerían ser la justificación teórica de la nueva estrategia de defensa americana, el llamado *National Defense Missile System*, sobre la cual el gobierno estadounidense tomará una decisión en junio próximo.¹⁷

Se han presentado también propuestas sobre seguridad defensiva. Este concepto implica un cambio de la doctrina de la disuasión (amenaza del uso de la fuerza) a una defensa garantizada (incapacidad mutua de utilizar la fuerza con fines ofensivos importantes). Ejemplos de seguridad defensiva serían el proceso de paz en América Central y el de los Tratados de Campo David entre Egipto e Israel.¹⁸

Seguridad mundial y estudios de seguridad crítica. En una línea de pensamiento claramente ampliacionista y crítica de las concepciones tradicionales, Michael Klare y Michael Intriligator han propuesto el concepto de *seguridad mundial* como la preven-

¹⁶ Un avance informativo de este proyecto, que aún no ha sido publicado, se puede encontrar en www.stanford.edu/group/CISAC/test/research/preventive.html.

¹⁷ Referencias a este proyecto pueden encontrarse en: Madeleine Albright, “A Call for American Consensus”, *Time*, 22 de noviembre de 1999; y Caspar Weinberger, “The Most Dangerous Appeasement Yet”, *Forbes*, 29 de noviembre de 1999. Un análisis del mismo se encuentra en B. Sabaté, *op. cit.*

¹⁸ Naxzir Kamal, “La seguridad defensiva en regiones distintas de Europa”, en el número sobre conceptos y políticas de seguridad defensiva de la revista de la ONU, *Desarme*, vol. XV, núm. 4, 1992, pp. 152-155. Más que dar una definición de lo que entiende por seguridad defensiva, el autor intenta hacerlo a través de los ejemplos arriba citados.

ción y ausencia de amenazas a los intereses vitales del planeta, concepto que se concibe e interpreta en contraposición al tradicional y limitado concepto de seguridad nacional y de intereses nacionales. En opinión de sus proponentes, el concepto de seguridad mundial se basa en el reconocimiento de que existen nuevas problemáticas —ya identificadas— que trascienden las fronteras nacionales y exceden la capacidad de reacción de los Estados-nación.¹⁹ Su fundamento teórico se remite a las diversas

¹⁹ Véanse Michael Klare y Daniel Thomas, *World Security*, Nueva York, St. Martin's Press, 1994; y Michael Intriligator, "Definición de la 'seguridad mundial'", *Desarme*, vol. XIV, núm. 4, 1991. Intriligator señala que el concepto de *seguridad mundial* debe tener en cuenta las siguientes nueve globalizaciones:

1. Es necesario tratar la seguridad desde una perspectiva global, ya que resulta imposible limitar la seguridad a las fronteras nacionales. La seguridad no se gana a expensas de otro u otros Estados sino de manera conjunta con ellos. Este concepto va en franca contraposición al de "dilemas de seguridad".
 2. La segunda globalización se refiere al contenido y la sustancia de la seguridad, que debe extenderse más allá de la dimensión militar tradicional. Debe tener como parte de sus legítimas preocupaciones las amenazas de carácter militar, político, económico, ambiental o de otra índole en contra de los intereses vitales del planeta. En este contexto, es de particular relevancia la posibilidad de una guerra civil en Estados poseedores de armas nucleares.
 3. La tercera globalización concierne a las regiones vinculadas con problemas de seguridad: en los últimos 50 años, Europa; en el futuro, regiones como Medio Oriente.
 4. La cuarta globalización concierne a los mecanismos utilizados para conseguir la seguridad. Para alcanzar esta meta es cada vez más importante la cooperación internacional, entendida aquí como una acción coordinada entre dos o más naciones para lograr un objetivo común. Propone crear nuevos organismos de cooperación multilateral para abordar amenazas a la seguridad mundial.
 5. La quinta globalización atañe a las instituciones que se necesitan para conseguir la seguridad
 6. La sexta globalización está relacionada con los cambios en la distribución del poder.
 7. La séptima globalización se refiere al control de los armamentos como un enfoque de la seguridad mundial, en particular los riesgos de la proliferación de armas nucleares.
 8. La octava globalización está relacionada con los problemas no militares de la seguridad mundial, incluidos los problemas económicos, ambientales y de otra índole.
 9. La novena globalización se vincula a la teoría de la seguridad y hace preciso formular nuevos marcos analíticos con respecto a la seguridad mundial.
-

teorías que enfatizan el crecimiento de la interdependencia global y la cooperación internacional. En este contexto, el concepto de seguridad mundial deriva de las escuelas neoliberales y neoinstitucionales, en tanto que el concepto de seguridad nacional es producto de la escuela realista de las relaciones internacionales.

Otra propuesta teórica de gran interés, inscrita dentro de la corriente constructivista, es la de *estudios de seguridad crítica* (*critical security studies*); su objetivo es poner en tela de juicio la visión clásica de la seguridad a través de un análisis de la construcción del discurso de seguridad como un producto social y mostrar que, por lo tanto, es posible cambiar los enfoques sobre seguridad. A diferencia de la teoría de complejos de seguridad según la cual el discurso de seguridad, si bien es una construcción social, adquiere cierta estabilidad y se institucionaliza, esta teoría se enfoca sobre todo en el individuo como referencia y promueve el concepto de seguridad humana. Su visión es mucho más crítica de los países poderosos que cualquier otra teoría.²⁰

Teoría de complejos de seguridad y análisis de la seguridad como discurso. A mi parecer, las propuestas teóricas de Barry Buzan y Ole Weaver en materia de seguridad ocupan un lugar central en la discusión y han tenido una evolución notable.²¹ Primeramente, Buzan buscó enfocar el estudio de la seguridad desde tres niveles: individual, estatal e internacional. Reconoció que el nivel estatal es el privilegiado aun cuando no se pueda estudiar sin tener en cuenta los otros dos, dado que la seguridad nacional depende en buena medida de la dinámica internacional, en particular de la regional.

²⁰ Una de las obras características de esta corriente es Keith Krause y Michel William (comps.), *Critical Security Studies, Concepts and Cases*; y la revisión que de ella hacen B. Buzan *et al.*, *op. cit.*, pp. 21-47.

²¹ En 1983, antes del fin de la guerra fría, Buzan escribió *People, State and Fear: The National Security Problem in International Relations*, Brighton, Harvester, reeditado en 1991. Diez años después, junto con Ole Weaver, investigador danés, publicó *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, Copenhagen y Nueva York, Center for Peace Conflict Research-St Martin's Press, 1993. En 1998, Buzan, Weaver y de Wilde publicaron *Security. A New Framework for Analysis...*

Con base en esa lógica, Buzan propuso la “teoría de los complejos de seguridad” (*Security complex theory*), que facilita la lógica del análisis de la seguridad por regiones, pues parte de la base de que la cuestión de la seguridad internacional se fundamenta en las relaciones entre diferentes actores, normalmente vecinos y próximos, ya que son éstos los que por lo general se consideran la mayor fuente de inseguridad. Buzan señala que la seguridad internacional se refiere a la manera en la cual las colectividades humanas se vinculan y relacionan unas con otras en términos de amenazas y vulnerabilidad.

La teoría de los complejos de seguridad clásica presupone entonces la existencia de subsistemas regionales como objeto del análisis de seguridad y pretende ofrecer un marco de referencia analítico para entender e interpretar dichos sistemas. Esta teoría se fundamenta en el Estado como unidad de análisis y los sectores militar y político como centrales a la seguridad

Un complejo de seguridad es definido como el “conjunto de Estados cuyas percepciones y preocupaciones de seguridad están tan vinculadas que sus problemas de seguridad nacional no pueden ser razonablemente analizados o resueltos de manera autónoma.”²² Esta teoría sostiene que la integración tiende a hacer obsoletos los complejos de seguridad y busca explicar las razones por las cuales en algunas regiones no se presentan “complejos de seguridad”. Entre dichas razones se especifica que, ante la presencia de un Estado con capacidades militares superiores que avasalla a los vecinos, el “complejo de seguridad” resulta inoperante. Sus propios autores reconocieron, en años posteriores, que la debilidad de esta teoría radicaba en que no tomaba en cuenta actores no estatales ni problemáticas de carácter transnacional que sobrepasan una región. De ahí su evolución hacia el análisis de la seguridad como “discurso” en el que se incluyen ya los nuevos actores.

En su último libro, Buzan y Weaver proponen el estudio de la seguridad con base en las siguientes categorías: a) niveles de análisis: sistemas internacionales, subsistemas internacionales, unidades, subunidades e individuos; b) sectores:

²² B. Buzan, O. Weaver y J. de Wilde, *A New Framework for Analysis...*, p. 12.

militar, político, económico, medioambiental y societal; y c) regiones. Asimismo, proponen estudiar la *seguridad como discurso* y, en especial, el proceso mediante el cual un asunto determinado se convierte en un asunto de seguridad, es decir, la manera en que se lleva a cabo la “aseguración o aseguramiento” de un tema (*securitization of an issue*). En este contexto, Buzan define la seguridad como “el movimiento que lleva a la política más allá de los límites y las reglas del juego establecidas y enmarca el asunto como una especie particular de la política o más allá de la política. La ‘aseguración’ de un asunto puede ser interpretada entonces como una politización extrema.”²³

Para los autores, la ubicación de un asunto como algo que afecta la seguridad internacional lo convierte *ipso facto* en urgente y prioritario, más importante que cualquier otro tema. En este proceso de “aseguramiento” se distinguen tres etapas: la percepción de las amenazas, la adopción de una acción de emergencia y los efectos sobre las diferentes unidades que se ven afectadas por la ruptura de las reglas del juego (Estados, organismos internacionales, individuos).

En opinión de estos autores, el proceso de “aseguramiento” responde a una estructura retórica, pero su éxito final no depende del emisor del mensaje, sino de la audiencia receptora. Las investigaciones que se realizan en el marco de esta teoría están orientadas a comprender el quién propone el “aseguramiento”, cuáles son los temas o amenazas identificadas, de dónde provienen dichas amenazas y hacia quién o dónde se dirigen, con qué resultados y cuáles son las respuestas esperadas. Todo ello constituye el llamado “lenguaje de seguridad” que llega a institucionalizarse y ser aceptado por la sociedad.

En el marco de esta propuesta, resultan particularmente interesantes las investigaciones de Weaver sobre la seguridad societal, que se refiere a las amenazas a la identidad de una sociedad, de un grupo social y no necesariamente del Estado.

La interpenetración de la seguridad exterior e interior. En la actualidad, el crimen internacional, el tráfico de drogas y la in-

²³ *Ibid.*, p. 23.

migración tienden a definirse como problemas de seguridad. Ya que, normalmente, este tipo de problemas se enfrenta a través de las estructuras de la seguridad interior, el investigador francés Didier Bigo ha señalado la creciente interpenetración entre seguridad interior y exterior.

En el caso específico de la Unión Europea (UE), Bigo sostiene que el Tratado de Maastricht, al incluir como tercer pilar de la UE la seguridad interior, consagró la existencia de una política de seguridad diferente a la tradicional política de seguridad y defensa incluida en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que constituye el segundo pilar de la UE. Según afirma, a partir de Maastricht se aceptan dos órdenes de seguridad diferenciados y, por lo tanto, “la delimitación clásica entre seguridad interior y seguridad exterior se ha alterado”.²⁴ Con base en una visión en extremo crítica, concluye que esta interpenetración no corresponde realmente a la existencia de mayores amenazas sino a “una reducción en el nivel de aceptación del *otro*, una forma de volver inseguro lo cotidiano por parte de los expertos en seguridad para poder llevar a cabo lógicas de acción policíaca”.²⁵

Como puede advertirse, en el debate académico en torno a la reconceptualización, han prevalecido las tendencias ampliacionistas que buscan incluir en el campo de la seguridad temas y problemáticas que no habían sido contempladas en la acepción tradicional de seguridad. Pero lo que resulta aún más relevante es que la concepción ampliacionista se ha reflejado con gran claridad en las nuevas doctrinas que han adoptado diversos países y organismos internacionales.

La conceptualización de la seguridad en algunos organismos internacionales

La transformación del concepto de seguridad ha sido también influida por el debate que se ha producido en los organismos internacionales, en los cuales se encuentran conceptos como segu-

²⁴ D. Bigo, *op. cit.*, p. 56.

²⁵ *Ibid.*, p. 85.

ridad colectiva, seguridad regional, seguridad común y seguridad cooperativa, hasta llegar al de seguridad humana.

Las Naciones Unidas

La Sociedad de Naciones, y sobre todo la Organización de las Naciones Unidas (ONU), establecieron mecanismos para garantizar la paz y la seguridad internacionales, ambos basados en el principio de la soberanía nacional y la defensa ante la agresión exterior.

El sistema de seguridad colectiva de la ONU autoriza el uso de la fuerza para responder a una agresión en legítima defensa, establece la imposición de medidas coercitivas encaminadas a restaurar la paz —que incluyen el uso de la fuerza en caso extremo— y se concilia con la existencia de organismos regionales cuyos propósitos se relacionen con el mantenimiento de la paz y la seguridad, en particular la legítima defensa. En este esquema, cuando enfrenten asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales susceptibles de acción regional, los organismos regionales deben tener una “entera sujeción al Consejo de Seguridad”.²⁶

Sin embargo, dicho sistema de seguridad colectiva ha sido virtualmente inoperante desde 1948. Dado el cambio radical de las circunstancias en las cuales se negoció la Carta de las Naciones Unidas, los analistas se preguntan hoy si sigue siendo válido utilizar el concepto de seguridad colectiva o si conviene reactualizarlo. En este sentido, un tema central que deberá dirimir la ONU será el relativo a la legitimidad y las condiciones para el uso de la fuerza (aspecto esencial de la seguridad), en estrecha relación con la cuestión de la intervención humanitaria, dada la falta de consenso actual sobre la materia.

Por otra parte, si bien el sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta de las Naciones Unidas resultó inoperante, la creciente actividad de la ONU en campos como las operaciones de mantenimiento de la paz y la transformación radical que éstas han tenido en la última década llevan a la necesidad de tener en cuenta los cambios que se han producido en el entorno internacional.

²⁶ Para un detallado análisis de este tema, véase Antonio Gómez Robledo, *La seguridad colectiva en el continente americano*, México, UNAM, 1960.

El cambio en la naturaleza de los conflictos que, en su gran mayoría, son de carácter intraestatal y en el *modus operandi* de los organismos internacionales hace aún más necesario evaluar la vigencia de los esquemas de seguridad colectiva, en particular la relación y coherencia que debe existir entre los objetivos y las acciones de la ONU y los de los diversos organismos regionales, que en la actualidad parecen no compaginarse del todo, si tenemos presente el bombardeo ilegal de la OTAN a Yugoslavia, efectuado sin autorización del Consejo de Seguridad de la ONU.²⁷

En el marco de las propias Naciones Unidas se acuñó el término de “seguridad común”. Tiene dos aspectos esenciales, uno entendido en el contexto de las relaciones norte-sur y otro en el de las relaciones este-oeste. Respecto al primero de ellos, el informe de la Comisión Independiente para el Desarrollo Internacional (Independent Commission on International Development Issues) de 1980, conocido como Informe Brandt, llamó la atención sobre las nociones de “seguridad económica” al señalar que, para los países del sur, la falta de desarrollo representaba una amenaza mayor que la guerra nuclear u otras amenazas militares.

Posteriormente, la Comisión Independiente sobre Cuestiones de Desarme y Seguridad (Independent Commission on Disarmament and Security Issues), conocida como Comisión Palme, subrayó que no podía haber países victoriosos en una guerra nuclear y que los costos de la escalada militar eran cada vez mayores.

La Comisión Brundtland, que publicó el informe *Nuestro futuro común*, introdujo el concepto de “seguridad medioambiental” en 1987. En tanto, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación ha venido manejando el término de

²⁷ Para un análisis de las operaciones de mantenimiento de la paz, como caso ejemplar y central de los cambios *de facto* del régimen de seguridad colectiva, véase M. Bárcena Coqui, “El futuro de las operaciones de mantenimiento de la paz en el nuevo contexto internacional” (mimeo). Algunas de las publicaciones recientes más relevantes sobre el tema son: *Multidisciplinary Peacekeeping: Lessons from Recent Experience*, en www.un.org; Michael Doyle, *Keeping the Peace: Multidimensional UN Operations in Cambodia and El Salvador*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997; Paul Diehl, Jennifer Reifschneider y Paul Hensel, “United Nations Intervention and Recurring Conflict”, en *International Organization*, vol. 50, núm. 4, otoño de 1996, pp. 683-700.

“seguridad alimentaria” para referirse al derecho de todos los seres humanos a contar con alimentos suficientes y tener autosuficiencia en su producción.

Cabe señalar que, con base en los informes de las comisiones citadas, se llegó en cierta medida al concepto de “seguridad humana” que maneja el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En el *Informe sobre desarrollo humano 1993*, el PNUD definió la seguridad humana como el cambio del concepto de seguridad “de un énfasis exclusivo en la seguridad nacional, a un énfasis mucho mayor en la seguridad de la gente, de una seguridad a través de armamentos a una seguridad sustentada en el desarrollo humano; de una seguridad territorial a una seguridad alimentaria, laboral y ambiental”. El PNUD vincula el desarrollo humano con el ejercicio de los derechos humanos, el bienestar colectivo, la equidad y la sostenibilidad.²⁸

La seguridad y los organismos europeos

A nivel regional se ha dado también una evolución en la discusión de los temas de seguridad. En Europa, el tema de la seguridad se aborda hoy desde dos aspectos esenciales: por un lado, la redefinición del término y, por otro, la coexistencia y coordinación de diversos organismos vinculados a la seguridad. En Europa hay una proliferación de instituciones vinculadas al tema de la seguridad: la OSCE, el Consejo de Europa, la UE y la OTAN, entre otras.

Desde el fin de la guerra fría, la OTAN ha redefinido en dos ocasiones su concepto estratégico y de seguridad. La primera de ellas, en 1991, en la Declaración de Roma; la segunda, en la recién-

²⁸ Desde 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publica anualmente su informe sobre el desarrollo humano. Se pueden consultar en www.undp.org. El concepto de seguridad humana se ha convertido también en el eje de la política exterior canadiense. Sin embargo, Canadá ha dado una connotación diferente a la seguridad humana al incluir en él la protección de los civiles en caso de conflicto armado, aun en conflictos de carácter interno; impulsar el desminado en el mundo; reducir el comercio de armas ligeras y de drogas; combatir el terrorismo y la degradación ambiental. Esta concepción canadiense responde claramente a las tendencias ampliacionistas en la reconceptualización de la seguridad. Así, el manejo canadiense de seguridad humana se vincula estrechamente al derecho de injerencia.

te Cumbre de Washington, al conmemorar el 50 aniversario de esa organización. En ambos momentos, en especial en Washington, se han modificado de manera importante los objetivos de la OTAN pues se ha adoptado un concepto amplio de seguridad que incluye las dimensiones políticas, económicas y medioambientales. Asimismo, a partir del documento adoptado en Washington, la OTAN acordó la posibilidad de llevar a cabo misiones “fuera del área” y “no artículo 5”, es decir, más allá de la legítima defensa colectiva. Sin embargo, el documento de Washington reconoce la supremacía del Consejo de Seguridad de la ONU en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.²⁹

La Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), que en 1995 se transformó en la OSCE, ha impulsado el concepto de seguridad cooperativa como eje central de su acción. En su última reunión, celebrada en Estambul en noviembre de 1999, los jefes de Estado y de gobierno de los países miembros de la OSCE adoptaron la Carta de Seguridad Europea; entre otras cosas, ésta señala que esa organización se caracteriza por su amplia membresía, el gran número de operaciones de campo, su larga historia en la codificación de normas y *por su amplio enfoque de la seguridad* (el subrayado es mío).

Este enfoque amplio de la seguridad lo define como incluyente de las siguientes áreas: control de armamentos, diplomacia preventiva, medidas de seguridad y establecimiento de confianza, derechos humanos, supervisión de elecciones y seguridad económica y medioambiental.³⁰ En la Carta de Seguridad Europea, la OSCE reafirma las dimensiones político-militares de la seguridad, así como las económicas y medioambientales. Subraya también que la seguridad se fundamenta en el respeto a los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho, que dan una dimensión humana a la misma.³¹

La OSCE ha enfatizado la indivisibilidad de todos los campos de la seguridad antes listados y el carácter cooperativo de la

²⁹ El texto íntegro de ambos documentos se puede consultar en www.nato.org.

³⁰ La OSCE está integrada por 55 Estados; es la principal organización encargada de la alerta temprana, la prevención de conflictos, el manejo de crisis y la rehabilitación post-conflicto de Europa.

³¹ El texto de la Carta de Seguridad Europea, aprobada el 19 de noviembre de 1999, se puede consultar en www.osce.org.

misma, mediante la participación de todos los Estados miembros en condiciones de igualdad y mediante el procedimiento del consenso para la adopción de decisiones. La OSCE ha insistido en que “la seguridad cooperativa presupone un comportamiento no hegemónico por parte de los Estados miembros. Requiere de una asociación basada en la rendición de cuentas, la transparencia y la confianza, tanto a nivel interno como de política exterior”.

La seguridad y los organismos americanos

En lo que toca al continente americano, la OEA está trabajando en torno a un nuevo concepto de seguridad hemisférica, en el marco de la Comisión de Seguridad Hemisférica, establecida en 1991, sin que hasta ahora se haya alcanzado un consenso. La segunda reunión de Jefes de Estado de la Cumbre de Las Américas, celebrada en 1998, solicitó a la OEA que

analizara el significado, alcance e implicaciones de los conceptos de seguridad internacional en el hemisferio, con miras a desarrollar enfoques apropiados que permitan enfrentar los diferentes aspectos de la seguridad, incluyendo el desarme y el control de armamentos, así como indicar las vías para revitalizar y fortalecer las instituciones del sistema interamericano relacionadas con la seguridad hemisférica.³²

Este proceso debe culminar en una conferencia especial sobre seguridad que habrá de llevarse a cabo al inicio de la próxima década.

Conclusiones

Esta somera revisión de algunas propuestas relativas a la reconceptualización de la seguridad en el ámbito académico y de los organismos internacionales permite plantear las siguientes conclusiones:

³² Tomado de *www.oas.org*. Una visión de la posición de México sobre el particular puede encontrarse en el ensayo de Sergio González Gálvez, “Hacia un nuevo concepto de seguridad hemisférica”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 54, junio de 1998.

- Diferentes planteamientos coinciden en señalar la tendencia a la regionalización de los mecanismos y arreglos institucionales de seguridad, no contenidos necesariamente en una sola organización, sino en una variedad de ellas, como es el caso de Europa.
 - La mayoría de las propuestas se orientan hacia la ampliación de los ámbitos de la seguridad o la tendencia a vincular la seguridad con las problemáticas que tradicionalmente se buscaba solucionar por medio de negociaciones de carácter político. Así, la posición estrecha o tradicional ha perdido peso con el fin de la guerra fría, en tanto que la posición ampliacionista tiende a ganar terreno.
 - La tendencia ampliacionista se refleja en tres aspectos: el primero es la inclusión de nuevas problemáticas en el área de seguridad, como las cuestiones económicas y medioambientales. El segundo es la inclusión de nuevas dimensiones o actores en la problemática de seguridad, más allá del nivel estatal, como el individuo y las sociedades, lo que ha conducido a la acuñación de conceptos como seguridad humana. El tercero es la creciente interpenetración de la seguridad exterior y la seguridad interior.
 - Esta tendencia ampliacionista ha sido fuertemente criticada desde la visión tradicional y la crítica radical. Esta última, en particular, ha mostrado con claridad los riesgos que se corren al incluir problemáticas netamente políticas en el ámbito de la seguridad.
 - El análisis de la seguridad como discurso hace énfasis en la importancia de la adopción de un lenguaje de seguridad y su aceptación por parte de los actores involucrados. En ese sentido podemos concluir que Canadá y Estados Unidos manejan ya un lenguaje específico de seguridad en el marco de la OSCE y la OTAN, el cual puede servir de referencia para orientar la discusión sobre seguridad hemisférica en el continente, y proponer el concepto de “seguridad cooperativa”
-

como eje, así como una organización institucional similar a la de la OSCE en el continente americano.

- En este contexto, hay que tener presente que tanto la OSCE como la OTAN se vieron fuertemente influidas por los planteamientos contenidos en las propuestas de William Perry.³³
- La reactualización de los conceptos y mecanismos de seguridad colectiva, tanto en el plano universal como en el continente americano, es una tarea prioritaria.
- Si bien en la actualidad parece existir ya un consenso en materia de seguridad en Europa, no es así en el ámbito de Naciones Unidas ni en el continente americano. Esta falta de consenso podría conducir a la imposición de parámetros y procedimientos por parte de la región que ya lo ha alcanzado. El concepto de seguridad se redefiniría así en la práctica y poco podría hacer México para transformarlo.

³³ Esta conclusión se apoya en el ensayo de Paul Buchanan, "Chameleon, Tortoise or Toad, The Changing U. S. Security Role in Contemporary Latin America", en Jorge I. Domínguez (comp.), *International Security and Democracy, Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1998.
