

Parte II

Conceptos básicos de seguridad

Capítulo 1

Paz y seguridad: dos conceptos en evolución y su relación cambiante

*Ole Wæver*¹

Parece haber consenso entre la mayoría de los autores acerca de la seguridad como algo bueno, esto quiere decir que el término “seguridad” tiene un valor positivo. Y precisamente por esta misma razón es que hay bastante menos acuerdo en cuál es el significado claro que se le agrega a esta palabra (Wiberg, 1987: 340).

“Investigadores de paz y seguridad tienen una cercanía relativa unos con otros, compartiendo dimensiones importantes en sus análisis, o incluso en el conjunto de su lenguaje analítico. Sólo tienen desacuerdos en algunos puntos nodales y esto desde el inicio. Hay un entendimiento mutuo, aunque también un sentimiento de que el otro bando está en un error en lo referente a las presuposiciones básicas” (Galtung, 1988 [1987]: 61).

“Que cuando digan: paz y seguridad, entonces vendrá sobre ellos destrucción repentina, como los dolores de la mujer encinta, y no escaparán” (I Tesalonicenses, 5:3 RV60).

¹ Este capítulo fue re TRABAJADO a partir de dos reflexiones anteriores: “Paz y seguridad: dos conceptos y su interrelación”, y un Homenaje para Haakan Wiberg (Stefano Guzzini y Dietrich Jung (eds.), *Análisis contemporáneo de seguridad e investigación para la paz en Copenhague*, Londres, Routledge, 2004, pp.53-65. El autor agradece el permiso de los editores y el de la editorial para hacer uso de los fragmentos del texto inicial con el fin de desarrollar el presente capítulo. La nueva versión ampliada ha sido fuertemente influida por los comentarios penetrantes, estudiados e inspiradores de los tres lectores anónimos y los editores principales del libro.

1.1 INTRODUCCIÓN

“Paz” y “seguridad” son conceptos estrechamente vinculados aunque existe una gran variación sistemática en el uso de uno y otro. Un capítulo sobre este análisis es también un elemento central en las historias de “la investigación para la paz” y “los estudios de seguridad” como disciplinas intelectuales. Durante la Guerra Fría se supuso ampliamente que las principales investigaciones políticas estaban guiadas por los conceptos de poder y seguridad. Para la autoconceptualización de la investigación para la paz era crucial entender “paz” como una meta, en contraste con ese interés tradicional. De manera similar, en las calles hubo “movimientos pacifistas”, y casi no hubo “movimientos de seguridad”, a pesar de que los gobiernos se preocupaban por “los problemas de seguridad” y no por “los problemas de paz”.

Durante los años ochenta, la reorientación de gran parte de la investigación para la paz —especialmente en Europa— fue un movimiento hacia “la seguridad” y un acercamiento con los estudios estratégicos encauzados a este tema. De igual forma, los estudios estratégicos fueron red denominados como “estudios de seguridad”. “La seguridad” se transformó en el punto de encuentro de debates académicos creativos durante los últimos años de la Guerra Fría y los primeros años tras su fin. Irónicamente, el término “paz” cobró relevancia durante los años noventa como un tema político importante; en Occidente, como “paz democrática”. Las políticas de “poder” y “seguridad” no han dejado de causar sorpresas. Paralelamente a todo esto, el dueto “paz y seguridad” ha seguido su trayectoria propia principalmente en la política del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (CSONU).

Este capítulo ubica la historia de la investigación para la paz y la seguridad en el contexto más amplio de la historia conceptual dual de paz y seguridad. Son tres las preguntas clave que guían este capítulo: la paz tiene una historia conceptual antigua (como ha sido explorada por varios investigadores para la paz). Sin embargo, ¿cuál ha sido el significado particular del concepto “paz” en las diferentes etapas del siglo XX? ¿Cuándo se puso en boga y con qué finalidad? Y algo que casi no se ha estudiado: ¿cuál ha sido el significado histórico del término “seguridad”

y como deberíamos entender la centralidad de este concepto en el siglo XX? Finalmente, ¿cómo se relacionan ambos conceptos en los diferentes periodos y contextos? Por ejemplo, ¿por qué la fórmula mágica del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas —mediante la cual puede transformar una cuestión y volverla materia del Capítulo VII de la Carta de la ONU (y con ello apropiarse de un poder extraordinario)— puede etiquetar algo como tema de “seguridad y paz internacional”? Quienes escuchan esta frase la consideran un pleonismo típico de la ONU pero, a la luz de la compleja y continua interrelación de ambos conceptos, es evidente que tiene algún sentido. Más importante aún, dicha estereofónica historia conceptual nos puede alertar hacia desplazamientos conceptuales y patrones emergentes en la época posterior a la Guerra Fría.

Este capítulo no le otorga gran peso a la teoría y a la metodología en relación con el análisis de conceptos, aunque un indicio para quien se interese podría ser “Skinner, contextualizado por Koselleck”. Dentro de la historia conceptual, ambas teorías concuerdan en que los conceptos no pueden enfocarse como cuestiones puramente analíticas que permiten “precisión” lingüística y, por ende, mejor análisis empírico (el rol de los “análisis conceptuales” clásicos), porque la política a menudo se da mediante el lenguaje. Por ello, la historia conceptual debe abordarse como importante en sí misma, como un medio poderoso de leer cambios más amplios y no como algo que debe ser “significado” por su claridad lingüística. La llamada “Escuela de Cambridge”, encabezada por Pocock, Skinner y otros, se enfoca en “los actos discursivos”; en ellos puede entenderse la importancia de un determinado texto histórico cuando se reconstruye su contexto, esto es al comprender qué fue cambiado por un movimiento dado dentro del universo conceptual (Pocock, 1985, 1996; Skinner, 1978, 1988, 1989, 1996, 2002). En contraste, la escuela alemana de historia de conceptos (*Begriffsgeschichte*), encabezada por Reinhart Koselleck, Werner Conze y Rolf Reichardt, da mayor relevancia a la integración de la historia social y política, y analiza cambios graduales más amplios, en contraste con la tradición punto por punto de la escuela de Cambridge (Koselleck, 1987, 1972, 1979, 2002). Hay diferencias adicionales —lo que incluye el periodo histórico privilegiado y la relación entre estudios sincrónicos y diacrónicos— y posibles sinergias (Richter, 1995; Palonen, 2002, 2003; Wæver, 2006).

Como una nota metodológica introductoria final, es importante recalcar que este capítulo se centra en la historia europea occidental de ambos conceptos, de ahí que la exposición razonada sea dual. Primero, para realizar una historia conceptual, es necesario enfocarse en trayectorias con conexiones reales. Por ello, es metodológicamente muy diferente y difícil decir, por ejemplo, que existe un concepto bengalés o vietnamita que denota lo mismo que “seguridad”, porque ello implica operar con una “idea” descontextualizada, desarraigada, y libre de contexto, y que en abstracción puede trasladarse a diferentes escenarios. De lo contrario, no es posible hablar acerca de “lo mismo”. Los historiadores conceptuales como Skinner, Pocock y Koselleck han llegado a argumentos elaborados en contra de este tipo de estudios de “ideas”. Cualquier conjetura acerca de “la misma idea” puede evitarse cuando un estudio se organiza alrededor de las transformaciones continuas de un concepto específico, cuando el concepto ulterior evoluciona a partir del anterior.

Es obvio que resulta sumamente interesante estudiar cómo han pensado y, hoy, piensan diferentes culturas y regiones acerca de “la seguridad” y “la paz” (por ejemplo, véanse los capítulos 2, 4, 9, 10 y 11 de este libro). Sin embargo, es probable que combinar e integrar análisis múltiples como éste, de forma metodológica sólida, demanda que éstos se anclen en el presente. Esto quiere decir que hoy estos conceptos se han interpenetrado, porque se han influido mutuamente y por lo mismo es posible vincular en estudios concretos tradiciones que emergieron de manera independiente.

Como se mostrará a continuación, la historia de mediados del siglo XX es la historia donde el concepto de “seguridad” se difundió mundialmente, gracias a la posición política de Estados Unidos, que lo eligió como su concepto clave. Aun así, como en general lo ha discutido la teoría poscolonial, dichos procesos nunca son una simple imitación, más bien adoptan una forma híbrida. En los mismos términos, resultaría inexplicable ver los cambios en los conceptos que podemos traducir como “seguridad nacional” en Japón (Sato, 2000) y Alemania (Kaufmann, 1970: 71 y ss.), sin aludir a la influencia del factor EUA, aunque dichos conceptos sigan siendo delineados por las fuertes influencias históricas locales y los movimientos conceptuales anteriores.

La segunda parte de esta exposición razonada es que el propósito de nuestro capítulo no es proporcionar una visión general comparativa de los diferentes conceptos de seguridad y paz, sino mostrar cómo la historia de dichos conceptos delinea los conceptos y políticas actuales, y cómo la política contemporánea puede entenderse en términos de los movimientos textuales en el panorama de los conceptos. Por lo tanto, es necesario en primer lugar reconstruir la historia más importante a los jugadores principales, para lo cual me enfocaré en el presente debido a mis propias posibilidades y limitaciones políticas en los debates acerca de la teoría y la política en Europa y Norteamérica. Aunque seguramente la política se entenderá mejor cuando le demos la atención debida a actores no-occidentales, incluso dentro de cuestiones e historias presentadas generalmente como concernientes a actores del Norte y el Occidente (Barkawi y Laffey, 2006).

1.2 HISTORIA DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD HASTA 1945

Seguridad parece ser un concepto directo, por lo tanto la mayoría de las discusiones que buscan problematizarlo,² han supuesto que el aspecto crítico reside en sus especificaciones, como es el caso de “seguridad nacional” ante “seguridad común” o “seguridad humana”, en lugar de historiar el significado de “seguridad” como tal. De manera simultánea, la

² Esta declaración se refiere a toda la literatura que empezó en los años setenta y con auge en los ochenta, cuando se arguyó a favor de nuevos y más amplios conceptos de seguridad, desde “la seguridad común” de la Comisión Palme (Palme, 1982) hasta varios artículos “Redefiniendo la Seguridad” (Ullman, 1983; Mathews, 1989), en especial con referencia al medio ambiente. La literatura de los ochenta argumentaba de forma directa y empírica a favor de una “ampliación”, con el fin de obtener un concepto más “correcto” de seguridad, sin mucha reflexión acerca de su política y sociología de la ciencia. Los “ampliacionistas” (designados y discutidos en Buzan, Wæver y de Wilde, 1998) se transmutaron en los noventa en una literatura teórica organizada alrededor de varias “escuelas” nuevas, particularmente en Europa, por ejemplo los Estudios Críticos de Seguridad, la Escuela de Copenhague, la Escuela de París, el feminismo. Éstas a veces procuraron mayor atención al concepto “seguridad”, aunque en seguida simplemente usaron el término seguridad en discusiones alusivas a varias aplicaciones de seguridad. Una excepción notable, que ya reflexionaba acerca del concepto de seguridad como tal fue el libro *People, States and Fear* (*Personas, Estados y miedo*) escrito por Barry Buzan (1983).

literatura “no-crítica” (de la corriente dominante, tradicional, institucional) discutía que no era necesario analizar minuciosamente el concepto de seguridad como se emplea en las relaciones internacionales, ya que es un concepto que conocemos de nuestra experiencia cotidiana, donde es valorado y así mismo debemos hacerlo en el ámbito internacional (y también como Estado).³ No obstante, la seguridad como idea, concepto o aspiración está lejos de ser algo estable o simple.

Entremos en la historia conceptual. Ver hacia atrás en la historia de los conceptos familiares y cotidianos es sumamente revelador, porque han cambiado más frecuente y radicalmente de lo que suponemos. Y esto debe alertarnos acerca de la especificidad, contingencia y contenido político de los usos contemporáneos de los conceptos cotidianos. Además, puede darnos ciertas claves adicionales acerca de la influencia y los vínculos todavía presentes en los conceptos actuales. La historia de “la seguridad” se ha escrito varias veces, principalmente en contextos alternos a las relaciones internacionales, aunque siempre con una relevancia para éstas (Winkler, 1939; Kaufman, 1970; Conze, 1984; Delumeau, 1986; Schrimm-Heins, 1991-1992; Rothschild, 1995; Osiander, 1998; Möstl, 2002; Stoll, 2003; Wæver, 2006; Neocleous, 2006).

Las palabras utilizadas en inglés y en las lenguas romances se derivan del latín vulgar del Imperio Romano: *securus*; *se* significa “sin” y *cura* quiere decir “preocupación”. Cuando se introdujo en el siglo I a.C., probablemente por los epicúreos y los estoicos, aludía a un *estado mental* “la ausencia de las inquietudes de la cual depende una vida feliz” (Cicerón, 1971 [45 a.C.], V. 14, 42/466-467). Visiblemente se trataba de una negación. Hoy, tendemos a pensar la seguridad como “algo” y su ausencia como “inseguridad”, aunque para los romanos una palabra para denotar inseguridad sería un término con un doble negativo, esto es, sin sentido (Instinsky, 1952). Desde entonces, el concepto ha sufrido una variedad de cambios y mutaciones. Algunos de los más importantes se detallan en las siguientes páginas, organizadas temáticamente en tres dimensiones (para una investigación más detallada véase Wæver, 2006).

³ Esto está implícito en la mayoría de los escritos de la corriente dominante, donde se asume que conocemos la seguridad por nuestra experiencia cotidiana, y que ahora la discusión se centra en esto mismo en el nivel de Estados. Se hace más explícito en algunas piezas conceptuales dentro de la corriente dominante (Baldwin, 1997).

La seguridad no siempre ha sido un término claramente positivo. Para los cristianos era muy ambiguo, sólo Dios tenía conocimiento certero de la salvación, y para un humano dicha “seguridad” sería presuntuosa; ya en la antigua Roma era más común encontrar *securitas* en tumbas de no-cristianos que en las de aquéllos. Su significado potencialmente negativo estuvo presente en el discurso medieval teológico, aunque se volvió público sólo a partir de Lutero y Calvino (Winkler, 1939; Delumeau, 1986; Schrimm-Heins, 1991-1992). Sin embargo, en su mayoría, este significado negativo no se adjuntó al término *securitas* como tal, sino a conceptos relacionados con él que gestaron una historia compleja de delineación mutua y fronteras cambiantes. En particular, el concepto *certitudo* se volvió el vehículo para desarrollar una actitud moderna y positiva hacia la seguridad.

Otra dimensión importante del cambio se vincula con los sentidos subjetivos y objetivos de la seguridad. Hoy tendemos a interpretar la seguridad a partir de un modelo perceptivo, lo subjetivo significa percepción de lo objetivo. La seguridad objetiva significa cuán amenazado alguien está, y la seguridad subjetiva es cuán amenazado alguien percibe (o interpreta erróneamente) que está. Sin embargo, el concepto romano de seguridad no encaja con esto. Especialmente en el pensamiento estoico, el estado mental es un nivel crucial de realidad no reducible, derivativo de, o es la forma secundaria hacia algo más real. A la mayoría de los modernos nos representa un esfuerzo mental pensar acerca de lo objetivo y lo subjetivo de esa manera. A lo largo de la historia conceptual, la seguridad ha fluctuado en este eje varias veces. Durante dos siglos el concepto se dividió entre *sûreté versus sécurité*, certeza/certidumbre *versus* seguridad (Delumeau, 1986: 11-14), sólo para fusionarse otra vez. Este extraño “episodio” y la complejidad entre lo subjetivo y lo objetivo condujeron al probabilismo. Desde entonces ha sido central que el concepto de seguridad se defina en términos futuros y probabilísticas.

Una dimensión final que llama nuestra atención es lo que hoy llamamos “niveles de análisis” o “¿seguridad para quién?”. Muchos aseverarían que la seguridad en tiempos premodernos significaba cosas diferentes e irrelevantes. Con el surgimiento de los Estados modernos, la seguridad comenzó a aparecer en formas asimilables dentro del pensamiento del siglo XX en forma de “seguridad nacional”. Así el Estado

se volvió el centro del pensamiento acerca de la seguridad (en el ámbito político), ¡aunque de manera muy distante a la que comúnmente asumimos! Para Hobbes y otros de los primeros pensadores modernos claves, lo que incluye a los primeros liberales, el Estado es el centro de todo el derecho, aunque la seguridad —también para el Estado— es finalmente *seguridad individual* (Rotschild, 1995; Wæver, 2006). El derecho del individuo a la autopreservación es el punto de arranque del argumento de Hobbes en *Leviatán*. El significado y la medida primordial de la seguridad es la seguridad individual, aunque se ha procurado conferir este poder al Estado.

Antes del siglo XX, la seguridad no era un concepto clave o el eje del pensamiento internacional. Un primer paso en esta dirección vino con la seguridad colectiva en el periodo entre guerras. Los poderes del *statu quo* usaron “la seguridad” como su “eslogan” (Carr, 1981 [1946]:105), precisamente porque borraba la distinción entre lo nacional y lo local. Sirvió para proclamar una “identidad de intereses entre los grupos dominantes y el mundo en general para mantener la paz” (Carr, 1981 [1946]:82). Así, la retórica británica y francesa usaron el término seguridad en dos niveles: el colectivo para denotar conformidad con el *statu quo*, paz y anti-revisionismo, al igual que en el nivel nacional para aludir al compromiso con los intereses nacionales. No es de extrañarse que la primera historia conceptual (y crítica) de la seguridad la escribiera en los años treinta un alemán (Winkler, 1939, publicado por la Academia de Ciencias de Prusia).

Hoy la imagen general del desarrollo histórico es que se promovió siempre una política en el nombre de la seguridad nacional. En algún momento se dijo que el enfoque nacional resultaba deficiente y era necesario un cambio hacia la seguridad colectiva. Es más bien a la inversa: la “(in-)seguridad” en un sentido era la preocupación general, una palabra entre muchas para ser empleada junto con miedo, peligro, seguridad, aunque los conceptos políticamente operativos fueron paz, orden e intereses. Así, “la seguridad colectiva” se tornó el eslogan y el enfoque, y “la seguridad nacional” se estableció derivando su significado de la ya establecida “seguridad colectiva”. El par conceptual “seguridad nacional” es más una reacción a “la seguridad colectiva” que al revés.

Durante los años cuarenta el concepto de “seguridad nacional” hizo una entrada triunfal en Estados Unidos, y obtuvo una importancia sorprendente (Yergin, 1977). Entre las razones que explican este cambio terminológico se encuentran las dificultades civiles y militares de coordinación durante la Segunda Guerra Mundial, reflejado en parte por los problemas para movilizar al país en esfuerzos que perduraron largo tiempo y ante la sospecha de “ejércitos permanentes”. Para manejar su larga rivalidad geopolítica con la Unión Soviética, Estados Unidos requirió un concepto que expresara un esfuerzo con componentes militares y no-militares, y que justificara una política con más fuerza que antes. El concepto se arraigó y se diseminó globalmente —pronto pareció que siempre había estado entre nosotros, probablemente porque “tomó prestado” su contenido de otro concepto que había sido socavado.

La idea tradicional de que el Estado, en situaciones extremas, tiene el derecho de apelar a la necesidad y a la *Raison d'État* (Meinecke, 1976 [1923]; Schnur, 1975) se habían vuelto cada vez menos populares en las democracias modernas. La “seguridad” tomó mucho la idea de que los desafíos radicales justifican medidas extremas. Un Estado debe hacer lo que debe hacer, utilizado como un argumento válido por sí mismo, aunque con el surgimiento del estado de derecho, el liberalismo y la democracia esta lógica de necesidad se comprimió desde un derecho general a un caso especial de “excepción” o “estado de emergencia”. Encontró un nuevo lugar en la política general en la forma de “seguridad nacional”.

En el periodo de la posguerra, la seguridad adquirió un significado particular en los asuntos internacionales, un significado distinto de su connotación cotidiana (y no simplemente el producto de sólo combinar “la seguridad nacional” con una seguridad transcontextual). Éste es el núcleo de la teoría de securitización (Wæver, 1995, 1997; Buzan, Wæver y de Wilde, 1998; Wæver, Buzan y de Wilde, 2008). En el marco internacional (y cada vez más en otros contextos), el significado de “la seguridad” es ése: alguien (un actor securitizador) señala a un desarrollo o potencialidad, que alguien o algo (un objeto de referencia) con un derecho inherente a sobrevivir está amenazado existencialmente y, por lo mismo, se justifican las acciones extraordinarias como el secreto, la violencia, el reclutamiento, y otras “medidas de seguridad” (usualmente ejercidas por el actor securitizador). Mediante este movimiento, la se-

guridad se torna política preeminente y logra un estatus de urgencia y precedencia. Esto facilita la acción, aunque también la despolitización nacional y un riesgo incrementado de círculos viciosos internacionales (dilema de seguridad), ya que el actor liberado de restricciones se torna más peligroso que otros, especialmente si se le asigna la capacidad de amenaza. Que algo sea asunto de seguridad significa que se trata de una cuestión demasiado urgente y peligrosa como para resolverla con las políticas normales: debe abordarse con la lógica de la necesidad y de las medidas extraordinarias.

1.3 HISTORIA DEL CONCEPTO DE PAZ HASTA 1945

Si seguimos la misma trayectoria con el concepto de “paz” como se hizo con el de “seguridad” —o sea se determinaron sus orígenes desde Roma hasta su historia en Europa occidental y central hasta incluir a Norteamérica y eventualmente, a la globalización occidental, tendremos que enfocarnos en la primera interacción entre las ideas romanas y cristianas y su repercusión en la formación de los Estados modernos. El concepto de *pax romana* significaba la ausencia de violencia a partir del orden y la unidad con base en el poder centralizado (Galtung, 1981:187). La *pax romana* no incluía negociación de intereses con otras facciones, sino que se centraba en la aceptación de la hegemonía (Osiander, 1998).

En la Edad Media la mayor parte de su evolución tomó la forma de modificaciones a un conjunto de creencias agustinas acerca de la paz. La verdadera “paz y justicia” implicaba un mundo ordenado con cada cosa en su lugar adecuado, aunque después de la Caída esto no fue posible en la Tierra. Aquí sólo podía aspirarse a una *pax temporalis* a diferencia de la *pax aeterna* en el más allá (Janssen, 1975:548 y ss.). Posteriormente, la *pax temporalis* se contrastaría principalmente a la *pax spiritualis* como dos formas mundanas de representar asuntos políticos y eclesiásticos, y por ende desplazando la atención incrementalmente hacia asuntos inter-humanos (*ibid.*:551). Entre las paces terrenales se debe distinguir entre la *pax vera* y la *pax falsa*, porque los cristianos podían y debían aspirar a una paz mejor que los paganos: una paz justa.

Para el resto del periodo hasta 1945, solamente se mencionan dos cambios cruciales: primero, la paz interna se “garantizaba” con el Leviatán hobbesiano. La guerra civil había sido el elemento central de la paz a lo largo de los siglos y cuando esta preocupación cesó, la paz se volvió una realidad nacional en términos de “quietud pública y seguridad”. Por lo tanto, el significado central de la paz dio un giro hacia la seguridad externa durante el siglo XVIII (Janssen, 1975:564 y ss., 586).

Segundo, la Ilustración introdujo una esperanza sistemática hacia la paz en el sentido de dejar excluida a la guerra del orden social. El libro *La Invención de la Paz* (*The Invention of Peace*) de Michael Howard comienza con una cita de mediados del siglo XIX de Sir Henry Maine que dice: “la guerra parece ser tan antigua como la humanidad, aunque la paz era una invención reciente (2000:1)”. Howard argumenta que:

La paz que inventaron los pensadores de la Ilustración, un orden internacional en el que no hay cabida para la guerra, había sido una aspiración común para visionarios a lo largo de la historia, aunque fue finalmente concebida como una meta posible o deseable solamente durante los últimos doscientos años (Howard, 2000:2).

La razón exigía la paz y prometía los medios para llevarla a cabo. Un ámbito de paz y razón debía excluir su antítesis: la guerra. En la mayoría de los tratados de paz ya no bastaba con pedir políticas sensibles que se instrumentaran gradualmente, era imperativo buscar el cambio inmediato para hacer de la paz una realidad creíble y estable. Debía encontrarse el error que había que corregir en la sociedad humana. El orden político se convirtió en el candidato favorito de las aspiraciones de formar repúblicas (más tarde democracias), que producirían paz, así como un orden económico que permitiera un cambio pacífico del mercantilismo al libre comercio. Perfeccionar la paz se volvió una máxima en los siglos venideros.

El “cese de fuego” de la paz negativa⁴ no podía ser el objeto central de los pensadores de la Ilustración y el liberalismo. Aunque válido

⁴ Los términos “paz negativa” y “paz positiva” se derivan del noruego Johan Galtung, pionero investigador para la paz. No significan “malo” y “bueno”; la idea es básica-

como tal, constituía una vacilación inestable entre la guerra y la paz y una afrenta a la razón. Con los ojos puestos en el optimismo y el progreso, se fijó naturalmente “la paz perpetua” como la meta importante y realizable (Janssen, 1975:586 y ss.).

Así, la visión de *pax aeterna* en la tierra se volvería posible una vez que la laicización hubiera liberado al pensamiento político de las restricciones remanentes de las categorías agustinas. No obstante, en otro sentido, la laicización no trajo precisamente un cambio en dichas ideas, sino que las re-articuló como categorías internas —en lugar de externas— a este mundo (*ibid.*, 1975:544 y ss., 567 y ss.).

La Revolución Francesa demostró poseer naturalmente la llave de la paz, lo que conllevó a un pensamiento en términos de guerra justa y de intervencionismo apegado a líneas políticas transnacionales: oprimidos *versus* opresores (*ibid.*, 1975:573-575; Herz, 1950). Las ideas nobles acerca de una facción, teniendo o siendo la llave de la paz frente a un adversario inherentemente incompatible con la paz, lleva directamente a “universalismos nacionalistas” que según Morgenthau (1948) son la principal causa de conflictos y falta de flexibilidad diplomática. En debates políticos, la paz a menudo finaliza como un argumento que dice “nosotros somos la paz; ellos la guerra”, y por ende, “la paz” resulta ser el concepto más violento.

Ambos términos, paz positiva y negativa, pueden igualmente despolitizar la laicización. La paz negativa lo hizo cuando la guerra se definió en términos del “mal absoluto” y en parte como consecuencia de los desarrollos tecnológicos. La paz positiva lo hizo cuando se le ató a un modelo de sociedad perfecta (democracia, libre mercado o socialismo) fijada a partir de medios extrapolíticos (Wæver, 1996). En la práctica, los discursos de paz conllevan a una politización, debido a su compleja

mente que la paz negativa se define en términos puramente negativos, o sea por lo que no es, por la ausencia de violencia. La paz positiva significa justicia social y elimina las raíces de la guerra y la violencia. Antes difícilmente estaban presentes ambos conceptos de forma separada y por lo mismo, resulta una observación conscientemente anacrónica preguntarse cómo se pensó acerca de la paz negativa a lo largo de la historia. Resulta evidente, el concepto de paz surgió de un concepto ambicioso de “paz positiva” como orden general y se fue reduciendo a un concepto más estrecho de ausencia de guerra, lo cual posibilitó la clarificación que hace Galtung de ambos conceptos (Galtung, 1964, 1969).

interrelación de significados, y a su afinidad con el sistema dominante y la guerra.

1.4 Conclusión intermedia: la relación entre seguridad y paz antes de 1945

- La seguridad y la paz se han asociado frecuentemente de manera positiva aunque distante, y su jerarquía ha cambiado en varias ocasiones. Sólo con el surgimiento del Estado moderno ambas se vincularon estrechamente en un paquete coherente (Osiander, 1998).
- Durante la Edad Media la seguridad no fue una noción clave; surgió gradualmente como un concepto político bajo la influencia del auge de las concepciones de paz y justicia.
- Dentro del marco de los estados modernos, la búsqueda por consolidar la paz nacional —enmarcada bajo el nombre de seguridad— transformó el concepto de paz en una problemática internacional. Hasta cierto punto “la seguridad” fue la que definió la paz (aunque no con el significado que adquirió a mediados del siglo XX).
- Un concepto distintivo de seguridad se formó en la primera mitad del siglo XX. Primero adquirió la forma de seguridad colectiva, y después de seguridad nacional. La paz durante este periodo tomó un aire desesperado, hasta cierto punto culminando con el hecho de que durante la guerra se desechara y se tornara un concepto iluso en relación con los problemas políticos tan profundos que se vivieron. La seguridad se volvió el concepto operacional y se hizo crecientemente popular a partir de los cuarenta, cuando recogió la lógica excepcionalista que había quedado huérfana tras la muerte explícita de las justificaciones de *Raison d'État*.
- Ambos términos, “paz” y “seguridad”, tienen historias mucho más ricas de lo que apreciamos en el paquete moderno de sus acepciones. Cada una tiene relación con otras esferas y significados, aunque una vez que se juntaron, se han visto como conectadas. Durante la Guerra Fría fue diferente, debido a que ambos conceptos rivalizaron hasta un grado extraordinario.

1.5 “PAZ” Y “SEGURIDAD” DURANTE LA GUERRA FRÍA

La sección de la Guerra Fría se enfocará en tres elementos: entender la fórmula “paz y seguridad” y su prominencia en el sistema de la ONU (y consecuentemente en la legislación internacional); ver la configuración Este-Oeste y su relación con los conceptos de paz *versus* seguridad; y finalmente entender lo que sucedió en la década de los ochenta (lo cual conlleva un significado auto-reflexivo especial para el autor, debido al contexto en que trabajó: el Instituto de Investigación para la Paz de Copenhague COPRI), y hasta cierto punto las nuevas teorías críticas sobre seguridad.

La constelación de la Guerra Fría es confusa, ya que por un lado la fórmula de “paz y seguridad” es prominente en el sistema de leyes internacionales y en la ONU, y por el otro lado, los conceptos de paz y seguridad estaban lejos de intercambiarse, porque la paz o la seguridad cobrarían significado en el lenguaje político de una facción de la Guerra Fría.

1.5.1 “Paz y seguridad internacional” en la ONU

La Carta de las Naciones Unidas usa el término “paz y seguridad internacional” con frecuencia, probablemente al adoptarlo del preámbulo de la Liga de las Naciones. En ninguna parte de la Carta el término “seguridad internacional” se usará solo, mientras que los términos “paz” o “paz universal” se pueden encontrar por separado (Wolfrum, 1994:50). “La paz negativa” es central, ya que la meta principal de la ONU es evitar otra guerra (mundial). Sin embargo, las metas más amplias de los derechos humanos, de las relaciones cordiales entre los Estados, del desarrollo económico, pueden verse como un panorama más amplio de las causas de guerra, o como “paz positiva”. En cambio, el término “seguridad” no se emplea para denotar “seguridad nacional” sino “seguridad internacional”. La seguridad internacional no niega la seguridad nacional, más bien asume que la verdadera seguridad nacional sólo se puede realizar como seguridad internacional, mientras que la seguridad internacional no busca asegurar algo internacional, sino aportar seguridad nacional de

manera sana. Éste es el uso del término “seguridad” según su significado en el periodo interguerra.

En un aspecto importante el constructo Naciones Unidas trajo consigo el significado de seguridad de la época de la Guerra Fría y su función de acto discursivo, aunque no su enfoque nacional. El mecanismo central operativo del sistema de seguridad colectiva es la habilidad del Consejo de Seguridad para transformar asuntos en la fórmula mágica de “amenaza para la seguridad y paz internacional” (Art. 24; Art. 39 hablan de la obligación del Consejo de Seguridad de “determinar la existencia de cualquier amenaza a la paz, alteración del orden público o acto de agresión”). El Consejo de Seguridad da abiertamente poderes extraordinarios en estos casos. En primer lugar, las consecuencias de “determinar” la existencia de dichas amenazas son trascendentales, verdaderamente transformadoras de una crisis dada. No solamente pueden facilitar las acciones punitivas, sino que éstas pueden volverse obligatorias para los Estados, y al “Estado en cuestión” (“el agresor”) se le priva de cualquier instrumento de denuncia o interferencia en asuntos internos y violaciones a su soberanía. Según el capítulo 7, el Consejo de Seguridad actúa con la autoridad que le fue investida mediante el ejercicio de la soberanía de los Estados y, por lo mismo, expresa la soberanía del Estado. En segundo lugar, la mayoría de los expertos en asuntos legales concuerdan en que la fórmula “una amenaza a la paz internacional” se abre a una interpretación dinámica, lo que quiere decir que incluye desde guerras civiles hasta graves violaciones a los derechos humanos, aunque tradicionalmente era muy claro que la noción presupone “la existencia objetiva de una amenaza de agresión por parte de un Estado a otro, o el riesgo real de alguna forma de conflicto armado internacional” (DUPI, 2000: 62). En tercer lugar, el ejercicio de tal poder de designación por parte del Consejo de Seguridad no puede someterse al escrutinio de ningún otro órgano. Expertos en leyes han sugerido que la Corte Internacional de Justicia debería evaluar como observador la “constitucionalidad” de los actos del Consejo de Seguridad, pero concluyen que esta opción no es viable (Fassbender, 2000), debido a que la capacidad es auto-referencial; el hecho de ampliar la seguridad implica fortalecer al Consejo de Seguridad (Koskenniemi, 1995).

En conclusión, las anomalías de las Naciones Unidas, comparadas con otros discursos, se derivan en parte de haber importado el lenguaje de la interguerra; y parcialmente de haber establecido el tema de la seguridad como un “acto discursivo potenciado”, en paralelo a la función dominante para los Estados, aunque centrada en el Consejo de Seguridad. En este contexto, la paz y la seguridad operan como una fórmula conjunta.

1.5.2 Paz en el Este, seguridad en el Oeste

Asimismo, los conceptos de paz y seguridad se destruyeron cada vez más por la división Este-Oeste. Es probable que una precondition fue el debilitamiento del hasta entonces sencillo concepto de paz negativa. La Guerra Fría tornó borrosos los conceptos de guerra y paz, Raymond Aron lo capturó de forma magistral: “paz imposible, guerra improbable” (Hassner, 1997 [1995]: 14; Stephanson, 1996).

Cada vez con mayor fuerza, la seguridad asumió el lugar de la paz en el sentido tradicional de prevención de la guerra (Jahn, Lemaitre y Wæver, 1987: 39). La seguridad se asentó entre la paz, y la paz, en medio de la paz negativa y la paz positiva (Jahn, Lemaitre y Wæver, 1987: 43 y ss.).

Sin embargo, conforme se desarrolló la Guerra Fría, se generó una división entre la terminología del “Este” (y los críticos occidentales) y el “Oeste”.⁵ El Este tenía mayor propensión a emplear el término

⁵ Visto desde el Tercer Mundo y movilizado principalmente por el movimiento de los no-Alineados, ambos conceptos se emplearon estratégicamente como parte de un “posicionamiento de terceros partidos”: la paz como la base más amplia y programática de los principales argumentos usados y, por ende, adoptados en los patrones de cooperación con el bloque soviético por parte del Tercer Mundo, por ejemplo en los órganos de la ONU. Seguridad se empleó en el “nivel unitario”, o sea indicando los tipos de problemas de seguridad relevantes a la situación en el Tercer Mundo (Ayoob, 1995). Ambos eslóganes podían ser adoptados por el Sur y hasta cierto punto instrumentados ante sus emisores del Este y Oeste. El más típico acercamiento de los países del Tercer Mundo fue una lógica de desarrollo estilo “paz positiva”, que busca la estabilidad a largo plazo como precondition de la seguridad. Durante los años de apogeo del “Nuevo Orden Económico Internacional” en los años setenta, el asunto del desarrollo y desarme se estableció en el sistema de la ONU. El reporte de la Comisión Brandt en 1980 (Brandt, 1980), cuyo objetivo era mostrar el interés del Norte en el desarrollo del Sur, el desarrollo se concibió ampliamente como un asunto de máxima seguridad, y abrió el camino a las teorías de seguridad de los años ochenta.

paz, y por ende, éste gana un aura “comunista”. El Este casi no usaba el concepto de “seguridad”, debido a que no tenía ninguna base en las teorías marxistas y leninistas (por ejemplo, el Índice de Referencia a V.I. Lenin, *Trabajos completos*, contenía varias páginas que hacían alusión a “la guerra” y a “la paz”, pero ninguna a “la seguridad”; Jahn, Lemaitre y Wæver, 1987:71, n. 63),⁶ en cambio “paz” se empleó de modo regular, paradójicamente en ambas acepciones: negativa y positiva. La paz positiva fue natural en el Este, dada su historia y filosofías más abiertas, las cuales constituían las bases de una visión de paz a largo plazo. Al mismo tiempo, el Este era más conservador en términos diplomáticos y, por lo mismo, tendía más a apoyar la paz negativa. Con respecto a la situación política de Europa, el Este buscaba estabilizar el *statu quo* para santificar el resultado de la Segunda Guerra Mundial, en particular la división de Alemania y las nuevas fronteras de Polonia y la Unión Soviética.

Occidente se inclinaba más a hablar de “seguridad”, debido a sus problemas con la paz negativa y la paz positiva. La paz positiva se le dificultaba debido a que durante la Guerra Fría moderó su filosofía acerca de la historia y el evolucionismo y con ello eliminó las bases para establecer un concepto de paz eterna. Como observamos hoy al fin de la Guerra Fría (véase la siguiente parte), Occidente ha tenido de hecho una teoría de paz positiva (primordialmente de paz democrática, aunque también otras vertientes del pensamiento liberal e ilustrado), aunque el llamado “liberalismo de la Guerra Fría” subraya que en oposición al dogmatismo del totalitarismo, el liberalismo carecía de ideología, de definiciones absolutas de la historia y de excesivo voluntarismo societal basado en certidumbre científica (Arblaster, 1984:299-332). Este liberalismo escéptico no estaba bien equipado para abrazar la idea de una paz última y completa. Occidente también tenía problemas con la paz negativa porque comparado con el Oriente era más vulnerable a la oposición interna, y por ello, las élites occidentales temían que la amenaza nuclear condujera a una pacificación al estilo de “mejor rojo que muerto” (*better red than dead*). Por ello Occidente luchó contra la idea de que la paz negativa se convirtiera en meta absoluta.

⁶ Tampoco, como vemos arriba (Wæver, 2006), “la seguridad” (según su significado durante la Guerra Fría) se estableció teóricamente en el Oeste (aunque se creyó que lo estaba); no obstante, esto no fue un problema real dentro de una cultura política poco basada en escritos.

Seguridad llegó a ser la consigna de las instituciones del sistema occidental. En el mundo académico y no menos en la investigación política, esta división se reprodujo en los estudios estratégicos que seguían la línea de la seguridad, por una parte, y los estudios de investigación para la paz, por la otra.

1.5.3 Los ochenta: redefinición y reposicionamiento

El patrón cambió durante los años ochenta. En lo que se conoció como la “segunda Guerra Fría”, el surgimiento de movimientos para la paz en Europa occidental buscó impedir el despliegue de nuevos misiles nucleares de alcance intermedio y los intelectuales que pertenecían y simpatizaban con dicho movimiento —incluyendo varios del norte de Europa y especialmente investigadores para la paz en Alemania— trataron de adoptar el término “seguridad” que antes había sido utilizado sólo por el poder dominante. Esto suscitó una gran controversia dentro de la investigación para la paz, porque se asociaba al síndrome autista de disuasión y carrera armamentista (Senghaas, 1969, 1973; Guzzini, 2004a); la seguridad era parte del problema y no de su solución, opinaban los investigadores de la paz “ortodoxos” dentro del movimiento crítico de investigación para la paz desde los años setenta.

Los “verdaderos investigadores para la paz” habían trabajado bajo la bandera de la paz, no de la seguridad; orientados al Tercer Mundo, no a Europa, y concebían la solución en términos de desarrollo y cosmología, no de políticas de seguridad; aunque había tanto intelectuales socialdemócratas como investigadores para la paz vinculados con movimientos pacifistas que trataron de evitar el radicalismo entre “paz” y “desarme”.

Esto probablemente se deriva en parte de que los reformadores en verdad creían en su propia securitización de los peligros nucleares y por lo mismo, les parecía irresponsable abstenerse de cualquier cambio parcial con el argumento que sólo abandonando la trayectoria de las sociedades occidentales —con sus características de explotación, patriarcado, capitalismo materialista y expansionista— se podía obtener la paz en una sociedad basada en valores holísticos y espirituales —con características de descentralizada, autárquica, verde, con un equilibrio

de género y hasta con una alternativa budista—. Aunque la relación entre los movimientos pacifistas y la investigación para la paz nunca fue fácil o armoniosa (Jahn, 1983), el hecho de que existiera un movimiento pacifista implicaba que la investigación para la paz enfrentaba cuestiones de “relevancia política” paralelas a aquellas debatidas dentro de las corrientes académicas dominantes, en relación con los hacedores de políticas de Estado. Los investigadores individuales podían escoger una relación cercana o distante con dichas políticas aunque, gracias a que la situación estaba abierta a ideas críticas, se transformaba la arena intelectual y se dificultaba la toma de posturas extremas de desesperación o transformación total.⁷

Los reformadores, en contraste, trataron de acercarse al poder dominante al retomar y redefinir el término seguridad; mucho de lo que se ha logrado en cuanto a “redefinir el concepto de seguridad” viene de esta tendencia. Se introdujeron nuevos conceptos como “seguridad común” y “alianzas de seguridad” (así como defensa no-ofensiva)⁸ y la

⁷ Incluso se puede argumentar que la dinámica de los movimientos sociales, como el movimiento pacifista, demandaba un dualismo de activistas radicales y de académicos reformados o hacedores de políticas (Wæver, 1989, 1997, capítulo 13 de Oswald). El movimiento creaba rupturas con las formas establecidas de hacer política desde afuera, por ejemplo con demostraciones en las calles y también empleaba otro lenguaje: el de paz en lugar de seguridad, que usaba metáforas de revolución y de poder popular. Sin embargo, esta habilidad de cuestionar e intimidar el sistema de significados del poder dominante a través de la transgresión también hacía al movimiento mudo hacia adentro del sistema, ya que sólo hablaba el lenguaje callejero de paz. Por ello es crucial que la dirección de este ímpetu sea guiada por una reinterpretación dentro del lenguaje de seguridad; por ello el dualismo.

⁸ En la década de los ochenta los investigadores para la paz en Alemania principalmente, aunque también en Dinamarca, Suecia y Reino Unido, trabajaron elaborando los conceptos de “defensa alternativa”, “defensa no-agresiva” y “defensa no-ofensiva”. Aunque el concepto central fue la defensa y no la seguridad, el concepto organizador en muchos casos fue la seguridad, seguido en la forma de seguridad común y el de la teoría del dilema de seguridad (Herz, 1950; Jervis, 1976). La idea era romper el patrón típico de inseguridad, carrera armamentista y disuasión, al asegurarse de que las dos partes se sintieran seguras, con una defensa suficiente en comparación con la ofensiva del adversario, aunque en una forma que no creara inseguridad para el contrincante, o sea una defensa confeccionada verdaderamente como defensa. Al asegurar la estabilidad en el nivel convencional, mucho del ímpetu se quitaba del sistema nuclear el cual estaba en parte impulsado por la retórica de promover la defensa occidental ante la superioridad soviética convencional (Boserup, 1986, 1988). La mejor visión general de toda la literatura de esta época se encuentra en Møller (1991, 1992). En redes tales como el Consejo

seguridad como tal se amplió más allá de sus restricciones militares. Algunos radicales también se dieron ocasionalmente a la tarea de redefinir el concepto de seguridad (¿quizá parcialmente como una reacción a los reformadores?) y esto conllevó a la más extrema ampliación del concepto de seguridad en la historia (Galtung, Øberg).

La seguridad se volvió un campo de batalla. El así llamado debate de “la ampliación del concepto de seguridad” se refiere a una batalla académica, ya sea que lo estrecho o lo amplio del concepto es “correcto”; y ya sea que al ampliarlo se estropee su utilidad analítica al dejarlo sin filo (Walt, 1991). No obstante, el debate fue antes que nada una lucha política. Por ejemplo ¿deberían dársele a los asuntos ecológicos la importancia y urgencia que se pretende mediante “la seguridad ambiental”?

Aun así, el movimiento pacifista fue un movimiento para la paz, incluso en los ochenta. Esta falta de acomodo conceptual (o sea, el hecho de no volverse un movimiento de seguridad) gestó una oposición radical. El término en las calles era “paz” precisamente porque escandalizaba su falta de significado dentro del pensamiento dominante en las relaciones internacionales. Lo mismo sucedió con el movimiento —las protestas populares en las calles— que cuestionaban la cultura política de la democracia liberal occidental. Ambas constituyen violencia metafórica, con la ventaja de hacer temblar el edificio del Estado guardián de la seguridad, y con la desventaja de no poder dialogar. Como consecuencia surgió un dualismo lleno de tensiones, en un movimiento popular que hablaba de paz y de sus intelectuales que empleaban el término seguridad reformada (Wæver, 1989).

Este ambiente de los primeros años de la década de los ochenta fue magistralmente capturado por Barry Buzan en un artículo de 1984, publicado en el *Journal of Peace Research*. Argumentaba que la seguridad era el punto de consenso que evitaba el extremismo de la paz (investigación para la paz) y del poder (el realismo de las Relaciones Internacionales y de los estudios estratégicos). Mis propias reflexiones tomaron forma al trabajar durante trece años en el Instituto de Investigación para la Paz de Copenhague (COPRI).

de Pugwash, estas ideas entraron en la élite de pensadores de la Unión Soviética (los llamados institutos), y comúnmente se dice que tuvieron una influencia decisiva en el “nuevo pensamiento” de Gorbachov (Risse-Kappen, 1994; English, 2005).

COPRI fue un bebé de los ochenta. La mayoría de los institutos de investigación para la paz de Europa septentrional se establecieron en los sesenta y setenta. Gracias a que Dinamarca reaccionó tardíamente, el COPRI pudo evadir “el conservadurismo” de la vieja escuela de investigación para la paz y el recelo contra “el nuevo realismo” de la seguridad enfocada a la investigación para la paz. Se constituyó de forma reveladora en dos proyectos, cuya meta era “repensar la agenda de seguridad”. El primero con base en la defensa no-ofensiva de Europa; y el segundo, en “aspectos no-militares de seguridad en Europa”. A partir de los trabajos de Anders Boserup y Bjørn Møller, el Instituto hizo contribuciones capitales a la literatura de la defensa no-ofensiva. El otro proyecto principal se desarrolló bajo la dirección de Egbert Jahn y después de Barry Buzan en lo que se conoce ahora como “la Escuela de Copenhague” sobre estudios de seguridad (ver Brauch, cap. 3 y Albrecht y Brauch, cap. 7).⁹ A pesar de que COPRI nunca estuvo muy orientado a “la investigación para la paz”, en cuanto a prejuicios se refiere, gracias a que su primer director Håkan Wiberg fue tolerante y no sectario, y también a que se formó en la cima de la ola de neo-seguridad dentro de la investigación para la paz. Por ello COPRI fue el epítome de este patrón con respecto a la mayoría de los otros institutos. Quizá la causalidad opera en dirección contraria: yo cuento la historia así porque soy hijo de COPRI.

1.6 “PAZ” Y “SEGURIDAD” DESPUÉS DE LA GUERRA FRÍA

Después de la Guerra Fría la paz reapareció como un concepto occidental. El concepto “absoluto” se revaluó cuando pareció cercana su

⁹ Fuera de estos dos proyectos originales, muchos otros se desarrollaron en el Instituto, lo que incluyó el trabajo de regionalismo báltico de Pertti Joenniemi, las teorías de adaptación de pequeños estados de Hanz Mouritzen; así como el trabajo de Ulla Holm, Lene Hansen y otros en identidades nacionales y política exterior. COPRI se cerró, aunque técnicamente se fusionó con otros de carácter semi-oficial, como el DIIS (Instituto Danés de Estudios Internacionales), un comité de expertos con vínculos cercanos al ministerio exterior. Acerca de COPRI véase Guzzini y Jung, 2004 y la lista acumulativa de publicaciones en [http://www.diis.dk/graphics/COPRI_publications/publications/workingpapers.htm](http://www.diis.dk/graphics/COPRI_publications/COPRI_publications/publications/workingpapers.htm); [http://www.diis.dk/graphics/COPRI_publications/publications/14-2000.doc](http://www.diis.dk/graphics/COPRI_publications/COPRI_publications/publications/14-2000.doc)

realización. Con “el fin de la historia” a la vista, el liberalismo mutó del escepticismo y popperianismo de la Guerra Fría a un liberalismo más evolucionario y optimista, creyendo sus propias verdades. Cuando la tarea del Oeste cambió de luchar en una Guerra Fría a construir un “nuevo orden internacional”, de pronto recordó que, de hecho, tenía una visión de paz de largo plazo como democracia y liberalismo (Williams, 2001).

El presidente Bush padre declaró en 1989: “Otra vez, éste es el tiempo de paz” (citado por Rasmussen, 2001a:341). El famoso discurso del “Nuevo Orden Internacional” al final de la Guerra del Golfo Pérsico el 6 de marzo de 1991 se formuló principalmente en términos de paz: “una paz duradera debe ser nuestra misión”. El presidente Bill Clinton hizo de la teoría de paz democrática la guía de su política. La expansión de la OTAN fue menos difícil para la oposición de Rusia, porque se presentaba como una simple tensión de una comunidad democrática de paz, o sea como algo apolítico e inherentemente “bueno” (la paz) y por ende, neutro a cualquier exponente crítico de las viejas “políticas de poder” (Williams, 2001).¹⁰ “La guerra contra el terrorismo” después del 11 de septiembre sorprendentemente tiene muy pocas referencias tanto a la paz como a la seguridad —nótese el nombre de la “Operación Libertad Perdurable”, aunque el discurso del presidente George W. Bush el 7 de octubre de 2001 terminó diciendo que “la paz y la libertad prevalecerán”. El infame “eje del mal” se presentó el 29 de enero de 2002 en términos de una “amenaza a la paz” y la paz se convirtió en el concepto dominante del dúo.

En el ámbito de las políticas, “la seguridad” se está transformando por su interacción cada vez mayor con el concepto de “riesgo”. Las reflexiones de la sociedad acerca de sí misma se formulan en términos de riesgo y “sociedad de riesgo”. Cada vez más los peligros se ven como consecuencia de nuestros actos y cada vez menos éstos son atribuidos

¹⁰ Este chantaje contra Rusia volvió a surgir en 2006-2007 en dos ocasiones; primero a causa de la oposición rusa al unilateralismo norteamericano en general (el discurso clave de Putin en Munich) y después, cuando por los planes norteamericanos de misiles de defensa la oposición rusa fue unánimemente tratada en la prensa occidental como tonterías o malos hábitos rusos de recrear una visión de la Guerra Fría, pero no en términos de objeciones legítimas ante una estrategia de orden mundial por parte de los Estados Unidos que crecientemente utilizaba prácticas militares carentes de legitimación política desde el ocaso del neo-conservadurismo (Wæver, 2007a).

a fuerzas externas a nosotros: los peligros se vuelven riesgos (Luhman, 1990; Beck, 1992; Bauman, 2001; Giddens, 1991; Evers y Nowotny, 1987; Douglas y Wildawski, 1984). Esto abarca desde las formas de producción y sus efectos en el ambiente y en diversos sectores sociales, hasta las relaciones internacionales donde resulta difícil ver la guerra o el terrorismo como una pura reacción a algo que vino externamente hacia Occidente. Las reacciones occidentales a los procesos de paz del Medio Oriente, así como ante procesos como la migración, la religión y la política económica internacional son fenómenos que pudieran generar terrorismo futuro.

La reacción inmediata a los ataques del 11 de septiembre de 2001 puede entenderse como una reafirmación absoluta de aspiraciones egoístas de seguridad sin tomar en cuenta la libertad y los efectos *boomerang* en la seguridad futura (Bigo, 2002). En general, los debates acerca de la mentalidad de “riesgo” en los asuntos internacionales se están haciendo sentir cada vez más (Coker, 2002; Rasmussen, 2001a, 2001b, 2002, 2006; Beck, 2002; Spence, 2005; Aradau y van Munster, 2007; Petersen, 2006; Heng y McDonagh, 2007; Williams, 2007). Durante los últimos veinte años hemos visto una extensión del concepto original internacional de seguridad y su función de securitización hacia más y más esferas de la vida nacional, y así la sociedad se desquita cuando se transforma el concepto de seguridad en líneas del pensamiento de riesgo (Wæver, 2006).

Aunque es tentador hablar de esta innovación en términos de un *cambio* del concepto de seguridad hacia el de riesgo, es importante hacer notar que la “seguridad” ha ganado en popularidad y alcance. A la sombra del colapso de las torres gemelas en 2001 y la subsecuente “guerra mundial contra el terrorismo”, la *homeland security* ha cobrado mayor importancia en la elaboración de políticas públicas. Las proyecciones acerca de posibles epidemias globales y catástrofes ambientales se encuentran entre los muchos aspectos ahora enmarcados como preocupaciones de seguridad. Con la creciente “demanda de seguridad” el campo práctico escapa de sus confines clásicos (Bigo, 1996, 2000, 2001, 2002).

La seguridad militar se enfoca cada vez más hacia el terrorismo, y éste ya no establece distinción entre la seguridad interna y la externa de un Estado. Las operaciones militares se han convertido en un patrullaje internacional. Los organismos de inteligencia orientados a resolver

desafíos nacionales e internacionales traslapan sus funciones con mayor frecuencia. La migración a menudo se interpreta como un tema de seguridad que combina igualmente lo interno y externo: la policía, las patrullas fronterizas, la lucha contra el crimen organizado internacional y en algunos casos el conflicto entre civilizaciones. Asuntos como el ambiente, la seguridad alimentaria y las pandemias traen a colación áreas de especialidad más allá de los campos tradicionales de estudios de seguridad. La evaluación de riesgos en relación con la energía, la industria, el transporte y la salud son parte de la seguridad nacional con el título de “protección a la infraestructura crítica”. Los economistas analizan los riesgos en diferentes niveles aunque enfrentan desafíos múltiples, por ejemplo, en relación con el terrorismo entre las categorías de incertidumbre, riesgo económico e inestabilidad política. Cada una de estas áreas evalúa, mide y compara los riesgos, peligros y amenazas, aunque en forma diferente. Cada área se basa en, o está muy vinculada con, disciplinas académicas que ya no es posible separar. Lo notable en estas tendencias es que los hacedores de políticas públicas y los planificadores crecientemente emplean el término “seguridad” con más frecuencia (ver por ejemplo la agenda de investigación sobre “seguridad”, en el Séptimo Programa Marco de la Unión Europea desde comienzos de 2007).

La multidisciplina será el núcleo de la siguiente fase teórica de los estudios de seguridad (Wæver, 2007b). La multidisciplina, no como una venia al cuestionamiento de corrección política acerca de que toda disciplinariedad es limitante, sino como un ejercicio de traducción entre disciplinas en áreas que, de antemano, se han ubicado juntas como un campo expandido de la seguridad. *“La seguridad” es hoy un reto cabalmente interdisciplinario, donde las diferentes áreas académicas ya son constitutivas de diversas partes de la seguridad como un campo práctico.* Los racionalismos y las teorías de diversas disciplinas ya forman parte de cómo la sociedad maneja sus diferentes retos, desde el análisis de riesgos económicos sobre la evaluación de sistemas técnicos, hasta el análisis de amenazas militares. El trabajo interdisciplinario es necesario para seguir el paso de las transformaciones presentes en la construcción social y manejar las amenazas, los riesgos y la seguridad. Aunque las diferentes disciplinas lo intentaran, no podrían proteger la pureza de sus objetos de análisis, porque ya se han entremezclado los diferentes racionalismos.

Aunque las teorías de riesgo parecen tener mucho que ofrecer en términos de comprensión tanto del manejo de asuntos burocráticos como de su naturaleza, desde la perspectiva de las políticas públicas parece que todavía está integrado mucha dentro de la agenda expandida de seguridad. ¿Hasta qué punto esto significa un cambio básico del “racionalismo de seguridad” subyacente (Huysmans, 2006), que implica la función de seguridad del acto discursivo de securitización? Esto se verá más adelante, aunque parece que la seguridad permanecerá como un concepto dominante en la discusión y priorizará retos dramáticos, al incluir los asuntos cada vez más apremiantes de cómo mediar y medir las dos áreas principales del terrorismo y del cambio climático.

Otro acontecimiento que también se vincula con el concepto de “seguridad” es la consolidación del concepto de “seguridad humana”, particularmente en la diplomacia vinculada con la ONU (Alkire, 2002; Suhrke, 1999; Khong, 2001; Burgess y Taylor, 2004a; de Wilde, 2007). El concepto como tal se introduce y discute en otro libro (ver Brauch, Oswald Spring, Grin, Mesjasz, Kameri-Mbote, Behera, Chourou y Krummenacher, 2008); la idea aquí es confirmar que en el corazón de esta innovación conceptual existe un vínculo estrecho entre desarrollo y seguridad (para un excelente análisis crítico de “la seguridad humana” como práctica ver Duffield y Waddell, 2004). A primera vista el concepto parece —y de hecho así es— como un cambio progresivo de la seguridad, que antes se enfocaba en los Estados y que ahora se interesa por la gente. El efecto del eslogan bien podría servir para alimentar la formación general ya discutida acerca de una exoneración todavía más amplia de “la seguridad” como una forma de ejercicio del poder y, por lo tanto, el fundamento para abordar más y más aspectos de la vida global a través del problemático lente de la seguridad.

Así como “la paz” ha regresado hacia Occidente como un gran marco ideológico para las políticas de orden mundial que ofrece soluciones definitivas, “la seguridad” se ha tornado en concepto organizador para una porción cada vez mayor de la vida social organizada a través de políticas urgentes y extraordinarias.¹¹ Posiblemente podría debatirse

¹¹ En contraste con la literatura política de “estados permanentes de excepción”, la perspectiva de la securitización tiene la ventaja de ver los asuntos de forma específica. A pesar de que en Estados Unidos desde el 2001 hasta el 2006 imperó una situación en

que el tercer concepto de “riesgo” se ha vuelto más y más importante para el *modo* de pensar acerca de amenazas y peligros.

Para cubrir de lleno el nivel político, es necesario ver las prácticas del sistema de la ONU en relación con “la paz y la seguridad” (Bothe, 2008). Corresponde al desarrollo del concepto de seguridad en general, debido a que el Consejo de Seguridad de la ONU ha expandido el área de aplicabilidad de “amenazas a la paz y seguridad internacional” y por ello incrementó el número de situaciones globales que pueden potencialmente estar bajo el manejo especial del Consejo de Seguridad de la ONU con base en la autoridad que le es conferida por el capítulo VII. Ciertas amenazas como los conflictos directos entre Estados se han expandido hasta incluir conflictos primordialmente internos o crisis humanitarias *per se*. El HIV/SIDA también ha sido designado como una amenaza a la seguridad, aunque esto no implique la implantación del capítulo VII, al menos no por ahora. En contraste, la guerra contra el terrorismo se ha expandido después del 11 de septiembre de 2001 hacia áreas donde no sólo se condena a los terroristas y a sus redes directas de apoyo, sino que también se han desarrollado acciones específicas en contra del terrorismo, basadas en decisiones del Consejo de Seguridad de la ONU. El cambio climático fue puesto en la agenda del Consejo de Seguridad de la ONU por la presidencia inglesa para una primera discusión el 17 de abril de 2007. Aunque estuvo lejos de consolidar algún apoyo para cualquiera de las acciones del Consejo de Seguridad, es importante mencionar que en principio no hay nada que en el futuro impida designar al cambio climático como una “amenaza para la paz y

la que el clima general era vago y de peligro generalizado, lo cual permitió la violación de prácticas normales en un área tras otra (tortura, intervención de teléfonos) y por lo que la legitimidad de dichos actos ha decaído considerablemente (al menos mientras otro ataque como el del 11-09 no suceda). Otras sociedades occidentales han tenido más cuidado al respecto. Así pues, el enfocarse en un “estado de emergencia” o en una excepción permanente es una cuestión problemática y conlleva una trampa: por una parte el argumento dice que esto se ha introducido y carece de un análisis crítico en relación con las medidas de seguridad específicas (de por sí ya todo está perdido), o se argumenta que el estado de emergencia no existe y por lo mismo las infracciones a la ley que son reales se opacan. Por eso, la securitización parece más útil que la perspectiva de un “estado de emergencia permanente”, ya que nos alerta acerca de los conflictos políticos en cada etapa, así como los dilemas reales acerca de si securitizar o dessecuritizar aspectos como el cambio climático.

seguridad internacionales”, y para poner en vigor leyes contra las emisiones de CO_2 (Penny, 2005).

Académicamente, este panorama general de lo que ha pasado con los conceptos de paz y seguridad nos ayuda a entender el desarrollo de la investigación para la paz y los estudios de la seguridad. Éstos tomaron forma en el contexto particular de la Guerra Fría, aunque no como comúnmente están implícitos en los discursos “rápidos” de ciertos políticos acerca de la irrelevancia de la investigación para la paz en el periodo de la pos Guerra Fría. “La investigación para la paz” y “los estudios de seguridad” (o mejor dicho “los estudios estratégicos”) parecían implicar oponerse o aceptar la problemática política de Occidente. El día de hoy la problemática es al revés; a la investigación para la paz se le puede poner fecha, porque la paz es tan apologética que se vuelve intelectualmente aburrida, mientras que “la seguridad” representa potencialmente el nombre de una agenda radical y subversiva.

La investigación para la paz se ha visto en aprietos por un número de razones. Una tiene que ver con que se le asocia a posturas y debates de la Guerra Fría y, otra, con sus problemas meta-teóricos. La investigación para la paz fue predominantemente escéptica frente a las nuevas visiones post-estructuralistas y constructivistas de los años ochenta, que comenzaron a volverse populares en la disciplina de las relaciones internacionales. Esto tiene cierta ironía, dado el constructivismo implícito en la primera e intermedia teoría del conflicto de Johan Galtung, así como sus paralelas alemanas sobre la investigación para la paz a la Senghaas, y con el constructivismo posterior (Guzzini, 2004a y b). Sin embargo, los líderes disciplinarios de la investigación para la paz rechazaron, en general, los nuevos enfoques radicales por las mismas razones que la vieja guardia trató de hacerlo en el campo de las relaciones internacionales (por ejemplo, el relativismo y su enfoque desmedido en el lenguaje a expensas de “la realidad”). El resultado fue que gran parte de la innovación teórica que surgió de la investigación para la paz fue vinculada mayormente con las relaciones internacionales o con los estudios de seguridad, en lugar de la investigación para la paz. Aún en los trabajos innovadores acerca de la paz y la violencia que surgieron de los nuevos enfoques —por ejemplo el libro de Jabri (1996), *Discursos sobre la violencia* (*Discourses on Violence*)— no se le dió tanta atención como

en trabajos sobre relaciones internacionales. Como sucede a menudo, la creatividad surge en los intersticios interdisciplinarios de las disciplinas, pero mientras más rígida es la investigación para la paz, resulta menos dinámica de lo que era merecedora como tema, debido a lo que de verdad generaba. No cabe duda, el destino de la investigación para la paz tendrá probablemente mucho que ver con la evolución de la paz.

La paz fue claramente un término de oposición en Occidente —y el Sur— donde se dio la mayoría de la investigación para la paz durante la Guerra Fría. Después de ésta, la paz se convirtió en un término mucho menos problemático debido a que Occidente de pronto afirmó representar la política suprema de paz. Esto tendió a inclinar la investigación para la paz hacia ingresar en la corriente de investigación dominante; por ejemplo en estudios cuantitativos de la teoría de paz democrática (reforzando con ello el tradicionalismo meta-teórico mencionado anteriormente), o en la dirección de acelerar el radicalismo y “alternativismo” que fomenta la negación cultural de la sociedad occidental. En principio esta situación también podría llevarnos a una estrategia más promisoría de explotar las paradojas internas de la paz democrática (ver Geis, Brock y Müller, 2006), aunque hasta ahora el nuevo concepto de paz ha tomado por sorpresa a los investigadores para la paz y ha creado una situación difícil.

En contraste, los estudios de seguridad cayeron en un periodo fructífero desde mediados de los noventa. Este asunto es demasiado vasto para ser abordado ahora y además ha sido tratado ya (Wæver, 2004; Wæver y Buzan, 2007; Buzan y Hansen e. p.), aunque cabe decir que los estudios de seguridad entraron en una fase productiva que, no obstante, siguió dos vías inconexas. La corriente dominante de los estudios de seguridad se ancló en Estados Unidos en una serie de debates jugosos, en los que las teorías generales de las relaciones internacionales con un enfoque de seguridad se probaron en estudios de casos orientados al conocimiento relevante de retos políticos, particularmente en Estados Unidos. De modo simultáneo, cierto tipo de estudios de seguridad más críticos evolucionó en las revistas europeas y, principalmente, en los institutos de investigación europeos. Por razones parcialmente explicables mediante una combinación de sociología de la ciencia (Wæver, 2007c; Wæver y Buzan, 2007) y diferentes perspectivas políticas de Estados

Unidos y Europa (Buzan y Wæver, 2003), ambas corrientes se dividieron a tal grado que la mayoría de los miembros de estas escuelas no conocen el trabajo de sus colegas en la trayectoria paralela.¹²

La vertiente europea es quizá más relevante para este capítulo, porque se vincula más claramente con los debates en torno a los conceptos. Como ha sido capturado meritoriamente por Jef Huysmans (2006), el amplio debate de los ochenta y noventa parece ser doble. Por una parte, estaban aquéllos cuya preocupación era analizar los efectos que tendría la inclusión de “la seguridad ambiental” y de “la seguridad societal” en el concepto de seguridad (Walt, 1991). Por otro lado, estaban quienes se preocupaban por los posibles efectos perjudiciales al tratar asuntos como el ambiente, la migración, y las cuestiones de identidad étnica desde la perspectiva de seguridad (Deudney, 1990; Wæver, 1995). Los primeros estructuraron la mayoría del debate a favor de o en contra de la ampliación, lo que se refleja cómo evolucionó el debate en teorías y perspectivas nuevas más constructivas —Estudios Críticos de Seguridad, la Escuela de Copenhague, la Escuela de París (véase Krause y Williams, 1996; Buzan, Wæver y de Wilde, 1998; Bigo, 2001, 2002, 2009; Huysmans, 2006). El segundo debate se tornó más central: ¿Qué le hacemos a los asuntos cuando los tornamos asuntos de seguridad? ¿Quién hace esto y cómo? ¿Cuál es el papel de los procesos políticos públicos *versus* las agencias de seguridad especializadas como la policía, las fuerzas militares, la inteligencia y las aduanas? (Bigo, 2002, 2009; Huysmans, 2006; Diez y Huysmans, e. p.) ¿Cuál es nuestro propio papel como analistas de seguridad a la luz de comprender la naturaleza de “hacer seguridad”?

Estos campos teóricos y familias de “escuelas” que se enlazan en intercambios productivos (y con numerosos estudios individuales retomando elementos de dos o tres escuelas/teorías diferentes) bien corresponden a la evolución de campos prácticos como una creciente gobernabilidad de incluso más asuntos a través de la seguridad.

Actualmente, el panorama teórico se compone de diversas escuelas, aunque esto no debería ser tomado como un campo de batalla entre perspectivas incompatibles con barreras rígidas y claras, sino como un

¹² Una forma reveladora de ver las dos disciplinas es comparar textos recientes como por ejemplo Kolodziej, 2005 y Collins, 2007, y no tomar casos más distantes como son Jordan, Taylor y Mazarr, 1998 y Huysmans, 2006.

espacio intelectual con nodos sociales discernibles y teorías marcadas. Probablemente el triángulo previo de “Estudios Críticos de Seguridad (ECS) de la Escuela de Copenhague – Escuela de París” se ha cambiado gradualmente debido a que los ECS han fallado como una teoría. Han demostrado que son incapaces de generar los instrumentos analíticos necesarios y, en su lugar, existe una tendencia ética generalizada a pensar acerca de la responsabilidad política. Por ello en el mundo político “la seguridad humana” abarca el lugar de los ECS. En los debates teóricos, el triángulo que ha emergido es más bien uno de Copenhague-París y la teoría política acerca de la naturaleza de lo político (en parte inspirado por R.B.J. Walker, y también por los neo- o post-schmittonianos y sus reflexiones acerca del “excepcionalismo”). El libro reciente de Jef Huysman, *Las políticas de inseguridad (The Politics of Insecurity)* así como el “manifiesto” hecho por un grupo de académicos jóvenes bajo el nombre de CASE Colectivo (CASE, 2006) representan una síntesis sistemática de estas tres escuelas.

Como se sugirió anteriormente, otra posible tendencia para el desarrollo de las teorías de seguridad al “estilo europeo” es una mayor relevancia otorgada a lo interdisciplinario. El nuevo campo de seguridad integra en la práctica formas de conocimiento y racionalidad derivadas del análisis de riesgo, de tráfico, de salud e infraestructura, de los economistas, de las teorías de riesgo de los sociólogos, de las emergencias y “excepcionalismos” de los abogados y de la seguridad nacional y global, así como de la cooperación por parte de antropólogos en colaboración con sociólogos de la religión. La nueva fase de las teorías de seguridad muy probablemente se va a definir por el reto de mediar las diferentes racionalidades y entender los diferentes modos de evaluar peligros/riesgos/amenazas, así como los conceptos implicados de paz y seguridad en las disciplinas varias (Wæver, 2007b).

La paz y la seguridad seguramente permanecerán como categorías políticas poderosas y por ello es importante estar en sintonía con los cambios sutiles en su significado y en las prácticas implícitas, cuando se habla y se hace paz y seguridad.