

Introducción

Globalización y desafíos ambientales cambian la conceptualización de seguridad en América Latina

Úrsula Oswald Spring
Hans Günter Brauch

ALGUNOS COMENTARIOS INTRODUCTORIOS

El presente libro analiza la reconceptualización de la seguridad en el siglo XXI y da especial relevancia a América Latina (AL). Después de dos guerras mundiales y sobre todo de una larga Guerra Fría (1946-1989) que ha provocado golpes militares, represión directa e intervención encubierta de los Estados Unidos en el subcontinente, los retos geopolíticos han cambiado en este siglo. Los países de América Latina recién han logrado superar —en los ochenta y noventa— sus regímenes militares (Brasil, Chile, Argentina, Perú, Colombia, Bolivia, Uruguay, Paraguay y Centroamérica) o sistemas políticos autoritarios, regidos por un partido único (México). En lo interno ello ha generado procesos incipientes de democratización, a veces con tintes de “partidocracia” (Woldenberg, 2006). En lo externo, el colapso de la Unión Soviética (1991) hizo sentir más directamente el peso de la superioridad de los Estados Unidos de América del Norte.

Como “aprendizaje político” (Grunberg y Risse-Kappen, 1992) de un nuevo pensamiento, reflejado en la Perestroika de Gorbachev, se han resuelto en América Latina los conflictos mayores entre países vecinos. Las causas subyacentes eran casi siempre asuntos relacionados

con la soberanía territorial o zonas de exclusividad en ríos, tierras, islas y mares. Existen más de 40 tensiones abiertas relacionadas con asuntos fronterizos no definidos (Griffith, 2004), y en 25 ocasiones hubo alerta o movilización de fuerzas armadas (Mares, 2003). Las controversias más sobresalientes se relacionan con conflictos entre Belice-Guatemala; Bolivia-Chile por una salida al mar; Honduras-Nicaragua; Colombia-Nicaragua; Costa Rica-Nicaragua; Colombia-Venezuela; Colombia-Ecuador; Venezuela-Guyana; los Estados Unidos-Cuba y Argentina-Reino Unido que desató la guerra de Las Malvinas. La guerra entre Ecuador y Perú en 1995 fue corta y recibió la mediación internacional de Estados Unidos, Argentina y Chile, que enviaron observadores militares a ambos países. Durante el genocidio de Guatemala en los ochenta hubo más de 80 intervenciones de los “kaibiles” de Guatemala (un grupo militar de élite) a territorio mexicano, sin que el país más grande y mejor armado hubiera contestado militarmente. Finalmente, la reciente invasión en febrero de 2008 de Colombia a Ecuador obtuvo una condena por parte de la OEA hacia Colombia y una investigación que determinará los trasfondos del enfrentamiento.

A pesar de estas tensiones entre países vecinos, la conflictividad en el subcontinente está más directamente relacionada con problemas internos en cada país. Quedan grandes rezagos políticos y educativos y durante los dos siglos de independencia, los gobiernos autoritarios han limitado la expresión política de sus ciudadanos. Ahora, ante un pueblo sin educación cívica sólida, la competencia electoral se traslada hacia los medios masivos de comunicación, que se han convertido de facto en un “cuarto poder” (Chomsky, 2003; Castells, 2000). Mediante propaganda y campañas sucias han inducido a estos ciudadanos con precarios niveles educativos hacia los intereses de los grupos en el poder. Otro poder fáctico en la región está relacionado con el narcotráfico, la venta ilegal de armas, el comercio sexual y la pornografía infantil. La capacidad económica de estos grupos criminales transnacionales corrompe gobiernos y sistemas judiciales y crea una alta violencia dentro de los países.

Contradictoriamente, el deterioro socioeconómico, la creciente inseguridad pública, el desempleo, la escandalosa disparidad social, y la lacerante pobreza y miseria han permitido reagrupar amplios sectores sociales e indígenas. Su visión crítica del modelo de desarrollo impues-

to desde afuera por la globalización y desde adentro por una burguesía criolla relacionada con el capital transnacional permitió organizar amplios sectores sociales alrededor de proyectos políticos alternativos. Desde Chile, Brasil, México, Argentina, Uruguay, Bolivia, Ecuador y Venezuela indígenas, obreros, campesinos y mujeres organizadas han pugnado por modelos de desarrollo menos depredadores de los recursos humanos y ambientales y por mecanismos de redistribución de la renta nacional, hoy acaparada en pocas manos. Los conflictos internos en Bolivia y Venezuela son testigos de que esta redistribución de riqueza no se lleva a cabo sin violencia, particularmente cuando intereses¹ transnacionales norteamericanos y europeos están en el juego.

Por lo mismo predominan en la agenda geoestratégica de América Latina los temas relacionados con la globalización exclusiva (Stiglitz, 2002; Salazar, 2003), también llamada regresiva (Kaldor *et al.*, 2004), o globalización de violencia organizada (Held y Mc Grew, 2007). Los conflictos se relacionan con recursos cada vez más escasos (petróleo, gas, otros minerales); la conservación de las selvas tropicales del Amazonas con su biodiversidad (bioprospección o biopiratería, Shiva *et al.*, 1999; Oswald, 2001, 2007b; Foyer, 2005); desertificación y los grandes ríos (Amazonas, Orinoco) y el acuífero Guaraní en el Cono Sur que se están convirtiendo en botines de diversos intereses. Finalmente, la escasez y contaminación del agua y la pérdida de la biodiversidad más importante² del mundo presionan a América Latina para conservar sus recursos, en aras de mitigar los efectos del cambio climático y no debilitar los fenómenos ambientales globales (Niño/Niña, Corriente del Golfo, Amazonas, monzón). Ecologistas, economistas, políticos, organizaciones internacionales y empresas transnacionales (etn) han hecho alianzas para presionar a América Latina y en particular a Brasil a conservar su diversidad cultural, ambiental y social. Propusieron mecanismos de privatización y en el marco de los Acuerdos Generales sobre Comercio y

¹ En el caso de Bolivia fueron también afectados intereses de Brasil, particularmente de la petrolera Petrobras, cuando el gobierno de Bolivia decidió ajustar el precio del gas a los precios internacionales.

² Entre entidades con megabiodiversidad predominan siete países de América Latina, encabezado por Brasil, Colombia, Perú, México, Venezuela, Ecuador y Costa Rica. En otros continentes se incluye Australia, la República Democrática del Congo, Madagascar e Indonesia.

Servicios (GATS en inglés), dentro de los atributos de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

En términos estructurales Estados Unidos considera a América Latina su traspatio (Zinser, 2005) y ante cualquier cambio en la relación hegemónica está dispuesta a usar su seguridad militar (Panamá, Jamaica, Chile, Centroamérica). Sin embargo, el fin de la Guerra Fría ha alejado la posibilidad de una intervención militar directa, aunque hay denuncias de desestabilizaciones encubiertas en Venezuela, Bolivia y recientemente Ecuador, donde la burguesía se ha relacionado con los intereses externos. Pero la política del unilateralismo radical de los Estados Unidos (Rojas, 2002, cap. 15) y los resultados dudosos desde las guerras de Afganistán e Irak han puesto en duda la hegemonía y develado los intereses subyacentes sobre los recursos estratégicos. Ante esta compleja relación con Estados Unidos, desde la fundación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) los países de América Latina eran miembros activos y buscaban un balance. Hoy día se expresa en las votaciones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), donde cada año la mayoría de los países condena el embargo económico de los Estados Unidos a Cuba y a la vez, condena a Cuba por infringir los derechos humanos, aunque en el resto de los países tampoco se respeten.

Sin duda alguna, el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR) y el Banco del Sur en proceso, pero también el creciente interés de China en los amplios recursos naturales y alimentarios producidos en el Cono Sur han ampliado la margen de maniobra del subcontinente. Sobre todo los países del Sur se han abierto espacios económicos más amplios al establecer relaciones comerciales entre ellos mismos por un tercio de su intercambio, otro tercio con los Estados Unidos y el resto con la Unión Europea (UE), China y otros países. México, cuya firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) lo ha atado en forma desventajosa a los intereses norteamericanos (comercio exterior alrededor de 90% con Estados Unidos, INEGI, 2006) representa la excepción, junto con los países centroamericanos. Estos últimos se han vinculado recientemente con Estados Unidos a través del Acuerdo de Libre Comercio de América Central (CAFTA).

A fines del siglo XX, la mitad de la fuerza de trabajo de América Latina estaba deso o subempleada y el desempleo abierto alcanzaba a más de 18 millones de personas (Naciones Unidas, 2001). Ante la falta de oportunidades de trabajo dignamente remunerado, la migración de México y Centroamérica —casi siempre ilegal— ha generado tensiones severas entre Estados Unidos y sus vecinos del Sur. También para México y Centroamérica esta migración representa desventajas, porque transfiere la mano de obra joven y mejor capacitada hacia otro país que la aprovecha sin cubrir los costos de reproducción social, y una vez desgastada la regresa hacia el país de origen. Así, Estados Unidos no sólo se ahorra los costos de crianza y educación, sino también los de salud y de vejez, con lo que se profundizan aún más las relaciones desiguales entre Norteamérica y Latinoamérica. Por último, en toda América Latina hubo una articulada oposición contra el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y con los fracasos en la OMC, Estados Unidos decidió instrumentar acuerdos comerciales bilaterales con cada país.

Sin duda alguna, los retos más importantes a corto plazo en América Latina se relacionan con los problemas del estancamiento económico, ya que el subcontinente muestra la mayor desigualdad en el mundo y tasas bajas de crecimiento durante las tres décadas.

En primer lugar, porque el producto interno bruto creció menos que la población; en segundo lugar, lo poco que se creció (y, los países que lo hicieron no pasaron de 3 o 4.5%), sirvió para pagar el servicio de la deuda; es decir que el ahorro interno no financió la inversión y por lo tanto, se tuvo que recurrir al constante endeudamiento externo como única alternativa para garantizar los pagos de los intereses de la deuda externa. Además, se tuvo que reducir el consumo interno o la demanda doméstica, con lo que de ser países receptores de capital extranjero, se tornaron en exportadores de capital a los países desarrollados. En tercer lugar, para financiar el déficit público y externo, se aumentan las cargas tributarias, se reducen las importaciones y se inician las devaluaciones en todos los países latinoamericanos... Economías como México y Brasil, que habían alcanzado grados importantes de industrialización, se convirtieron en prestadores de servicios, maquiladores y con un alto porcentaje de la PEA comprometida

en la economía informal o “subempleo”. Sobra comentar el resultado de todo esto: violencia urbana e inseguridad social, en el mejor de los casos, pues en el peor tenemos el apareamiento de las guerrillas rurales y los movimientos político militares en México o los actuales levantamientos campesinos de los “sin tierra” en Brasil o de las violentas protestas laborales en Argentina, Venezuela y Perú (González, 2006: 31-38).

La burguesía nacional, acostumbrada a un manejo oligárquico y protegida por el poder gubernamental, militares y empresas transnacionales (etn), se ha consolidado gracias a los subsidios, las barreras arancelarias y los regalos en forma de privatizaciones y rescates bancarios y de carreteras. Se han impuesto topes salariales y salarios mínimos oficiales a los trabajadores, lo que ha pulverizado su poder adquisitivo y el de las mayorías. Los sueldos de miseria han generado rezagos en educación y salud, y un círculo vicioso de pobreza, miseria, ignorancia, desempleo, sueldos bajos y migración. Esta política ha limitado también la expansión del mercado interno, mientras que algunas familias han escalado hacia los primeros lugares de la riqueza mundial, sin detonar en sus países procesos de desarrollo y capacidad de compra. Las políticas implementadas han socializado las deudas y privatizado en unas pocas manos las ganancias, lo que ha creado desigualdades estructurales y, crecientemente, ha limitado el desarrollo en el subcontinente.

En este contexto macropolítico y económico, el presente capítulo introduce un mapeo mental de los recientes cambios estructurales y las innovaciones teóricas que se han dado acerca del concepto de seguridad entre 1990 y 2008, tanto en la academia, como en las organizaciones internacionales y los gobiernos de América Latina. Esta introducción explora en primer lugar nuevos conceptos de seguridad, tema que será discutido a fondo en la primera parte del libro. Después se revisan brevemente los eventos, estructuras, conceptos y acciones que derivaron de este nuevo acercamiento. Los cambios contextuales y las innovaciones conceptuales han creado nuevas herramientas para el conocimiento y la acción. En el siguiente apartado se buscan los impulsores y los centros de esta innovación conceptual y después, se revisa la repercusión en disciplinas relacionadas con la historia, las ciencias sociales, la filosofía, la ecología, la geografía y las relaciones internacionales (I.6, p. 91). En la última parte se

retoma el mapeo conceptual en ciencias sociales y en la ONU, y después se presenta brevemente la estructura y los autores del libro con hincapié en las metas planteadas sobre la reconceptualización de seguridad.

TERMINOLOGÍA Y RECONCEPTUALIZACIÓN DE SEGURIDAD

Seguridad es un término básico y un concepto clave en las ciencias sociales, que se ha utilizado en escuelas, tradiciones intelectuales y acercamientos teóricos. El término se asocia con diversos contenidos y a veces se utiliza en áreas particulares o situaciones históricas cambiantes. Por lo mismo, el término seguridad tiene valores sociales o políticos que se relacionan siempre con el contexto de un determinado sistema de valores, donde trata de conservarlo o transformarlo (Oswald, cap. 2 y Brauch, cap. 3).

Por ello, seguridad incluye valores sociales y simbólicos (Kaufmann, 1970, 1973), cuando se utiliza en relación con la protección frente a amenazas, la prevención, la validez, la confiabilidad y la predictibilidad; o al contrario, ante peligros, desórdenes, desafíos, desastres, miedos y riesgos. Como cualquier concepto social, la seguridad es ambigua y elástica en su contenido; Wolfers (1962: 150) distingue dos componentes: “seguridad, en su sentido objetivo mide la ausencia de amenazas ante valores adquiridos; y en el sentido subjetivo, la ausencia de miedos que estos valores pudieran ser atacados”.

Los constructivistas consideran seguridad como *intersubjetivo* al referirse a “lo que los actores hacen de la misma” (Wendt, 1992, 1999). Por lo mismo, seguridad depende de normas establecidas que no siempre se cumplen. A su tiempo, la construcción política de seguridad tiene efectos reales en el mundo, dado que guía las acciones de los políticos y así ejerce un efecto constitutivo sobre el orden político (Wæver, cap.1). Desde 1980 el concepto de seguridad se ha ampliado gradualmente (Krell, 1981; Jahn, Lemaitre y Wæver, 1987; Wæver, Lemaitre y Tromer, 1989; Buzan, Wæver y de Wilde, 1995, 1998; Wæver, Buzan y de Wilde, 2008). Wæver (1997) entiende la seguridad como resultado de los actos del habla, o sea de un proceso llamado también “seguritización”*

* Se optó en español por la traducción “seguritización”, por estar morfológicamente más cerca de seguro y seguridad.

(*securitization*). Se trata de la valoración subjetiva de “una amenaza existencial hacia los objetos de referencia”, lo que permite establecer “medidas urgentes y excepcionales para contrarrestar la amenaza”. Por ello, el actor de la securitización define la amenaza existencial y con el mismo proceso legitima también las medidas extraordinarias.³

Seguridad en el sentido objetivo se refiere a peligros específicos acerca de la seguridad como amenazas, vulnerabilidades, desafíos y riesgos (Brauch, 2003, 2005, 2006c), hacia dimensiones especiales (políticas, militares, económicas, sociales, ambientales) y objetos de referencia (internacional, nacional, humana, de género), así como sectores (sociedad, energía, alimentos, agua, salud, transporte). En el sentido subjetivo, seguridad se refiere a las preocupaciones de seguridad que se expresan mediante políticos, medios masivos, científicos o simplemente, por la gente a través de sus diálogos o escritos (fuentes históricas). Para aquellos que “securitizan” los peligros, el concepto de seguridad debería constituirse en existencial para la supervivencia del objeto de referencia. Sólo así se legitiman medidas y métodos extraordinarios para enfrentar o manejar estas angustias. Por ello, los conceptos de seguridad siempre han sido producto de procesos hablados o escritos. Se han utilizado para analizar, interpretar y justificar acciones pasadas o para legitimar presentes y futuras actividades, con el fin de reducir miedos, vulnerabilidades y riesgos.

La Escuela de Copenhague (Buzan y Wæver, 1997; Wæver, 1997; Buzan, Wæver y de Wilde, 1998; Wæver, Buzan y de Wilde, 2008) distingue cinco dimensiones ampliadas de seguridad: militar, política, económica, societal y ambiental; los objetos de referencia (seguridad ante quién) y los niveles de interacción o análisis (profundización: internacional, regional, nacional, grupos domésticos organizados o movimientos sociales, familias e individuos). Mientras que la seguridad tradicional representa un dilema de seguridad entre Estados en conflicto; la amenaza social, energética, alimentaria, de salud y de bienestar puede generar un “dilema de supervivencia” (Brauch, cap. 8) en regiones de alta vulnerabilidad (cuadro 1) y de hecho ha inducido en toda América Latina estrategias de supervivencia (Oswald, 1991, 2009a y cap. 13).

³ Véase George Bush, Jr. con la guerra contra el terrorismo y la definición de naciones no cooperantes como “eje del mal”.

Cuadro 1
Niveles verticales y dimensiones horizontales de seguridad global

Dimensiones de seguridad → Niveles de interacción ↓ (objetos de referencia)	Militar	Política	Económica	Ambiental ↓	Societal ↓
humana → género →			Amenaza social, energética, alimentaria, de salud, de bienestar pueden generar estrategias y en caso extremo un “dilema de supervivencia” en regiones de alta vulnerabilidad		
Pueblo/comunidad/sociedad				↕	
nacional	“Dilema de seguridad entre Estados en conflicto” (concepto de seguridad nacional)		“Asegurando energía, alimentos, salud, bienestar” (concepto de seguridad humana y de género) que combina todos los niveles de análisis y sus interacciones		
internacional/regional				↕	
global/planetario →					

Diferentes entendimientos del mundo, teorías rivales y otras estructuras mentales han incidido en diferentes escuelas que compiten entre sí con dos grandes visiones: *a.* guerras, estrategias o estudios de seguridad desde una perspectiva realista y, *b.* investigaciones para la paz y la resolución de conflictos que parten de una visión idealista o pragmática (Oswald, caps. 2 y 4; Albrecht y Brauch, cap. 7). Esta discusión teórica se refleja también dentro de las Naciones Unidas y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), donde coexisten diferentes acercamientos: una visión se centra en el Estado-nación y su fuerza militar, y la otra es seguridad ampliada que incluye dimensiones económicas, sociales, humanas y ambientales. En los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) predomina una concepción amplia y profunda de seguridad, mientras que los países del Medio Oriente, de Asia y de varios países de América Latina se adhieren aún a un concepto militar limitado.

No sólo la visión de seguridad ha cambiado, sino que también los objetos de referencia se han modificado de lo nacional hacia lo humano y societal (Wæver, 1997, 1997a), tanto dentro del sistema de la ONU (PNUD, 1994; UNESCO, 1997, 1998, 1998a, 1999, 2001, 2003; UNU, 2002; UNU-EHS, 2004), como entre la comunidad científica. En los discursos gubernamentales y científicos de Europa se emplea una vi-

sión amplia del concepto donde Møller (2003) distinguió en el ámbito nacional entre lo societal, lo humano y lo ambiental. No obstante, en todos estos acercamientos se ha soslayado por completo la seguridad de género, a pesar de que la violencia basada en género (vbg) es la más común y frecuente, pero la menos denunciada y también la menos penada. Por ello, Oswald (2001, 2007, 2009) introdujo un concepto combinado de “seguridad humana, de género y ambiental: Hüge” que responde de manera integral a los retos.

Entre 1947 y 1989 la seguridad nacional y militar dominó en el discurso científico y se había convertido en medios (armas), instrumentos (inteligencia) y estrategias (disuasión). No obstante, Dalby (cap. 5) insiste en que los problemas ambientales pueden representar hoy mayores peligros que los conflictos armados o guerras, ya que pueden amenazar la supervivencia de regiones enteras. Reforzados con problemas sociales y vbg pueden obligar a sus habitantes a emigrar masivamente, cuando estén confrontados con sequías, desertificación, hambrunas, conflictos internos, ingobernabilidad, pobreza y crimen organizado.

Para que una amenaza, vulnerabilidad o riesgo sean considerados como peligro y por ende, un objetivo de seguridad, debe cambiarse el contexto político. Mientras que en Europa el cambio climático se ha transformado en un asunto de seguridad mayor (Stern, 2006; IPCC, 2007a, b, c, d), en los Estados Unidos, durante la administración de George W. Bush este problema fue casi eliminado de la agenda política, donde dominó la guerra contra el terrorismo. Al priorizar el cambio climático como asunto de seguridad era necesario definir diferentes grados de emergencia o escenarios y plantear a la vez medidas concretas para su mitigamiento (Protocolo de Kyoto, post-2012).

En resumen, el entendimiento tradicional de seguridad como “ausencia de amenazas existenciales de un Estado proveniente de otros Estados” (Müller, 2002: 369) ha cambiado de sujeto (el Estado) y de medios para garantizar esta seguridad. De un enfoque con dimensiones físicas o políticas con hincapié en la seguridad territorial, se ha extendido una ampliación y profundización de los conceptos de seguridad. Esta evolución conceptual es también una reacción frente a la globalización y el cambio ambiental global y por ello, en diversas partes del mundo han surgido escuelas nuevas que han cambiado el entendimien-

CUADRO 2
Conceptos ampliados de seguridad

Grado de expansión	Determinación (¿qué seguridad?)	Objeto de referencia (¿seguridad ante quién y ante qué?)	Valor en riesgo (¿seguridad de qué?)	Fuentes de amenazas (¿seguridad de quién y de qué?)
sin expansión	nacional (política, militar)	Estado-nación	soberanía, integridad territorial, relaciones de poder	otros Estados, terrorismo, actores subestatales, guerrilla, adm
incrementado	societal	naciones, grupos societales, movimientos sociales	unidad nacional, identidad, gobernanza, tolerancia, cosmovisión	otras naciones, inmigrantes, Internet, culturas ajenas, medios masivos
radical	humana	individuos, humanidad	supervivencia, calidad de vida, subsistencia, bienestar, igualdad, desarrollo, oportunidades	Estado, globalización, élites, terrorismo, crimen organizado, diferencias sociales
ultra-radical	ambiental	ecosistemas, humanidad, gases tóxicos de efecto invernadero	sustentabilidad, industrialización, consumismo, desarrollo, modernización, futuro, resiliencia	naturaleza, cambio global, calentamiento global, crecimiento poblacional, modelos de desarrollo, etn, biotecnología
trans-radical	de género	relaciones de género, indígenas, minorías, niños, ancianos, grupos vulnerables	equidad, igualdad, identidad, solidaridad, representaciones sociales, cultura y cosmovisión	patriarcado, intolerancia, instituciones totalitarias (gobiernos, iglesias, élites), violencia, cultura dominante, discriminación

Fuente: Møller, 2003 y Oswald, 2001, 2007, 2009

to tradicional de seguridad: FLACSO (Rojas, Fuentes, Gaucha), Toronto (Dalby, Homero-Dixon), Aberystwyth (Booth, Wyn Jones, William), París (Bigo, Badie) y Copenhagen (Wiberg, Buzan, Wæver). A partir de 1990, los debates entre paradigmas opuestos permitieron acercamientos entre tradicionalistas, críticos y constructivistas. Los europeos se han integrado en un nuevo grupo de reflexión (New European Security Theory: NEST; Bürger y Stritzel, 2005) y han elaborado un manifiesto desde su red (CASE, 2006).

EVENTOS, ESTRUCTURAS, CONCEPTOS Y ACCIONES

Conceptos científicos y políticos como el de seguridad se utilizan en contextos complejos (Koselleck, 2006). Surgen en determinados tiempos y

cuentan con una estructura sistémica que refleja el tiempo en el cual han surgido y se utilizaron. Son aquellos documentos en permanente cambio por la historia de eventos cortos (*histoire des évènements*) y con estructuras de larga duración (*histoire de la longue durée*; Braudel, 1949, 1969, 1972). Los conceptos reciben influencias desde múltiples percepciones e interpretaciones y sólo raras veces son capaces de cambiar las estructuras básicas de la política internacional o de las relaciones internacionales.

Los eventos políticos de 1989 tuvieron esta rara coincidencia de esfuerzos de reformas desde arriba (Perestroika y Glasnost, pacificación en América Latina) y de luchas por la libertad y democratización desde abajo, como oposición noviolenta de movimientos sociales en América Latina y en toda Europa del Este contra los gobiernos comunistas. En un lapso de tres meses, estos últimos se convirtieron en instrumentos del colapso de la Unión Soviética, de la disolución del Pacto de Varsovia y del Consejo de Cooperación Económica Mutua (COMECON, 1991). En América Latina durante los años noventa obligaron a los gobiernos a establecer Comisiones de la Verdad para perseguir a militares y civiles represores, y a fines del siglo XX derrocaron a varios gobiernos.

La Guerra Fría bipolar de dos rivales con armas de destrucción masiva y disuasión nuclear, capaces de destruir el globo entero, se eliminó junto con las legitimaciones tradicionales de una seguridad basada en armas de destrucción masivas (adm) en el otro lado. Este cambio estructural del orden internacional influyó en las agendas de seguridad y provocó un debate político y científico global acerca de una reconceptualización de la seguridad. Como debate general estimuló múltiples actores políticos, científicos e intelectuales y sus resultados están reflejados en las doctrinas y estrategias de seguridad nacional (por ejemplo en Estados Unidos) y los Documentos Blancos de Defensa en diversos países. Se han convertido en objeto de análisis entre la comunidad científica que se ha emancipado paulatinamente de la dominación intelectual norteamericana (Wæver, 2004; Wæver y Buzan, 2007). Sin embargo, estos discursos sobre seguridad generados en el Norte han sido ampliamente ignorados en el pensamiento y las tradiciones filosóficas de Asia, África, América Latina y el mundo árabe.

Mientras que Huntington logró securitizar la cultura con “el enfrentamiento de civilizaciones” (1993, 1996) desde una perspectiva ven-

tajosa para los intereses y estrategias de seguridad norteamericanos, las respuestas críticas (Said, 2002; Chomsky, 2003) reflejan la diversidad cultural y religiosa de los otros cinco mil millones de ciudadanos que han sido objeto de securitización y de políticas de seguridad durante y después de la Guerra Fría.

Esta reconceptualización de seguridad ha influido en las agendas internacionales y en las acciones políticas de múltiples niveles. PNUD (1994) introdujo el concepto de seguridad humana “centrado en pueblos”, lo que gestó posteriormente la “Red de Seguridad Humana” que promovió la “ausencia ante amenazas”. Después, la Comisión de Seguridad Humana impulsó la “ausencia ante miedo” y Kofi Annan y la ONU aumentaron un tercer pilar que impulsaba la “libertad para vivir con dignidad”. Ante nuevas amenazas por eventos naturales extremos, la Universidad de las Naciones Unidas (UNU-EHS) aumentó un cuarto pilar que consolidó “la ausencia por impactos de eventos naturales” (Bogardi y Brauch, 2005; Brauch, 2005, 2005a).

Después del 11 de septiembre de 2001, la única superpotencia restante aprovechó la coyuntura para recuperar el control sobre el discurso de seguridad, mediante “su guerra contra el terrorismo” y “el eje del mal”. Manipuló políticamente las evidencias científicas acerca del cambio climático y cuando no lo pudo impedir, empezó a reprimir la libertad de la expresión científica. Otra estrategia en manos de líderes y pensadores neoconservadores era desacreditar el 4º Informe del Panel Internacional sobre Cambio Climático (PICC o IPCC en inglés) y con ello de-securitizar estos nuevos peligros antropogénicamente inducidos y relacionados con el cambio climático. No obstante, parece que también esta estrategia está fallando.⁴

La percepción acerca del CAG como amenaza para la supervivencia de la humanidad, la reacción doméstica en los Estados Unidos contra el limitado concepto de seguridad militar (guerra contra el terrorismo) y las políticas de los neoconservadores han contradictoriamente

⁴ Véase Ian Sample, “Scientists Offered Cash to Dispute Climate Study”, en *The Guardian*, 2 de febrero de 2007; Elizabeth Rosenthal, Andrew C. Revkin, “Science Panel Calls Global Warming ‘Unequivocal’”, en *The New York Times*, 3 de febrero de 2007; Juliet Eilperin, “Humans Faulted for Global Warming International Panel of Scientists Sounds Dire Alarm”, en *Washington Post*, 3 de febrero de 2007.

ampliado, profundizado y sectorizado el concepto de seguridad. Refleja cada vez más la diversidad cultural (Monsiváis, 1992), filosófica y religiosa también en el debate sobre seguridad, así como en las reflexiones científicas. En este sentido, el presente libro cumple una doble función: *a.* Hace un mapeo de este cambio conceptual global; y *b.* Crea una más amplia inquietud ante nuevas amenazas, desafíos, vulnerabilidades y riesgos, que frecuentemente no coinciden con la percepción de las élites político-económicas y de la única superpotencia.

Así, al conceptualizar seguridad y definir los intereses y preferencias múltiples de seguridad existentes, las estructuras del discurso político y la legitimación de los recursos financieros —ciertamente escasos para enfrentar y mitigar los mayores peligros de seguridad para Estados, seres humanos o la humanidad— exigen acciones políticas extraordinarias y novedosas.

CAMBIO CONTEXTUAL E INNOVACIÓN CONCEPTUAL COMO INSTRUMENTO PARA GENERAR CONOCIMIENTOS Y ACCIONES

Una cuestión relevante de los autores se relaciona con los cambios estructurales en el orden internacional global y su repercusión regional en América Latina. ¿Es forzado este cambio instrumental o contribuye a una innovación conceptual y a una diversidad en el discurso sobre seguridad a partir de 1990? En otros términos ¿en qué grado otros eventos o estructuras regionales y nacionales han incidido en repensar conceptualmente la seguridad?

Desde una perspectiva personal, los autores entienden los cambios mayores en el orden internacional durante los últimos 500 años como:

- El Orden Hispánico Mundial: expulsión de los árabes y conquista de América (1492-1618) por España y Portugal, que resultó en un orden global dominado por los cristianos, el llamado “mundo civilizado” que percibió al Sur como “bárbaros primitivos”.
- China cuenta no sólo con la población mundial más numerosa —y esto desde hace más de cuatro milenios— sino que también em-

prendió la primera revolución agrícola en la era de Sung (1086-1101 a.C.), inventó la pólvora, la astronomía y la navegación. Cuando Gengis Khan asumió en 1216 el poder, estableció uno de los reinos más grandes del mundo, pero es con la Conquista española cuando la nao de China implanta un comercio regular con América Latina. Además, hay teorías arqueológicas que sostienen que la cultura maya, su cosmovisión y su escritura provienen de China. Ambas culturas respetan el carácter sagrado de la naturaleza,⁵ agradecen los bienes y servicios recibidos, y tratan de corresponder (en oposición al mundo occidental de explotación y dominación). Además, los estudios genéticos muestran ancestros comunes.

- Paz de Westfalia (1648) después de treinta años de una guerra religiosa (1618-1648), surgió el orden europeo de Westfalia, que se basó en el respeto a Estados territoriales y una emergente Ley Internacional.
- Esclavitud y relaciones afroamericanas: el genocidio de la población indígena obligó a los poderes coloniales a trasladar esclavos africanos para trabajar en las minas y en los campos agrícolas, y así destruyó culturas africanas. De este modo África se relacionó de nuevo con América (los orígenes de la raza humana también se ubican en África).
- Independencia de los Estados Unidos de América (1776) y la Revolución Francesa (1789) abrieron una visión liberal, lo que facilitó las guerras de independencia en América Latina (1809-1824). Se instituyeron nuevos Estados independientes, cuyas constituciones fueron influidas por las visiones liberales de Estados Unidos y Francia.
- Acuerdos de paz en Viena (1815), donde el orden europeo establece un balance entre los tres poderes y el reforzamiento de un estado de derecho. Simultáneamente se expande el colonialismo e imperialismo en África y Asia. El comercio internacional se intensifica, y América Latina se abre más hacia el Pacífico y establece nuevos mercados en diferentes países de Asia, Europa y Rusia, e intensifica los de Estados Unidos.

⁵ La tierra tiene rostro femenino, representa el origen de la vida y, como la madre, la tierra protege, cura, reproduce, castiga y sufre por y con sus hijos.

- Paz de Versalles (1919) y con el colapso del orden mundial europeo emergen Estados Unidos y la Unión Soviética (URSS) como potencias políticas, sociales, económicas y culturales. Se gesta un Nuevo Orden Global basado en un sistema de seguridad relacionado con la Liga de las Naciones (1919-1939).
- La Doctrina Monroe (1823) consolida a partir del 2 de diciembre de 1823 la política norteamericana de intervencionismo, al separarse definitivamente del viejo mundo. Establece una protección unilateral de Estados Unidos sobre todo el hemisferio Oeste. Después de una intervención armada en México, Francia tuvo que retirar su reino “artificial” en 1867. A partir de 1870 el contenido de la Doctrina se amplió y cuando los Estados Unidos se convirtieron en potencia mundial, Theodore Roosevelt añadió en 1904 su Corolario, lo que autorizaba a su nación a intervenir en cualquier asunto interno de América Latina. Como resultado hubo múltiples intervenciones militares y es sólo a partir de 1930, cuando Estados Unidos empieza a consultar con los Estados-nación de América Latina. No obstante, sigue con una política injerencista al apoyar los golpes militares del subcontinente en la segunda mitad del siglo XX.
- El Acuerdo Político de Yalta (febrero de 1945) evita el surgimiento de una tercera guerra mundial y la paz se consolida con la constitución de las Naciones Unidas. Ésta fue negociada en las conferencias de Dumbarton Oaks (1944), Chapultepec (enero-febrero de 1945) y finalmente, adoptada en San Francisco (abril-junio de 1945). América Latina logra establecer instancias intermedias de conciliación de conflictos (la Organización de los Estados Americanos: OEA) antes de dirimir los conflictos en el Concejo de Seguridad (CSONU).
- Hegemonía norteamericana y guerras representativas en América Latina y el sureste de Asia (1945-1980). Los países pobres se organizan en el grupo de los No-alineados. Con el éxito de la revolución cubana el 1º de enero de 1959, Estados Unidos empieza a desestabilizar los gobiernos progresistas en América Latina, África, Medio Oriente y Asia, que pugnan por un Nuevo Orden Económico Internacional con regímenes socialistas. Induce golpes de Estado, participa en la guerra de Corea y de Vietnam, apoya guerras internas y regímenes militares represivos en América Latina, África

y Asia. La mayoría de los países de África se independizan en los sesenta. Las alianzas entre la burguesía criolla y militar en América Latina con las empresas transnacionales y el capital internacional consolidan una división internacional del trabajo. El subcontinente entra en una fase de sustitución de importaciones y se industrializa. La población rural abandona el campo por falta de estímulos y precios que cubren los costos de producción y se asienta en ciudades perdidas de las megalópolis. Bajo el permanente acoso de Estados Unidos, América Latina desarrolla “la teoría de la dependencia”.

- Democratización en América Latina, Asia, múltiples “Estados fallidos” en África y países BRIC (Brasil, Rusia, India y China) se convierten en potencias internacionales (1980-2008). En los ochenta fueron derrocados los regímenes militares y se instauraron gobiernos electos democráticamente en América Latina y diversos países de Asia. China y más recientemente India, Brasil y Rusia conquistan mercados internacionales, gracias a su mano de obra barata, a un desarrollo tecnológico creativo y a sus abundantes recursos naturales. Procesos neoliberales impuestos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) “obligan” a los países pobres a privatizar sus servicios públicos. En América Latina se consolida una alianza entre etn y la élite nacional. Los gobiernos refuerzan la desigualdad interna mediante el rescate de bancos y negocios fallidos (carreteras, ingenios, fábricas) y se consolida una burguesía criolla con relaciones transnacionales, que disfruta de impunidad jurídica y sin interés en pagar impuestos. La globalización agudiza la desigualdad interna en todos los países y 2/3 de la población mundial se ven excluidos del progreso y bienestar. En 2007 la población urbana rebasa a la rural y el sector terciario (servicios) genera la mayor parte del Producto Interno Bruto (PIB) al desplazar los procesos industriales (sector secundario) y agropecuarios (sector primario). Los países europeos constituyen y consolidan la Unión Europea.

Las rupturas históricas y los pesos políticos con nuevos protagonistas lograron reducir la dominación europea en la historia mundial, y ello influyó en el pensamiento sobre seguridad militar y nacional. Segu-

ridad interna y externa eran las tareas cruciales de un estado dinástico. Con la Revolución Francesa y sus consecuencias intelectuales y políticas, el estado de derecho evolucionó lentamente y al consolidarse la división de poderes se establecieron garantías jurídicas, basadas en leyes generales. A partir de la constitución de la Liga de las Naciones, la seguridad colectiva se convirtió en referente de las leyes internacionales y de las relaciones internacionales (RI). No obstante, todos estos avances no eran suficientes para impedir el estallido de la Segunda Guerra Mundial.

Desde 1945, el concepto de “seguridad nacional” se puso en el centro de las reflexiones de las relaciones internacionales y se expandió después de 1945 vía Estados Unidos hacia el resto del mundo. La Guerra Fría (1946-1989) fue a la vez una lucha política, militar, ideológica y económica entre dos potencias. A través de esta historia cambiante, como ningún otro concepto, el de seguridad cuenta con visiones contradictorias, cargadas de elementos ideológicos, sociales y culturales. Intelectualmente dominaba la conceptualización política y científica en las ciencias sociales de las cúpulas norteamericanas (Katzenstein, 1996) y soviéticas (Adomeit, 1998). En ambas partes el hincapié estaba en los aspectos estratégicos. Con el fin de la Guerra Fría, el conflicto sistémico entre ambas superpotencias y su equilibrio dinámico en armas nucleares terminó; el concepto de seguridad necesitaba ajustarse a las condiciones políticas cambiantes. Los nuevos peligros para la seguridad, las amenazas y miedos resultantes también se transformaron.

Este proceso de repensar o “reconceptualizar” la seguridad y redefinir los intereses de seguridad se aceleraron con el cambio global de 1989-1991. A raíz del 11 de septiembre de 2001 se dieron algunas modificaciones (Der Derrian, 2004; Kupchan, 2004; Risse, 2004; Müller, 2004a; Guzzini, 2005) y la subsecuente “guerra contra el terrorismo” fue promovida por Estados Unidos y ahora se ha convertido en un proceso global real.

El dominio intelectual de las dos superpotencias de la Guerra Fría fue remplazado por un pluralismo intelectual que integraba la diversidad intelectual, religiosa y cultural. No obstante, la única superpotencia restante intentó imponer su visión del mundo y de seguridad. De acuerdo con Tierney y Maliniak (2005: 58-64) “los estudiantes americanos son grupos relativamente aislados y se les asigna sobre todo autores

norteamericanos”.⁶ En una revisión sobre las tres teorías rivales: realismo, liberalismo e idealismo (constructivismo), Snyder (2004: 53-62) menciona como fundador del realismo a Morgenthau y Waltz; del idealismo a Wendt y Ruggie; todos, norteamericanos; pero dos europeos en el liberalismo (Smith y Kant). Además, entre todos los pensadores de las tres escuelas del realismo (Mearsheimer, Walt), liberalismo (Doyle, Keohane, Ikenberry) e idealismo (Barnett) las únicas dos mujeres mencionadas fueron Sikkink y Finnemore; ambas, norteamericanas. Este EUA-centrismo refleja la imagen predominante y la visión patriarcal tradicional: “nosotros” y “ellos”. A pesar de esta indoctrinación teórico-ideológica, en una segunda encuesta Maliniak, Oakes, Peterson y Tierney (2007: 62-68) llegan a los siguientes resultados:

Un 89% de los estudiantes creen que la guerra [en Irak] va finalmente a reducir la seguridad de los Estados Unidos. Un 87% considera el conflicto injusto y 85% es pesimista de que se consolide en Irak una democracia estable en los próximos 10-15 años...96% considera a los Estados Unidos menos respetados ahora que en el pasado (Maliniak, Oakes, Peterson y Tierney, 2007: 63).

Una mayoría importante de estudiantes de RI en Estados Unidos se opone a las medidas militares unilaterales de su país y exige la intervención de la ONU. Un 70% se define como liberal y sólo 13%, como conservador. Consideran como preocupaciones internacionales más sobresalientes de la política exterior en los próximos diez años: terrorismo internacional (50%), proliferación de armas de destrucción masiva (45%) y la consolidación de China como potencia (40%). Sólo una minoría razona acerca del cambio climático (29%), la pobreza glo-

⁶ Reclaman: “El sujeto puede ser las relaciones internacionales, pero las lecturas son predominantemente norteamericanas. Casi la mitad de los estudiantes entrevistados reportan que 10% o menos del material en sus cursos introductorios está escrito por no-americanos y 10% de los profesores responden que ellos no asignan ninguna bibliografía de autores fuera de los Estados Unidos. Sólo 5% de los instructores dan a sus alumnos la misma calificación por autores no-americanos” (Tierney y Maliniak, 2005: 63). Mientras que un tercio en los Estados Unidos en el campo de RI son mujeres, entre los 25 científicos más destacados hay sólo hombres, algunos de ellos considerados los expertos líderes en seguridad.

bal (19%) y la escasez de recursos naturales (14%) como los asuntos más urgentes.

Este parroquianismo en las RI dificulta alcanzar consensos científicos más globales acerca de la reconceptualización de seguridad, y restan muy pocos nuevos centros de innovación en esta corriente de pensamiento. Esto pudiera aislar a Estados Unidos en un futuro, cuando los centros económicos, políticos y militares cambien en el siglo XXI hacia otras partes del mundo (BRIC).

CENTROS DE INNOVACIÓN CONCEPTUAL

A partir de los años noventa las reflexiones intelectuales en temas de seguridad se han movido de Estados Unidos y Rusia hacia otras partes. En la Unión Europea se buscaron alternativas a la teoría de la disuasión y la política basada en el control nuclear (Weizsäcker, 1972; Afheldt, 1976; SAS, 1984, 1989; Brauch y Kennedy, 1990, 1992, 1993). Fue sobre todo la investigación para la paz la que aportó nuevos enfoques (Reardon, 1985; E. Boulding, 1992, 2000; K. Boulding, 1978; Oswald, 2002b, 2004; CLAIP, 1979, Pérez Esquivel, 2006; Stavenhagen, 2002, 2004; Richards, 1999; Reyhler y Paffenholz, 2001). En otras partes del mundo surgieron escuelas críticas de una nueva geopolítica (O'Tuathail, 1996; Dalby, 1991; Saxe-Fernández, 1999, 2006; Gaitán, 2002, 2004; De la Rúa, 2004; López y Rivas, 2002; Lema, 2002; Ameglio, 2002, 2004; Díaz Müller, 2008; Batthyány, 2002; Benítez, 2002; Moreno Toscano, 2002) que analizaban además las repercusiones espaciales de los cambios globales (geopolítica ecológica o política geoecológica). Los nuevos procesos sociales relacionados con inmigraciones masivas ilegales hacia Estados Unidos y Europa han creado nuevas barreras físicas y legales, además de producir xenofobia, discriminación y racismo en los países receptores. Finalmente, el Nobel de Paz de 2007 fue otorgado a los integrantes del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (PICC, junto con Al Gore), que han reunido miles de investigadores en todo el mundo para analizar global y regionalmente los efectos de los gases de efecto invernadero (GEI). Han centrado la discusión en una seguridad ampliada que incluye asuntos socio-ambientales, territoriales

y políticos. Por lo mismo, el PICC se ha convertido en una comunidad epistémica que ha trabajado sistemáticamente en los nuevos conceptos de seguridad al sintetizar los potenciales peligros, amenazas y desafíos. Ha establecido escenarios futuros aunque no ha definido directamente el concepto de seguridad ambiental.

Ante todos estos cambios ocurridos, la realidad político-militar ha quedado rezagada por seguir con el armamentismo y olvidar los nuevos desafíos. Los Estados Unidos como única superpotencia siguen participando con 48% de los gastos militares globales (SIPRI, 2006). No obstante, pensadores y actores innovadores, casi todos del Sur, han analizado estos nuevos acercamientos a la seguridad:

- El concepto de seguridad humana fue promovido por Mahub ul Haq (Pakistán) con el Reporte del PNUD en 1994. Más tarde, el gobierno japonés apoyó la Comisión sobre Seguridad Humana (2003) y la UNESCO y la UNU difundieron los resultados globalmente.
- Movimientos sociales, Vía Campesina, el Consejo Latinoamericano de Organizaciones Campesinas (CLOC) y organizaciones de mujeres primero han transformado la teoría de dependencia en estrategias de supervivencia (Oswald, 1991, 2009a; MST, 2004) y después han consolidado el paradigma de seguridad mediante la economía de solidaridad o economía social (Cadena, 2003, 2005; Collín, 2004).
- La sociedad civil en Asia del Sur ha profundizado en el concepto de “seguridad del bienestar doméstico”, donde ha interrelacionado procesos micro-económicos con apoyos a las organizaciones sociales. Simultáneamente ha luchado por servicios públicos de calidad y se ha opuesto a las privatizaciones de servicios básicos (agua, salud, escuelas, electricidad; Shiva, en el Proemio).
- Organizaciones internacionales han introducido conceptos sectoriales de seguridad: energía (IEA, OCDE), alimentos (FAO, WFO), agua (PNUMA) y salud (OMS).
- Científicos en Estados Unidos y Canadá, junto con Suiza y Noruega, utilizaron el concepto de seguridad ambiental para diseñar políticas internacionales.

- Desde los noventa, la comunidad epistémica del PICC ha inducido un debate científico y político acerca de las amenazas y posibles efectos del cambio climático.
- En América, FLACSO y Toronto; y en Europa, Aberystwyth, París y Copenhague crearon escuelas críticas acerca de las teorías de seguridad. Han combinado estudios para la paz y la conciliación de conflictos con temas sobre seguridad social y ambiental.
- El Earth System Science Partnership (ESSP) y sus cuatro programas: IHDP (International Human Dimensions Programme), IGBP (International Geosphere-Biosphere Programme), WCRP (World Climate Research Programme) y Diversitas; y el proyecto GECHS (Global Environmental Change and Human Security) han establecido redes científicas internacionales para analizar los nuevos problemas de seguridad y sus alternativas. No obstante, ninguno de estos esfuerzos ha tomado en cuenta la enorme vulnerabilidad de grupos sociales específicos y ninguno ha desarrollado una seguridad de género (gs).

HISTORIA, CIENCIAS SOCIALES, FILOSOFÍA, RELACIONES INTERNACIONALES Y LEYES

En las ciencias históricas se han presentado tres acercamientos analíticos:

- Historia de eventos (de Estados y élites gubernamentales) estudia la diplomacia, los conflictos y las guerras, donde los Estados centran sus actividades en conciliación o mediación durante o después de los enfrentamientos armados;
- Historia de las estructuras (historia de largo alcance, *longue durée* y de ciclos coyunturales), donde se examina la historia social, política, ideológica y económica;
- Historia de las ideas y de los conceptos que revisan la evolución de las visiones del mundo y las teorías resultantes.

Para el tema de este libro interesa particularmente la evolución del concepto de seguridad. Brunner, Conze y Koselleck (1972-

1997) llevaron a cabo un estudio amplio al respecto. Koselleck (1979, 1989, 1994, 1996, 2000, 2002, 2006) buscó en la historia social y humana las interrelaciones complejas entre los aspectos temporales, las estructuras y los conceptos, y encontró una dualidad entre experiencias y conceptos (Brauch, cap. 3). Desde el siglo XVII, cuando la consolidación de los Estados dinásticos se relacionaba seguridad con estabilidad. En 1648 en Westfalia, la seguridad interna fue diferenciada de la externa, lo que permitió desarrollar leyes internacionales y políticas exteriores y militares. Hobbes y Pufendorf se centraron en la seguridad interna y definieron la soberanía de los pueblos como área crucial.

En la Constitución de Estados Unidos se relacionó seguridad con libertad y durante la Revolución Francesa la Declaración de los Derechos de los Ciudadanos estipuló la seguridad como uno de los cuatro derechos humanos básicos. Wilhelm von Humboldt otorgó al Estado un papel clave en la garantía de la seguridad interna y externa, mientras que Fichte destacó en el concepto de mutualidad, donde el Estado garantiza la seguridad y los ciudadanos interactúan con él. Kant, Humboldt y Fichte llegaron al concepto del Estado legalmente constituido (*Rechtsstaat*), fundamentado en la seguridad jurídica. Ambos enfoques se convirtieron en ejes del pensamiento sobre seguridad en el siglo XIX (Conze, 1984).

“La seguridad social” evolucionó gradualmente en el siglo XIX y XX, y F.D. Roosevelt promovió el *New Deal*, cuya meta central era el progreso de la seguridad de todos los ciudadanos: “la seguridad en el hogar, la seguridad del bienestar y la seguridad social”. En la Atlantic Charter de 1941 se “aseguraba para todos estándares mejorados de trabajo, mejoramiento económico y seguridad social”. En 1948 la seguridad social se convirtió en un derecho humano clave en el Art. 22 de la Declaración General de los Derechos Humanos.

El concepto de “seguridad nacional” de los Estados Unidos surgió con la consolidación de su sistema de seguridad (Czempiel, 1966), o del Estado nacional de seguridad (Yergin, 1977). Legitimó el cambio de una visión aislacionista de los años treinta hacia un internacionalismo de posguerra. De una crítica fundamental al armamentismo y militarismo después de la Segunda Guerra Mundial, el cambio justificó la

producción masiva de armas y la militarización domina hasta el día de hoy en las mentes de las élites de la política exterior norteamericana.

Los cambios en el pensamiento de seguridad —que generaron políticas concretas— aportan una reflexión semántica acerca de los cambios fundamentales que se percibieron en diferentes partes del mundo, y que articularon conceptualmente la visión de la política de seguridad. Todavía hoy día existen esfuerzos rivales donde unos dan prioridad a la lucha contra el terrorismo; otros, al cambio climático. No obstante, en todo debate sobre seguridad y conceptos globales relacionados, el componente discursivo es crucial.

Una de las salidas regionales es la constitución de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN); cuando se reunieron los tres ministros encargados de la seguridad en América del Norte el 29 de febrero de 2008. El ASPAN se integró en marzo de 2005 como mecanismo trilateral alterno para alentar los flujos económicos y comerciales, y reforzar la seguridad tradicional nacional en el hemisferio. En su reciente reunión en Baja California acordaron atajar el tráfico de armas, el terrorismo, el lavado de dinero, la piratería, el tráfico y la trata de personas, y la violencia fronteriza. Dieron prioridad al intercambio de inteligencia contra el crimen organizado y el Secretario Michael Chertoff insistió en que Estados Unidos ampliara su frontera virtual, mediante tecnología de punta. Se discutió además la competitividad y se creó el Concejo para la Competitividad de América del Norte (NACC, por sus siglas en inglés), donde se apoya a los empresarios y se trata de restringir la piratería. El Ministro de Seguridad Pública de Canadá, Stockwell Day, destacó el éxito del TLCAN, ya que el comercio entre los tres países había crecido de manera exponencial y alcanzó \$900 mil millones de dólares en 2007. No se mencionó el colapso del campesinado mexicano, ni el deterioro ambiental, ni los problemas desiguales en la aplicación de los acuerdos del TLCAN. Se propuso apoyar la eficiencia energética, los alimentos y los productos seguros en los términos más restringidos de seguridad alimentaria (Oswald, 2007b, 2008c), mientras que el tema de los migrantes mexicanos muertos no fue tocado, ni tampoco los acuerdos incumplidos del TLCAN en relación con la apertura de las fronteras entre Estados Unidos, Canadá, México y el tráfico de vehículos.

MAPEO CONCEPTUAL EN CIENCIAS SOCIALES Y EN LA ONU

En las ciencias sociales el concepto de seguridad se ha ampliado en ciencias políticas, sociología y economía, aunque con distintos actores: los representantes políticos (gobiernos, parlamentos, público, medios, ciudadanos); la sociedad (grupos y movimientos sociales, sociedad civil); y los negocios (firmas, clientes, políticas económicas y fiscales). En ciencias políticas el concepto seguridad ha sido utilizado indistintamente como política (campo de la política de seguridad), políticas (proceso de seguridad, ejército, policías y armas), y política normativa (*polity*) e institucional (normas, leyes e instituciones en el ámbito local, nacional e internacional). En Estados Unidos el National Security Act de 1947 (Czempiel, 1966; Brauch, 1977) y sus ajustes han creado un marco legal e institucional para la evolución del “Estado nacional de seguridad”, a veces también llamado complejo militar-industrial (Eisenhower, 1972). Esta evolución ha encapsulado a los Estados Unidos en el concepto de “seguridad nacional” y desde 2001 en la *homeland security*.

El Secretario General de la ONU presentó un informe sobre los “conceptos de seguridad” (UN, 1986),⁷ preparado por expertos de Argelia, Venezuela, Suecia (presidencia), China, República Alemana Democrática, Rumania, Uganda, URSS, Argentina, Yugoslavia, Malasia, India y Australia. La seguridad se definió como:

Una condición en la que los Estados consideran que no hay peligro por un ataque miliar, presiones políticas o coerción económica, de modo que son capaces de impulsar su propio desarrollo y progreso. Seguridad internacional es el resultado y la suma de la seguridad de cada uno de los Estados

⁷ La Asamblea General (AG) en la Resolución 37/99 del 13 de diciembre de 1983 llamó a un “estudio comprensivo del concepto de seguridad, en particular de las políticas de seguridad que enfatizan los esfuerzos cooperativos y el entendimiento mutuo entre los Estados con la meta de desarrollar propuestas políticas capaces de prevenir el armamentismo, la confianza entre Estados, y aumentar la posibilidad de alcanzar acuerdos que limiten el armamentismo y promuevan el desarme y la seguridad política y económica (ONU DOC A/40/533).” Esto resultó en diversos reportes del Secretario General sobre la “Relación entre Desarme y Seguridad Internacional” (*Estudios sobre Desarme Series*, núm. 8, 1982); de “Conceptos de Seguridad” (*Estudios sobre Desarme Series*, núm. 14, 1986) y “Estudio sobre Conceptos de Seguridad Defensiva y Políticas” (*Estudios sobre Desarme Series*, núm. 26, 1993).

de la comunidad internacional; por consiguiente, la seguridad internacional no puede lograrse sin la cooperación internacional total. Sin embargo, seguridad es un término más bien relativo y no absoluto. Seguridad nacional e internacional requieren considerarse como asuntos de grado (ONU, 1986: 2).

Pérez de Cuéllar, entonces Secretario General, afirmó que “los conceptos de seguridad son bases diferentes sobre los cuales los Estados y la comunidad internacional como un todo dependen de su seguridad”. Observó que “el grupo ha reconocido diferentes conceptos de seguridad que han evolucionado en respuesta a las necesidades de la misma seguridad nacional y de los cambios políticos, militares, económicos y otras circunstancias”. Sintetizó el entendimiento del grupo sobre el concepto de seguridad en seis elementos:

- a. Todas las naciones tienen el derecho a la seguridad.
- b. El uso de la fuerza militar para metas de auto-defensa es un instrumento legítimo de la política nacional.
- c. Seguridad debería entenderse en términos comprensivos y reconocer la creciente interdependencia de los factores políticos, militares, económicos, sociales, geográficos y tecnológicos.
- d. Las preocupaciones de seguridad conciernen a todas las naciones y ante amenazas de proliferantes retos a la seguridad global; todas las naciones tienen el derecho y la obligación de participar en la búsqueda de soluciones constructivas.
- e. La diversidad mundial con respecto a orígenes étnicos, lenguas, cultura, historia, costumbres, ideologías, instituciones políticas, sistemas socioeconómicos y niveles de desarrollo no debería poner obstáculos a la cooperación internacional para la paz y la seguridad.
- f. Desarme y limitación de armas... representan un acercamiento importante para la paz y seguridad internacional y por lo mismo se han convertido en la tarea más urgente que enfrenta toda la comunidad internacional (UN, 1986:V-VI).

Kofi Annan (2005) ha conceptualizado “seguridad humana” en el reporte *In Larger Freedom* y establece como base “la ausencia ante ame-

nazas”, “la ausencia ante miedos” y “la libertad para vivir con dignidad”. Michael Bothe (2008) encontró cambios en las decisiones del Consejo de Seguridad de la ONU a raíz de los usos cambiantes que se daban a los conceptos de seguridad, cuando se trataba de actividades que representaban amenazas a la paz y la seguridad internacional. La introducción de las actividades de seguridad humana por parte de Canadá al Consejo de Seguridad produjo la protección de los civiles durante los conflictos armados. Fuentes (2002, 2008) encuentra que las actividades de la Red de Seguridad Humana han llevado los temas de seguridad humana fuera de la ONU. Al ampliarse el concepto en sus cinco dimensiones, organismos internacionales (ONU, OSCE, UE, OCDE, OTAN) y diversos gobiernos han establecido una interrelación entre seguridad y desarrollo, lo que de hecho responde a un proceso de reconceptualización de seguridad en la política.

La *Declaración de la Organización de los Estados de América* (OEA) ha adoptado estos nuevos conceptos de seguridad en octubre de 2003 en México (Rojas, cap. 15; véase Anexo I), y también la OTAN ha integrado una visión ampliada de seguridad. En agosto de 2007 se discutieron en el Consejo de Seguridad los retos de seguridad ante la amenaza por el cambio climático (Wisner *et al.*, 2007).

Sin embargo, con el proceso de globalización, los actores no-gubernamentales transnacionales, que incluyen desde etn hasta terroristas y redes del crimen organizado, han incrementado los peligros objetivos y los miedos subjetivos que afectan directamente a los pueblos. No sólo los terroristas se han convertido en un problema de fondo de la política nacional de Estados Unidos, sino también diversos acuerdos de la ONU y resoluciones de organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales (ONGI) que han documentado las amenazas a la seguridad humana en muchas partes del planeta. Asimismo, el número creciente de sucesos naturales con mayor impacto (ciclones, tempestades, tornados, sequías, inundaciones) ha centrado la discusión en los factores antropogénicos que está agudizando el CAG. A su tiempo, mecanismos de mitigamiento y de adaptación en zonas de mayor impacto y riesgo (Sahel, Bangladesh, pequeñas islas y costas como Tabasco) han desplazado a los países del Norte de la agenda de seguridad y los han ubicado en los del Sur, donde estos eventos extremos ocurren con mayor frecuencia y

fuerza. Ante la pérdida de vidas y patrimonio, muchas personas tuvieron que emigrar, lo que pone otro reto a los países industrializados, receptores de estos flujos migratorios crecientes. Desplazamientos internos, estrategias de supervivencia, migraciones internacionales y movimientos internos hacia megalópolis, generan problemas diversos de seguridad; y para muchas personas representan un “dilema de supervivencia” (Brauch, 2004c y cap. 8) que sólo puede resolverse con el abandono del lugar de origen o con estrategias de supervivencia (Oswald, 1991, 2007).

En síntesis, los cambios de las dos últimas décadas han inducido procesos globales, pero han cambiado también la dinámica regional y las estructuras nacionales ante los impactos de la globalización, los cambios ambientales globales y las dificultades de poder sobrevivir en las zonas expuestas. La percepción de “seguritizar” estos nuevos peligros exige una reconceptualización desde lo internacional, lo nacional, lo regional, lo local, lo humano y lo ambiental. Al mostrar que las mujeres y niñas están desproporcionalmente expuestas a peligros y violencia por ser las más vulnerables, se introduce adicionalmente el concepto de seguridad de género.

Ante la magnitud y complejidad de problemas nuevos, la seguridad requiere de una reconceptualización en los siguientes procesos:

- Ampliación, profundización y sectorización del concepto de seguridad;
- Cambio del objeto de referencia de seguridad militar y del Estado-nación hacia seguridad humana y seguridad de género que atienden los problemas relacionados con la humanidad, sus condiciones de supervivencia y su vulnerabilidad social;
- Percepción de nuevos peligros de seguridad (amenazas, vulnerabilidades, desafíos y riesgos). La articulación de organismos nacionales, internacionales y de grupos epistémicos con personas preocupadas por los cambios ha generado nuevos procesos de securitización, donde la diversidad y descentralización a través de la Internet ha abierto canales alternativos de información;
- Búsqueda de vías no-militares para enfrentar y atenuar estos nuevos peligros y amenazas, donde la supervivencia y el bienestar de regiones y grupos vulnerables está en riesgo.

ESTRUCTURA Y AUTORES DE ESTE LIBRO

Los centros de innovación conceptual han retado al Estado-nación y sus doctrinas tradicionales de seguridad, históricamente ubicados todavía en los tiempos de la Guerra Fría. Las preguntas básicas de este libro se refieren a:

- ¿Han obligado estos múltiples cambios estructurales a una reconceptualización de seguridad en lo internacional, regional (América Latina), nacional y local?
- ¿En qué medida otros procesos globales han sido instrumentos para estos nuevos pensamientos de seguridad: *a.* los procesos de globalización económica, política y cultural; y *b.* cómo ha incidido en la percepción el impacto del cambio ambiental global, expresado en cambio climático, desertificación, erosión de suelo, pérdida de biodiversidad, escasez y contaminación de agua, temperaturas extremas, urbanización y presión demográfica; y cuál ha sido en particular la reconceptualización de seguridad?
- ¿Representan los cambios en el pensamiento sobre seguridad solamente una revolución científica (Kuhn, 1962) al inducir una mayor ruptura paradigmática?

Para contestar a estas preguntas el libro se divide en varias partes. En la segunda parte se exploran los conceptos de seguridad en diferentes culturas y tiempos históricos, además de relacionarse con procesos de paz y transformaciones ambientales. Culturalmente representan una visión de los peligros objetivos, las amenazas subjetivas y las percepciones intersubjetivas. Por lo mismo, los eventos, las estructuras, los conceptos, los actores y las acciones se adaptan a estos contextos culturales y filosóficos; y aun dentro de los países, provincias, Estados y municipios de América Latina. En lugar de sobresimplificar las nociones culturales para justificar una nueva amenaza islámica-occidental (Huntington, 1996), los autores revisan los pensamientos de seguridad en diferentes contextos culturales y religiosos, y entienden cómo éstos han evolucionado a lo largo de los siglos.

Asimismo se explora, en diferentes ámbitos culturales, las transformaciones de la agenda de seguridad de las Naciones Unidas, las repercusiones de una mayor desigualdad social interna, y entre Norte y Sur, así como los conflictos étnico-religiosos que frecuentemente encubren intervenciones e intereses específicos. Ole Wæver (capítulo 1) explora la interrelación entre paz y seguridad. Úrsula Oswald Spring (capítulo 2) compara el pensamiento sobre paz en Oriente, Occidente y el Sur. Hans Günter Brauch (capítulo 3) introduce un cuarteto conceptual al relacionar seguridad, paz, ambiente y desarrollo. Úrsula Oswald Spring (capítulo 4) profundiza en la relación entre paz y ambiente y pregunta si una paz sustentable es factible. Simon Dalby (capítulo 5) repasa la seguridad ambiental e indaga si la globalización, las prácticas hegemónicas y la depauperación promovieron nuevas actitudes de seguridad ante el deterioro ambiental cada vez mayor. Hans Günter Brauch (capítulo 6) ubica la conceptualización de seguridad ambiental en su contexto espacial y confronta la corriente de geopolítica ecológica con la geo-ecología política. Ulrich Albrecht y Hans Günter Brauch (capítulo 7) averiguan las diferentes corrientes que se dieron dentro de la investigación para la paz y los estudios sobre seguridad, particularmente, durante las últimas cinco décadas. Finalmente, Hans Günter Brauch (capítulo 8) explora los efectos de un acercamiento hobbesiano en relación con “el dilema de seguridad militar” y lo compara con el enfoque grotiano, vinculado con “el dilema de supervivencia”.

Los contextos filosóficos y culturales en los cuales se insertan estos nuevos conceptos de seguridad (Parte III) cambian regionalmente. Georgina Sánchez (capítulo 9) explora la filosofía, la ética y la historia de las ideas en Mesoamérica y revisa su influencia en los procesos actuales de seguridad en la región. Domício Proença Júnior y Eugenio Diniz (capítulo 10) examinan la visión del concepto de seguridad de Brasil, que ha cambiado con la colonización, la independencia y la ocupación de territorios aislados como la Amazonia. Su integración en el concierto mundial y sus abundantes recursos naturales convierten a Brasil, en un actor importante en el escenario mundial y dentro de los países BRIC (Brasil, Rusia, India, China).

En la Parte IV, el libro indaga acerca de los impactos de globalización, pobreza, crimen organizado, terrorismo, y reconoce las respuestas múltiples que se han dado desde abajo en las distintas regiones de América Latina. Úrsula Oswald Spring (capítulo 11) repasa los efectos de la globalización sobre la seguridad humana en América Latina. Después, John Saxe-Fernández (capítulo 12) explora el paradigma de seguridad nacional expresado por la superpotencia única en su relación con sus vecinos del Sur, el manejo de los recursos naturales y en la guerra de Irak. En el capítulo 13, Úrsula Oswald Spring enfoca el concepto seguridad hacia los movimientos sociales y su articulación en la Asamblea de los Movimientos Sociales (AMS) a partir de los Foros Sociales Mundiales (FSM). Arlene Tickner y Ann Masson (capítulo 14) escurdriñan los retos de la seguridad frente a actores no gubernamentales relacionados con las redes transnacionales del crimen organizado y el narcotráfico. Francisco Rojas Aravena (capítulo 15) observa los retos de la seguridad en América Latina y revisa en el contexto subcontinental las percepciones y los cambios ocurridos a lo largo de su historia, sobre todo a partir de la independencia de los países latinoamericanos.

En las Consideraciones finales Hans Günter Brauch y Úrsula Oswald Spring retoman las preguntas expuestas en esta Introducción y tratan de dar una respuesta contextual regional para analizar los cambios y las innovaciones conceptuales de seguridad en el contexto del subcontinente. A su tiempo, revisan los instrumentos de acción y la creación de conocimientos que pudieran ayudar a profundizar en los retos de seguridad en América Latina. Finalmente, examinan si el debate sobre seguridad ampliada permitiría, tanto a gobiernos nacionales y organizaciones internacionales como a grupos sociales organizados, entender mejor los peligros y amenazas que se presentan por el CAG y la globalización regresiva, que siguen aumentando la desigualdad en América Latina y como consecuencia un número creciente de pobres. Ello ha provocado un estancamiento económico durante más de dos décadas y ha creado nuevos peligros y desafíos ante desastres naturales de mayor impacto y frecuencia.