

LA SEGURIDAD EN EL SIGLO XXI, DESDE LO GLOBAL A LO LOCAL

ICIP Research

06



LA SEGURIDAD EN EL SIGLO XXI, DESDE LO GLOBAL A LO LOCAL

Santiago ÁLVAREZ
Irene COMINS
Rafael MARTINEZ
Vicent MARTÍNEZ GUZMÁN
Karlos PÉREZ DE ARMIÑO
José Antonio SANAHUJA
Diego TORRENTE
Nuria DEL VISO

ICIP Research
06



La **Seguridad** en el siglo XXI, desde lo global a lo local. – (ICIP Research ; 06)

Bibliografía. – ISBN 9788439398820

I. Álvarez Cantalapiedra, Santiago. Conflictos de la ciudad y tentación securitaria

II. Institut Català Internacional per la Pau III. Col·lecció: ICIP Research ; 6

1. Seguretat ciutadana 2. Seguretat nacional 3. Seguretat internacional

351.74/.75

355.02

327

© 2018 Institut Català Internacional per la Pau

C. Tapineria, 10, 3a planta

08002 Barcelona

T. 935 544 270 / icip@gencat.cat

www.icip.cat

Disseny i Maquetació

Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions

ISBN 978-84-393-9882-0

SUMARIO

PRESENTACIÓN 5

Xavier Masllorens

1.- LA SEGURIDAD HUMANA. LÍMITES Y POTENCIALIDADES
PARA ORIENTAR EL ANÁLISIS CRÍTICO Y LAS POLÍTICAS 7

Karlos Pérez de Armiño

2.- ESTRATEGIAS NACIONALES DE SEGURIDAD
ANTE LOS RIESGOS Y AMENAZAS TRANSNACIONALES 29

Rafael Martinez

3.- LEGITIMIDAD SECURITARIA PARA UN ACTOR EN CRISIS:
LA NUEVA ESTRATEGIA GLOBAL Y DE SEGURIDAD
DE LA UNIÓN EUROPEA 47

José Antonio Sanahuja

4.- EL CAMBIO CLIMÁTICO COMO PROBLEMA DE SEGURIDAD
NACIONAL: ALGUNAS CRÍTICAS 63

Nuria del Viso

5.- RESPUESTAS DE LA POLICÍA A LOS RETOS DE LA SEGURIDAD:
ESTRATEGIAS, ALIANZAS Y TECNOLOGÍAS 81

Diego Torrente

6.- CONFLICTOS DE LA CIUDAD ACTUAL Y TENTACIÓN SECURITARIA	99
---	----

Santiago Álvarez

7.- DE LA SEGURIDAD COMO DOMINACIÓN, A LA ÉTICA Y POLÍTICAS DE LOS CUIDADOS COMO CONSTRUCCIÓN DE UNA CIUDADANÍA LOCALMENTE COSMOPOLITA, CUIDADORA Y ECOLÓGICA	117
--	-----

Vicent Martínez Guzmán

Irene Comins

BIOGRAFÍAS DE L@S AUTOR@S	137
---------------------------	-----

Xavier Masllorens

Presidente

Instituto Catalán Internacional para la Paz

Parece una obviedad decir que el concepto de seguridad surgido después de dos guerras mundiales ha cambiado completamente; no porque vivamos en un mundo más seguro, que no es cierto, sino porque el equilibrio de fuerzas y poderes, los retos y amenazas a que se enfrentan los países y los nuevos debates y propuestas sobre modelos de seguridad, se están transformando rápidamente. Y durante estos 70 años se han ido transformando varias veces. También se está produciendo la irrupción de nuevos actores, especialmente no estatales, que están constreñidos y afectados por nuevas responsabilidades en cuanto a la seguridad de la ciudadanía. Es el caso muy particularmente de las administraciones de segundo nivel, regionales y locales, que tienen ahora un papel más protagonista en definir los retos a la seguridad de la ciudadanía y las respuestas más apropiadas para hacerla posible. De otra parte, tanto los organismos multilaterales como las organizaciones de la sociedad civil han protagonizado en los últimos 50 años, resoluciones los unos, propuestas y campañas las otras, que afectan los temas de seguridad y también asuntos de la defensa nacional e internacional.

En esta línea podemos dar ejemplos de lo que los organismos multilaterales y las organizaciones de la sociedad civil han hecho para ser realmente más protagonistas. Es el caso, por ejemplo, del análisis de los parámetros de desarrollo que hace el PNUD desde 1994, teniendo en cuenta el concepto de seguridad humana, con todas sus limitaciones pero con todo lo que ello significa, un cambio de perspectiva del sujeto de las políticas públicas de seguridad. Y en el ámbito de las ONG, campañas exitosas como por ejemplo las de limitación de armamento, contra las minas antipersona o la campaña en curso, recientemente galardonada con el premio Nobel de la paz, para la disminución progresiva y posterior eliminación de las armas nucleares. Estos son ejemplos claros de esta irrupción de la sociedad civil para influenciar el desarrollo de políticas públicas de seguridad y también de políticas públicas de defensa.

Quiero también, sintéticamente, hacer tres apuntes para que se entienda bien el interés que tiene el ICIP para profundizar en la temática de esta publicación. En primer lugar, un interés especial porque las políticas públicas de paz y de seguridad serán, a partir de ahora, una de las prioridades de trabajo focales de nuestro instituto. No se trata de una novedad. En la agenda del ICIP este tema ya ha estado muy presente durante los ocho años anteriores, y lo que hacemos ahora es reforzar la línea iniciada y convertirla en una seña de identidad institucional. En segundo lugar, porque queremos ofrecer una visión orientadora en un momento en que las políticas nacionales de seguridad, que son la base sobre la que se había construido todo el entramado actual de seguridad, deben afrontar retos y amenazas que no son nacionales, que son transnacionales, que tienen características diferentes, causalidades muy diversas, y que piden respuestas adecuadas a la madurez de nuestra sociedad. En consecuencia, podríamos decir que ha cambiado el tablero y que no podemos aceptar tener unas respuestas predeterminadas cuando en realidad, las preguntas al inicio del siglo XXI ya son otras, y son muy diferentes. Esta es la segunda razón por la que interesa seguir trabajando el tema, para dar pistas orientadoras en este momento de incertidumbre.

Y en tercer lugar, porque también aquí, en Cataluña, nos estamos haciendo algunas preguntas distintas, en un contexto conflictivo con el Estado, en una coyuntura que es compleja y que estamos seguros de que afectará tarde o temprano, en un futuro no muy lejano, a muchos grupos humanos, sean o no sujetos de soberanía según el *estatus quo* de sus estados respectivos. No queremos ni podemos ser ajenos a lo que ocurre a nuestro alrededor. Y formulándolo en positivo, queremos hacer propuestas de políticas de seguridad que contemplen la obligación de los poderes públicos para acompañar, para cuidar, para asegurar los derechos y libertades de la ciudadanía del siglo XXI, desde una perspectiva nueva, desde una seguridad humana cuidadosa. Espero pues, que los trabajos recogidos en esta publicación sean útiles para este cometido.

LA SEGURIDAD HUMANA. LÍMITES Y POTENCIALIDADES PARA ORIENTAR EL ANÁLISIS CRÍTICO Y LAS POLÍTICAS

Karlos Pérez de Armiño¹

Profesor de Relaciones Internacionales

Director de Hegoa, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibersitatea

Resumen

El concepto de seguridad humana emergió en 1994 ligado al enfoque del desarrollo humano como cuestionamiento de la visión tradicional de la seguridad, estatocéntrica y militar. A pesar de sus aportes, ha sido criticado por su escasa profundidad teórica y por su instrumentalización al servicio del orden hegemónico liberal. Sin embargo, sostenemos que todavía encierra un potencial útil para el análisis crítico y la orientación de políticas transformadoras. Para aprovecharlo, sería preciso que reforzara su fundamentación teórica nutriéndose de los aportes que los estudios críticos de seguridad vienen realizando en torno al estudio de dos dimensiones vinculadas a la seguridad: las relaciones de poder y las identidades.

Palabras clave:

Seguridad humana, estudios críticos de seguridad, identidades, poder.

1. Introducción

A la hora de examinar las amenazas que acechan a la humanidad en el siglo XXI y las políticas de seguridad necesarias para afrontarlas, resulta oportuno reflexionar sobre la utilidad que el concepto de la seguridad

1 Este trabajo se enmarca en las actividades del Grupo de Investigación sobre Seguridad Humana, Desarrollo Humano Local y Cooperación Internacional, del sistema universitario vasco. IT1037-16. del cual el autor es Investigador Principal.

humana puede tener tanto en el plano analítico como en el operativo. Tal concepto emergió con fuerza en los 90 como resultado de diferentes transformaciones surgidas en la sociedad internacional, así como de una evolución teórica experimentada en dos campos, el de los estudios de desarrollo y el de la seguridad.² Todos estos cambios confluyeron en el aumento del cuestionamiento, iniciado ya durante la Guerra Fría, de la visión tradicional de la seguridad y de su carácter estatocéntrico y militar.

Tras su formulación en 1994, muy ligada al enfoque del desarrollo humano, la idea de la seguridad humana fue adoptada por parte de la academia y por diferentes gobiernos y organizaciones, al ver en ella un argumento para promover políticas progresistas a favor de los derechos y bienestar de las personas. No obstante, diferentes sectores la han cuestionado por su ambigüedad y falta de consistencia teórica, así como por la instrumentalización de su aplicación en el escenario internacional. Así, en la actualidad existe una pluralidad de posicionamientos en torno al concepto, que van desde su uso meramente retórico hasta el rechazo del mismo por razones diversas. La pregunta es si sigue siendo válido hoy y de cara al futuro. En este trabajo defendemos que la seguridad humana encierra un importante potencial para realizar análisis críticos y promover políticas transformadoras, pero que para aprovecharlo es preciso que desarrolle más su fundamentación teórica nutriéndose de los aportes de otro campo académico que también cuestiona la visión clásica, estatocéntrica y militar de la seguridad: los diversos enfoques agrupados en los denominados estudios críticos de seguridad.

2. La visión tradicional de la seguridad y los inicios de su cuestionamiento

La concepción clásica de la seguridad se caracteriza por su carácter estatocéntrico y militar. El primer rasgo significa que el objeto referente de la seguridad es el Estado, que lo importante es garantizar su territorio y pervivencia, asumiéndose que la seguridad de las personas se derivará de aquella. A su vez, el carácter militar se debe a que asume que la principal amenaza es una posible agresión militar de otro Estado y que, en consecuencia, el medio preciso para

2 Un análisis reciente y amplio de la evolución de los estudios de seguridad, abarcando sus diferentes visiones y corrientes hasta la actualidad, puede verse en Buzan y Hansen (2009).

conseguir la seguridad nacional consiste en unas capacidades militares con las que disuadir los ataques externos o defenderse ante ellos. Esta concepción tradicional fue hegemónica durante la Guerra Fría, e incluso hoy en día sigue dominante, más aún con su revitalización tras los atentados del 11-S de 2001.

Sin embargo, esta visión de la seguridad comenzó a ser cuestionada ya durante la Guerra Fría, y más aún tras finalizar esta, habida cuenta de lo limitado que resultaba definir la seguridad como la mera protección del Estado ante un ataque armado. A ello contribuyeron las transformaciones teóricas experimentadas en las ciencias sociales, así como los cambios habidos en la sociedad internacional en las últimas décadas, entre los que cabe destacar tres. Primero, el auge desde la década de 1970, por un lado, de unos vínculos globales de interdependencia que ha configurado un mundo más complejo con nuevos actores e interrelaciones más complejas; y por otro, del creciente temor ante “nuevas amenazas” (crisis medioambientales, pandemias, criminalidad internacional, etc.) que no pueden afrontarse en clave militar y nacional, sino política y transnacional. Segundo, la preeminencia que desde finales de la década de 1980 tienen las guerras civiles, ligadas a crisis humanitarias con colapso del Estado y de la economía. Se trata de un contexto en el que las amenazas son internas en vez de externas, consecuencia de factores socioeconómicos más que militares, y afectan a personas y grupos vulnerables más que al Estado, el cual muchas veces no es proveedor de seguridad sino causante de violencia. Y, tercero, como principal cambio, el fin de la Guerra Fría conllevó la superación de sus principios estratégicos basados en la disuasión nuclear y la *destrucción mutua asegurada*. Este nuevo contexto histórico fue decisivo para que ganaran mayor eco diversos enfoques alternativos de la seguridad, formulados años atrás, que prestaban atención a elementos no militares de la seguridad, así como al ser humano como referente de la misma.

Todos estos cambios han acarreado dos importantes consecuencias en los discursos sobre seguridad. El primero es que gran parte de los marcos teóricos y del lenguaje de los estudios de seguridad, formulados para explicar y gestionar conflictos interestatales, quedaron desfasados por la nueva realidad. Esto motivó un intenso debate teórico y político durante la década de 1990 en torno a la reconceptualización de la seguridad y a los medios para alcanzarla. El segundo fue la conformación de un “nexo seguridad-desarrollo”, esto es, una confluencia tanto analítica como política entre las agendas relativas a esos dos ámbitos. Tal vinculación fue fruto, en particular, de la creciente conciencia sobre la existencia de una relación causal entre la po-

breza y el conflicto armado, y, por lo tanto, de la necesidad de satisfacer las necesidades básicas para prevenir estos a largo plazo. Ambas ideas, de las que fue pionero John Burton (1990) han ejercido una crucial influencia en la evolución del pensamiento sobre seguridad y en la posterior aparición del concepto de seguridad humana.

Por otro lado, como avanzábamos, la aparición de nuevas perspectivas sobre seguridad se ha visto alentada también por la evolución habida ya durante la Guerra Fría en las ciencias sociales. Así, cabe mencionar los aportes realizados desde finales de los años 60 en el campo de la investigación para la paz por autores como Johan Galtung, destacando sus conceptos de “violencia estructural” y de “paz positiva”, que abrieron el camino a una concepción de las amenazas que trasciende la violencia física y lo militar, para incorporar factores socioeconómicos. Otro aporte esencial fue el trabajo pionero de Barry Buzan con su influyente *People, States and Fear* (1983) cuya crítica a una seguridad circunscrita a lo militar y lo estatal abrió la puerta a nuevos análisis que incorporaran otras dimensiones, como las medioambientales y las económicas.

En suma, estos y otros cuestionamientos formulados durante décadas al enfoque estatocéntrico y militar de la seguridad se pueden sintetizar en varias preguntas de gran calado ontológico:

- a) ¿Qué es la seguridad y cuáles son las amenazas a la misma? La respuesta dada se ha traducido en una *ampliación* o ensanchamiento del concepto de seguridad y de la gama de amenazas contempladas en muy diferentes ámbitos más allá del militar (medio ambiente, salud, necesidades básicas, derechos humanos, etc.).
- b) ¿Cuál es el sujeto referente de la seguridad? Dado el impacto de algunas de esas nuevas amenazas, se ha procedido a una estrategia discursiva de *profundización*, esto es, a cuestionar el Estado como sujeto central de la seguridad y asumir, en la mayoría de los casos, que el ser humano es referente último de la seguridad (aunque algunos enfoques críticos toman como referente los grupos identitarios o, incluso, la biosfera).
- c) ¿Por qué medios garantizar la seguridad? La asunción de una amplia gama de amenazas no bélicas ha implicado un cuestionamiento de que el medio sean las capacidades militares, para enfatizar la necesidad de políticas en diversos campos.

A partir de estos cuestionamientos han emergido dos líneas de reconceptualización de la seguridad, la de la seguridad humana y la de los citados estudios críticos de seguridad, con múltiples diferencias. Veamos a continuación la primera, para explorar después qué le podrían aportar los segundos de cara a su revitalización.

3. La seguridad humana: conceptualización y expansión

El enfoque de la seguridad humana fue formulado por el PNUD en 1994, por lo que su difusión inicial se dio en los círculos académicos e institucionales sobre desarrollo, y solo más tarde fue adoptado por un sector de los estudios críticos sobre seguridad. Su aparición fue consecuencia del nuevo entorno histórico (el orden liberal de la posguerra fría) de la evolución que en el mismo experimentó el campo de las normas y de los valores (con una revalorización del individuo y sus derechos cívico-políticos en la esfera internacional) así como de una evolución teórica que llevó a una confluencia de las agendas académicas y políticas en materia de seguridad y de desarrollo.

Se suele señalar la existencia de dos enfoques de seguridad humana, el *amplio* y el *restringido*. El enfoque amplio se corresponde a la formulación inicial realizada por el PNUD, asumida por instancias como el gobierno japonés y parte de la academia, según la cual la seguridad humana y el desarrollo humano se requieren mutuamente. La seguridad humana sería así una condición en la que las personas están libres de todas las amenazas a la integridad humana, de forma tal que se pueda garantizar el desarrollo humano, la vida y la dignidad. En otras palabras, encierra dos dimensiones: estar libre frente al miedo (*freedom from fear*), es decir, libres de la amenaza de violencia física; y estar libre frente a las necesidades (*freedom from want*), o sea, tener cubiertas las necesidades básicas. Desde esta visión, la seguridad humana persigue la seguridad física, así como también el bienestar socioeconómico de las personas, con lo que asume la idea gestada años antes en los estudios de seguridad de que existen múltiples fuentes de amenazas, no solo las militares.

Posteriormente, durante la segunda mitad de la década de 1990, se formuló un enfoque restringido de la seguridad humana, limitado a la dimensión de

libertad frente al miedo, esto es, a la protección física ante la violencia en contextos de conflicto así como a la prevención y resolución de los mismos, por lo que supuso un abandono de los factores relativos al bienestar y el desarrollo. Esta limitación del contenido de la seguridad humana fue promovida con el argumento de hacer que el concepto fuera más concreto, medible y operativo, lo cual sin embargo, para otra parte de la academia, ha supuesto una pérdida de su potencial analítico y crítico. Tal enfoque restringido, respaldado por gobiernos como el canadiense (hasta 2006) se convirtió pronto en el hegemónico.

A partir de su formulación, el concepto adquirió una notable implantación. En el ámbito institucional ha sido incorporado al discurso y las políticas, sobre todo de desarrollo y cooperación internacional, de diferentes agencias de Naciones Unidas, gobiernos de potencias medias y ONG. En el ámbito académico, han proliferado los institutos, autores y trabajos que lo han adoptado, aunque habitualmente con un escaso contenido teórico, al tiempo que diferentes voces críticas han debatido en torno a su validez, bien cuestionándolo o bien estimando su potencial.

4. Aportes de la seguridad humana

La rápida expansión del concepto de la seguridad humana se ha debido en gran medida al reconocimiento de los aportes y potencialidades que encierra, tanto en el plano teórico como práctico.³ Veamos los principales:

- a) *Erige a la persona, en vez de al Estado, en sujeto de la seguridad.* Esta circunstancia encierra un importante potencial transformador, en la medida en que se priorizan las necesidades de las personas (necesidades básicas, libertades) en lugar de las del Estado (intereses nacionales, poder militar); así como los derechos humanos de las personas sobre los derechos de los Estados (soberanía). A pesar de ello, la mayoría de autores en la materia ven al Estado como potencial proveedor de seguridad humana, de modo que esta es compatible y complementaria con la seguridad estatal (Tadjibakhsh y Chenoy, 2007:167).

3 Una síntesis de las potencialidades de la seguridad humana y de los riesgos de su uso puede verse en Pérez de Armiño (2007).

- b) *Refleja la confluencia teórica y política de seguridad y desarrollo.* El enfoque amplio de la seguridad humana, en particular, refleja dicho vínculo, que cobra fuerza desde principios de la década de 1990 al extenderse la idea (en realidad no tan evidente) de que la pobreza contribuye al conflicto armado, por lo que el desarrollo ayudaría a prevenirlo y construir la paz.
- c) *Contiene dos dimensiones, una cuantitativa y otra cualitativa.* La primera se refiere a la satisfacción de las necesidades materiales para garantizar la subsistencia física; mientras que la segunda tiene que ver con aspectos relativos a la dignidad humana (participación en los asuntos de la comunidad, autonomía personal, etc.). Esta doble dimensión es de suma relevancia para la ampliación del concepto de seguridad.
- d) *Requiere un análisis que integre los planos local, nacional y global.* La comprensión de las condiciones de (in)seguridad humana de cada persona exige tomar en consideración factores que operan a diferentes escalas, desde lo micro a lo macro, de lo más cercano a lo más lejano: dimensión personal, familia, comunidad, país, estructuras del sistema internacional, etc. Esta conexión entre los diferentes niveles tiene la virtualidad no solo de superar la perspectiva estatocéntrica tradicional, sino también de prestar atención tanto a las condiciones particulares de cada persona (género, clase, etnia, etc.) como a las fuerzas, normas e instituciones que operan a escala mundial, como es por ejemplo el sistema económico capitalista.
- e) *Encierra valores progresistas y transformadores.* Se fundamenta en varios contenidos normativos y éticos válidos para transformar la sociedad desde determinados valores de justicia (multilateralismo, derechos humanos, construcción de paz, etc.). Así, “evoca valores progresistas” (Suhrke, 1999:264) que son alternativos a los principios dominantes en la concepción tradicional de las relaciones internacionales (intereses nacionales, seguridad estatal, poder militar, etc.). En este sentido, la seguridad humana ayuda a cuestionar narrativas y conceptos dominantes basados en la lógica de la confrontación (“enemigos”, “relaciones de poder” o “guerra contra el terrorismo”).
- f) *Exige políticas públicas orientadas al desarrollo humano y los derechos humanos, tanto a escala nacional como mediante la cooperación internacional.* La seguridad humana, al menos su enfoque amplio, requiere implementar políticas públicas que, en contraposición a ve-

ces a las fuerzas del mercado, garantice las necesidades básicas de las personas y la mejora de su bienestar socioeconómico, lo cual podría contribuir a subrayar la importancia de los derechos socioeconómicos.

- g) *Aporta elementos para la movilización política y para el análisis de las políticas públicas.* El objetivo de la seguridad humana ha sido utilizado por una multitud de organizaciones para justificar su actividad en torno a diferentes causas. Además, el concepto aporta elementos de juicio para analizar y orientar las políticas de los Estados, tomando como criterio las necesidades de seguridad y bienestar de las personas, incluidas las de otros países (Christie, 2010:183-4; Gasper y Truong, 2005).

5. Limitaciones y riesgos de la SH

A pesar de los citados aportes del concepto de seguridad humana, son muchas también las voces que han señalado sus carencias teóricas y los riesgos derivados de su implementación, entre los que destacan los siguientes.

- a) *La excesiva amplitud del concepto hace que tenga escasa utilidad práctica.* El enfoque amplio, en concreto, abarca una gama excesiva de posibles amenazas de muy diversos tipos, con interrelaciones no siempre claras, haciendo que el concepto sea demasiado impreciso, resulte difícil de medir y tenga escasa utilidad para el análisis político y para la formulación de políticas (Paris, 2001). Por ello, con el argumento de dotar al concepto de mayor concreción y operatividad política, se promovió el citado enfoque restringido, que se ha convertido en el principal.
- b) *Tal priorización del enfoque restringido ha limitado el potencial analítico crítico de la seguridad humana.* En efecto, algunos autores señalan que la promoción de tal visión restringida ha distorsionado y reducido el alcance del concepto inicial, al enfatizar uno de sus componentes, el de la seguridad, pero minimizar el otro, el del desarrollo. Esto ha tenido por efecto el limitar su capacidad para analizar con profundidad las desigualdades estructurales (Black, 2006:61). No en vano, implementar el enfoque de libertad frente a las necesidades representa en última instancia un desafío para el libre mercado (Schittecatte, 2006:132).

- c) *El concepto tiene un escaso desarrollo teórico y una escasa profundidad crítica.* Dado que se orienta prioritariamente a la orientación de políticas para paliar problemas, rara vez aborda debates de calado ontológico y epistemológico para comprender con profundidad y cuestionar con espíritu crítico, por ejemplo, la naturaleza de la seguridad y sus amenazas, o los intereses y las relaciones de poder existentes (Newman, 2004:358-359; 2010:80 y ss.).
- d) *La seguridad humana podría ser esgrimida para “securitizar” diferentes problemas y militarizar políticas.* Dado que la seguridad humana asume una amplia gama de amenazas a la misma, cabe el riesgo de que sea utilizada para la securitización de diferentes problemas (inmigración, epidemias, calamidades, etc.) lo cual significa que su gestión política se realice con un carácter de excepcionalidad que le lleve a perder participación social y control democrático, y a incrementar las funciones de los cuerpos de seguridad, definidas por las élites que los controlan (Christie, 2010:176, 178).
- e) *El enfoque de la seguridad humana ha sido cooptado por los estados y utilizado al servicio de la legitimación y expansión del nuevo orden internacional neoliberal de la posguerra fría.* Según algunos autores críticos, dicha falta de consistencia teórica y crítica ha facilitado que el concepto se haya desnaturalizado y, paradójicamente, acabe sirviendo para legitimar las normas, estructuras y relaciones de poder que en el mundo generan inseguridad humana (Bellamy y McDonald, 2002:374; Chandler, 2008:428). En los principales documentos sobre la materia subyace la idea de que el marco más adecuado para la consecución de la seguridad humana es un Estado basado en principios universales liberales: democracia, derechos humanos, mercado libre y globalizado, y desarrollo económico neoliberal (Richmond, 2011:48). La seguridad humana, gracias a su discurso amable, universalista y basado en valores ha sido instrumentalizada por los estados occidentales y las instituciones internacionales para promover un orden liberal global y diferentes políticas de control hegemónico en los países del Sur (Bosold, 2011:29, 35-37). Ha servido para implementar un “amplio programa de ingeniería social, política, económica, humanitaria y de desarrollo” a fin de ajustar sus estructuras políticas y socioeconómicas a un marco de paz y gobernanza liberales (Richmond, 2011:45, 48). En ocasiones

ha sido también utilizada para justificar las denominadas “intervenciones humanitarias”, o actuaciones militares justificadas con el objetivo de evitar graves conculcaciones de los derechos humanos, pero que suelen responder a intereses económicos y políticos de sus ejecutores (Richmond, 2011:43).

En suma, para una parte de la literatura crítica, la seguridad humana no solo ha perdido su radicalidad original, sino que ha ayudado a expandir un orden hegemónico neoliberal, con nuevas normas y nuevos instrumentos de gobernanza global en beneficio del capitalismo mundial, que consolidan las desigualdades de poder internacional existentes (McCormack, 2011:99). Sería un instrumento de “biopolítica global”, es decir, un mecanismo de gobernanza utilizado por Occidente para regular y disciplinar a las poblaciones del Sur, para gestionar las amenazas procedentes del mismo (conflictos, criminalidad, terrorismo) (Duffield, 2004:28; 2005; 2007).

6. Diversidad de posicionamientos ante la seguridad humana: ¿un concepto aún útil?

A la vista de las transformaciones que ha experimentado la noción de la seguridad humana, cabe plantearse si es aún útil para fundamentar análisis y políticas transformadoras al servicio de la seguridad, los derechos y las necesidades de las personas. Antes de intentar responder, es oportuno mencionar los cuatro tipos de posicionamientos que en la actualidad existen en la literatura en torno a la misma:

- a) El uso genérico del concepto de seguridad humana, por diferentes autores y organizaciones, como una especie de comodín que se aplica a diferentes problemáticas a fin de dotarles de mayor visibilidad y respuesta política, pero sin dotarle apenas fundamentación teórica ni contenido crítico.
- b) El rechazo del concepto por parte de sectores adscritos a concepciones tradicionales de la seguridad. Valga recordar que los gobiernos de EEUU y otros países poderosos nunca lo han empleado, y que el de Canadá lo abandonó en 2006.
- c) Las reticencias al concepto, e incluso el repudio hostil del mismo, por buena parte de los estudios críticos de seguridad debido a su

cooptación e instrumentalización por el orden hegemónico. Así, según Christie (2010:170, 185) el concepto “busca suavizar el funcionamiento del orden global actual” y no sirve para sustentar un discurso contra-hegemónico o un cambio sistémico significativo.

- d) La consideración, por otra parte de los estudios críticos de seguridad, de que la seguridad humana, a pesar de muchas de sus limitaciones y riesgos, sigue encerrando un potencial aprovechable para el análisis crítico y para la incidencia en la implementación de políticas públicas con carácter transformador. Frente al enfoque liberal dominante de la seguridad humana, otra versión de la misma contiene elementos que pueden ser revitalizados al servicio de “la emancipación de la opresión, dominación y hegemonía, así como de la necesidad” (Richmond, 2007:461). En última instancia, representa un desafío para los estados y los mercados, generadores de desigualdad, así como un recurso para la movilización contra ellos (Bastian, 2004:411-8). En esta línea, Caroline Thomas (2001:164) entiende que la seguridad humana puede ser utilizada como criterio para analizar y juzgar los procesos globales y las estructuras de gobernanza global que generan inseguridad humana en el mundo, y como un referente para redefinir las políticas globales de desarrollo.

Nuestra visión personal concuerda con este cuarto posicionamiento. Buena parte de las críticas relativas a la cooptación e instrumentalización del concepto son aplicables al enfoque restringido y dominante de la seguridad humana, pero, sin embargo, el enfoque amplio original sigue encerrando múltiples potencialidades que aún pueden ser exploradas y desarrolladas para una revitalización del mismo. Más en concreto, defendemos el argumento de que la capacidad analítica de la seguridad humana podría enriquecerse si procediera a incorporar diferentes elementos conceptuales que vienen siendo formulados por los estudios críticos de seguridad.

7. Potenciales aportes de los estudios críticos de seguridad a la seguridad humana: la inclusión del poder y las identidades

Como hemos comentado, los estudios críticos de seguridad constituyen el otro ámbito académico, junto al de la seguridad humana, en el cuestionamiento de la concepción tradicional de la seguridad. Surgidos sobre todo en

Europa desde principios de la década de 1990, se trata de un conjunto de enfoques vinculados a las diversas corrientes pospositivistas surgidas en este período en la disciplina de las Relaciones Internacionales.⁴

Estas corrientes, bastante diferentes entre sí, tienen en común el rechazo al positivismo característico de la visión tradicional de la seguridad, en dos planos: en el ontológico, al rechazar que la seguridad sea una realidad estática, objetiva, incuestionable y apolítica; y en el epistemológico, al negar que pueda ser analizada de forma neutral y explicada mediante teorías universales y permanentes. Por el contrario, entienden que tal concepción tradicional de la seguridad responde a una interpretación concreta y sesgada del mundo, y que existen otras posibles formas de entender la seguridad y las amenazas. De hecho, defienden que la seguridad y las amenazas son socialmente construidas en base a acuerdos normativos, y representadas como tales por las instituciones, los media y otros actores. Esto encierra dos implicaciones importantes. En primer lugar, que la seguridad y las amenazas dependen no tanto de factores materiales (fuerza militar) sino más bien de factores ideológicos y discursivos (creencias, normas, identidades, percepciones, etc.). En segundo lugar, por consiguiente, que nuestra interpretación de la seguridad depende en última instancia de nuestra visión del mundo y de la política, pues ella es la que delimita nuestra percepción de las amenazas así como la de los objetos y valores que deben ser protegidos.

Otra asunción básica de estas corrientes es que existe una relación entre el conocimiento o ideas dominantes, y las estructuras y relaciones de poder imperantes. Por tanto, los discursos sobre seguridad reflejan y consolidan unas determinadas relaciones de poder a diferentes niveles (internacional, social, de género, etc.). Así, consideran que los estudios tradicionales de seguridad encierran un posicionamiento conservador, que defienden intereses determinados bajo el falso argumento de que la seguridad y las amenazas son objetivas (Mutimer, 2007:147). Por el contrario, los estudios críticos no se orientan a la mera solución de problemas (*problem-solving*) en el marco del *statu quo*, sino a una radical objeción de éste en sus diferentes planos: estructuras, instituciones, intereses a las que sirven, relaciones dominantes de poder, discursos, normas y valores.

4 Existen diversos estudios de la tipología y evolución de los estudios críticos de seguridad. Véanse por ejemplo Peoples y Vaughan-Williams (2010).

Con algunas excepciones, la mayoría de los estudios críticos de seguridad han seguido las dos estrategias de reconceptualización de la seguridad que hemos mencionado: la *ampliación* de la agenda de seguridad, incorporando al análisis numerosas amenazas no militares; y la *profundización* de la misma, por la que la mayoría de los enfoques han tomado como referente de la seguridad no al Estado sino al ser humano. Estas dos estrategias han sido implementadas también por la seguridad humana pero, a diferencia de esta, los estudios críticos las han sustentado con debates teóricos, ontológicos y epistemológicos, de gran calado, que profundizan en el significado de la seguridad, así como en los valores e intereses que subyacen a su concepción dominante.

Dada la gran variedad de perspectivas que engloban los estudios críticos de seguridad aquí nos limitaremos a mencionar someramente tan solo algunas de ellas, destacando algunos elementos que podrían servir a la revitalización de la seguridad humana.

Una de tales corrientes es la denominada Teoría Crítica, formulada a partir de los aportes de la Escuela de Fráncfort y de las ideas de Antonio Gramsci. Sus raíces marxistas se perciben en su invocación a unir la teoría con una praxis que busque la radical transformación del mundo, desafiando las múltiples fuentes de opresión del vigente orden económico y político internacional. La principal plasmación de esta corriente en el campo de la seguridad es la *Escuela de Gales*, fundada por Ken Booth (1991, 2005a) y Richard Wyn Jones (1995). Su estudio de la seguridad presenta un fuerte enfoque normativo, pues busca sustentar y legitimar prácticas orientadas a la transformación social. Su principal aporte consiste en identificar la seguridad con la *emancipación humana* ante toda fuente de opresión, entendida como la seguridad de las personas frente a las diversas amenazas, su bienestar y el empoderamiento de los tradicionalmente marginados y sin voz. En suma, el trabajo intelectual debe orientarse a cuestionar la realidad social y política y a apoyar las luchas que promuevan un cambio radical en la distribución de poder, para alcanzar así una sociedad más segura y emancipada.

Una segunda corriente crítica, sumamente heterogénea, es el posestructuralismo, caracterizado por una profunda desconfianza hacia cualquier metanarrativa que busque dar una interpretación coherente de la realidad, pues no cree en esta sino en múltiples interpretaciones particulares de la misma. Por ello presta gran atención a los discursos y al lenguaje, realizando análi-

sis críticos e incisivos sobre conceptos clave (amenaza, seguridad, terrorismo, etc.) a fin de desvelar los intereses que subyacen a las interpretaciones dominantes de los mismos. Los trabajos posestructuralistas han realizado así relevantes aportes epistemológicos al estudio de la seguridad y de otras problemáticas sociales, que en nuestra opinión se centran sobre todo en dos dimensiones: las relaciones de poder y las identidades.

En efecto, el posestructuralismo ha realizado penetrantes aportes para el análisis de las desigualdades en las relaciones de poder a todas las escalas, desde el ámbito micro o interpersonal, hasta el macro o global. En este sentido, cabe destacar su frecuente uso del término “biopolítica global”, derivado del de “biopolítica” de Foucault, para referirse a diferentes instrumentos que buscan sojuzgar, disciplinar y controlar a las poblaciones del Sur, y que constituye un instrumento para el análisis crítico del actual orden internacional neoliberal, de sus actores, normas y relaciones de poder. Según Mark Duffield, en la era de la globalización se ha reproducido un discurso de jerarquía racial, como en la era colonial, que diferencia entre las personas seguras (las que viven en sociedades occidentales) y las inseguras (las que viven en sociedades subdesarrolladas e inestables que necesitan intervenciones desde el exterior). De esta forma, Occidente realiza una intervención biopolítica global orientada a asegurar, desarrollar y proteger a otras sociedades de la periferia, reconstruyendo estados y satisfaciendo necesidades, pero con el objetivo de contener la inestabilidad y garantizar la seguridad propia que ve amenazada (Duffield, 2007:118 y ss.).

Un segundo ámbito de aportes posestructuralistas se centra en las identidades: ha analizado sus procesos de construcción, ha puesto en valor la multiplicidad de culturas y visiones del mundo más allá de las occidentales (el “pluriverso”, como dice Arturo Escobar, 2011) y ha reflexionado sobre la incidencia que las identidades de comunidades y personas (género, raza, etc.) tienen sobre la situación de seguridad o inseguridad de estas. Así, no solo aborda dimensiones ignoradas por el *mainstream* de los estudios de seguridad, sino que cuestiona la concepción liberal y cosmopolita, derivada de la Ilustración, de un “individuo” abstracto que olvida las diferencias culturales que dotan de sentido, dignidad e identidad a las personas. En este sentido, Giorgio Shani le critica a la seguridad humana que desconsidera el contexto cultural de las personas, dado que esta asume una concepción modernista del “individuo atomizado”, sin adscripción a comunidades, culturas y sus costumbres sociales; por el contrario, para que la seguridad humana

contribuya a la dignidad humana, es preciso que esté comprometida con la identidad y la diversidad cultural (Shani, 2011:56, 58, 65).

Por su parte, los enfoques poscoloniales también han realizado interesantes aportes a los estudios críticos de seguridad. Su postulado básico es que las actuales relaciones internacionales de dominación del Sur por el Norte se asientan en un imaginario conformado en Occidente durante siglos, basado en su propia superioridad y en la inferioridad de los orientales y otros pueblos (los “otros”, la “alteridad”) vistos como inferiores y bárbaros. Esta asunción de una jerarquía civilizacional justificó la colonización en el pasado y sigue activa hoy, apuntalando el imperialismo, el racismo y la hegemonía occidental. En el campo de la seguridad, esta corriente cuestiona el sesgo eurocéntrico de los estudios de seguridad tradicionales (Bilgin, 2010) e incluso también de los críticos; subraya las características específicas de los problemas de (in)seguridad en los países del Sur; y evidencia la continuidad, hasta nuestros días, de prácticas coloniales que generan contextos de grave inseguridad vital para determinadas poblaciones. En esta línea, Achille Mbembe (2011) basándose en la idea foucaultiana del racismo como instrumento de control biopolítico, habla de la “necropolítica” como nueva forma de gestionar las poblaciones que rige el capitalismo del siglo XXI, según la cual la vida de ciertas poblaciones (especialmente en África) carece de valor para determinados poderes internacionales, generando en ellas una grave inseguridad vital y posibilitando que sean llevadas a la muerte con impunidad.

Estos enfoques subrayan la necesidad de un cuestionamiento crítico de lo occidental como superior, y de la concepción lineal de la historia que presenta al Norte como piedra de toque de la civilización y al resto del mundo tratando de alcanzarla. En este sentido, dice Ikechi Mgbeoji (2006:856, 864) para que la seguridad humana sea viable, es preciso abandonar la metáfora de “el yo civilizado y el otro salvaje”. Igualmente, los estudios de seguridad y paz deben superar su sesgo etnocéntrico occidental, y tomar más en cuenta las culturas y visiones de las poblaciones locales (Avruch, 1998).

Por último, los *enfoques feministas y de género* constituyen uno de los espacios críticos que más han contribuido a la reformulación de los temas de seguridad y a ensanchar el contenido de la seguridad humana. Si inicialmente se centraron en analizar los problemas de las mujeres en conflictos armados, su desarrollo posterior les ha permitido realizar cuestionamientos de mayor calado ontológico y epistemológico relativos a diversas

dimensiones de la seguridad (violencia, justicia, poder, etc.) empleando un análisis de género (Sylvester, 2010). En efecto, un primer cometido de estos enfoques ha sido el de poner en evidencia el olvido tanto de las mujeres como de las estructuras patriarcales de género en los estudios de seguridad estatocéntricos, centrados en las visiones, intereses y acciones de los hombres. El *feminismo de punto de vista* ha ayudado a comprender cómo la guerra afecta de forma dispar a mujeres y hombres según las relaciones de poder y sus roles sociales, ha analizado formas de violencia e inseguridad antes invisibles en los estudios tradicionales (violación como arma de guerra, prostitución, violencia doméstica, etc.) y ha construido teorías de seguridad en base a las visiones y experiencias de las mujeres. Ahora bien, esta perspectiva teórica ha sido cuestionada por autoras posestructuralistas, como Spike Peterson (1992), quienes sostienen que el objetivo no es tanto visibilizar a las mujeres, sus visiones y experiencias, sino más bien transformar las formas en que conocemos el mundo, ya que tal conocimiento se basa en las asunciones dominantes sobre identidad (masculinidad/feminidad) y en ideologías de jerarquía y dominación de género que causan violencia e inseguridad.

En definitiva, el feminismo ha aportado el enfoque de género, que trasciende a la categoría de “mujeres” y que representa un importante aporte epistemológico que puede proporcionar representaciones alternativas de la seguridad, ayudando a incluir la perspectiva de identidad en los discursos de la seguridad humana (Chenoy, 2005). La importancia que atribuye a la identidad y a las desigualdades de género para poder entender la (in)seguridad ha abierto las puertas también a la reflexión sobre el papel de otras identidades y desigualdades (como las de clase, raza o cultura) y a valores como la igualdad o la justicia.

Conclusiones

Como hemos visto, la seguridad humana ha sido criticada por su escaso interés por los debates teóricos, su falta de cuestionamiento de las estructuras de poder que generan opresión e inseguridad humana, y su instrumentalización al servicio de la gobernanza del orden neoliberal. Sin embargo, al igual que una parte, quizá minoritaria, de los estudios críticos de seguridad, consideramos que el concepto de seguridad humana no debería ser repudiado, sino

que es posible y necesario explorar vías para revitalizarlo y reforzarlo como marco de análisis y como propuesta política emancipadora. En nuestra opinión, es precisamente en los debates y propuestas de los estudios críticos de seguridad donde se pueden encontrar los principales insumos conceptuales y metodológicos que pueden dotarle de un marco teórico más sólido y con mayor capacidad analítica.

Una de las debilidades conceptuales de la seguridad humana, en particular de su enfoque restringido, es que toma como referente a un individuo abstracto y descontextualizado. Sin embargo, la seguridad y amenazas de las personas solo pueden comprenderse si estas son contempladas no como entes aislados, sino como insertas en una realidad social, en unas determinadas relaciones de poder (Newman, 2010:94). Pues bien, los estudios críticos de seguridad pueden ayudar a la seguridad humana a ganar una mejor comprensión de las implicaciones que la dimensión social de las personas tiene para su propia seguridad, en particular proporcionándole herramientas para profundizar en el análisis de dos dimensiones: las identidades y las estructuras de poder.

En efecto, las corrientes críticas vienen aportando innovadores análisis en torno a la construcción de las identidades de las personas y los grupos, que mejoran nuestra comprensión sobre las amenazas y las condiciones de seguridad. Uno de los principales aportes es el realizado por la literatura feminista. El análisis de género no solo puede ayudar a que la seguridad humana centre sus análisis a escala de la persona, más que a escala colectiva, sino que le aporta una nueva perspectiva epistemológica: un instrumento para el análisis de las condiciones de (in)seguridad de la persona en el marco de determinadas estructuras de poder (patriarcales u otras) y en base a su identidad de género.

Otras dos dimensiones identitarias analizadas por los estudios críticos son la raza y la cultura local. El factor racial, ignorado en las corrientes principales de las Relaciones Internacionales y la seguridad, resulta disonante para el pensamiento liberal y su concepción de un individuo dotado de valores y derechos universales. Sin embargo, diferentes voces posestructuralistas y poscoloniales revelan la vigencia del racismo como una herramienta de gobernanza global, que condiciona el hecho de que unas poblaciones vivan con seguridad y otras no. Esas mismas corrientes también subrayan que las culturas y contextos locales resultan determinantes, por ejemplo, para las

percepciones sobre la seguridad y las amenazas. De este modo, tomar más en cuenta las diferencias culturales le ayudaría a la seguridad humana a despojarse de la carga de etnocentrismo que pueda acarrear cuando se formula como un objetivo universal ligado a la idea liberal de un individuo abstracto. Coincidimos con Richmond (2011:44-52) cuando afirma que es preciso redefinir la seguridad humana en clave posliberal y poscolonial, prestando mucha más atención a los contextos locales, a la identidad y necesidades de la población local, a la percepción de esta sobre su situación de seguridad y su propia capacidad de decisión.

Por otro lado, los estudios críticos de seguridad también pueden contribuir a que la literatura sobre seguridad humana se implique en el análisis de las estructuras y relaciones de poder. En concreto, le podrían dotar de una mayor capacidad teórica para explicar la relación entre agencia y estructura, esto es, la relación entre la seguridad del individuo y los diversos factores estructurales y relaciones de poder que delimitan aquella (Newman, 2010:93). En este sentido, la Teoría Crítica le puede proporcionar un marco de análisis crítico sobre el papel del Estado y del vigente sistema económico y político global como generadores de inseguridad, así como una orientación normativa basada en la identificación de la seguridad con la emancipación humana. A su vez, la corriente poscolonial ayuda a desvelar la persistencia de un imaginario que posibilita prácticas hegemónicas occidentales generadoras de inseguridad en el Sur. Por último, las herramientas analíticas del posestructuralismo permiten deconstruir conceptos y discursos imperantes, revelando las desiguales relaciones de poder existentes, así como los mecanismos de biopolítica global con los que los países poderosos ejercen control sobre las sociedades de países periféricos.

En conclusión, en un tiempo en el que el concepto de seguridad humana está seriamente cuestionado, tanto desde visiones de la seguridad tradicionales como críticas, es oportuno subrayar el potencial transformador y emancipador que sigue encerrando el enfoque amplio de la misma. Tal potencial, sea para el análisis teórico o para la orientación de políticas, así como incluso su capacidad de resistencia ante la instrumentación política, dependerán en última instancia de que consiga reforzar su fundamentación teórica en torno a dos dimensiones, las relaciones de poder y las identidades, que resultan determinantes de las condiciones de (in)seguridad en las que vive cada persona.

Bibliografía

- Avruch, Kevin (1998). *Culture and Conflict Resolution*, United States Institute of Peace, Washington D.C.
- Bastian, Sunil (2004). “Human Rights and Human Security: An Emancipatory Political Project”, en *Conflict, Security & Development*, vol. 4, n° 3, pp. 411-418.
- Bellamy, Alex J. y Matt McDonald (2002). “‘The Utility of Human Security’: Which Humans? What Security? A Reply to Thomas & Tow”, en *Security Dialogue* vol. 33, n° 3, pp. 373-377.
- Bilgin, Pinar (2010). “The ‘Western-Centrism’ of Security Studies: ‘Blind Spot’ or Constitutive Practice?”, en *Security Dialogue*, vol. 41, n° 6, pp. 599-606.
- Black, David R. (2006). “Mapping the Interplay of Human Security Practice and Debates: The Canadian Experience”, en Maclean, Sandra J., David R. Black y Timothy M. Shaw (eds.) *A Decade of Human Security: Global Governance and New Multilateralisms*, Hampshire: Ashgate, pp. 53-62.
- Booth, Ken (1991). “Security and Emancipation”, en *Review of International Studies*, vol. 17, n° 4, pp. 313-326.
- Booth, Ken (ed.) (2005). *Critical Security Studies and World Politics*, Boulder (Colorado): Lynne Renner.
- Bosold, David (2011). “Development of the Human Security Field”, en Chandler, David y Nik Hynek (eds.). *Critical Perspectives on Human Security: Rethinking Emancipation and Power in International Relations*, Londres: Routledge, pp. 28-42.
- Burton, John (1990). *Conflict: Resolution and Prevention*, Basingstoke (Inglaterra): Macmillan Press,
- Buzan, Barry (1983). *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*, Brighton (Inglaterra): Wheatsheaf.
- Buzan, Barry y Lene Hansen (2009). *The Evolution of International Security Studies*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Chandler, David (2008). “Review Essay: Human Security: The Dog that Didn’t Bark”, en *Security Dialogue*, n° 30, pp. 427-438.

- Chandler, David y Nik Hynes (eds.) (2011). *Critical Perspectives on Human Security: Rethinking Emancipation and Power in International Relations*, Londres: Routledge.
- Christie, Ryerson (2010). “Critical Voices and Human Security: to Endure, to Engage or to Critique?”, en *Security Dialogue*, n° 41, pp. 169-190.
- Chenoy, Anuradha M. (2005). “A Plea for Engendering Human Security”, en *International Studies*, vol. 42, n° 2, pp. 167-179.
- Duffield, Mark (2004). *Las nuevas guerras en el mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad*, Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Duffield, Mark (2005). “Human Security: Linking Development and Security in and Age of Terror”, Comunicación en la 11th General Conference of the EADI, Bonn, 21-24 de Septiembre de 2005.
- Duffield, Mark (2007). *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*, Londres: Polity.
- Escobar, Arturo (2011). *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton (EE.UU.): Princeton University Press.
- Galtung, Johan (1969). “Violence, Peace and Peace Research”, *Journal of Peace Research*, vol. 6, n° 3, pp. 167-191.
- Gasper, Des y Thanh-Dam Truong (2008). “Deepening Development Ethics. From Economism to Human Development to Human Security”, en *European Journal of Development Research*, vol. 17, n° 3, pp. 372-384.
- McCormack, Tara (2011). “The Limits to Emancipation in the Human Security Framework”, en Chandler, D. y N. Hynes (eds.). *Critical Perspectives on Human Security: Rethinking Emancipation and Power in International Relations*, Londres: Routledge, 2011, pp. 99-113.
- Mbembe, Achille (2011). *Necropolítica*, Barcelona: ed. Melusina.
- Mgbeoji, Ikechi (2006). “The civilised self and the barbaric other: Imperial delusions of order and the challenges of human security”, en *Third World Quarterly*, vol. 27, n° 5, pp. 855-869.
- Mutimer, David (2007). *Beyond Strategy: Critical Thinking and the New Security Studies*, Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association 48th Annual Convention, Hilton, Chicago. EEUU.

- Newman, Edward (2004). “A Normatively Attractive but Analytically Weak Concept. Comment in Special Section on ‘Human Security’”, en *Security Dialogue*, vol. 35, pp. 358-359.
- Newman, Edward (2010). “Critical Human Security Studies”, en *Review of International Studies*, n° 36, pp. 77-94.
- Paris, Roland (2001). “Human Security: Paradigm Shift of Hot Air?”, en *International Security*, vol. 26, pp. 87-102.
- Peoples, Columba y Nick Vaughan-Williams (2010). *Critical Security Studies. An Introduction*, Routledge, Londres.
- Pérez de Armiño, Karlos (2007). “El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos”, en *Afers Internacionals*, n° 76, pp. 59-77.
- Pérez de Armiño, Karlos (2013). “¿Más allá de la seguridad humana? Desafíos y aportes de los estudios críticos de seguridad”, en AAVV, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2011*, Madrid: Tecnos, pp. 235-308.
- Pérez de Armiño, K. (2013). “Seguridad humana y estudios críticos de seguridad: de la cooptación a la emancipación”, en Pérez de Armiño, K. e I. Mendia, *Seguridad humana. Aportes críticos al debate teórico y político*, Madrid: Tecnos, pp. 23-57.
- Peterson, V. Spike (1992). (ed.). *Gendered States: Feminist. Re)Visions of International Relations Theory*, Londres: Lynne Rienner.
- Richmond, Oliver P. (2007). “Emancipatory Forms of Human Security and Liberal Peacebuilding”, en *International Journal*, vol. 62, n° 3, pp. 458-477.
- Richmond, Oliver P. (2011). “Post-colonial Hybridity and the Return of Human Security”, Chandler, David y Nik Hynek. (eds.). *Critical Perspectives on Human Security: Rethinking Emancipation and Power in International Relations*, Londres: Routledge, pp. 43-55.
- Shani, Giorgio (2007). “‘Democratic Imperialism’, Neoliberal Globalization and Human In/Security in the Global South”, en Shani, Giorgio et al. (eds.). *Protecting Human Security in a Post 9/11 World: Critical and Global Insights*, Basingstoke (Inglaterra): Palgrave Macmillan.

- Schittecatte, Catherine (2006). "Toward a More Inclusive Global Governance and Enhanced Human Security", en Maclean, Sandra J., David R. Black y Timothy M. Shaw (eds.). *A Decade of Human Security: Global Governance and New Multilateralisms*, Hampshire (Inglaterra): Ashgate, pp. 129-144.
- Suhrke, Astri (1999). "Human Security and the Interests of States", en *Security Dialogue*, vol. 30, n° 3, pp. 265-276.
- Sylvester, Christine (2010). "Tensions in Feminist Security Studies", en *Security Dialogue*, vol. 41, n° 6, pp. 607-614.
- Tadjbakhsh, Shahrbanou y Anuradha M. Chenoy (2007). *Human Security: Concepts and Implications*, Londres: Routledge.
- Thomas, Caroline (2001). "Global governance, development and human security: exploring the links", en *Third World Quarterly*, vol. 22, n° 2, pp. 159-175.
- Wyn Jones, Richard (1995). "'Message in a Bottle?' Theory and Praxis in Critical Security Studies", en *Contemporary Security Policy*, vol. 16, n° 3, pp. 299-319.

ESTRATEGIAS NACIONALES DE SEGURIDAD ANTE LOS RIESGOS Y AMENAZAS TRANSNACIONALES

Rafa Martínez

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
Universidad de Barcelona

Resumen

El final de la Guerra Fría, y el ‘desorden’ del sistema político internacional que ello comportó, fomentó la aparición de actores internacionales no estatales –transnacionales- que han modificado la tipología de las amenazas y los riesgos. Ello ha traído consigo un replanteamiento de la seguridad de los Estados. Ese nuevo escenario y retos hacen necesario actuar de manera integral y multilateralidad; al mismo tiempo que exige una actuación más preventiva y proactiva para lo cual las Estrategias Nacionales de Seguridad resultan herramientas clave.

Palabras Clave:

Estrategias Nacionales de Seguridad, Riesgos, Amenazas.

Seguridad es la cualidad de lo seguro. A su vez, por seguro entendemos: (i) el no tener dudas, (ii) la probabilidad de que algo ocurra o no falle o, por último, y es lo que nos interesa, (iii) el estar a salvo,¹ un ámbito o lugar libre y exento de riesgo, de todo peligro.² Desde esta última acepción, la locución “de seguridad” se aplica a un ramo de la Administración pública cuyo fin es el de velar por la seguridad de los ciudadanos.³ Pero hemos de entender que la seguridad no es un fin en sí misma, no es una necesidad final. Se trata de

1 Diccionario panhispánico de dudas de la RAE y la Asociación de Academias de la Lengua Española.

2 Acepciones estas últimas recogidas en la edición del tricentenario del Diccionario de la lengua española de la RAE.

3 Diccionario de la lengua española de la RAE.

un requisito que surge a demanda de otro objetivo que se desea alcanzar. La seguridad se convierte, por lo tanto, en una premisa imprescindible para el desarrollo del objetivo finalista que sí que la ha requerido. Alcanzarla, por lo tanto, pasa a ser una prioridad puesto que hasta que no la logremos, la meta que la requirió estará en expectativa. Es pues la garantía de construcción de otros fines. De nada sirve estar seguro, si no es para algo. Ello, en los escenarios democráticos, desemboca en garantizar los derechos fundamentales y las libertades públicas. Por tanto, no hemos de perder derechos y libertades para estar seguros, sino que hemos de estar seguros para poder ejercitar nuestros derechos y libertades.

El requerimiento de seguridad nace siempre de una hostilidad que dificulta un objetivo. La necesidad de eliminar esos peligros, riesgos y daños que el agente hostil anuncia o provoca da sentido a la seguridad. En definitiva, la seguridad es un instrumento que nos garantiza la libertad imprescindible y necesaria para acometer otras actividades. Pero, ¿cuánta seguridad necesitamos? Depende. La seguridad absoluta es inalcanzable. No es una quimera, es sencillamente imposible. Por ello, siempre vamos a tener que asumir un cierto margen de riesgo, lo cual convierte a la seguridad en gradual. Cuanta mayor cantidad de riesgo asumamos menor grado de seguridad necesitaremos. Seguridad y riesgo sí que viven una relación inversamente proporcional. A mayor seguridad menor riesgo, y viceversa. Conviene, no obstante, tener presente que, pese a que existirán variables objetivas que nos permitirán medir con precisión nuestros niveles de seguridad, socialmente es una sensación y por tanto, totalmente subjetiva. Es más, la seguridad gana terreno socialmente de manera paulatina, con una tendencia ligeramente ascendente. En cambio, el crecimiento de la inseguridad es vertiginoso; crece exponencialmente. Claro está, haya o no haya razones sólidas que lo sustenten. En definitiva, la seguridad real y la sensación de seguridad no tienen porque ir de la mano.

De lo dicho, se infiere que son tres los componentes principales de la seguridad: la amenaza, los bienes a proteger (materiales e inmateriales) y la cobertura. La amenaza proviene de un agente hostil más o menos nítido (cada vez más difuso, por cierto). Respecto de los bienes a proteger, no conviene ser un iluso. Protegerlo todo es inalcanzable; luego se deberá hacer un esfuerzo por determinar qué bienes son esenciales y por lo tanto deben ser protegidos y en qué grado. En otras palabras, habrá en un extremo bienes para los que deberemos articular un margen de riesgo cero, puesto que de otro modo son imposibles de disfrutar, junto con otros cuyo goce está repleto de riesgos y que sólo

dispondrán de protección reactiva, siempre que sea factible y relevante. Por último, la cobertura, los mecanismos que articulamos para asegurar nuestros bienes, estará en función de nuestros recursos y del grado de seguridad que se desee, o se esté capacitado, alcanzar. Pero siendo conscientes de que cualquier variación de las circunstancias normalmente invalida o desfaza nuestros medios. No en vano, las amenazas son dinámicas y cambiantes. Es decir, cuando hablamos de seguridad, habitualmente estamos lejos de la certeza, querámoslo o no, nos movemos en el terreno pantanoso de la incertidumbre.

La aplicación de todo lo dicho a los Estados nos conduce a infinidad de facetas de la seguridad: vial, alimentaria, jurídica, callejera, sanitaria, educativa, nacional... Esta última, dentro del sistema internacional, ha sido entendida durante muchos lustros como un juego exclusivo entre Estados. Solo eran agentes hostiles generadores de riesgos y amenazas otros Estados. Era, además, un juego de suma cero. La seguridad que yo (Estado) alcance, solo es posible a costa de la inseguridad de otros (Estados). De ahí, que la potencia militar, la promoción de los valores del mundo libre (democracia y economía de mercado) y las políticas de disuasión (amenaza latente y patente de infligir un daño irreparable a quien me agreda) hayan sido los instrumentos esenciales manejados en este ámbito. La combinación de potencia, promoción y disuasión llegó a hacer creer que se alcanzaba la invulnerabilidad. Sólo tras el fin de la guerra fría y motivada, en buena medida, por la sensibilidad de determinados bienes básicos como el petróleo, imprescindibles para el modo de vida occidental, surge la idea de vulnerabilidad de nuestros estándares de vida y la consiguiente necesidad de cooperación entre Estados para acometer la protección de dichos bienes y alcanzar, así, la seguridad estatal. A todo ello hay que sumar, desde finales del siglo xx, las amenazas difusas en cuanto al agente generador (tráfico de drogas, terrorismo, crimen organizado, riesgos medioambientales, etc.) que rompen la dinámica de la disuasión entre Estados y demuestran la inoperancia del potencial militar y la urgencia por remodelar los medios y procedimientos con que dotar de seguridad a los ciudadanos y por ende a los Estados. Hoy los principales riesgos y las amenazas, no provienen de actores identificables en el sistema político internacional. La realidad nos muestra contumazmente como los nuevos problemas provienen, no de esos tradicionales actores internacionales, sino de actores difusos y transnacionales. Estos nuevos retos están provocando una readaptación de las prioridades de política exterior, de seguridad y defensa en todo el planeta. La seguridad ha dejado de ser un juego de suma cero; hoy la seguridad de un Estado pasa, en buena medida, por la seguridad de sus vecinos.

Por otro lado, explorar las causas profundas de muchas de las nuevas amenazas nos lleva reiteradamente a la senda de los problemas demográficos, la miseria, el hambre, los déficits en el desarrollo... problemas todos ellos irresolubles, evidentemente, desde el potencial militar/armamentístico. Tal escenario nos traslada desde la seguridad nacional al escenario de la *seguridad humana* -aquella que busca defender seres humanos y no territorios- y, por ejemplo, se centra en erradicar hambrunas y miseria como vía con la que asegurar la justicia y el bienestar social; al de la *seguridad ecológica*, centrada en predecir, controlar y paliar los desastres ecológicos y los factores que los generan; y, también, al de la *seguridad global*, aquella que junto con la protección medioambiental aboga por un orden mundial global.

Las democracias occidentales siguen queriendo defender los mismos bienes: los derechos fundamentales, las libertades públicas y el estado del bienestar. Sin embargo, los enemigos de éstas han cambiado y con ellos, las amenazas; y en buena lógica, las coberturas con las que el Estado genere seguridad también han de hacerlo. Y es esta cambiante realidad la que ha de invitarnos a reflexionar para, por un lado, entender qué está pasando y, por otro, para ser capaces de generar la seguridad necesaria para disfrutar de nuestros bienes. Insisto en la inexactitud de la premisa que estos días se maneja. No se trata de perder libertades para ganar seguridad. Sino de ganar seguridad para seguir gozando de nuestras libertades. Algo que sólo será posible si somos capaces de desentrañar y comprender en qué consisten las nuevas amenazas y si modificamos las coberturas -los instrumentos con que alcanzar los grados de seguridad que precisemos. Son esos y no otros los interrogantes que hay que resolver. Estamos, por tanto, bastante lejos del Fin de la Historia que nos anunciara Fukuyama (1992).

Por otro lado, cada vez más el modelo que se anhela de seguridad es la proactiva, aquella que pretende desentrañar las causas profundas que generan las amenazas y actuar sobre ellas para evitar que la amenaza misma nazca. En definitiva, ser capaz de alterar el curso de los acontecimientos para que el presumible daño no se llegue ni a producir. Esto supone un salto cualitativo muy relevante puesto que hemos pasado de la seguridad reactiva a la proactiva pasando por al preventiva en apenas cinco décadas. Es decir, durante siglos la seguridad de los territorios se cifraba en la capacidad de reaccionar de un modo mucho más virulento al ataque recibido. De ahí, se evolucionó hacia un paradigma bajo el que se había asumido que el agente hostil nos golpearía y que nosotros, además de reaccionar, deberíamos disponer de

las herramientas oportunas para minimizar el impacto que nos generase. La guerra fría nos llevó a un territorio en el que se comprendió que el nivel de reacción de que se empezaba a disponer –nuclear- saltaba todas las defensas y prevenciones existentes y generaba daños irreparables. El objetivo de la seguridad ya no era ser capaz de responder más duro, ni disponer de medidas preventivas que atemperasen el golpe, de lo que se trataba ahora era de evitar que la amenaza del agente hostil se materializase. Por tanto, las herramientas de seguridad y sus estrategias debían ser proactivas.

Una buena manera de aproximarse a ese cambio en la Seguridad Nacional es analizar las Estrategias de Seguridad (Multilaterales, Regionales y Nacionales) pues en ellas es donde mejor se puede vislumbrar qué consideran los Estados como amenazas, qué bienes quieren proteger y con qué herramientas creen que podrán contener eficazmente los riesgos. En esta línea, este capítulo pretende contrastar la Estrategia de Seguridad de Naciones Unidas de 2004, las de la Alianza Atlántica de 1999 y 2010, las de la Unión Europea de 2003, 2008 y 2016, las holandesas de 2007 y 2013, las británicas de 2008, 2010 y 2015, las alemanas de 1994 y 2006 y 2016 y las españolas de 2011 y 2013.

Tal y como nos advierte Edwards (2008), una Estrategia de Seguridad Nacional (en adelante ESN) es una herramienta mediante la que poder establecer los intereses esenciales del país y los valores que se consideran prioritarios en ese Estado. Con el fin de proteger esos intereses y valores, se arranca siempre de una determinación clara de su realidad presente y futura, así como de la que le circunda, lo cual le permite identificar los riesgos que le amenazan y preocupan. Desde esa concreción, la fijación de prioridades de seguridad y la asignación de recursos es el siguiente paso al que, indefectiblemente, le sigue la determinación de qué líneas de actuación se activarán, qué recursos se atesoran y quiénes son los diferentes responsables. En cambio, carecer de una ESN dificulta la actuación proactiva puesto que se adolece de una visión holística que facilite un marco analítico adecuado y se manejan, por tanto, visiones fragmentadas. Además, la ausencia de ESN genera una inexistencia de prioridades, lo cual acostumbra a conferir la preeminencia a las amenazas según ‘el ruido’ de la misma y el momento político en que se materializa. Igualmente, la falta del análisis previo que comportan las estrategias supone dificultades para activar alertas tempranas. Pero seguramente lo peor es la indefinición de los liderazgos ante grandes crisis. “Gestionar la Seguridad Nacional sin una estrategia equivale a dirigir una orquesta sin partitura” (Edwards, 2008:7).

1. Estrategias de Seguridad Multiestatales

a) ONU

La ONU en su documento de 2004 “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos” aboga por una seguridad colectiva habida cuenta que las amenazas no respetan fronteras, de que la invulnerabilidad es una ilusión y de que un Estado no puede siempre proteger a los suyos sin causar daños a vecinos. Ello no supone que las amenazas afecten a todos por igual. Es obvio que los Estados con economías menos prósperas padecen mayores riesgos; pero precisamente por ello es necesario un consenso entre países ricos y pobres. “Sin reconocimiento mutuo de las amenazas no hay seguridad colectiva” (UN, 2004: 12). Así las cosas, una amenaza para la seguridad internacional requiere: (i) causar muertes a gran escala, (ii) reducir masivamente las oportunidades de vida o (iii) socavar el papel del Estado. Desde esa definición casuística, las seis amenazas que reconoce el informe de la ONU son:

- 1.- Económicas y sociales (pobreza, enfermedades, medio ambiente degradado...).
- 2.- Conflictos entre Estados.
- 3.- Conflictos internos (guerra civil, genocidio...).
- 4.- Armas de destrucción masiva: NBQ (nucleares, bacteriológicas y químicas).
- 5.- Terrorismo.
- 6.- Delincuencia transnacional organizada (narcos, cárteles, mafias...).

Naciones Unidas reclama en este documento, como ambición futura, un Consejo de Seguridad más proactivo. Pero en el corto plazo creen que el objetivo ha de ser conseguir que las amenazas distantes no se conviertan en inminentes y que las inminentes no se transformen en destructivas. Ese reto de seguridad colectiva exige un compromiso real que aporte recursos humanos, materiales y financieros, no basta sólo con gestos.

b) UE

A menudo se olvida que, aunque la Unión Europea comenzó siendo poco más que un mercado común (CEE), una de sus razones fundacionales fue la seguridad común. No en vano, Francia y Alemania llevaban cinco enfren-

tamientos bélicos –dos de ellos mundiales- entre sí en menos de doscientos años y urgía taponar esa hemorragia. Sin embargo, la Comunidad Europea de la Defensa fue un proyecto que rápidamente se desvaneció ante la fuerza de la OTAN, y no fue hasta 2004 que, bajo la dirección de Javier Solana, en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común se aprobó una Estrategia Europea de Seguridad; estrategia que luego se ha visto revisada en 2008 y 2016.

En los tres documentos cabe advertir tres objetivos estratégicos que subsisten, texto tras texto. Por un lado, la idea de seguridad multilateral. Las tres estrategias coinciden en la idea de alcanzar el orden internacional mediante la colaboración interestatal. Por otro lado, los tres documentos al definir las amenazas no se circunscriben estrictamente a la región, sino también, a todas aquellas amenazas que, aunque alejadas, puedan golpear en la eurozona. Por ello, no es de extrañar que otra de las constantes sea la del empeño en proveer seguridad a los países vecinos como vía mediante la que alejar los riesgos de la Unión.

Tabla 1.- Principales amenazas y riesgos en las Estrategias Europeas de Seguridad

Año		
2004	2008	2016
Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo
Delincuencia organizada	Delincuencia organizada	Delincuencia organizada
Armas destrucción masiva	Armas destrucción masiva	
	Seguridad Energética	Seguridad Energética
	Ciberseguridad	Ciberseguridad
Conflictos regionales		
Estados fallidos		
	Cambio climático	
		Gestión fronteras exteriores
		Híbridas

Fuente: Elaboración propia a partir de las Estrategias europeas de seguridad de 2004,2008 y 2016

Tal y como se percibe en la Tabla 1, hay dos amenazas que subsisten después de tres lustros de estrategias: el terrorismo y la delincuencia internacional organizada. Las armas de destrucción masiva lo fueron en las dos primeras estrategias y, en cambio, la seguridad energética y la ciberseguridad no aparecían en la primera, pero sí en las dos últimas. Finalmente hay tres amenazas que sólo han aparecido en una estrategia y no han subsistido a la siguiente.

c) OTAN

La OTAN en su cumbre de Washington de 1999 ya estableció un cambio muy relevante al ubicar como objetivo compartido la Paz, en lugar de la Defensa, y referirse ya a la seguridad compartida. Pero las aportaciones más significativas se dieron años más tarde, en 2010 en la cumbre de Lisboa en la que se articuló un nuevo concepto estratégico que, pese a que sigue teniendo como elemento central la disuasión nuclear y convencional, apostó por un enfoque integral en la gestión de crisis que conjugase medios políticos, civiles y militares. Aludía a una mejora cooperativa de las capacidades, o lo que es lo mismo, dadas las estrecheces presupuestarias, a consensuar las adquisiciones racionalizando y abaratando costes. Se hace mención expresa a la necesidad de *partners* como elemento esencial de la seguridad cooperativa. Concepto éste último que se impone y que es, sin duda, más amplio que la defensa y que supone dar cabida a la diplomacia y la cooperación al desarrollo. Los partenariados que se reclaman son con la UE –con quien ya se habló en 1999 de la ‘identidad europea de seguridad y defensa’- y con Rusia.

Las amenazas y riesgos que reconoce el nuevo concepto estratégico son: el terrorismo; la guerra tecnológica; la proliferación de misiles balísticos, armas nucleares y demás armas de destrucción masiva, así como sus plataformas de lanzamiento; la inestabilidad en las fronteras de la OTAN; los ciberataques; los ataques sobre las vías de comunicación; y por último el cambio climático y el control de los recursos naturales.

2. Estrategias de Seguridad Nacional

a) Holanda

Los Países Bajos diseñaron en 2007 una ESN en la que se formularon principios que dirigen a los cinco sectores que consideraron principales en sus

retos de seguridad: la seguridad territorial, la seguridad económica, la seguridad ecológica, la seguridad física y finalmente la estabilidad social y política. Desde esos principios o ámbitos analizaron los riesgos y las amenazas secuenciando sus impactos y problemáticas en tres escenarios temporales diferentes (corto, medio y largo plazo).

En 2013, la ESN holandesa determinó por un lado intereses estratégicos y por otro, objetivos de política exterior y de seguridad. Los intereses son la defensa del territorio tanto de Holanda como de sus aliados, colaborar en la consecución de un orden internacional y la seguridad económica, puesto que es el motor del crecimiento. Los objetivos de política exterior y de seguridad que ayudarán al logro de los intereses estratégicos son: (i) la activación de una UE más responsable en esta materia, (ii) la implicación en la estabilidad de las regiones vecinas más inestables, (iii) la intensificación de las políticas de desarme, (iv) trabajar desde el prisma de la seguridad humana y de la búsqueda de la paz, (v) la aproximación a todos los retos de seguridad con un enfoque integral de todo el sector de la seguridad y (vi), en lógica con ello, reforzando la cooperación con sector privado.

b) Reino Unido de la Gran Bretaña

Uno de los sistemas políticos que más y mejor ha trabajado el diseño y aprobación de ESN es el Reino Unido. Se trata de una auténtica política de Estado en el que creen y se implican todas las fuerzas políticas. De hecho los documentos de 2008, 2010 y 2015 responden a un gobierno laborista, a otro liberal-conservador y a uno conservador, respectivamente y, en cambio, rezuma en todas ellas un aroma de continuidad, de pacto de Estado.

La ESN británica de 2008 planteó un objetivo que, en realidad es el objetivo de cualquier estrategia que se precie “anticipar y gestionar una diversa gama de amenazas y riesgos a la seguridad para proteger al Reino Unido y sus intereses, permitiendo a sus ciudadanos continuar con su vida diaria libremente y con confianza en un mundo más seguro, estable, justo y próspero”. Para ello establece unos principios guía –inspiradores de toda la estrategia-, entre los que cabe destacar la consideración de esterilidad de la distinción política entre exterior/interior y del poder entre ‘hard’/‘soft’, y la necesidad de actuar normalmente en coalición.

Tabla 2.- Amenazas, riesgos y generadores de inestabilidad en la ESN 2008 de Gran Bretaña

Amenazas y riesgos	Generadores de inestabilidad
Terrorismo	Retos del orden internacional
Armas destrucción masiva	Cambio climático
Crimen organizado transnacional	Competición por energía
Estados Fallidos	Pobreza y desigualdad
Emergencias civiles	Vulnerabilidades globales: demográficas, económicas y tecnológicas..
Amenazas de terceros Estados	

Fuente: Elaboración propia a partir de la Estrategia de Seguridad Nacional del Reino Unido de la Gran Bretaña de 2008

Concretados los principios establece (Tabla 2) los riesgos y amenazas y los generadores de inestabilidad (drivers) y concreta, en cada caso, las respuestas con que superar la hostilidad o inestabilidad. La ESN de 2008 entiende que la separación entre ellos –riesgos, amenazas y generadores de inestabilidad– es un tanto ingenua y se hace necesaria una respuesta integral. No se puede tratar como aislado lo que está interconectado.

El cambio de gobierno provocó una nueva ESN en 2010 que mantuvo una respetuosa continuidad con la precedente; signo inequívoco de tratarse de una cuestión de Estado discutida, ya antes y también ahora, por las fuerzas políticas del gobierno y de la oposición. Presenta una peculiaridad que no da la sensación de haber cuajado en la literatura, pero que puede ser muy relevante. Ésta no es otra que la distinción entre *amenaza*, que será la que presenta una articulación genérica, difusa, y el *riesgo*, que, en cambio es mucho más específico es su concreción. Bajo esta conceptualización seis amenazas. Tres internas: la posibilidad de un IRA residual, un desastre natural y la entonces incipiente crisis económica. Y tres externas: la proliferación nuclear en Oriente Medio, el crimen organizado y el cibercrimen. En cuanto a riesgos, articula quince que los jerarquiza por paquetes de cinco en tres niveles de gravedad.⁴

4 “Nivel I: 1. Terrorismo internacional que afecte al país o sus intereses, incluyendo un ataque químico, biológico, radiológico o nuclear (NBQR) por terroristas; y el creciente nivel de terrorismo en Irlanda del Norte. 2. Ataques hostiles al ciberespacio por otros estados y el

Un nuevo cambio gubernamental, el paso de los años y el subsiguiente desfase, implica la aprobación de una nueva ESN en 2015. En ella se concretan tres objetivos principales: (i) proteger al pueblo, (ii) proteger su influencia global y (iii) promover su prosperidad. Si bien se arranca de una concepción del Reino Unido como fuerte, global y con capacidad de influencia en el mundo, aparece por primera vez el concepto de resiliencia; luego se asume la vulnerabilidad.

El texto desarrolla la articulación de un Consejo de Seguridad Nacional y, a semejanza de la ESN de 2010, fija quince riesgos jerarquizados en tres niveles; pero todo ello lo condensa, desde el principio, en cuatro retos para la subsiguiente década:

- (i) Incremento de la amenaza terrorista extremista.
- (ii) Resurgir de las amenazas de Estados (conflictos entre ellos, comportamiento de Rusia, guerras civiles...).
- (iii) Impacto de la tecnología, especialmente ciberamenazas.
- (iv) Erosión de las reglas del orden internacional y dificultad para generar consensos ante amenazas globales.

ciberdelincuencia de gran escala. 3. Accidentes naturales o importantes que requieran una respuesta nacional como inundaciones que afecten a tres o más regiones del país o una pandemia de gripe. 4. Una crisis militar internacional entre estados, afectando al país y sus aliados, así como a actores estatales y no estatales. Nivel II: 5. Ataques a territorios nacionales o en el exterior por otro estado o representante utilizando armas químicas, biológicas, radiológicas o nucleares. 6. Riesgo de inestabilidad importante, insurgencia o guerra civil en el exterior que cree un entorno que los terroristas puedan explotar para amenazar al país. 7. Un aumento significativo del nivel del crimen organizado. 8. Alteración severa de la información recibida, transmitida o recopilada por satélites, posiblemente como resultado de un ataque deliberado por otro estado. Nivel III: 9. Un ataque militar convencional a gran escala por otro estado (sin usar armas NBQR) produciendo víctimas mortales y daños a las infraestructuras. 10. Aumento significativo del nivel de los terroristas, delincuentes organizados, inmigrantes ilegales y mercancías ilícitas que intenten cruzar la frontera. 11. Alteración del suministro de petróleo o gas, o inestabilidad en los precios como resultado de una guerra, accidente, agitación política importante o manipulación deliberada del suministro por los proveedores. 12. Escape importante de material radioactivo de una instalación nuclear civil que afecte a una o más regiones. 13. Un ataque convencional por un estado a un miembro de la UE o la OTAN. 14. Un ataque a territorio exterior como resultado de una disputa soberana o un conflicto regional más amplio. 15. Alteración a corto y medio plazo de los suministros internacionales de recursos (alimentos, minerales).” (IEEE, 2010: 6-7).

c) Alemania

En 2006 Alemania publicó un libro Blanco sobre su política de seguridad y el futuro de sus fuerzas armadas que, básicamente, ponía fin a su eterno debate respecto de si sus tropas podían o no salir del país como herramienta de política exterior, en alianza con otros países. El libro se titulaba seguridad; pero, en cambio, trataba de Defensa (Arteaga, 2006). En 2008, en cambio, el grupo parlamentario de la CDU lanzó una propuesta que, esta vez sí, abordaba una ESN para Alemania. En ella, merece destacarse que se planteaba la necesidad de articular una gestión integral de la seguridad, sobre todo para los casos de desastre natural y crisis internacionales; así como que, para los retos de seguridad, se propugnaba la, cada vez más necesaria, colaboración con la comunidad científica y empresarial. En concreto, los retos y objetivos estratégicos propuestos eran: la lucha contra terrorismo, la proliferación armas de destrucción masiva, asegurar aprovisionamiento energético y de materias primas, afrontar el cambio climático y prevenir, contener y resolver conflictos.

En 2016, el gobierno federal alemán ha vuelto a publicar un nuevo libro blanco sobre la política de seguridad y el futuro del ejército. Pero en este caso, sí que se afronta la seguridad y no sólo la defensa. El libro blanco piensa permanentemente en la colaboración con sus socios y aliados de OTAN y UE y fija como sus principales retos en materia de seguridad los siguientes:

- (i) Terrorismo Transnacional.
- (ii) Retos en el ciberespacio y en el Big-Data.
- (iii) Conflictos Interestatales.
- (iv) Estados frágiles y gobiernos pobres.
- (v) Armas de destrucción masiva.
- (vi) Riesgos en los sistemas de información, comunicación, líneas de suministro y transporte comerciales, así como al suministro seguro de materias primas.
- (vii) Flujos migratorios descontrolados e irregulares.
- (viii) Epidemias y pandemias.

d) España

Cuando el mandato del presidente Rodríguez Zapatero tocaba a su fin en 2011, su gobierno aprobó la ‘Estrategia española de Seguridad’. Antes de pasados dos años, el gobierno del presidente Rajoy Brey aprobó la ‘Estrategia de Seguridad Nacional’. ¿Qué distingue una ESN de la otra? Prácticamente nada. ¿Se podría decir, cómo en el caso británico, que se trata de una puesta al día de una política de Estado? Eso es lo que afirma la estrategia de 2013; pero en realidad los cambios entre una y otra son casi imperceptibles. De hecho, la de 2013 lo que hace, principalmente, es reducir el volumen de texto e introducir ilustraciones. Ambas coinciden en la enumeración de los riesgos y amenazas: (i) conflictos armados, (ii) terrorismo, (iii) crimen organizado, (iv) inseguridad económica y financiera, (v) vulnerabilidad energética, (vi) proliferación de armas de destrucción masiva, (vi) ciberamenazas, (vii) flujos migratorios no controlados y (viii) emergencias y catástrofes. La ESN de 2011 precisa que todas estas amenazas pueden, además generar inseguridad en el espacio de las ‘infraestructuras, suministros y servicios críticos’, algo que la ESN de 2013 convierte en un riesgo denominándolo ‘vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales’ y añadiendo otro ámbito espacial más de inseguridad y peso estratégico ‘vulnerabilidad del espacio marítimo’.

Las dos diferencias son que la ESN de 2011 introduce todo un apartado de ‘potenciadores del riesgo’ -al estilo de la estrategia británica de 2008-, algo que la de 2013 elimina, y la articulación del modelo institucional de gestión de las amenazas y provisión de la seguridad. Así, para el gobierno de Rodríguez Zapatero, no son riesgos o amenazas; pero incrementan considerablemente la posibilidad de que se genere algún tipo de hostilidad: (i) las disfunciones de la globalización, (ii) los desequilibrios demográficos, (iii) la pobreza y la desigualdad, (iv) el cambio climático, (v) los peligros tecnológicos y (vi) las ideologías radicales y no democráticas.

Respecto del modelo institucional, la coincidencia es que en ambos textos se apuesta por una gestión integrada ante las amenazas. Pero en 2011 se menciona y se crea el Consejo Español de Seguridad; pero no se avanza más. En cambio, en 2013 se habla de un Consejo de Seguridad Nacional que está integrado dentro de un Sistema de Seguridad Nacional del que la estrategia concreta sus principios de funcionamiento y su estructura. En definitiva, si hay alguna diferencia entre las dos estrategias es ésta.

3. Tendencias comunes en las Estrategias de Seguridad Nacional del siglo XXI

Un ejercicio mínimo de comparación entre los diferentes riesgos y amenazas que hemos visto que apunta cada ESN (Tabla 3) nos muestra dos tipos de amenazas: las que podríamos denominar permanentes y las de nuevo cuño. Dado que el análisis sólo abarca ESN aprobadas durante el siglo XXI, nos podemos permitir la licencia de hablar de amenazas de siglo y amenazas de la última década; criterio este que habrá que seguir observando para ver si

Tabla 3.- Tipos de amenazas en las Estrategias de Seguridad

Tipos de amenazas	UE	ONU	Holanda	UE	Alemania
	2003	2004	2007	2008	2008
Cambio climático		X	X	X	X
Pandemias		X	X		
Conflictos entre Estados	X	X			
Armas destrucción masiva	X	X		X	X
Crimen organizado transnacional	X	X		X	
Conflictos internos		X			
Terrorismo	X	X		X	X
Ciberataques				X	
Estados fallidos	X				
Seguridad energética			X	X	X
Vulnerabilidad fronteras			X		
Híbridas					
Amenazas de terceros no bélicas					
Flujos migratorios descontrolados					X
Catástrofes					

Fuente: Elaboración propia a partir de las diferentes estrategias de seguridad

consolida y existen, por tanto, amenazas de largo trecho –estructurales- y amenazas de contexto –coyunturales-.

Son tres las amenazas a las que podemos conferir, a la vista de esta comparativa, carácter estructural:

- (i) El terrorismo
- (ii) El crimen transnacional organizado y
- (iii) Las armas de destrucción masiva

Reino Unido	Reino Unido	OTAN	España	Holanda	España	Reino Unido	UE	Alemania
2008	2010	2010	2011	2013	2013	2015	2016	2016
X	X	X				X		X
X	X					X		X
	X		X	X	X			X
X	X	X	X	X	X	X		X
X	X		X		X	X	X	X
X	X	X	X		X		X	X
	X	X	X		X	X	X	X
X								X
			X		X			X
							X	
							X	
X	X		X		X	X		

En este grupo podría integrarse el cambio climático; pero entiendo que, pese a que en muchas estrategias se le integra como un riesgo, en realidad se trata de un potenciador de la inestabilidad. Potenciador que, algunas ESN concretan como ‘catástrofes naturales’, que vendría a ser una de las derivadas que está incrementando como fruto del efecto invernadero y del cambio climático.

Entre las amenazas que se afianzan en la última década está el ciberterrorismo y los flujos migratorios incontrolados. Igualmente, comienzan a reaparecer los conflictos entre Estados. Se trata esta última de una amenaza que estuvo muy presente a finales del siglo pasado por el conflicto de los Balcanes y que perdió relevancia a principios del presente siglo; pero que la pretensión de ISIS de crear un Estado islámico y las guerras de expansión que ello ha generado ha hecho rebrotar la amenaza.

Conclusiones

Existe una tendencia, por fortuna cada vez menos acusada, de identificar seguridad con defensa, y lo que aún es peor, con militar y con armamento. Ello provoca sinsentidos como considerar que la política militar de un Estado es su política de seguridad. En cambio, la simple lectura de las diferentes estrategias deja clarísimo que el concepto de Seguridad Nacional es mucho más amplio que, por ejemplo, los de Defensa Nacional o de Seguridad Interior.

Las Estrategias no sólo contemplan los riesgos o amenazas o, si se acepta la distinción británica, las amenazas y los riesgos, sino que también se han de tener en cuenta para su configuración los potenciadores del riesgo (*drivers*) y los sucesos imprevisibles pero altamente dañinos (*wild cards*).

La seguridad tradicionalmente ha sido reactiva y, en modo alguno se entiende que deba dejar de trabajarse con esa perspectiva; pero junto con ella es imprescindible activar con toda la densidad posible estrategias preventivas que minimicen los impactos de daños seguros y que, al mismo tiempo, permitan acortar al máximo los tiempos de la resiliencia, la capacidad de reponerse del daño sufrido y volver a la normalidad previa. Igualmente, las ESN trabajan por encontrar los *drivers* y actuar sobre ellos proactivamente como vía con la que conseguir no sólo atemperar la amenaza, sino hacerla desaparecer por completo.

La seguridad creo que ha quedado claro que es un concepto poliédrico y ello no sólo le dota de riqueza en su contenido, sino que lamentablemente le confiere una enorme complejidad que dificulta su logro puesto que los diferentes ámbitos y sectores de seguridad están interconectados. Por ello, resultan normalmente insatisfactorias las acciones individualizadas en pro de la seguridad y, ya está bastante asumida la necesidad de coordinación intersectorial como vía de éxito. No obstante, las últimas ESN nos están mostrando un paso más allá y, sin negar la autonomía de gestión de cada uno de los ámbitos, comienza a establecer gestiones integradas de todos ellos que permiten multiplicar los efectos perseguidos en el combate contra las amenazas y en la defensa de los intereses que se quieren proteger.

Por último, conviene tener muy presente que las ESN no son una panacea, no son ese bálsamo de Fierabrás que todo lo cura, del que nos hablara el Quijote. Las ESN no detallan qué hacer en cada caso y ante cada materialización de un riesgo. Todo lo que hacen, que no es poco, es fijar marcos para que las seguridades sectoriales desarrollen sus planes específicos. Al igual que una Constitución concreta los principios rectores que inspiran luego toda la legislación, las Estrategias de Seguridad Nacionales concretan las guías que han de servir al desarrollo en cascada de todas las seguridades sectoriales.

Bibliografía

- Arteaga, Félix (2006). La seguridad alemana y las fuerzas armadas en el Libro Blanco de 2006, Madrid, Fundación Elcano, ARI 96/2006.
- (2010). La Estrategia de Seguridad Nacional del Reino Unido y la Revisión Estratégica de Seguridad y Defensa de 2010. Madrid, Fundación Elcano, ARI 96/2006.
- CDU (2008). *A Security Strategy for Germany*. Resolution of the CDU/CSU Parliamentary Group. Berlin.
- Consejo europeo (2003). *A Secure Europe in a better World. European Security Strategy*
- (2008). *A Secure Europe in a better World. European Security Strategy*.
- (2016). *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*

- Cuesta Civis, Luis Manuel (2011). “Europa en el nuevo concepto estratégico” *Conferencias SEGENPOL.CESEDEN* 19 de enero de 2011.
- Edwards, Charlie (2008). “España en el siglo XXI: Argumentos a favor de una Estrategia de Seguridad nacional”, Real Instituto Elcano, *ARI* n° 22.
- Enseñat y Berea, Amador (2012). “A qué responden las Estrategias de Seguridad Nacional” *Documento de Opinión* 31/2012, IIEE.
- Federal Government of Germany (2016). *White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*.
- Federal Ministry of Defence of Germany (2006). *White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*.
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona, Planeta
- Gobierno de España (2011). “Análisis comparativo de la Estrategia española de seguridad. Una responsabilidad de todos”. *Documento Análisis del IIEE* 17/2011.
- Gobierno de España (2011). *Estrategia española de seguridad. Una responsabilidad de todos*.
- Gobierno de España (2013). *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*.
- Instituto Español de Estudios Estratégicos (2010). La Estrategia nacional de Seguridad Británica. Una nación poderosa en una era de incertidumbre. *Documento Análisis del IIEE* 18/2010.
- Laborie Iglesias, Mario (2013). *La estrategia de seguridad nacional*. Documento Análisis 34/2013. IIEE.
- Naciones Unidas (2004). *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*. A/59/565.
- Netherlands Ministry of Foreign Affairs (2013). *International Security Strategy. A Secure Netherlands in a Secure World*.
- Prime Minister (2015). *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review. A Secure and Prosperous United Kingdom*.

LEGITIMIDAD SECURITARIA PARA UN ACTOR EN CRISIS: LA NUEVA ESTRATEGIA GLOBAL Y DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

José Antonio Sanahuja

Director de la Fundación Carolina

Profesor titular de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid e investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales

Resumen

La Estrategia Global y de Seguridad de la Unión Europea, aprobada en 2016, representa un importante cambio de visión, narrativa y propósito para la identidad de la UE en el plano global y ante su ciudadanía y Estados miembros. Queda atrás el enfoque cosmopolita de la Estrategia de 2003, a la que sustituye, y se opta por una visión más realista y pragmática, que trata de conjurar riesgos y amenazas en la vecindad europea, problemas de fragmentación institucional, y las fuerzas centrífugas que afectan a la propia UE. En particular, la Estrategia busca una nueva legitimidad securitaria para una UE en crisis.

Palabras clave:

Unión Europea, seguridad, política exterior, defensa.

En junio de 2016, tras la conmoción producida por el referéndum del *Brexit*, la Alta Representante Federica Mogherini presentó la nueva Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea (UE) (en lo sucesivo, EGS). Ese documento sustituyó a la anterior Estrategia, elaborada en 2003, y revisada en 2008.

La nueva EGS actualiza la visión del mundo de la UE, busca reafirmar su status de actor global, y redefine objetivos, medios y estrategias de su política exterior. Pero su significado trasciende esa dimensión externa, y responde a los temores generados por su crisis existencial, ante los ries-

gos del *Brexit* cuando aún no se ha recuperado de la crisis del euro o de la generada por los refugiados sirios. Se trata de crisis en gran medida internas y autoinfligidas, que reflejan graves problemas institucionales y de gobernanza y las fracturas sociales y políticas de la propia Unión. En realidad, al reflexionar sobre el mundo y la seguridad global, la UE habla de sí misma: al identificar las amenazas al proyecto y a la seguridad y la prosperidad de su ciudadanía, la propia EGS reconoce que no solo proceden del exterior, sino de su propia realidad. Mediante el discurso o narrativa de política exterior y seguridad, la Unión redefine su propia identidad y naturaleza como actor global, trata de conjurar esos temores y reafirmar su relevancia y su capacidad de agencia ante unos Estados miembros y una ciudadanía crecientemente euroescéptica. Ello, en un momento en el que el ascenso de la extrema derecha impulsa el nacionalismo extremo y otras dinámicas de desintegración y de renacionalización.

Este breve examen del contenido y alcance de la EGS parte de la evaluación estratégica de mayo de 2015 realizada por el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) como paso anterior a la EGS. A continuación examina la propia EGS atendiendo a su doble dimensión externa e interna. Concluye con algunas reflexiones sobre su significado para la legitimidad de la UE y su papel global.

1. Del optimismo a la incertidumbre: cambios en la visión del mundo de la UE

En diciembre de 2003 el entonces Alto Representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, Javier Solana, lanzó la primera Estrategia de Seguridad de la UE, subtitulada *Una Europa Segura en un Mundo Mejor*. Este documento respondía en primera instancia a la invasión de Irak por Estados Unidos, desafiando al Consejo de Seguridad y el orden multilateral.

Frente a la tosca metáfora de R. Kagan (2003) de Europa como “Venus” débil y afeminada, frente Estados Unidos como “Marte” viril y asertivo, se rechazó el unilateralismo de la era Bush, en nombre del derecho internacional. Pero ese posicionamiento tenía también una lectura interna frente a las fracturas entre la “vieja” y la “nueva” Europa, alentadas por Estados

Unidos y por sus seguidores dentro de la UE, y en particular el Reino Unido, España, o Polonia. La Estrategia explicitaba la identidad y el papel de la UE como “potencia normativa” con una acción exterior y una diplomacia “transformadora” basada en valores cosmopolitas. Reflejaba una narrativa o teleología europeísta de la gobernanza de la globalización, a la que una UE optimista y confiada podría aportar su particular *zeitgeist* de integración y de democracia transnacional a través de una soberanía mancomunada, y de la promoción del modelo social europeo (Sanahuja 2013). La Estrategia partía una particular lectura del nexo seguridad-desarrollo: “mejorar el mundo”, según su subtítulo, sería la vía para promover la seguridad global y europea a partir de las capacidades no militares de la UE: diplomacia, comercio, y ayuda al desarrollo. No se descarta el uso de medios militares, pero se limitaban a las misiones de gestión de crisis y mantenimiento o consolidación de la paz previstas en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

Un mundo transformado: la valoración estratégica de 2015

Ya la revisión de la Estrategia de Seguridad de 2008 mostraba una visión más recelosa y circunspecta del contexto internacional (Consejo de la Unión Europea 2008). Este documento, sin embargo, apenas recibió atención ante las urgencias del momento, y no contó con el respaldo de la nueva Alta Representante de política exterior y de seguridad de la UE, Catherine Ashton. El nuevo ciclo político que se inicia en la UE en 2014, –nombramiento de la Comisión Juncker y la nueva Alta Representante, Federica Mogherini– supone un punto de partida muy distinto al de la “Estrategia Solana”. Según Nathalie Tocci, coordinadora de los trabajos para la EGS, “En 2003, el orden liberal parecía no tener desafíos –pese al 11-S– y el poder blando de la UE estaba en la cúspide (...) En 2015 ese mundo había desaparecido” (Tocci 2016: 464). Además, la UE estaba más inclinada hacia la derecha, desde 2010 saltaba de una crisis a otra, con profundos desacuerdos internos, sin visión o proyecto de largo plazo, y se enfrentaba a una creciente desafección ciudadana y al fuerte ascenso de la extrema derecha.

La nueva Alta Representante inició un proceso de dos fases –diagnosís y prognosís– para la elaboración de la EGS, durante dos años, hasta su presentación en junio de 2016: partió de una “evaluación estratégica” (*strategic*

assessment) producida por el SEAE y la Comisión; posteriormente se elaboró la Estrategia misma, con consultas más amplias.

La evaluación estratégica de 2015 describe un escenario global más incierto, y como afirma su título, “más conectado, disputado y complejo”. Más conectado por efecto de la globalización, que redefine la soberanía, la ciudadanía, el desarrollo o la seguridad. Supone ciudadanos con más oportunidades, pero también nuevas amenazas transnacionales como el terrorismo, la criminalidad, o los ciberataques. Es también un mundo más disputado y conflictivo, ante la aparición de “espacios sin gobierno” y Estados frágiles, especialmente en la vecindad europea; conflictos irresueltos, que incrementan los flujos de refugiados; y aumento de las demandas de clases medias en ascenso, que pueden suponer riesgos de conflicto. Y un mundo más complejo, con cambios en la naturaleza, las fuentes y la distribución del poder. El dominio unipolar de Estados Unidos habría terminado, pero eso no significa que surja un orden unipolar: el propio concepto de polaridad estaría en cuestión, ante dinámicas de cambio y difusión del poder que se extienden a actores no estatales, inter-estatales y transnacionales. Los emergentes, pese a tener más peso y desafiar el multilateralismo tradicional, no constituyen un bloque homogéneo ni en valores ni en intereses, y ni pretenden ni pueden construir regímenes alternativos para gobernar el sistema global.

Se percibe un viraje pragmático y realista en la propia evaluación estratégica, al fijar la atención de la UE en la vecindad Europea y el Norte de África y el Mediterráneo. De forma más cautelosa, se sigue confiando en la capacidad “transformadora” y de “europeización” de la adhesión y la asociación en Turquía, los Balcanes occidentales o el Este de Europa, sin demasiadas precisiones respecto a Rusia. Pero es en el Mediterráneo donde se sitúa el riesgo de inestabilidad y el vínculo interno-externo que liga esta región con la seguridad europea. Menos atención se presta a otras regiones: a África, con un clásico enfoque desarrollista de largo plazo; al espacio Atlántico, en el que se sitúa a Latinoamérica junto a Estados Unidos, con un llamado genérico a profundizar las relaciones en curso a través de la Alianza Atlántica y el Tratado Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP), entonces aún en marcha; y a Asia, en donde más allá de su peso económico se identifica un potencial de conflicto que debiera ser resuelto en el marco de las reglas multilaterales.

En buena medida, el aporte más relevante de este documento es el de servir como autoevaluación de las políticas, capacidades e instrumentos de la UE, identificando cinco desafíos:

- a) Falta de dirección política: en la PESC, donde las “asociaciones estratégicas” con otras potencias habrían perdido “dinamismo y relevancia”; en la PCSD, que no respondería a la “degradación del entorno estratégico”; y en las políticas de comercio y de ayuda externa de la Comisión, sujetas a mandatos que a menudo no contribuyen a los objetivos más amplios de la acción exterior de la UE.
- b) Falta de flexibilidad en el uso de los fondos y los instrumentos: la ayuda al desarrollo, por ejemplo, no puede reorientar los fondos de acuerdo a prioridades de seguridad o de política exterior debido a su rígida lógica de programación y gestión “desarrollista” y de lucha contra la pobreza.
- c) Escasa influencia (*leverage*): el papel de la UE en el comercio –como principal socio comercial para más de 80 países–, y la ayuda al desarrollo –con la UE como primer donante mundial– otorgarían un “poder significativo” a la UE. Sin embargo, la autonomía de esas políticas respecto a la actuación diplomática reducen o dañan la capacidad de influencia de la UE.
- d) Falta de coordinación, salvo en comercio o cambio climático, la UE no habla con una sola voz, ni sus distintas voces hablan al unísono. Hay fragmentación de instrumentos financieros, en las instituciones, y con los Estados miembros.
- e) Debilidad o carencia de capacidades comunes, ante la renuencia de los Estados miembros: o no se han utilizado –caso de los grupos de combate (*battlegroups*) previstos en la PCSD–, o no se han desarrollado, como la cooperación en inteligencia, logística, o el control de las fronteras exteriores.

Todo lo anterior también expresa las pugnas interburocráticas entre, por un lado, el SEAE y la Alta Representante, encargada de la dirección de la política exterior y de seguridad en su conjunto. Y por otro lado, los servicios de la Comisión, reacios a perder el control en ámbitos en los que tienen atribuidas competencias sectoriales, como comercio y ayuda al desarrollo. Según el SEAE, ante los desafíos externos “Necesitamos una estrategia global co-

mún, integral y consistente” (Servicio Europeo de Acción Exterior 2015: 21). Pero esa afirmación debe verse, al menos en parte, en clave interna: como un ejercicio de afirmación del SEAE y de la nueva Alta Representante frente al Consejo y los “feudos” sectoriales en la Comisión, y de la propia UE ante los Estados miembros en ámbitos como la política exterior y la defensa, de construcción eminentemente intergubernamental, y dónde éstos aún retienen su capacidad soberana.

2. La Estrategia Global de 2016: giro pragmático, resiliencia y órdenes regionales

Búsqueda de legitimidad deliberativa, intereses y principios en la EGS

La segunda fase en la elaboración de la EGS comportó casi diez meses de consultas para comprometer a las instituciones y Estados miembros y generar la adecuada apropiación (*ownership*) y legitimación deliberativa de la futura EGS, sorteando los riesgos de bloqueo propios de una negociación diplomática clásica.

Tres cuestiones fueron particularmente conflictivas: Rusia, defensa, y migraciones. Sobre Rusia, el menor alcance de la EGS expresa un mínimo común denominador. En materia de defensa, se trataba de preservar la “masa crítica” a favor de “más Europa”, frente a un *establishment* de defensa anclado en posiciones atlantistas y/o celosas de la soberanía nacional. En migración, con el trasfondo de la crisis de los refugiados sirios, es donde los desacuerdos fueron “más viscerales”, enfrentando el soberanismo del grupo de Visegrado, contrario a cualquier atisbo de “europeización”, con los proponentes de un enfoque más integral, que rechazaban reducir esta cuestión al mero control fronterizo (Tocci 2016: 468-469). En el proceso se cruzó la campaña del *Brexit*, en la que los euroescépticos llegaron a presentar la EGS como un “plan secreto” de Bruselas para crear un “ejército europeo” y minar aún más la soberanía británica. Finalmente, el dramático resultado del referéndum británico en junio de 2016, condujo a anticipar la presentación de la EGS para lanzar un mensaje de unidad interna.

Tres son los elementos que vertebran la EGS: primero, la definición de intereses y valores compartidos de la UE ante el mundo; segundo, las prioridades

(cinco) de la acción exterior de la Unión; y tercero, la mirada hacia la propia UE y sus capacidades e instrumentos. En relación al primero de ellos, se formula en los siguientes términos:

Pragmatismo basado en principios (principled pragmatism en el original): se hace frente al tradicional dilema de política exterior entre intereses y valores asumiendo que ambos pueden conciliarse: se mantiene la “aspiración idealista” a promover un mundo mejor basado en los principios y valores del Tratado de Lisboa, como la democracia y los derechos humanos, un orden multilateral basado en normas, y un sistema económico mundial abierto y “justo”. Pero hay un visible giro hacia el pragmatismo: éste supone menor confianza en la capacidad “transformadora” de la UE, y la apuesta por la “resiliencia” de su entorno (Unión Europea 2016: 11).

Actuar como Unión a favor de la paz y la seguridad: la UE se encuentra en una crisis existencial en todas sus dimensiones y su permanencia no puede darse por sentada. Ello requiere una UE fuerte y unida. De ahí la necesidad de una Estrategia que abarque el conjunto de la acción exterior y sus instrumentos, “duros” o “blandos”, el eje interno-externo, y la acción como Unión y de los Estados miembros.

La búsqueda de autonomía estratégica es uno de los ejes de la EGS. Aunque matizada por el vínculo transatlántico y la relación con la OTAN, una UE “fuerte” supone rechazar una política de subordinación o *bandwagoning* respecto a Estados Unidos, y tener mayor capacidad propia. Pero ello no supone apostar por un juego de equilibrio de poder: “no es momento de policías globales ni de guerreros solitarios” (Unión Europea 2016: 3): la UE se compromete a sostener un orden multilateral basado en normas, y respaldado por órdenes regionales fuertes.

Las prioridades de la acción exterior de la UE: órdenes regionales y multilateralismo

La EGS define con claridad las cinco prioridades de la acción exterior de la UE. Estas son: la seguridad de la Unión; la resiliencia de la vecindad; la gestión integrada de los conflictos; el apoyo a órdenes regionales; y la reforma de la gobernanza mundial. En conjunto, estas prioridades indicarían que pese al pretendido carácter “global” de la EGS, el documento está presidido por preocupaciones de seguridad y un claro enfoque hacia la vecindad de la propia UE.

La seguridad es la primera de las prioridades de la EGS, ante una “nueva e imperiosa” gama de amenazas. Ello requiere vincular la dimensión interna y externa, “ambición” y autonomía estratégica, con mayores responsabilidades en defensa, en el marco de la Alianza Atlántica pero de forma autónoma.

Un enfoque integrado de los conflictos: la EGS reconoce la multidimensionalidad de los conflictos y sus causas, que exige un enfoque *whole of the EU*, el uso coherente de todos los instrumentos y políticas, la cooperación con otros, y una actuación en todas las fases del conflicto: prevención, respuesta a las crisis, y estabilización y reconstrucción.

Gobernanza global para el siglo XXI: en un mundo de potencias emergentes y transición de poder, la resistencia al cambio puede suponer la erosión de las organizaciones internacionales y alentar la creación de otras, lo que exige la reforma del sistema multilateral.

Órdenes regionales: la EGS reafirma la relevancia del regionalismo y la integración regional –seña de identidad de la UE– y del inter-regionalismo como instrumento de gobernanza global. La UE apoyará “formas voluntarias de gobernanza regional” en todo el mundo.

Constatando que el concepto de “región” es variable y supone distintas configuraciones de poder, la EGS define objetivos específicos para cada una de ellas. En primer lugar, se reclama un “orden de seguridad europeo” basado en el derecho internacional –en alusión a Crimea y Ucrania–, reconociendo que la relación con Rusia es un “desafío estratégico” que exige una política de vinculación (*engagement*) selectiva.

En el Mediterráneo, Oriente Próximo y África se prevé un escenario de turbulencia por décadas. La UE combinará de manera flexible enfoques regionales, bilaterales y a través de organizaciones internacionales manteniendo su compromiso con la paz en Oriente Próximo. Seguirá invirtiendo en paz y desarrollo en África, y respecto a Turquía, insistirá en su “anclaje” en la democracia, siendo exigente con los criterios de adhesión. En Asia, la EGS establece una conexión directa entre la prosperidad europea y la seguridad de la región, pero el enfoque es primordialmente económico, con una agenda “defensiva” hacia China en asuntos como política de competencia y propiedad intelectual, y la búsqueda de acuerdos comerciales con Japón, India o

ASEAN. En el ámbito atlántico, la EGS reivindica una relación “sólida” basada tanto en la OTAN como en acuerdos comerciales –TTIP con Estados Unidos, CETA con Canadá–, y establecer un “espacio atlántico más amplio” con América Latina y el Caribe. Este es un aspecto en el que la EGS, que partía implícitamente de la presunción de una victoria electoral de Hillary Clinton, quedó desactualizada ya antes de ser presentada.

Con su enfoque a la vecindad, la EGS confirma la posición periférica de América Latina y el Caribe. La región, además, es situada en un marco geopolítico atlántico junto a Estados Unidos, sin más justificación que los valores compartidos. En América Latina existen distintos grupos regionales, pero sin “unidad de propósito”, por lo que la UE combinará enfoques regionales y bilaterales. Se insiste en los intereses económicos europeos –América Latina concentra más inversión europea que la que suman Rusia, China y la India, y sin embargo su cuota de mercado no deja de descender frente China y otros proveedores–, pero los logros de la región justifican esa falta de atención, incluso ante actores clave como Brasil o México, que no se mencionan ni una vez.

No hay novedades en una relaciones con esa región que han estado caracterizadas por la inercia y la falta de un horizonte estratégico (Sanahuja 2015). La EGS pretende “revivir” y “ampliar” la cooperación atlántica a través de elementos ya conocidos: la firma de los Acuerdos de Asociación pendientes –en particular, con Mercosur– y la profundización de las relaciones con CELAC y otros grupos regionales “en función de sus ventajas competitivas”. La EGS sugiere nuevos ámbitos de cooperación, pero se enfrenta a varios obstáculos: si se adopta una visión desarrollista tradicional centrada en la reducción de la pobreza, América Latina debe ser “graduada” como receptora de asistencia; si se asume la visión “securitizada” de la cooperación que permea la EGS, tampoco se justificaría mantener la ayuda a América Latina. Paradójicamente, esa relación birregional podría revivir fuera del guión trazado por la EGS, ya superado por los acontecimientos: el triunfo de Trump –con el que Estados Unidos se distancia tanto de la UE como de América Latina– puede animar la convergencia de ambas regiones en la defensa de un sistema internacional abierto y sometido a normas.

La resiliencia de Estados y sociedades de la vecindad europea

Esta prioridad fija el foco geográfico de la EGS, y a la vez, aporta una de sus principales novedades: el concepto de “resiliencia”, que se define como “la

capacidad de los Estados y las sociedades para reformarse, soportando los desastres, y recuperarse de crisis internas y externas” (Unión Europea 2016: 18). Según la EGS un Estado resiliente es un Estado seguro, como condición previa a la prosperidad y la democracia, y la debilidad o ausencia de ambas actúa a la inversa. Es en este ámbito donde, con una lógica instrumental, se ubica la actuación de la UE a favor de la democracia y los derechos humanos, al asumir que la democracia y el desarrollo sostenible promueven Estados y sociedades resilientes. Para ello, ha de utilizarse las políticas de ampliación y de vecindad, manteniendo una condicionalidad exigente para promover reformas, como vehículos del “poder transformador” de la UE. La resiliencia también se concibe como objetivo para sostener una política migratoria más eficaz (Unión Europea 2016: 21-22). La UE, de hecho, ya está actuando en esos países con un nuevo “marco de asociación” que trata de integrar, bajo objetivos de control y gestión migratoria, el diálogo político y el conjunto de los instrumentos de la acción exterior, de forma integrada y coherente.

La UE no es la única en asumir este concepto y objetivo de política, ni la EGS el primer documento que lo adopta. Según Juncos (2017: 2), es expresión de un “giro pragmático” en las ciencias sociales y en los enfoques sobre la gobernanza global, a partir de una visión “de abajo-arriba” que pone el énfasis en los actores, prácticas e instituciones locales, más que en los actores externos y la visión dominante de la “paz liberal”. Permite aprehender mejor la complejidad e incertidumbre asociadas a las crisis y sus causas, y da más espacio a los actores locales en su propio desarrollo y seguridad, pero también desresponsabiliza a los actores externos, a menudo corresponsables de los problemas que enfrentan esos Estados y sociedades (Wagner & Anholt 2016).

Ese giro, expresión del *principled pragmatism* de la EGS, es problemático y no puede sortear los inevitables dilemas entre intereses y valores de la relación de la UE con sus vecinos: se sitúa en el difícil cruce entre los principios universales de democracia y derechos humanos y las prácticas e instituciones particularistas que los cuestionan; y entre la “diplomacia transformadora” incorporada a las políticas de ampliación y de vecindad, y sus imperativos de estabilidad –un término que la política de vecindad sí emplea, pero que la EGS evita cuidadosamente–, más propios de una *realpolitik* que justifica el apoyo a regímenes autoritarios y a violaciones de los derechos humanos a cambio de seguridad. Según Biscop (2016) se pretende establecer un término medio entre el idealismo intervencionista, y el realismo descarnado. Aunque

se vincule a la democracia y el desarrollo, resiliencia es un marco conceptual y de política más ambiguo y menos transformador que “democratización”. Puede argüirse que este concepto es menos arriesgado políticamente que los antes citados, en una etapa de visible erosión de la posición normativa de la UE y de “fatiga intervencionista” y de visiones más auto-críticas y circunspectas, en la propia Europa y en Occidente, respecto a los límites de la democratización desde el exterior.

Una UE fuerte y unida: la dimensión interna de la EGS

Credibilidad, capacidad, y unidad son los términos que resumen el planteamiento de la EGS en su dimensión interna. En un periodo de tensiones nacionalistas y de crisis existencial de la UE, el principal mensaje de la EGS es la relevancia de la Unión y de la actuación común. Se aboga explícitamente por una actuación “más integrada”, entre la dimensión externa e interna de la seguridad, y esta última alude al espacio de libertad, seguridad y justicia, fuera del alcance decisorio de la PESC y la PCSD. Tiene también una faceta institucional: supone situar a la Alta Representante y el SEAE “en el centro”, asegurando mayor coordinación y coherencia de la acción exterior. Además de los habitualmente díscolos Estados miembros, la EGS interpela a las “baronías” que en la Comisión cuentan con un mandato específico, y separado de la política exterior y de seguridad, pero son parte de la acción exterior de la UE, como comercio y desarrollo.

En segundo lugar, para ser creíble como actor global, no basta con el “poder simbólico” de la UE. Es necesario aumentar el gasto de defensa y mejorar el planeamiento común del mismo, con más y mejores medios militares, capacidades de inteligencia, vigilancia y reconocimiento –con acceso autónomo a satélites–, cumplir los compromisos sobre gasto en I+D de defensa, y promover una industria militar autónoma y sostenible.

En cuanto a capacidad de respuesta, la EGS demanda cambios en las tres “D” de la acción exterior: diplomacia, defensa, y política de desarrollo. En diplomacia, con el refuerzo de la dirección política de la Alta Representante y el SEAE; en defensa, además de lo ya indicado, en el despliegue e interoperabilidad de los *battlegroups*, y en las capacidades civiles para las misiones de la PCSD. En desarrollo, con instrumentos financieros más flexibles que permitan movilizar recursos para afrontar necesidades inmediatas –gestión de crisis, estabilización, control migratorio...–, sin someterse a requerimien-

tos técnicos y de programación propios de la ayuda externa. En parte, esto ya se hace con los fondos fiduciarios creados para responder a la crisis de refugiados. Pero es una práctica cuestionada por los defensores de la ayuda al desarrollo, al suponer un desvío de fondos al servicio de la política exterior y de seguridad.

En lo referido a defensa, todo ello habría de desarrollarse con una sub-estrategia específica de seguridad y defensa, que se presentó en noviembre de 2016. Este es, sin embargo, el ámbito en el que más incide la salida del Reino Unido. Puede alegarse que sin la contribución británica en cuanto a capacidades industriales, defensivas y de inteligencia, el objetivo de “autonomía estratégica” de la EGS es más difícil, y que la arquitectura europea de seguridad se torna aún más compleja. Pero por otro lado, el *Brexit* ayudará a adoptar acuerdos en defensa que supongan “más Europa”, en no pocas ocasiones obstaculizados por el Reino Unido y su compromiso con Estados Unidos (Arteaga 2017). La cooperación en defensa post-*Brexit*, por otro lado, no excluye la participación del Reino Unido. En gran medida, la política de defensa había pivotado sobre el eje franco-británico, y la cuestión ahora es si podrá avanzar a partir del eje franco-alemán, como ha ocurrido en materia económica y social. Ello dependerá de la asunción de un rol más activo en esta materia por parte de Alemania, superando los obstáculos políticos e ideacionales que aún existen en esta materia.

Reflexiones finales: la EGS y construcción de una nueva narrativa para la UE

Esta rápida revisión de la EGS muestra una estrategia menos “global” que la evaluación estratégica de 2015, y más centrada en una vecindad inestable y conflictiva. Puede inferirse que la UE, más consciente de sus limitaciones, delega en Estados Unidos los retos de seguridad más allá de su vecindad, y en particular en Asia. Esto podía tener cierta lógica con la estrategia Obama de *pivot* hacia Asia de 2012, y su previsible continuación si se producía una victoria de Hillary Clinton. Pero el triunfo de Trump hace que en no pocos aspectos la EGS ha nacido desactualizada y con serias carencias: Estados Unidos no es el socio que se esperaba –el TTIP queda descartado, y su compromiso con la OTAN está en cuestión–, y es un factor más de incertidumbre y de riesgo de conflicto en Asia. Como se señaló, ubicar a América Latina y

el Caribe en un “triángulo atlántico” con Estados Unidos tampoco parece viable o deseable, si es que lo era anteriormente, y el factor Trump deja a la UE sin estrategia para esta región, y aún más urgida de esa “autonomía estratégica” a la que se aspira.

Más relevante es quizás la escasa ambición y perspectiva de la EGS para hacer frente a una transición de poder y sus riesgos geopolíticos y de conflicto. Más allá de un poco imaginativo reajuste de las instituciones internacionales, no define una estrategia de cara a las potencias emergentes, que en la EGS apenas se mencionan. A China se le destina apenas un párrafo –y a la India aún menos– y son llamativos los silencios sobre los riesgos geopolíticos en el Mar de China o el Pacífico sudoriental, la visible ofensiva de China en América Latina o África, o la iniciativa de la “nueva ruta de la seda” *One belt, one road* (OBOR) cuya relevancia para la UE, tras la victoria de Trump y el abandono del TTIP, es aún mayor. La EGS parece ceder la gestión de esa compleja transición a los Estados miembros, sea en el plano bilateral o multilateral, o a Estados Unidos, en contradicción con sus aspiraciones de autonomía y unidad europea.

La EGS puede entenderse como un giro pragmático de la política exterior de la UE, más condicionada por imperativos geopolíticos, y con más influencia de actores cuya visión se define en términos de la clásica *realpolitik*. Ello supondrá costes elevados en cuanto a la identidad y la posición de la UE como actor normativo, y por lo tanto, su legitimidad, influencia y poder como actor “civil”. Invocar un “pragmatismo basado en principios” puede ser una hábil jugada discursiva, pero no elimina ese dilema. Si las respuestas se inclinan hacia el pragmatismo o un cálculo descarnado de poder, el capital simbólico y de legitimidad de la Unión –un activo clave en el poder y la influencia de una UE aún más civil que militar– sufrirá daños cuantiosos. Si Europa es más pragmática y realista, será menos Europa, u otra Europa distinta de la que definen los Tratados.

La EGS es en gran medida un ejercicio de poder discursivo en el que la UE trata de redefinir su identidad y legitimidad, y generar agencia mediante una suerte de “narrativa autobiográfica” en la que se da a sí misma un papel clave respecto a los Estados miembros y a la ciudadanía en tiempos de crisis existencial, de fuertes tendencias centrífugas, y de limitaciones derivadas de su construcción institucional. La EGS intentaría afirmar una UE más convencida y convincente de su propia existencia y relevancia para proporcionar

gobernanza y seguridad al mundo y a sí misma, conjurando sus fracturas internas: en su título, se opta por “una Europa fuerte” antes que “una Europa segura”, como titulaba la estrategia anterior. Según Mälksoo (2016), a través de la EGS la UE intenta conjurar la incertidumbre y hacer inteligible el mundo, pero con ello también expresa su *angst*, miedos e inquietudes: la ansiedad de permanecer unidos, de mantener la condición de actor, de ser relevante, de búsqueda de estatus y reconocimiento como interlocutor por otras potencias, y de responder a su última razón de ser: asegurar la paz en Europa como verdadera “comunidad de seguridad”, cuando ésta narrativa fundacional ya no puede darse por sentada.

Desde esta perspectiva, la EGS puede interpretarse como una nueva legitimación securitaria para la UE, que redefine o deja atrás la narrativa cosmopolita que la había caracterizado en el pasado y que permeaba la Estrategia de 2003. Ello ocurre en un escenario de amplia desafección ciudadana ante la crisis social y la erosión de los derechos económicos y sociales, la creciente inseguridad laboral y la incertidumbre ante el cambio socio-económico. La EGS sería parte de un proceso de transición más amplio, en el que las instituciones de la UE tratan de afirmar su identidad y su misma razón de ser frente a una ciudadanía y unos Estados miembros sometidos a presiones euroescépticas y nacionalistas desde la derecha y la extrema derecha de la respectiva arena política nacional. Un proceso en el que se dejaría atrás una UE cuya legitimidad –en tanto legitimidad de resultado, clave para una UE con serias carencias de legitimidad de origen– procedía primordialmente de su capacidad de proporcionar bienestar a su ciudadanía, y se afirma una UE cuya legitimidad dependería en mayor medida de su papel como proveedora de seguridad.

Bibliografía

- Arteaga, F. (2017). “European defence between the Global Strategy and its implementation”, *Real Instituto Elcano Working Paper 4/2017*, 16 de febrero.
- Biscop, S. (2016). “The EU Global Strategy: realpolitik with European characteristics”, *Security Policy Brief* n° 75, Egmont – The Royal Institute for International Relations.
- Consejo de la Unión Europea (2008). *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*. Bruselas: Consejo de la Unión Europea, S407/08, 11 de diciembre.

- Juncos, A. (2017). “Resilience as the new EU foreign policy paradigm: a pragmatist turn?” *European Security* vol. 16, nº 1, pp. 1-18.
- Kagan, R. (2003). *Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*. Madrid: Taurus
- Maalksö, M. (2016). “From the ESS to the EU Global Strategy: external policy, internal purpose”, *Contemporary Security Policy*, vol. 37, nº 3, pp. 374-388.
- Sanahuja, J. A. (2013). “Narrativas del multilateralismo: «efecto Rashomon» y cambio de poder”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 101, abril, pp. 27-54.
- Sanahuja, J. A. (2015). *La UE y CELAC: revitalización de una relación estratégica*. Hamburgo: Fundación EU-LAC
- Servicio Europeo de Acción Exterior (2015). *The European Union in a changing global environment. A more connected, contested and complex world*. Bruselas: SEAE, mayo.
- Tocci, N. (2016). “The making of the EU Global Strategy”, *Contemporary Security Policy*, vol. 37, nº 3, pp. 461-472.
- Unión Europea (2003). *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas, 12 de diciembre.
- Unión Europea (2016). *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*. Bruselas: Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), junio.
- Wagner, W. & Anholt, R. (2016). “Resilience as the EU Global Strategy’s new leitmotif: pragmatic, problematic or promising?”, *Contemporary Security Policy*, vol. 37, nº 3, pp. 414-430.

EL CAMBIO CLIMÁTICO COMO PROBLEMA DE SEGURIDAD NACIONAL: ALGUNAS CRÍTICAS

Nuria del Viso

Investigadora de FUHEM Ecosocial

Resumen

Estados, instituciones de seguridad y corporaciones han logrado apropiarse del debate del cambio climático, que ha quedado restringido a los estrechos márgenes de la seguridad nacional en el sentido más clásico, mientras se ignoran las causas, responsabilidades diferenciadas e impactos desiguales. El calentamiento global se presenta como peligro y “multiplicador de amenazas” que nos aboca a un mundo convulso. Las respuestas se reducen a la securitización a través de una “gestión de crisis” cortoplacista, una adaptación y resiliencia asentadas en supuestos injustos, la mercantilización de la crisis climática y de un tecnoptimismo ilimitado. En definitiva, se profundizan las brechas que separan a los privilegiados de los desposeídos.

Palabras clave:

Securitización, mercantilización, crisis socioecológica, injusticia ambiental, seguridad humana.

1. Un problema y un diagnóstico: cambio climático en el marco de la crisis ecosocial

El verano de 2017 ha estado plagado de fenómenos meteorológicos de una intensidad inusitada: lluvias tropicales, ciclones, huracanes, inundaciones y sequías. Junto a fenómenos meteorológicos como estos y el registro de temperaturas extremas, el calentamiento global se manifiesta con el cambio de los patrones de lluvia, y el deshielo de glaciares, polos y superficies heladas. En las últimas décadas se han multiplicado los fenómenos extremos y los procesos acumulativos. Esto muestra que el cambio climático ha dejado de

ser un fenómeno que afectará a las generaciones futuras para convertirse en una cuestión candente del presente. Ya hemos rebasado un aumento de temperaturas de 0,7°C desde la era preindustrial, y éstas podrían incrementarse entre 1,1°C y 6,4°C a lo largo del siglo XXI (IPCC, 2007). Aún se desconoce con certeza la escala de los impactos, que dependen tanto de las decisiones políticas como de la evolución del fenómeno – superación de umbrales de no retorno, bucles de retroalimentación, etc. Los efectos derivados entrañan un grave deterioro de los ecosistemas, reducción de la biodiversidad y las condiciones de habitabilidad de distintos territorios en virtud del aumento de las temperaturas, con importantes implicaciones sociales. Hasta ahora, las decisiones políticas han estado lejos de situarse a la altura de las circunstancias y han continuado *business as usual*, por lo que nos dirigimos hacia escenarios complejos, con aumentos de temperaturas de al menos +4,5°C.

Las causas de la desestabilización del clima apuntan a un sistema económico que necesita para sostenerse de una constante expansión y crecimiento, y un modelo energético basado en combustibles fósiles que hasta ahora lo ha permitido gracias a la disponibilidad de petróleo “barato”. En concreto, las raíces del fenómeno remiten a tres tipos de actividades económicas: a) la deforestación, el cambio de los usos del suelo y transformación de los campos en tierras de cultivo, drenaje de humedales y técnicas de cultivo erróneas, que liberan el carbono almacenado en bosques y suelos en forma de materia orgánica; b) las emisiones de CO₂, que representa el 56% de los gases de efecto invernadero; c) la emisión de GEI –como los gases fluorados– que no existen en la naturaleza, emanados de procesos industriales (Tanuro 2015:11).

La desestabilización del clima se relaciona directamente con un problema de saturación de la capacidad de absorción de la atmósfera. Los miembros del G20 son responsables del 75% de las emisiones globales de GEI. En definitiva, como afirma Naomi Klein (2015), todo el sistema productivo y nuestro estilo de vida conspira contra el clima.

Enfrentado a límites biofísicos y sociales insoslayables, el sistema económico pretende salir del atolladero aplicando más presión sobre los sistemas naturales y sociales. Los ecosistemas no son los únicos damnificados; también lo son las sociedades enfrentadas a un deterioro progresivo de las condiciones socioeconómicas, las desigualdades y nuevas formas de exclusión y expulsión materiales y simbólicas. Actualmente se consolidan formas económicas más extractivistas y mercantilizadoras, en un contexto

global de desposesión (Harvey, 2013) y fortalecimiento del peso económico y político de las corporaciones y el empleo de la fuerza por los estados. Todo ello agudiza las mismas condiciones que comprometen su continuidad.

Para comprender y abordar correctamente la crisis climática conviene situarla en un escenario holísticos como el descrito sintéticamente. Se trata de un contexto complejo en el que se cruzan neoliberalismo, militarismo y cambio climático que Christian Parenti (2017) denomina *convergencia catastrófica*. Cabría añadir la existencia de una crisis ecológica y social gravísima¹ y la inviabilidad del modelo energético fosilista en los próximos lustros debido al pico del petróleo, al que seguirá el pico del resto de combustibles fósiles y numerosos materiales.² Todo ello genera una crisis profunda y multidimensional que desde la ecología política se califican de *crisis civilizatoria*.

En este marco, ¿qué supone la irrupción de un fenómeno complejo, multidimensional como el cambio climático? ¿Cómo leen este fenómeno los gobiernos e instituciones de seguridad?

Un escenario catastrófico

El fin de la Guerra Fría pareció abrir la posibilidad de un futuro de paz y desarme en el que por fin fuera posible cambiar los fusiles por azadas. En esta etapa se fraguó la firma del Protocolo de Kioto, suscrito por la comunidad internacional en 1997. Aunque contenía objetivos muy modestos (reducción de emisiones del 5% con respecto a los niveles de 1990 entre 2008 y 2012) y limitaciones como la mercantilización de las emisiones de carbono, llevaba impreso el espíritu del multilateralismo y la corresponsabilidad común, aunque diferenciada, de responsabilidades, con compromisos de obligado cumplimiento. Esta ventana de oportunidad se fue cerrando a finales de los 90, a medida que se endurecían las visiones en política exterior y seguridad hacia enfoques realistas, intervencionistas y reticentes al multilateralismo.

1 Ya se han superado tres de los nueve umbrales ecológicos identificados por los expertos: saturación de CO₂, declive de la biodiversidad, y la interferencia humana en el ciclo de nitrógeno de los suelos. De los seis restantes (acidificación de los océanos, vertido de fósforo al mar, concentración de ozono estratosférico, disponibilidad de agua dulce, cambio de usos del suelo a tierras de cultivo y contaminación química) varias categorías se acercan rápidamente al umbral de sostenibilidad. Estos nueve límites son interdependientes; la degradación de uno afecta a la salud del resto.

2 Para ampliar esta cuestión pueden consultarse los trabajos de Antonio Turiel, Pedro Prieto y Antonio y Alicia Valero.

A finales de la década se produjo la intervención de la OTAN en los Balcanes, mientras tomaba forma en EEUU un grupo de signo neoconservador, el Proyecto para un Nuevo Siglo Americano. Estas amenazas han ido tomando cuerpo sucesivamente en forma de estados fallidos, terrorismo y ahora cambio climático. La llegada de George W. Bush a la Casa Blanca y los atentados del 11S les proporcionó la ocasión para materializar sus ideas a través de la “guerra contra el terrorismo”. En 2001 se produjo la intervención militar en Afganistán y en 2003 en Iraq, a las que siguieron otras. La oposición de la opinión pública al despliegue de tropas favoreció en la presidencia de Obama las operaciones encubiertas, con asesinatos selectivos en países periféricos, y la intensificación de la vigilancia de las comunicaciones a escala mundial. Las últimas elecciones en EEUU han dado la victoria a Donald Trump, con un discurso de repliegue interior y el programa America First, aunque recientes desarrollos en política exterior –aumento de tropas en Afganistán– no confirma tal aislacionismo.

Estas tendencias y la prioridad absoluta de la lucha antiterrorista a partir de 2001 redujo a la irrelevancia la acción multilateral en materia de cambio climático en favor del poder e intereses de los estados. Después de Kioto, el sistema de cumbres auspiciado por la ONU se ha deslizado hacia la falta de compromiso y la voluntariedad de las medidas. Además, el ascenso de enfoques realistas ha enfatizado la inadecuación de escalas entre el problema y los instrumentos con los que se pretende tratar. El cambio climático es un problema de naturaleza global que se manifiesta localmente en términos sociales en forma de pérdida de hábitats, problemas de acceso a alimentos y agua potable, enfermedades e dificultades para mantener los medios de subsistencia. Sin embargo, la revalorización de políticas estatocéntricas minó el multilateralismo capaz de aplicar políticas pluriescalares, y especialmente las de ámbito global. También se desvió la atención de los programas locales en marcha. En contraste, las medidas emprendidas desde los estados atienden primordialmente a intereses nacionales con instrumentos nacionales. Por otro lado, se consolidó el uso de mecanismos supranacionales solamente desde una visión mercantilizadora, como en el caso del mercado de carbono.

2. Una respuesta: securitización mercantilizada del cambio climático

Las condiciones para una interpretación del calentamiento global en clave securitaria estaban servidas cuando a principios de este siglo comenzó a

concebirse este fenómeno como amenaza que debía ser tratada por ejércitos y corporaciones.

Securitización

La securitización³ del cambio climático se gestó a principios del siglo XXI. Documentos de instituciones internacionales y organismos de diferentes países de la OCDE comenzaron a definir la desestabilización climática como un “multiplicador de amenazas”. Primeramente apareció en el informe del Grupo de Alto Nivel de Expertos de la ONU sobre las amenazas, desafíos y cambios (2004:15). Pero fue sobre todo a partir de 2007-2008, precisamente cuando declinaba la fiebre antiterrorista post 11S, cuando desde organismos de política exterior y seguridad de ambas orillas del Atlántico se empezó a enmarcar el calentamiento global como amenaza a la seguridad. Uno de estos documentos es *Age of Consequences: The Foreign Policy and National Security Implications of Global Climate Change*, elaborado en 2007 por dos influyentes think tanks de EEUU. En 2008 se publicó un documento conjunto del Alto Representante de Política Exterior y Política de Seguridad de la UE y la Comisión de Relaciones Exteriores, titulado *Climate Change and International Security*, que evaluaba las posibles implicaciones de seguridad del cambio climático. En términos similares se expresaba la Estrategia Europea de Seguridad –o Informe Solana– de 2003 y en su revisión de 2008.

Estos documentos coinciden en presentar el fenómeno como factor que agravará tensiones derivadas de la pobreza, la crisis ambiental, los conflictos por recursos, la inestabilidad política y las fricciones sociales y nos aboca inexorablemente a un mundo desordenado, inestable, plagado de conflictos.

Los textos mencionados focalizan la inseguridad en los puntos más vulnerables del planeta –los países empobrecidos del Sur global–, que se convierten en zonas peligrosas que amenazan la seguridad global. Esta pirueta argumental desplaza la atención a los efectos –la amenaza de un mundo convulso– en lugar de abordar las causas del fenómeno –el modelo productivo–; logran así eludir o difuminar la responsabilidad del Norte y transferirlo, al menos en parte, al Sur global. Por otro lado, problematiza –y prácticamente criminaliza– la pobreza, el maldesarrollo, las crisis políticas, los conflictos

3 El concepto de *securitización* hace referencia a aquellos procesos en los que se aborda con medidas de seguridad y por medios militares procesos y problemas de otra naturaleza, básicamente política.

y los movimientos de personas (Font y Ortega, 2012:167). Ejércitos e instituciones de seguridad se autoproclaman gestores del problema.⁴

Informes sucesivos de EEUU, Reino Unido y otros países⁵ contribuyeron a afianzar estos supuestos con los que se fue fabricando la idea de gestión de crisis como respuesta al cambio climático, ignorando las vulnerabilidades a largo plazo (Mosaddeq Ahmed, Hayes y Buxton, 2017). Esta visión converge con los intereses corporativos y convierte el riesgo en oportunidad. Claro está que los estados deben prepararse para afrontar emergencias y catástrofes, pero no a costa de la militarización y la especulación. En palabras de Michael Dillon, profesor de la Universidad de Lancaster, «El riesgo ordinario es algo que debería evitarse en las políticas de seguridad porque se asocia al peligro. Pero el riesgo no es solamente una ocasión de peligro; es también una ocasión para lucrarse» (citado en Mosaddeq Ahmed, Hayes y Buxton, 2017:135).

La fabricación de un imaginario catastrófico en torno a la crisis del clima puede generar miedo, impotencia, y potencialmente, desesperanza y desmovilización social; crea así condiciones favorables para que la gente ceda voluntariamente derechos y libertades a cambio de seguridad. Este enfoque ofrece, sin embargo, una visión de la ciudadanía desempoderada, inerte y “desarmada” que concuerda con el clima de la anomia social que el neoliberalismo se ha esforzado en cultivar. Pese a sus esfuerzos y altibajos, aún se mantienen alrededor del mundo múltiples manifestaciones y mecanismos de la sociedad civil organizada para hacer frente a los desastres con bastante éxito. Tales instrumentos se basan precisamente en sus lazos y articulación social, como muestran estudios recientes (Baldwin y King 2017) y numerosas experiencias. Un ejemplo es la Comisión Huairou, una

4 Hayes muestra cómo después de que el Grupo II del IPCC publicara su informe sobre «Impactos, adaptación y vulnerabilidad» (AR5) en 2014, enfocado en la seguridad y defensa nacional frente a conflictos climáticos, el Governor’s Military Affairs Coordinating Committee (GMACC) en su “traducción” del informe apareció una línea que no figuraba en el informe original que aseguraba que las amenazas descritas «afectaban directamente... al ejército» (Hayes, 2017:77).

5 Entre otros, el Informe Stern (Gobierno del Reino Unido, 2006); *Quadrennial Defense Review*, del Departamento de Defensa en 2010; *Global Trends 2025: A Transformed World*, publicado por la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI, por sus siglas en inglés) y el Consejo Nacional de Inteligencia (NIC, por sus siglas en inglés) en 2008; *The Impact of Climate Change to 2030* (2009), *Global Water Security* (2012), y *Natural Resources in 2020, 2030, and 2040: Implications for the United States* (2013), todos ellos de las agencias de inteligencia DNI y del NIC; Estrategia Nacional de Inteligencia de EEUU (CIA, 2014).

organización formada por movimientos de mujeres de todo el mundo que ha recopilado una caja de herramientas diseñadas por comunidades rurales y urbanas a partir de experiencias reales para fortalecer y reducir la vulnerabilidad ante catástrofes (Mosaddeq Ahmed, Hayes y Buxton 2017:143). Entonces, ¿la seguridad de quién pretende garantizar la respuesta militarizada al cambio climático?

Mercantilización

La creciente *securitización* de la desestabilización climática y el ascenso del papel de los ejércitos e instituciones de seguridad han corrido paralelas a la implicación de las grandes corporaciones como agentes relevantes tanto por la confluencia de intereses con los estados (y sus ejércitos) como en calidad de suministradores de soluciones técnicas en la gestión *securitizada* de la crisis.

Estos procesos fueron analizados en *La doctrina del shock* por Naomi Klein (2012), quien sintetizaba la tendencia de ciertos estados a responder militarmente a los desastres, lo que preparaba el terreno la intervención de las corporaciones y para realizar cambios estructurales en beneficio propio. Así ocurrió en la reconstrucción de Irak después de la invasión extranjera en 2003, en el tsunami que afectó a Asia en 2004 y en la gestión del huracán Katrina en 2005 (Mosaddeq Ahmend, Hayes y Buxton, 2017:131).

Para sectores como el de seguros y el de seguridad el cambio climático no puede suponer un escenario de negocio más optimista. Las políticas *securitizadoras* han conducido a la aparición, junto a las empresas de seguridad tradicionales toda una generación de nuevas compañías que cubren todos los aspectos de la seguridad: servicios de vigilancia y control, cuerpos paramilitares como Blackwater, equipos y personal de seguridad fronteriza, construcción y gestión de instalaciones de reclusión privadas, consultoría antiterrorista, logística militar y policial, planificación, entrenamiento y personal de seguridad, entre otras funciones (Parenti, 2017). De hecho, desde 2008 la industria de la seguridad ha crecido un 5% anual, a pesar de la crisis económica y la recesión mundial.

En este contexto, tres sectores de negocio resulta clave: alimentación, agua y energía. La desestabilización del clima se ha asociado a proyecciones de esca-

sez de recursos básicos como estos, lo que abre la vía a nuevos nichos de negocio: la “agricultura inteligente”,⁶ los derechos sobre el agua y los negocios en torno a la energía, que implica continuar la extracción de combustibles fósiles por técnicas no convencionales aún más contaminantes y peligrosas, como el *fracking* o las arenas bituminosas, junto al desarrollo de nuevos combustibles –los llamados biocombustibles–, que bajo su apariencia ecológica presentan serias repercusiones negativas como alimentar el acaparamiento de tierras en países del Sur. Frente a estas respuestas, grupos de la sociedad civil organizada de todo el mundo experimentan respuestas alternativas en clave social.

La resistencia de estados y corporaciones a afrontar la reducción de emisiones de GEI la mercantilización de la gestión de la crisis del clima abre la vía a todo tipo de proyectos basados en un tecnooptimismo ilimitado y a grandes campañas de marketing verde. Uno de los ámbitos que está recibiendo más atención es la geoingeniería. Esta tecnología consiste en lanzar millones de partículas a la estratosfera que actúen de parasoles, y así reducir el calentamiento del planeta, a su parecer, una alternativa más sensata que limitar o erradicar el uso de hidrocarburos. Por otro lado, hoy se presentan como panacea toda una serie de soluciones técnicas “verdes”. No solo se reverdecen petroleras y eléctricas, sino también ejércitos, aprovechando la ocasión para fortalecer sus presupuestos y protagonismo. Un gráfico ejemplo de este lavado verde es la adquisición por parte del ejército de EEUU de balas “verdes”, con menos cantidad de plomo para favorecer el medio ambiente, aunque no se ha reducido su capacidad letal (Akkerman, 2017:203).

Fronteras infranqueables

Una de las cuestiones que más atención ha recibido en relación al cambio climático y donde se cruzan tanto las tendencias de *securitización* como las de mercantilización son los potenciales desplazamientos masivos a causa del deterioro climático.

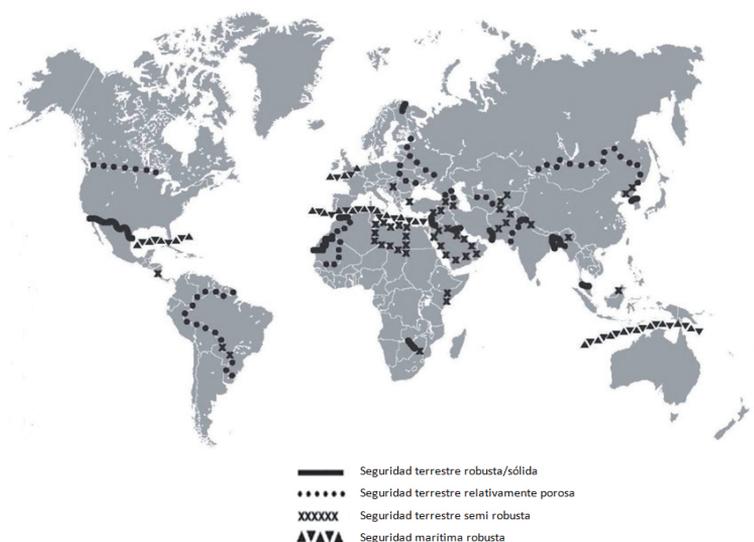
6 La agricultura climáticamente inteligente (CSA, por sus siglas en inglés) pretende reorientar los sistemas agrícolas para apoyar el desarrollo y garantizar la seguridad alimentaria en el contexto de un clima cambiante. La agricultura climáticamente inteligente persigue tres objetivos: el aumento sostenible de la productividad y los ingresos agrícolas, la adaptación y la creación de resiliencia ante el cambio climático y la reducción y/o absorción de gases de efecto invernadero, en la medida de lo posible. Fuente: FAO. <http://www.fao.org/climate-smart-agriculture/es/>

La presentación de este fenómeno como nueva amenaza actúa como velo que oculta las verdaderas causas de la inseguridad contemporánea, entre ellas, el mínimo compromiso de los estados para negociar en cumbres multilaterales limitaciones vinculantes de emisiones de GEI que, junto a otras dinámicas autoritarias en marcha.

La hipótesis de fondo es que los desplazamientos exacerbarán los problemas de pobreza y escasez en los países en desarrollo, lo que conducirá a un aumento de la conflictividad y de la presión migratoria, que en último término deben pagar los países del Norte.

Si bien en los primeros años, a fines del siglo XX, las operaciones de los estados de la UE eran básicamente de rescate, el endurecimiento de la legislación ha hecho bascular el objetivo para impedir la llegada de desplazados al territorio europeo o, en su caso, su internamiento o rápida devolución. La respuesta desde el Norte es *securitización* de la política de migración; militarización de las fronteras; y externalización de su gestión a terceros países, México en el caso de EEUU, y los países del norte de África y Sahel en el de Europa.

En este mapa se muestran las 54 vallas fronterizas fortificadas que existen actualmente en el mundo. Entre ellas, las de Ceuta y Melilla figuran entre las más inexpugnables del planeta.



MAPA DE LAS 54 VALLAS DE SEGURIDAD FRONTERIZA EN EL MUNDO

Fuente: Cambio Climático S.A. p. 163 (Dibujado por April Humble)

La externalización de fronteras convierte hoy amplias franjas del mundo en limbos donde los derechos quedan en suspenso. Mientras existan fronteras fortificadas, serán banco de pruebas para nuevos instrumentos de vigilancia y control. Sin embargo, el cierre de fronteras no opera igual para todos: son porosas para las elites y cupos de mano de obra barata, pero casi infranqueables para el resto. Fortificar las fronteras tampoco sufre de constricciones presupuestarias, como otras partidas estatales, y representa un negocio pujante para muchas empresas de equipamiento, servicios de vigilancia y control, personal, pero también para estados periféricos y ONG locales e internacionales (Andersson, 2014).

El cierre de fronteras profundiza las divisiones Norte/Sur y criminaliza los desplazamientos. Además, individualiza el problema y hace recaer la responsabilidad en quienes se desplazan, no las políticas del Norte global (Hayes, Wright y Humble, 2017). La actuación de la UE en su frontera exterior ofrece pistas preocupantes sobre las tendencias en marcha que podrían agudizarse en condiciones difíciles de presión como el cambio climático.

No solo es *securitizado* el perímetro exterior; los mismos supuestos se aplican dentro. Somos testigos de la expansión de la seguridad interna y externa alrededor del mundo por la desaparición de los límites tradicionales entre la seguridad y la defensa, el endurecimiento de las leyes de control social y represión de la resistencia, mientras la vigilancia masiva alcanza nuevas cotas gracias a las tecnologías de la información y «el Big data para intentar predecir futuras amenazas, ya sean ataques terroristas, disturbios por el precio de los alimentos o levantamientos populares» (Hayes, 2017:79).

Hayes, Wright y Humble (2017) sintetizan la situación con estas palabras:

Las fronteras nacionales se están extendiendo hacia dentro y hacia fuera de manera simultánea. Hacia dentro, con el desarrollo de las evaluaciones de perfil biométricas, los registros de población y los sistemas de evaluación de perfiles de riesgo, y a través de la operatividad con sistemas policiales locales como comprobación de huellas dactilares móviles. Hacia fuera, con la creación de zonas fronterizas externas que permiten a los estados imponer vigilancia y control en territorios que no son los suyos (Hayes, Wright y Humble, 2017: 165).

3. Algunas críticas

La idea del cambio climático como amenaza y espita de conflictos que aboca a un mundo desordenado e inestable resulta funcional a estados y corporaciones para legitimar su estrategia e intereses y rentabilizar el desastre. Sin embargo, presenta una serie de limitaciones conceptuales que merecen una reflexión crítica, como examino a continuación.

Implicaciones peligrosas

El concepto de seguridad que apuntala el marco de la *securitización* presenta serias limitaciones porque se concibe en términos clásicos y restrictivos que remiten a la seguridad armada, el orden público y la seguridad administrada por el Estado. Este enfoque ignora interpretaciones más recientes y multidimensionales de la seguridad como la noción de seguridad humana introducida por la ONU en 1994. Se entiende como la capacidad de las personas de cubrir sus necesidades, desarrollar sus potenciales y llevar adelante una vida digna (Pérez de Armiño y Areizaga, 2000).⁷

El enfoque *securitario* plantea, además, el cambio climático como un fenómeno cuya responsabilidad aparentemente es de todos y afecta a todos por igual. Sin embargo existen enormes diferencias tanto de responsabilidad como de vulnerabilidad. De hecho, se establece una relación inversa entre responsabilidad y vulnerabilidad: aquellos más responsables son los menos vulnerables –al menos en una primera fase del cambio climático–, y los que tienen una menor responsabilidad histórica en la emisión de GEI –los países y sectores empobrecidos– son los que están ya acusando los primeros impactos. Así, en el cambio climático hay ganadores y perdedores.

Aunque se invoca la crisis climática como generadora de conflicto, precisamente se está planteando en esos términos, como un conflicto de carácter socioecológico y político, un caso de injusticia climática, en el que, dentro de lo que el Papa Francisco I ha denominado la “cultura del descarte”, se están consolidando dos categorías de personas: los que están a salvo y los que están expuestos a la desestabilización del clima; esto es, privilegiados y desposeídos.

7 Un análisis de las concepciones de la seguridad se encuentra en T. Font y P. Ortega, 2012.

Las respuestas en clave *securitaria*, de seguir adelante, no sólo no resolverán la crisis climática, sino que con gran probabilidad la agravará. Contamos con numerosos ejemplos que muestran que aplicar soluciones militares a problemas multidimensionales no sirve para resolverlos. Y las recetas que se ofrecen para enfrentar el cambio climático van en la misma dirección.

Nociones problemáticas

El discurso en torno a la crisis del clima está cruzado por ideas, interpretaciones y vinculaciones entre conceptos que carecen de base científica y resultan, como mínimo, cuestionables. Veamos algunos de ellos.

Crecimiento demográfico y escasez como causa y consecuencia de la crisis del clima

Existe una corriente bien asentada que presenta el crecimiento demográfico elevado como elemento que *causa* el cambio climático. El aumento de población puede considerarse, en todo caso, un parámetro más en el proceso de desestabilización del clima, pero nunca una causa (Tanuro 2015:38-39). Se trata de una interpretación interesada porque en manos de los estados del Norte se convierte en un arma arrojada contra los países del Sur global y les traspaşa injustamente parte de la responsabilidad por la generación del problema.

La segunda noción es la escasez, que se vincula repetidamente en las proyecciones del cambio climático de cualquier signo a la generación de conflictos de forma directa e inexorable. Los estudios de paz y conflictos han mostrado la multidimensionalidad de los factores que causan conflictos armados, con interacciones y escaladas difíciles de predeterminedar. Resulta atípico que un solo factor genere de forma directa un conflicto armado, y eso aplica también a la escasez. Es más, países con abundancia de recursos han sufrido conflictos cruentos, mientras que otros que carecen de ellos y viven de forma austera han permanecido libres de hostilidades. Por ello, establecer un vínculo directo entre escasez y conflicto convendría ser repensado. El académico Simon Dalby ha señalado que muchas de las proyecciones militares que presentan la escasez como generador de conflictos no se basan en ninguna evidencia de la investigación social (citado en Hayes 2017:78). Conviene recordar que cómo se gestiona la abundancia o la escasez, quién participa y qué se decide son decisiones políticas, y son ellas las que pueden

crear condiciones para una vida digna, o no. Por tanto, ni la abundancia ni la escasez pueden considerarse por sí mismas generadoras ni de prosperidad ni de conflicto. Como señala Hayes (2017:78), «la mayoría de los estudiosos sostienen que el fracaso de la gobernabilidad y la política son y seguirán siendo causas mucho más importantes de conflicto que el cambio climático».

Adaptación y resiliencia selectivas como respuestas al calentamiento global

La principal respuesta al cambio climático formulada por los decisores políticos ha sido la adaptación y la resiliencia. Se trata de dos pilares conceptuales en la gestión securitizada de la crisis climática plenamente asentados en los discursos políticos de todo signo. Presentan, sin embargo, implicaciones de injusticia ambiental que merecen ser reexaminadas. Seguiré en este análisis crítico a Parenti (2017) y Buxton y Hayes (2017).

La retórica de la adaptación resulta problemática porque sugiere que la gente, por no hablar del resto de especies del planeta, debe “adaptarse” al calentamiento del planeta, en lugar de argumentar que son las estructuras de poder y los procesos que generan la crisis climática los que deben cambiar (Buxton y Hayes, 2017); traslada así la responsabilidad de realizar los cambios a las comunidades consideradas vulnerables, en lugar de enfocarse en los cambios estructurales necesarios (Hayes, 2017:85-86). El lenguaje de la adaptación favorece el consentimiento y la falta de resistencia, elemento que precisamente ha contribuido al agravamiento del cambio climático.

Para aquellos con más responsabilidad en la desestabilización del clima, la adaptación se utiliza incluso como una razón para no adoptar medidas eficaces contra las causas del cambio climático, ya que resulta más barato adaptarse o “arreglarlo” a través de la geoingeniería, por ejemplo, que tratar de evitarlo (Hayes, 2017).

No cabe duda que los estados deben adaptarse a las nuevas condiciones climáticas, pero no a costa de situar en primer plano los intereses de estados, sus agencias de seguridad y corporaciones. Presentar la adaptación como algo novedoso resulta sorprendente cuando es precisamente lo que han estado haciendo la sociedad civil organizada de todo el mundo desde tiempos inmemoriales para hacer frente a cambios como las variaciones climáticas (Buxton y Hayes, 2017:287). La adaptación a escala local se ve, de hecho,

minada por el comportamiento de estados y corporaciones, cuya actuación a menudo profundiza las desigualdades y la injusticia climática a escala local, como muestran centenares de conflictos socioecológicos en todo el mundo.

El concepto de resiliencia, tomado de los movimientos sociales y reinterpretado convenientemente al lenguaje *securitario*, presenta limitaciones similares al concepto de adaptación porque traslada el foco de las causas a los efectos, y de quienes tienen mayor responsabilidad a los que tienen menos. La resiliencia así redefinida invita más al asentimiento que a la resistencia a las causas del problema. «La verdadera resiliencia es la resistencia», afirma Hayes (2017: 86), porque «en parte, la razón por la que nos enfrentamos a una crisis climática se debe a la resiliencia de un sistema económico capitalista global» (Hayes 2017:89). Si bien el concepto de resiliencia resulta muy útil como herramienta teórica y práctica, no debería convertirse en una coartada al inmovilismo y una justificación para las desigualdades. Una verdadera resiliencia pasa por fortalecer los lazos comunitarios, autogestionados y/o con apoyo del Estado.

Resulta importante desentrañar las implicaciones de estos conceptos porque en ellos se basan los supuestos del cambio climático que se están transmitiendo a la ciudadanía, «colonizando imaginarios» (Hayes 2017:89) del futuro y secuestrando cómo pensamos y actuamos en el presente.

Conclusiones

La desestabilización climática es reflejo de una enfermedad más grave, una profunda crisis ecológica y social. Sin duda el calentamiento global resulta un desafío y una amenaza potencial para el planeta y los seres que lo habitan, pero no un desastre, al menos, de antemano; no sin intentar reconducirlo. Aunque la crisis multidimensional y multinivel que supone el cambio climático ya no se puede evitar, la catástrofe sí. Ello depende de con qué supuestos e ideas lo encaremos y qué tipo de soluciones construyamos. Serán esas medidas las que suavicen las condiciones o aticen el fuego. La “convergencia catastrófica” de factores aludida por Parenti apunta a esta confluencia particular de interpretaciones, procesos, políticas y prácticas en la época contemporánea: *securitización*, militarización y neoliberalismo y su arsenal ideológico, que, de seguir adelante, auguran una “tormenta perfecta” para las próximas décadas.

La securitización se ha encontrado con las concepciones de la seguridad más estrechas y militaristas. Un relanzamiento del realismo en política exterior junto a políticas neoliberales ha propiciado un desajuste de escalas a la hora de enfrentar el cambio climático, al torpedear los procesos multilaterales e ignorar los procesos locales desde el ámbito de los estados, mientras se ha centrado la atención en la actuación a escala estatal para tratar un problema global. Estas son las verdaderas amenazas a la seguridad global.

Redirigir estas amenazas implica afrontar de inmediato y con firmeza las causas del cambio climático: frenar las emisiones de GEI; adoptar un concepto amplio de la seguridad, más allá de la seguridad del Estado y del orden público enfocado en la seguridad de las personas y los colectivos, en línea con las ideas de seguridad humana; apoyar la articulación social, base de la verdadera resiliencia ante desastres; reenfocar la conceptualización del cambio climático y expandir sus términos más allá de la consideración de un problema científico-técnico a su naturaleza social, política, económica, cultural... y desde ahí situarlo en la arena pública para animar un debate sobre sus implicaciones y posibles vías de salida. Es imperativo recuperar el debate del cambio climático desde la ciudadanía; solo así podrán construirse respuestas colectivas con criterios de justicia.

Bibliografía

- Andersson, Ruben (2014). *Illegality Inc.* Oakland: University of California Press.
- Baldwin, Cathy y Robin King (2017) *What about the people? The socially sustainable, resilient community and urban development.* Informe. Oxford: Oxford Brookes University. <http://be.brookes.ac.uk/research/iag/resources/what-about-the-people.pdf>
- Buxton, Nick y Ben Hayes (2017). “Conclusiones: lograr seguridad en un mundo en cambio climático”. En *Cambio climático S.A.*, editado por Nick Buxton y Ben Hayes, 151-174. Madrid: FUHEM Ecosocial.
- Campbell *et al.* (2007). *Age of Consequences: The Foreign Policy and National Security Implications of Global Climate Change.* Washington D.C.: CNA; GACGC.

- Consejo Europeo (2003). *Informe sobre la aplicación de la Estrategia europea de seguridad: ofrecer seguridad en un mundo en evolución*. Bruselas: UE.
- Consejo Europeo (2003). *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad*. Bruselas: UE.
- Font, Tica y Pere Ortega. “Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana”. Papeles de relaciones ecosociales y cambio global, nº 119 (otoño 2012): 161-172. http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/revista_papeles/119/Seguridad_nacional_multidimensional_humana_T._Font_y_P._Ortega.pdf
- Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio (2004). *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*. Nueva York: ONU.
- Harvey, David (2013). *Ciudades rebeldes*. Madrid: Akal.
- Hayes, Ben, Steve Wright y April Humble (2017). “De la protección a los refugiados a la exclusión militarizada: ¿qué futuro existe para los «refugiados climáticos»?”. En *Cambio climático S.A.*, editado por Nick Buxton y Ben Hayes, 151-174. Madrid: FUHEM Ecosocial.
- Hayes, Ben (2017). “Colonizar el futuro: cambio climático y estrategias de seguridad internacional”. En *Cambio climático S.A.*, editado por Nick Buxton y Ben Hayes, 151-174. Madrid: FUHEM Ecosocial.
- Klein, Naomi (2012). *La doctrina del shock: El auge del capitalismo del desastre*. Barcelona: Planeta.
- Klein, Naomi (2015). *Esto lo cambia todo*. Barcelona: Paidós ibérica.
- Mosaddeq Ahmed, Nafeez, Ben Hayes y Nick Buxton (2017). “Un estado de excepción permanente: contingencias civiles, gestión del riesgo y derechos humanos”. En *Cambio climático S.A.*, editado por Nick Buxton y Ben Hayes, 151-174. Madrid: FUHEM Ecosocial.
- Pachauri, R.K. and Reisinger, A. (Eds.) (2007).; IPCC. *Fourth Assessment Report*. Ginebra: Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC).
- Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC) (2014). *Quinto Informe de Evaluación (AR5)*. Impactos, adaptación y vulnerabilidad del cambio climático. Ginebra: IPCC.

- Parenti, Christian (2017). “La convergencia catastrófica: militarismo, neoliberalismo y cambio climático”. En *Cambio climático S.A.*, editado por Nick Buxton y Ben Hayes, 151-174. Madrid: FUHEM Ecosocial.
- Pérez de Armiño, Karlos y Marta Areizaga, (2000) “Seguridad humana”. En *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Hegoa, s/f. <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/204>
- PNUD (1994). *Nuevas dimensiones de la seguridad humana*. Informe. Nueva York: ONU. https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/8dac83db-6da7-4d63-9d61-bc641d065d31.pdf
- Tanuro, Daniel (2015). *Cambio climático y alternativa ecosocialista*. Barcelona: Sylone.

RESPUESTAS DE LA POLICÍA A LOS RETOS DE LA SEGURIDAD: ESTRATEGIAS, ALIANZAS Y TECNOLOGÍAS

Diego Torrente Robles

Profesor titular de universidad – Dep de Sociología y Análisis de las Organizaciones
Universidad de Barcelona

Resumen

El presente capítulo analiza las grandes respuestas de los cuerpos policiales españoles ante los retos actuales de la seguridad y los factores que los explican. En primer lugar, se hace un repaso de los condicionantes de las políticas policiales. En segundo lugar, se comentan algunos de los cambios recientes en el entorno de los cuerpos policiales y en los problemas de seguridad. Después, se explican tres macro-tendencias en las estrategias policiales y se analiza su lógica con respecto a los cambios en el entorno. En primer lugar está la tendencia hacia planteamientos estratégicos eclécticos, centrados en la especialización, las alianzas con grupos sociales y el uso de las nuevas tecnologías. El propósito común es mejorar la capacidad de inteligencia de la Policía. En segundo lugar, el texto profundiza en la tendencia a mantener y fomentar colaboraciones y alianzas con diferentes organizaciones y grupos públicos, privados y del sector terciario. En tercer lugar, se introducen diferentes tecnologías policiales y el rol de las TIC ante las nuevas necesidades y demandas de seguridad. La metodología del capítulo está basada en una revisión de la literatura internacional reciente, la aportación de datos estadísticos policiales, la revisión de los planes estratégicos de diferentes cuerpos y los resultados de un proyecto de investigación del *Plan Nacional de la Ciencia*, dirigido por el autor sobre la percepción de esos cambios por los mandos policiales.¹

Palabras clave:

Policía, políticas de seguridad, estrategia, alianzas, tecnología.

1 Proyecto: “Necesidades y demandas ciudadanas a la Policía: Análisis comparado de la denuncia entre España y Europa”. Dirigido por Diego Torrente. Equipo investigador: Pedro Gallo (UB), Oscar Jaime (UPNA), Cristina Rechea (UCLM), y Juli Sabaté (UB). *Plan Nacional de la Ciencia*, convocatoria 2012-14.

En lo que llevamos de siglo, cambios significativos se han producido en las formas de gestión de diferentes instituciones del Estado (Van Kersbergen y Van Warden 2004). El origen profundo son las transformaciones que se producen en las sociedades globales. Los cambios socioeconómicos y políticos generan nuevas demandas, que se trasladan a las instituciones y administraciones públicas (Jar, 1999). Para responder a ellas, estas administraciones tienen que reformar su estructura, funcionamiento y sistema de relaciones. La Policía no es una excepción. Más bien al contrario: es una de las instituciones que más está cambiando, precisamente por su sobreexposición al entorno social. Hay varios estudios que demuestran que las Policías europeas registran transformaciones importantes (van Sluis *et al.* 2011; Loveday 2005; Terpstra y Fyfe 2014). Los cuerpos policiales españoles también han hecho, en estos últimos años, varias reformas en su estructura y sus estrategias.² Estos cambios son más o menos conocidos, pero a menudo no lo son tanto las fuerzas que los empujan. Este artículo quiere contribuir en este sentido.

1. Condicionantes de las respuestas policiales

Las organizaciones policiales son sistemas abiertos (Scott 1981). Eso significa que su estructura y funcionamiento están condicionados por el entorno que les rodea (Lawrence y Lorsch 1967; Thompson 1967; Galbraith 1974).

2 Coincidiendo con el cambio de siglo, el Cuerpo Nacional de Policía reforma su estructura, definida a finales de los ochenta, asumiendo una orientación de policía comunitaria que, a la vez, se sustituye en 2005 (R. D. 1449/2000; R. D. 591/1987; L. O. 2/1986). En 2013, en un contexto de crisis económica, hay otra reestructuración hacia un modelo más basado en la inteligencia, la cooperación internacional y más atención a los delitos tecnológicos (Orden 28/2013; Real Decreto 400/2012). La Guardia Civil inicia un camino hacia la especialización y proyección exterior a mitades de los ochenta. En 2013, Orden 422/2013 recoge en un texto las reformas modernizadoras acumuladas desde la década anterior. Se apuesta por la especialización, la inteligencia y la lucha contra la delincuencia organizada (Coisidó 2012; Congreso de los Diputados 2012). Mossos d'Esquadra crea en 2002 una estructura de unidades centrales, orientadas hacia la delincuencia organizada (Decreto 19/2002; Ley 4/2003). En paralelo, las diferentes Policías iban presentando planes estratégicos, evidenciando una tendencia a la racionalización y a un cambio en los estilos de gestión. No obstante, hay diferencias. El Plan Estratégico del CNP para el periodo 2013-2016 subraya la modernización tecnológica. Mientras, el Plan Horizonte 2016 de la Ertzaintza, dentro del marco del fin del terrorismo de ETA, persigue la normalización de las relaciones con la comunidad en Euskadi (Ertzaintza 2012; Ley 15/2012).

Este entorno es político, económico, social, tecnológico, legal y delictivo (Arjan van den Born *et al.* 2013). Los estudios señalan que los cambios sociales, por encima de los políticos y legales, son los que más condicionan. También son importantes los tecnológicos que, en general, se valoran de forma positiva por los policías como apoyo en su trabajo (Gascó y Sallent 2013). El entorno delictivo está conectado con los cambios socioeconómicos y tecnológicos.

El mecanismo principal para que los cambios en el entorno se trasladen a las organizaciones policiales son las demandas y presiones, realizadas por diferentes sectores de la sociedad (Wilson 1968; Finckenauer 1976). Éstas provienen de políticos, tribunales, grupos de interés, la sociedad civil, y también, evidentemente, de los ciudadanos. En la medida que la delincuencia organizada y el terrorismo amenazan las estructuras del estado, esta demanda aumenta su peso relativo. De la misma manera, a medida que el poder económico se concentra, también sus demandas ganan influencia. A pesar de todo, las demandas de la población son, por su volumen, la principal fuente de presión.

Las demandas actuales de la población han cambiado en tres sentidos (Torrente *et al.* 2016 y 2017). En primer lugar, una sociedad más compleja y diversa lleva a demandas cada vez más diversas y contradictorias entre ellas. Muy a menudo, estas demandas responden a conflictos de convivencia y llegan por canales informales y no tanto por la vía de las denuncias. Eso hace que las estadísticas policiales no siempre reflejan bien el alcance de este cambio. En segundo lugar, la generalización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y, en particular, de las redes sociales, está cambiando mucho la forma de la relación ciudadano-policía. El ciudadano se ha acostumbrado a relacionarse con la Administración a través de Internet. La expectativa de la población es la de tener mayor participación, más interactividad y personalización en la relación y más rapidez en las respuestas. Gestionar todas estas demandas supone un reto para la Policía. En tercer lugar, la pérdida de confianza de la ciudadanía en algunas instituciones (particularmente, partidos políticos, gobierno), a pesar de que no afecte tanto a la Policía, también compromete su legitimidad en contextos de mayor diversidad y conflicto (Martín y Torrente 2016; Torrente, Caïs y Bolancé 2015).

2. Cambios en el entorno y nuevas demandas de seguridad

La seguridad es un concepto relativo. Tiene mucho que ver con el riesgo que se considera tolerable en cada sociedad y en cada momento. Por eso, los problemas de seguridad están conectados con los problemas políticos, sociales y económicos, incluso si la relación es compleja. En la seguridad, importan los problemas reales, pero, sobre todo, cómo se viven. Ésta es la percepción que después se traduce en demandas a los cuerpos policiales. En España y en Cataluña existen pocos estudios que vinculan empíricamente los cambios socioeconómicos con las demandas de seguridad. Sin embargo, hay ciertos indicios de que el envejecimiento de la población podría ser un factor en la permanencia de los índices de inseguridad percibida, a pesar de la ligera baja de la delincuencia registrada. El aumento del paro y el trabajo precario provoca pobreza, desigualdad, exclusión y genera tensiones sociales y cierta radicalización de posiciones. La inmigración destaca estas desigualdades sociales y la diversidad socio-cultural acentúa algunos problemas de convivencia. Los cambios en los modelos familiares sitúan a los hogares unipersonales y monoparentales en dificultades económicas. Los cambios en los valores nos llevan hacia la secularización, el individualismo y menor confianza en las instituciones. La gestión policial de la tensión social, la convivencia local, el miedo y la desconfianza en las instituciones marcan las políticas policiales de hoy.

Con respecto a la delincuencia, la naturaleza de los problemas ha cambiado. Desde el inicio del siglo, la UE vive una tendencia hacia una contención e, incluso, reducción (a pesar de que sean desigual según el país) de las cifras de delincuencia convencional. Las razones de este descenso son diversas y controvertidas. Parece que la generalización de las tecnologías de vigilancia y prevención situacional son factores importantes. También se menciona la reducción del consumo de heroína y alcohol. En España, la disminución de la delincuencia de calle ha sido moderada, si atendemos a las estadísticas policiales, pero menos importante si miramos los datos de encuestas de victimización. Sorprendentemente, la crisis económica de 2008 ha hecho contener, e incluso disminuir, las cifras de la delincuencia de calle registrada. En parte, es porque los incidentes, vinculados al ocio y al consumo han bajado. Por otro lado, la crisis provoca situaciones personales difíciles, que llevan a un aumento de la contestación social durante el periodo. Uno de los capítulos que ha registrado un pequeño aumento en Cataluña es la violencia interpersonal.

La contención de la delincuencia convencional contrasta con el aumento de la organizada. Existen algunos indicadores que lo señalan. Europol (2017a) investiga actualmente más de 5.000 grupos dentro de la UE, los cuales integran a delincuentes de 180 nacionalidades.³ Un 76% de los grupos cuentan con más de seis miembros. En 2013, eran 3.600 grupos. Los grupos de delincuencia organizada tienen una presencia importante en España.⁴ En 2016, había 444 grupos registrados, de los que se desarticularon 256. Detuvieron a más de 5.300 personas e investigaron a 16.208 (Ministerio del Interior 2017). Pero el problema principal no es el número de bandas o delincuentes, sino la diversificación de sus actividades y el impacto que tienen en la economía y en el funcionamiento de las instituciones. Un indicador indirecto es la estimación (a pesar de ser aproximativa) del volumen económico de los mercados de bienes y servicios ilícitos. Transcrime calcula que los diferentes mercados ilícitos suponen, para los grupos delincuentes, ingresos de 10.834 millones de Euros en España (casi el 1% del PIB) (Savona 2015).⁵ Los mercados más importantes son los de hachís y cocaína, seguidos a más distancia por la prostitución y la falsificación de mercancía (Havoscope 2017; Savona 2015).

El terrorismo supone una amenaza para la seguridad europea, a pesar de tener su principal impacto en los países islámicos.⁶ Según el Departamento de Estado norteamericano, en 2016, 11.072 atentados se produjeron en el mundo con 25.621 muertos. Este año, Europol (2017b) registra 142 intentos de atentado (76 en el Reino Unido, 10 en España) de los cuales 42 se llevan a cabo en ocho países, provocando la muerte de 142 personas e hiriendo a 379. 1.002 personas fueron detenidas (718 por terrorismo yihadista), 120 en España. El carácter de estos atentados es diverso, pero los mortales con casi

3 Las actividades de los grupos incluyen la ciberdelincuencia, la producción, tráfico y distribución de drogas ilícitas, el tráfico de migrantes, delitos contra la propiedad, tráfico de seres humanos, fraude documental y de moneda, blanqueo de capitales, comercio ilegal en línea de bienes y servicios y el terrorismo.

4 En España, hay evidencias de la presencia de grupos organizados de Italia (Camorra), Bulgaria, Rumania, Rusia, Georgia, China, Colombia, y de otros países sudamericanos, aparte de los grupos españoles (Savona 2015)

5 El cálculo se hace sobre los mercados de la heroína, cocaína, cánnabis, anfetaminas, éxtasis, tabaco de contrabando, falsificación de productos, defraudaciones intracomunitarias en el IVA, fraudes, y robos de cargas. No se calcula el tráfico de armas, seres humanos, juego ilegal, extorsión, y usura (Savona 2015).

6 Los 10 países más atentados son Iraq, Afganistán, India, Pakistán, Filipinas, Siria, Nigeria, Turquía, Yemen, y Somalia.

todos de carácter yihadista. En España, ETA no atentó desde 2010, pero el terrorismo yihadista reapareció en Barcelona en agosto 2017 (16 muertos y 155 heridos).

La cibercriminalidad es otra de las áreas policiales que se han convertido en estratégicas. Es así porque Internet es el espacio donde se dirige la economía, la influencia ideológica, y el poder basado en el control de la información. McAfee estima que, en 2013, las pérdidas económicas por la cibercriminalidad en el mundo superan los 400.000 millones de dólares, y valora las pérdidas en la UE en el 0,41% de su PIB.⁷ En 2016, el Ministerio del Interior registra 66.586 hechos. Eso supone un incremento medio de más del 20% interanual desde 2013 (Ministerio del Interior 2017). Aparentemente, la cifra es baja (3,3%) si se compara con los 2.011.586 delitos y faltas, registrados ese año. Pero son la punta del iceberg, ya que solo se comunica a la Policía un 15% de los incidentes detectados por las víctimas particulares, y mucho menos por las corporativas. El reto que la Policía tiene por delante es enorme. Por otra parte, crece la conexión entre ciberdelincuencia y delincuencia organizada. Cada vez, los ataques por grupos criminales son más sofisticados y dirigidos.

Finalmente, la persecución de la corrupción ha ganado relevancia en la actividad policial desde 2010. Entonces, se conocían 444 casos, y 583 personas fueron investigados. En 2016, hay 1.116 casos y 2.126 investigados (Ministerio del Interior 2017).

3. Estrategias policiales

Una estrategia se refiere a cómo una institución u organización selecciona sus objetivos, orienta sus acciones y establece una estructura para conseguirlos (Moore y Trojanowicz 1988). Las estrategias se elaboran a partir del diagnóstico de las oportunidades y amenazas del entorno, igual que de los puntos fuertes y limitaciones en sus propias capacidades. El grado de estabilidad o cambio en el entorno, la capacidad para recaudar y gestionar información relevante del mismo (y su grado de incertidumbre), y la posición de

7 Esta cifra incluye pérdidas de propiedad intelectual, el robo de activos financieros e información sensible, costes de oportunidad, costes adicionales de seguridad en las redes, de recuperación después de un ataque, y costes de reputación.

dependencia con respecto a otras organizaciones o instituciones condicionan la capacidad de hacer un diagnóstico apropiado (Lawrence y Lorsch 1967; Pfeffer y Salancik 2003; Galbraith 1974).

Modelos estratégicos. La literatura policial señala cómo, a lo largo de la historia reciente, diferentes modelos estratégicos han aparecido en función de quién tiene más influencia en definir los problemas policiales: el poder político, el sistema legal-penal, o la población. Esto abre vía a, respectivamente, tres modelos fundamentales de Policía: el político, el racional-legal y el comunitario (Ponsaers 2001; Guillén 2016). Cada uno mantiene diferentes visiones sobre las prioridades, formas de trabajar y estructuras organizativas de la Policía (Wilson 1968). La adopción de uno u otro se ha visto condicionada por las circunstancias del entorno y las decisiones de cada momento (Barlow y Barlow 1999). Aparte de estos modelos estratégicos generales, hay diferentes estilos tácticos y de gestión (Mastrofki y Willis 2010). El pilar central del modelo racional-legal ha sido la aplicación de la ley. Es un planteamiento reactivo, orientado hacia las infracciones y los delitos. Es el modelo que más se ha seguido en los cuerpos nacionales y autonómicos, salvo algunas experiencias de policía comunitaria. Los pilares del modelo comunitario son el acercamiento a la población, la resolución de problemas, la prevención y la búsqueda de la implicación de la sociedad en la seguridad colectiva (Guillén 2016). Hay numerosas experiencias en los cuerpos locales, unidades autonómicas y en el Cuerpo Nacional de Policía con el *Plan Policía 2000*.

El entorno social actual, caracterizado por una mayor diversidad y tensión social, valores más individualistas, instituciones sufriendo una cierta crisis de confianza, mayor incertidumbre y miedo, junto a nuevas formas de delincuencia global, ha hecho replantear las estrategias policiales. Se ha producido un proceso de mezcla de elementos de los dos modelos (Torrente *et al.* 2016; Guillén 2016). Por un lado, los cuerpos policiales, desde finales de los 90, han ido creando más unidades especializadas en la lucha contra la delincuencia transnacional. Estas unidades siguen, en general, una filosofía de trabajo racional-penal, combinada con elementos de cooperación policial internacional, inteligencia y uso de las nuevas tecnologías. Por el otro lado, para aumentar la capacidad de acción ante una sociedad más compleja y tensionada, han ido buscando la colaboración de diferentes sectores de la sociedad. Eso les permite ganar en cuanto a información, corresponsabilidad, legitimidad y reducción de costes (Torrente *et al.* 2017). Estas tendencias

se ven reflejadas en los diferentes planes estratégicos recientes, puestos en marcha por los cuerpos.

Planes estratégicos. Desde los años 90, el número de planes generales de seguridad ha crecido mucho a diferentes niveles territoriales, igual que el de planes especializados en problemas concretos.⁸ Hay un proceso de racionalización y planificación de la gestión de la seguridad en Cataluña y en todo el Estado. El análisis de los diferentes planes dibuja unas cuantas tendencias. La primera es hacia planes de seguridad más integrales, que incluyen diferentes áreas colaterales de la seguridad. Así, el Plan General Seguridad de Cataluña (2013-2017) o el de Euskadi (2014-2019) implican la seguridad local, el mundo rural, protección civil, infraestructuras críticas, seguridad privada, bomberos, emergencias médicas, ocio, juego o tránsito.

Otra tendencia es hacia la pluralidad de los actores implicados. Es frecuente la implicación de diferentes instituciones de seguridad y departamentos de la Administración (Empresa, Justicia, Salud...), pero también de diversas asociaciones como las empresariales o de comercio, colegios profesionales (abogados...), consulados y operarios de carretera. La participación de agentes diversos conlleva también una mayor transversalidad de respuestas. Los planes actuales suelen combinar las respuestas penales con otras más sociales, ambientales, educativas o de comunicación. Por ejemplo, la asistencia a la víctima en Cataluña combina aspectos judiciales, de asesoramiento jurídico, enseñanza o salud. La pluralidad de actores, niveles de actuación y estrategias conlleva un problema de coordinación importante que tienen que resolver los planes. También hay implicaciones a nivel de regulación y legislación.

8 El Ministerio del Interior elabora el Plan Nacional de Seguridad (el actual es para el periodo 2013-2017). La Generalitat publica el Plan de Seguridad de Cataluña (2006-2007; 2008-2011; 2012-2013; 2014-2015; 2016-2019). El gobierno vasco el Plan de Seguridad Pública de Euskadi (2014-2019). Muchas ciudades, como es el caso de Barcelona, tienen sus propios planes locales. A nivel del Gobierno central, se elabora el Plan Estratégico Nacional (2013) que incluye también la seguridad exterior del Estado. Además, hay muchísimos planes sectoriales a todos los niveles sobre seguridad vial, violencia de género y escolar, explotación sexual, drogas, bandas juveniles, convivencia, integración, movilidad, colaboración con la seguridad privada. Los cuerpos policiales también tienen sus propios planes estratégicos internos, como es el caso de la Ertzaintza (2014-16).

El ciudadano siempre aparece en el centro del discurso de los diferentes planes, pero los planteamientos de policía comunitaria globales son pocos y se limitan a áreas o unidades concretas. Solo el Plan Estratégico de la Ertzaintza (2013-2016) sitúa la proximidad y la prevención entre sus líneas estratégicas centrales por la necesidad de regularizar las relaciones con la comunicad después del periodo, marcado por el terrorismo de ETA.

Los planes organizativos internos de los cuerpos policiales, sobre todo los del ámbito nacional, sitúan a la criminalidad global y las unidades especializadas para luchar contra ella en una posición estratégica central. El Plan Estratégico del CNP (2013-2016) se concentra en áreas como el terrorismo, la criminalidad organizada, la ciberseguridad y las fronteras. Además, están los aspectos tradicionales de seguridad ciudadana. Este mismo Plan indica a la policía científica y de investigación, la cooperación internacional, la colaboración ciudadana e institucional y la policía 3.0 como áreas transversales. El Plan Estratégico de la Guardia Civil (2013-2016) sigue patrones similares. Los Mossos tienen como aspiración también la internacionalización y la expansión de funciones y de plantilla. En el actual Plan de Seguridad de Cataluña, la persecución de la delincuencia especializada y organizada se apoya más en la cooperación internacional que en la implicación de la sociedad civil. En todos los cuerpos está la apuesta decidida por la tecnología como herramienta de comunicación, investigación, inteligencia y prevención.

4. Alianzas de la Policía

Varios autores detectan un proceso progresivo de “pluralización de la seguridad” (*pluralization of policing*), que tuvo su inicio hace más de veinte años. Pluralización significa que crece el número de instituciones y diversidad de organizaciones y profesiones, relacionadas con la seguridad. Algunas son nuevas, otras no, pero asumen nuevas funciones.⁹ Al mismo tiempo, la Poli-

9 En los sistemas de seguridad actuales participan las policías públicas de diferentes ámbitos, cuerpos especializados (policía portuaria, agentes forestales...), agencias especializadas (como el CNL, agencia tributaria, ciberseguridad, infraestructuras críticas...), Protección Civil, organismos de cooperación y coordinación, voluntarios y grupos de vigilancia vecinal, agentes locales de convivencia y de prevención, vigilantes de zonas verdes/azules, vigilantes de seguridad privada, vigilantes internos en empresas (*in-house security*) y otros. Son grupos vinculados y coordinados de manera desigual.

cía consigue fórmulas diversas de colaboración con organizaciones públicas, privadas y del sector terciario.¹⁰ Este fenómeno se ha incrementado entre las Policías españolas y catalanas en los últimos años. Detrás de esta tendencia está el convencimiento de que la Policía no puede afrontar sola los grandes retos de la seguridad. La contención de los presupuestos policiales favorece esta estrategia. La justificación pasa por aumentar la eficacia, reducir costes, utilizar recursos externos de todo tipo, obtener más y mejor información y fomentar la corresponsabilidad en la seguridad.

La alianza (o *partnership* en inglés) consiste en trabajar conjuntamente con otras organizaciones o grupos, con un objetivo común y dentro del marco de una relación de igualdad y confianza. Idealmente, eso implica que, tanto el diseño como la ejecución y la responsabilidad de los proyectos son compartidos (Oakley 2001). Cada colaboración se negocia. Muy a menudo, policías y políticos asumen que el partenariado siempre es positivo porque suma los esfuerzos y la experiencia de dos o más instancias por el bien común ante problemas complejos (Murphy y Cherney 2012; McGuire 2006). Sin embargo, numerosas investigaciones señalan dificultades. Así sabemos que los partenariados con determinados intereses privados generan tensiones por las divergencias sobre lo que se considera una forma apropiada de intervención (Jacobs 2010). El conflicto de roles es un tema central (Worrall y Gaines 2006; Oakley 2001). La eficacia de una colaboración depende del tema, la suficiencia de recursos y de la implicación de la otra parte en la seguridad. Los sistemas nacionales de seguridad son sistemas complejos, difíciles de coordinar y con múltiples espacios de poder (Loader 2000).¹¹

En un estudio reciente, los responsables policiales españoles hacen una valoración general positiva de las alianzas y colaboraciones con actores externos (Torrente *et al.* 2017). Se considera una práctica normal y asumida. Los discursos policiales destacan las ventajas en términos de ahorro,

10 Se trata de asociaciones de vecinos, gremios, entidades educativas, sanitarias, sindicatos, grandes empresas, seguridad privada, instituciones públicas y otras.

11 La gestión de la seguridad se hace mediante el gobierno (policía tradicional), a través de él (subcontratación de servicios), encima de él (cooperación internacional, redes policiales), por debajo (vigilancia vecinal, redes comunitarias, voluntariado), y más allá de él (seguridad privada, vigilancia *in-house*). En España, se han creado grandes centros de coordinación como son el Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA), o el Centro Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas (Congreso de los Diputados 2012).

mejor información, capacidad de prevención, eficacia y capital social. Se perciben como relaciones simbióticas y no tanto como una cesión de poder o de control, ni como una forma de “privatización” de la seguridad. Tampoco se percibe el riesgo de que la Policía pueda perder de vista el interés general cuando trabaja por el hecho de tratar intereses particulares. Los mandos entrevistados justifican la necesidad de alianzas en la medida que perciben recursos limitados, al mismo tiempo que una sociedad diversa con problemas complejos de seguridad, y que pide participación y eficacia a la vez (Torrente *et al.* 2017).

El grado en el que se producen alianzas estables o colaboraciones puntuales varía y no siempre se pueden deducir fácilmente de los datos estadísticos publicados. Según los datos de los Mossos d’Esquadra, entre 2011 y finales de 2014, se han establecido más de 44.362 contactos (más de 11.000 al año) con diversos actores en lugares y por motivos distintos (Mossos d’Esquadra 2017). Hay una media de 7,9 resultados por cada contacto que se produce. Las estadísticas distinguen entre contactos de “atención” policial, de “relaciones” de otro tipo (reuniones de trabajo, coloquios, representación institucional...). Estos últimos son los que más interés tienen. Los temas de vivienda, mundo rural, género, menores, personas mayores y con discapacidades, igual que el odio y la discriminación generan muchas reuniones. Las relaciones más reiteradas y largas se producen con los sectores del comercio, la empresa y la industria. La gran mayoría son de atención, pero también hay muchas reuniones de trabajo. La educación por la seguridad en colegios es otra actividad que da lugar, sobre todo, a muchas presentaciones y coloquios, y algunas reuniones de trabajo. La seguridad ciudadana y la prevención son las temáticas que más acciones de todo tipo desencadenan (reuniones, atención, presentaciones...). Aparte de los contactos cotidianos están las colaboraciones internacionales. La Guardia Civil, por ejemplo, mantiene contactos con 54 organizaciones y cuerpos policiales extranjeros, y con 91 organismos no policiales (36 nacionales y 55 extranjeros). Estos datos dibujan un complejo panorama de alianzas (Congreso de los Diputados 2012).

5. Tecnología y Policía

La tecnología, en un sentido amplio, no se refleja únicamente en las innovaciones en productos, aparatos o servicios, sino también en las formas de conocer, hacer y organizar que permiten producirlos. No hay una tecnología

de seguridad como tal, sino aplicaciones de los avances tecnológicos en el campo de las comunicaciones, la información, el transporte, la biometría, las armas, etc.¹² La tecnología genera expectativas de mejora de la eficacia, eficiencia o legitimidad, pero su impacto real en la organización policial puede variar (Koper *et al.* 2015). A veces, hay efectos contraproducentes. El impacto de la tecnología está condicionado por el grado de aceptación o rechazo y por la gestión que se hace de la misma (Davis 1989). La aceptación depende principalmente de que sea fácil de utilizar y aprender, útil, y que no se vea como amenaza. La contribución a la mejora de la eficacia depende de la gestión y prácticas organizativas, su cultura, u otros factores contextuales. Se suelen encontrar problemas como falta de formación, tecnologías no adecuadas para las necesidades, incompatibilidad de sistemas, inversión económica excesiva, obsolescencia de los equipos o dependencia de proveedores de software cautivo (no libre).¹³

De todas las tecnologías, las que más han contribuido a cambiar el trabajo de la Policía son las de la información y la comunicación (TIC). Estas han permitido captar más y mejor información, ampliar la capacidad de su análisis, potenciar la inteligencia organizativa, la prevención y tomar mejores decisiones para resolver problemas o mejorar los servicios (Brown y Brudney 2003; Sanders y Hannem 2012). Los factores que favorecen la incorporación de las TIC en la Policía son la tecnificación del delincuente, la necesidad de una mayor inteligencia contra el terrorismo y el crimen organizado, la expansión de Internet como espacio delictivo global, la necesidad de reducir costes y mejorar la gestión interna de las Policías (Koper *et al.* 2015). A día de hoy, cualquier reforma del funcionamiento policial pasa por sistemas de información (Ashby, Irving y Longley 2007).

Un ejemplo ilustrativo son las redes sociales. Con ellas, la relación ciudadano-policía cambia en varios sentidos: aumenta el número de demandas, aparecen nuevos perfiles de demandantes (como los jóvenes atraídos por el

12 Se habla de 6 grupos de tecnologías policiales: Tecnologías de la información (recaudación, gestión y compartición de datos); Tecnologías de análisis (GIS, *crime analysis*); tecnologías de la comunicación (por ejemplo, centralitas 112; seguimiento de patrullas por GPS, ordenadores portátiles, wifi); Tecnologías de vigilancia y sensores (CCTV, cámaras en patrullas); *Identification technologies* (por ejemplo, DNA forense).

13 Hay una bibliografía internacional sobre tecnología y policía, producida por el National Institute of Justice (NIJ), Community Oriented Policing Services (COPS), International Association of Chiefs of Police, y Police Executive Research Forum (PERF).

twitter del CNP), hay más interacción con la población y también expectativas más altas a la hora de recibir respuestas (y rápidamente). Por el otro lado, también la Policía saca provecho de las redes y las utiliza para transmitir mensajes a la población (consejos, avisos, instrucciones ante una crisis, peticiones de colaboración, creación de imagen...). La Policía recibe más información del ciudadano (denuncias, peticiones, confidencias, comentarios, opiniones...). Todo eso se tiene que añadir al monitoreo policial constante de Internet (anti-delictivo, investigación social...). Todas estas informaciones permiten contrarrestarla o hacer minería de datos que nos llevan a una mejor inteligencia organizativa. Esto supone retos de filtraje de información, de análisis, de selección y formación de personal, de gestión de la comunicación, de conocimiento de las nuevas herramientas, de planificación de las necesidades tecnológicas, etc.

Conclusiones

Este artículo se centra en explicar las respuestas de la Policía ante una sociedad compleja, y con problemas de seguridad que también lo son. Las principales fuerzas que empujan el cambio policial son sociales. Hay una ciudadanía cada vez más individualista, exigente, participativa y conectada, que tiene nuevas demandas. También hay cambios en los problemas de seguridad. Se produce una contención de la delincuencia convencional, pero hay un incremento en los delitos especializados y vinculados a procesos globales. La Policía responde a estos retos, creando modelos híbridos de organización policial. Eso significa que combinan elementos racional-burocráticos, junto a comunitarios. Quiere decir, la especialización y la tecnificación de los cuerpos con prácticas de prevención comunitaria. La primera nos lleva al uso de las nuevas tecnologías de la información, el análisis de datos y la inteligencia. La segunda lleva a una intensificación de las relaciones y alianzas con sectores de la comunidad muy diversos, buscando información e implicación en la seguridad. Muy a menudo, este objetivo implica acercarse a los actores más influyentes. La Policía crea relaciones con la comunidad de geometría variable. Quiere decir, en función de quiénes son, su poder, sus demandas o el tipo de problemas por afrontar, las pautas de relación varían. El caso de la Policía ilustra cómo, más que una pérdida de poder del Estado, hay un cambio en la forma de ejercerlo.

Bibliografía

- Barlow, David E. y Melissa H. Barlow (1999). *A political economy of community policing. Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 22 (4), pp. 646-674.
- Congreso de los Diputados (2012). *Diario de Sesiones. Comparecencia del señor director general de la Guardia Civil (Fernández de Mesa Díaz del Río)*. 12 de diciembre de 2012.
- Cosidó, I. (2012). *La Guardia Civil del 2025*. Fundación FAES. https://intranet.bibliotecasgc.bage.es/intranet-tmpl/prog/img/local_repository/koha_upload/66ea4ddad6e831d1ebc047068d17d1c3_Cuadernos%20XXVII.pdf
- Crawford, A., S. Lister, S. Blackburn, y J. Burnett (2005). *Plural Policing: The Mixed Economy of Visible Patrols in England and Wales*. Bristol: Policy Press. 112 pp.,
- Eick, Volker (2012). "The co-production of purified space: hybrid policing in German Business Improvement Districts". *European Urban and Regional Studies* 19(2), pp. 121-136.
- Europol (2017a). *EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA)*.
- Europol (2017b) *EU terrorism situation and trend report 2017*. Europol.
- Finckenauer, James O. (1976). "Some factors in police discretion and decision making". *Journal of Criminal Justice*, Vol. 4. pp. 29-46.
- Galbraith, Jay R (1974). "Organization design: An information processing view." *Interfaces* 4 (3), pp. 28-36.
- Garland, D. (1996). "The Limits of the Sovereign State: Strategies of Crime Control in Contemporary Society". *British Journal of Criminology* 36(4): 445-71.
- Gascó, Mila y Eduard Sallent (2013). "El Proyecto COMPOSITE sobre gestión del cambio en las organizaciones policiales". *Revista Catalana de Seguretat Pública*, pp. 123-134.
- Guillén, Fransec (2016). *Modelos de Policía. Hacia un modelo de seguridad plural*. Barcelona: J. B. Bosch.

- Havoscope (2017). “Havoscope Country Risk Ranking”. <http://www.havoscope.com/country-profile/>. Consulta del 25-09-2017.
- Jacobs, Keith (2010). “The Politics of Partnerships: A Study of Police and Housing collaboration to Tackle anti-social Behavior on Australian Public Housing Estates”. *Public Administration* 88 (4), pp. 928-942.
- Jaime, O. y D. Torrente (2017). “La gobernanza de la seguridad: los desafíos de la policía como actor político en España”. *Revista Española de Ciencia Política* (en prensa).
- Jar, G. (1999). “El papel de la policía en una sociedad democrática”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 8, pp. 199-220.
- Johnston, L. (1999). *Policing Britain: Risk, Security and Governance*. Harlow: Longman.
- Johnston, L. (2003). “From ‘pluralisation’ to ‘the police extended family’: discourses on the governance of community policing in Britain”. *International Journal of the Sociology of Law* 31. pp. 185-204.
- Jones, T. y T. Newburn (2006). *Plural Policing: A Comparative Perspective*. Londres: Routledge. 242 pp.
- Koper, C. S., et al. (2015). *Realizing the Potential of Technology in Policing: A Multisite Study of the Social, Organizational, and Behavioral Aspects of Implementing Policing Technologies*. National Institute of Justice.
- Lawrence, Paul R., Lorsch, Jay W. (1967). *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*. Boston, Massachusetts: Harvard University.
- Loader, I. (2000). “Plural Policing and Democratic Governance”. *Social Legal Studies* 9. pp. 323.
- Loveday, Barry (2005). “The Challenge of Police Reform in England and Wales”. *Public Money & Management*, 25 (5). pp. 275-281.
- Luhmann, N. (1982). *The Differentiation of Society*. New York: Columbia University Press.
- Martin, M. y D. Torrente (2016). “La reforma de la Policía en Europa: desafíos, debates y alternativas”. *Desafíos*, vol. 28 (2). pp. 113-144.

- Mastrofski, Stephen D. y James J. Willis (2010). “Police Organization Continuity and Change: Into the Twenty-first Century”. *Crime and Justice* Vol. 39 (1). pp. 55-144.
- Ministerio del Interior (2017). *Estudio sobre la cibercriminalidad en España 2016*. Ministerio del Interior.
- McGuire, M. (2006). “Collaborative Public Management: Assessing what we know and how we know it”. *Public Administration Review* 66 (1). pp. 33-43.
- Mossos d’Esquadra (2017). Dades obertes. Consulta feta el 30 de setembre del 2017: http://mossos.gencat.cat/ca/els_mossos_desquadra/indicadors_i_qualitat/dades_obertes/
- Murphy, K., y A. Cherney (2012). “Understanding cooperation with Police in a diverse society”. *British Journal of Criminology* 52. pp. 181-201.
- Oakley, Robin (2001). *Building Police-community partnerships: UK and European experience*. Australian Institute of Criminology.
- Ponsaers, Paul (2001). “Reading about “Community (Oriented) Policing” and Police Models”. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 24 (4). pp 470-496.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Savona, E. (ed.) (2015). *From illegal Markets to legitimate businesses: The port-folio of organized crime in Europe*. Transcrime.
- Scott, W.R. (1981). *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall Inc.
- Shearing, C. (1996a). “Reinventing Policing: Policing as Governance”, pp. 285-305, en O. Marenin (ed.) *Changing Police: Policing Change*. Nueva York: Garland.
- South, Niegel (1988). *Policing for Profit*. Londres: Age.
- Stenning, P.C. (1989). “Private police and public police: towards a redefinition of the police role”. En Loree, D.J. (Ed.), *Future Issues in Policing. Canadian Police College*, pp. 169-192.

- Terpstra, Jan, y Nicholas R. Fyfe. 2014. "Policy processes and police reform: Examining similarities and differences between Scotland and the Netherlands". *International Journal of Law Crime and Justice* 42(4):366-83.
- Torrente, D., J. Caïs, y C. Bolancé (2015) *A crisis of trust: Impact of the economic crisis on interpersonal and institutional trust in Spain*. 12th Conference of the European Sociological Association.
- Torrente, D. (2012-14). *Proyecto "Necesidades y demandas ciudadanas a la Policía: Análisis comparado de la denuncia entre España y Europa"*. Financiado por el Plan Nacional de la Ciencia.
- Torrente, D., O. Jaime, J. Sabater, L. Folguera, y V. Peñaranda (2017). *Cambio social y adaptación estratégica en las Policías españolas. Actas del VII Congrés Català de Sociologia*. Tarragona.
- Torrente, D., O. Jaime, L. Folguera, y V. Peñaranda (2016). *Cambio social y cooperación público-privada en seguridad: Análisis de la visión de los gestores policiales. Actas del XII Congreso Español de Sociología*. Gijón.
- van den Born, A. *et al.* (2013). "Policing opportunities and threats in Europe". *Journal of Organizational Change Management* Vol. 26 (5). pp. 811-829.
- van Kersbergen, K., y Van warden, F. (2004). "'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy". *European Journal of Political Research* 43. 143-171.
- van Sluis, Arie, Lex Cachet, Theo Jochoms, Arthur Ringeling y Anne Sey (eds.) (2013). "Contested Police Systems: Changes in the Police Systems of Belgium, Denmark, England and Wales, Germany and the Netherlands". *Eleven Publishing*. 236 pp.
- Wilson, J. Q. (1968). *Varieties of Police Behavior*. Cambridge: Harvard University Press.
- Worrall, J. L., y L. K. Gaines (2006). "The effect of police-probation partnerships on juvenile arrests". *Journal of Criminal Justice* 34. pp. 579-589.

CONFLICTOS DE LA CIUDAD ACTUAL Y TENTACIÓN SECURITARIA

Santiago Álvarez Cantalapiedra

Director de FUHEM Ecosocial y de la revista *PAPELES de relaciones ecosociales y cambio global*.

Resumen

Un *conflicto* es un enfrentamiento entre dos o más actores que tienen intereses divergentes y discrepancias profundas sobre cómo abordar esas divergencias. En un *conflicto urbano* la divergencia se relaciona con la ciudad o con una determinada forma de producción del espacio urbano. Se hace difícil comprender la conflictividad de la ciudad contemporánea sin analizar previamente las tendencias urbanizadoras y las consecuencias socio-espaciales que de ellas se desprenden. El primer y segundo apartado tiene este propósito. El siguiente muestra la tentación que tiene el poder de ignorar el derecho a la ciudad y las respuestas que ofrecen las elites urbanas y las clases dominantes para regular el conflicto sin resolverlo.

Palabras clave:

Seguridad, urbanismo, geografía humana.

1. Las tendencias urbanizadoras como violencia estructural

El año 2008 marcó un punto de inflexión en la historia de la humanidad: por primera vez, más de la mitad de la población mundial se concentró en las ciudades. ¿Ha comportado algo superar este umbral? Aparentemente no, pues el paso de un 49% a un 51% en la población urbana no parece un acontecimiento muy revelador. Pero si contemplamos con perspectiva histórica la dinámica urbana, las cosas cambian, pues comprobaremos que el proceso urbanizador va de la mano del declive del campesinado y del mundo rural. Las sociedades del siglo XXI son, y serán cada vez más, sociedades predominantemente urbanas, y con ello la especie humana deja de ser –en palabras de Hobsbawm– «lo

que fuimos desde nuestra aparición: una especie formada principalmente por cazadores, recolectores y productores de alimentos» (2009: 45). La caída de la porción de la población campesina dedicada a las tareas agrícolas representa un fenómeno de gran trascendencia por sus connotaciones culturales, políticas y ecológicas. Conviene centrar la atención, más que en la foto fija de unos datos en un momento dado, en las tendencias desde una perspectiva histórica. Sólo así se podrá comprender que el mundo de miseria que rodea a muchas de las grandes urbes del Sur se origina en la degradación y destrucción que sufre en el mundo rural y campesino en todo el planeta. Esas tendencias, en el ámbito urbano, vienen caracterizadas por cinco rasgos.

En primer lugar, el proceso urbanizador viene marcado por su dimensión y celeridad. La población urbana actual es mayor que la población que había en el planeta en el año 1960. Esto significa que el incremento demográfico experimentado en la segunda mitad del siglo pasado (sin precedentes en la historia en cuanto a su magnitud) ha sido absorbido en su mayor parte por las ciudades (cerca de dos tercios de la explosión demográfica desde 1950). Aunque hay algo más. A lo largo del siglo xx, la población mundial se ha multiplicado casi por cuatro, pero en el mismo periodo la población urbana se ha multiplicado por doce, de lo que cabe colegir que la urbanización no tiene como único motor el fuerte crecimiento demográfico. Además, como consecuencia de esta acelerada tendencia, el horizonte futuro se prevé cada vez más urbano. El programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) presagia que la tasa de urbanización se aproximará al 89% en el año 2050.

En segundo lugar, en cuanto que no es un proceso únicamente asociado a la explosión demográfica, la urbanización debe contemplarse como una transformación estructural que redefine de manera compleja las formas de asentamiento humano y las relaciones con el campo y el ámbito rural. Un dato que ilustra las aristas del problema es el ritmo actual del éxodo hacia las zonas urbanas: cerca de tres millones de personas se desplazan semanalmente hacia las ciudades, y el 90% de ese crecimiento se da en los llamados países en desarrollo. En ellos, se concentra el grueso de los más de mil millones de personas que malviven en barrios marginales con graves insuficiencias en infraestructuras y servicios básicos (electricidad, agua, saneamiento, atención sanitaria o educación). El porcentaje de población que reside en estas zonas, social y ambientalmente más vulnerables, no ha dejado de crecer en las dos últimas décadas: aumentó del 35% de 1990 hasta el 46% en 2012.

Lo anterior nos introduce en el tercer y cuarto rasgo. Por un lado, aunque hay que reconocer que la intensidad del fenómeno urbanizador afecta a todo tipo de países, el crecimiento más rápido está teniendo lugar en las áreas urbanas de los países en vías de desarrollo. Por otro parte, la proliferación de zonas urbanas hiperdegradadas (*slums*) representa la marca principal de este proceso: los residentes en estas zonas constituyen un 78,2 por ciento de la población que vive en las ciudades en los países menos desarrollados y al menos un tercio de la población urbana mundial (ONU- Habitat, 2003; Davis, 2008).

En quinto lugar, el proceso urbanizador está dando lugar a la aparición de megalópolis y estructuras metropolitanas que surgen de la aglomeración de múltiples ciudades yuxtapuestas. Según Jérôme Monnet (2009) este proceso de crecimiento espectacular de las megalópolis presenta, a su vez, los siguientes rasgos: 1) el tamaño de las grandes metrópolis sigue aumentando (la mayor aglomeración de 2007, Tokio, está, con 35 millones de habitantes, 17 veces más poblada que la mayor de 1842); 2) no hay ninguna región en el mundo, incluyendo aquellas en las que se dan condiciones naturales extremas, en la que no haya grandes ciudades: en 109 países diferentes existen ciudades de más de un millón de habitantes; 3) la irrupción de conurbaciones por aglomeración de ciudades crea unas redes urbanas sin contornos y límites claramente definidos, y de ahí que los actuales corredores –como Tokio-Osaka o Nueva York-Filadelfia– puede que no sean más que el antecedente y una primera fase del surgimiento de unas estructuras de orden superior, cuyos mejores ejemplos podrán ser quizás el continuo urbano que se va extendiendo desde Japón y Corea a lo largo de todo el litoral chino hasta el oeste de la isla de Java o el corredor de chabolas que se amplía desde Abiyán hasta Ibadan y que tiene a Lagos como nodo mayor (Davis, 2004).

Como resultado de estas tendencias, nos encontraríamos en la actualidad en la tercera fase de la revolución urbana (Monnet, 2009). La primera corresponde al crecimiento de las ciudades ligado a la industrialización (a la revolución industrial del siglo XIX en Europa y a la industrialización tardía en el resto del mundo). La segunda dio lugar a la aparición de ciudades de gran tamaño, las *megalópolis*, con actividades económicas diversificadas y una estructura policéntrica. La tercera, y actual, se caracteriza por el predominio de una ciudad sin contornos delimitados fruto de un crecimiento disperso (*sprawling growth*). Esta tendencia de la “ciudad expansiva” está muy relacionada con el desarrollo de conurbaciones, y en el caso de los países del Sur con numerosas zonas urbanas altamente degradadas (*slums*). También

a esta fase corresponden las llamadas *ciudades globales* (Sassen, 1991), que funcionan como plataformas organizativas y nodos principales de una red de interconexiones desarrolladas a escala planetaria con más relación entre ellas que con su propia región.

La urbanización del mundo actual conlleva un proceso de transformación estructural con importantes implicaciones en el bienestar social, en la sostenibilidad ecológico-ambiental, en la gobernanza y en las relaciones entre el campo y la ciudad. La dinámica de los asentamientos urbanos constituye hoy una de las manifestaciones más claras del cambio global. No sólo porque la población urbana haya superado por primera vez a la rural, sino sobre todo porque, en un plazo histórico relativamente breve, se ha sustituido aceleradamente una organización basada en un número limitado de grandes ciudades y centenares de miles de pequeños pueblos, por una estructura metropolitana donde el crecimiento descontrolado da lugar a un mar de urbanidad con islotes rurales en continuo retroceso. Se disuelven así las fronteras entre la ciudad y el campo y se rompen los límites de la dimensión que puede llegar a adquirir una aglomeración. El desarrollo capitalista desenfrenado, señala Harvey, promueve este proceso al procurar una salida al «capital sobreacumulado ávido de inversión en un crecimiento urbano raudo e ilimitado sin importarle cuáles sean las posibles consecuencias sociales, medioambientales o políticas» (2013:13). De este modo, y con los intereses capitalistas en primer plano actuando como principio general en la (des)organización del espacio, el resto del territorio no urbanizado queda redefinido de forma subalterna, como mero proveedor de recursos¹ y sumidero de desechos, desprovisto de identidad y cultura propia, desposeído radicalmente, no sólo de lo que tiene, sino también de lo que es.

2. Las consecuencias de esta violencia estructural

La concentración sin precedentes de la población en áreas urbanas y la miserabilización de una parte de la población de las ciudades de los países del

1 Incluida la población, que abandona el campo para asentarse en las ciudades expulsada por las fuerzas globales de la mecanización, el acaparamiento internacional de la tierra y la concentración de la propiedad, la competencia de la agroindustria mundializada, las importaciones de alimentos debido a la liberalización y las políticas de ajuste, y un largo etcétera que destruye las economías campesinas.

Sur están propiciando formas de vida extremadamente duras que degradan la convivencia y deshumanizan las relaciones sociales, convirtiéndose en fuentes de innumerables conflictos en el seno de las ciudades. Algunos van de la mano de tres consecuencias que, en mi opinión, compendian mejor que otras los efectos que despliegan sobre la ciudad las tendencias urbanizadoras anteriormente mencionadas.

Desigualdad espacial en las cargas y oportunidades

La polarización socio-espacial es inherente a la urbanización capitalista, materializando en el espacio las desigualdades económicas y las relaciones de clase y dominación que caracterizan al capitalismo en el ámbito social. La desigualdad y segregación espacial replican la desigualdad económica y contribuyen a perpetuarla a través del espacio hasta el punto de hacerlas indistinguibles. No es sólo que los pobres vivan en las mismas zonas, es también que la geografía de oportunidades es radicalmente distinta para unos y otros en función de donde viven.

Las elites urbanas y las clases adineradas han necesitado siempre los espacios centrales de la ciudad para su actividad económica, política o recreativa y, como consecuencia, a lo largo de la historia se las han ingeniado para encontrar la forma de expulsar –normalmente con la ayuda de las políticas urbanizadoras y del mercado inmobiliario– a las clases populares hacia una periferia cada vez más alejada del núcleo histórico.

Mediante determinadas intervenciones urbanísticas –por ejemplo, a través de los procesos de rehabilitación² urbana y arquitectónica de los centros urbanos– se ha favorecido en no pocas ocasiones una apropiación capitalista de la ciudad. Estas intervenciones públicas, disfrazadas la mayoría de las

2 Jean- Pierre Garnier ha denunciado oportunamente que el vocabulario urbanístico empleado a la hora de referirse a las transformaciones de los barrios populares es deliberadamente engañoso: «*Renacimiento urbano, revitalización, recalificación, rehabilitación, regeneración*, etc. Siempre de índole positivo, estos términos comparten la característica de estar pulidos, de ser asépticos y de contener su propia legitimación –¿quién podría estar, *a priori*, en favor de la *desvitalización* de un barrio, de su *descalificación* o de su *degeneración?*–. Además, el uso casi-sistemático del prefijo ‘re’ lleva la imagen de un retorno a la normalidad o del principio de un nuevo ciclo en la evolución ‘natural’ del tejido urbano. De este modo, la dimensión de clase del cambio urbano es completamente eliminada, y cualquier crítica de las transformaciones urbanas en curso es anestesiada. Se trata de suscitar la adhesión de la mayoría, de las clases populares, incluso a un proyecto de remodelación elitista del espacio urbano que implica su desposesión» (2017: 14)

veces de las mejores intenciones, han representado, además de una oportunidad de negocio para el sector financiero-inmobiliario, la conversión de esos centros históricos en espacios comerciales y turísticos, con las consecuencias sociales ya conocidas de destrucción de la vida vecinal y desalojo de los vecinos que ahí vivían. Las dinámicas de ‘terciarización’, ‘tematización’, ‘turistificación’ y, en suma, privatización del espacio público, no son sino formas de priorizar el valor de cambio sobre el valor de uso consecuentes con la explotación capitalista. De esta mercantilización del espacio urbano se desprenden fenómenos de expulsión (gentrificación), exclusión (creación de guetos), acoso (*mobbing* inmobiliario) y control sobre la ciudadanía (como se señalará más adelante). Dinámicas que no se circunscriben únicamente al centro histórico de las ciudades sino que alcanzan también a los barrios populares de los cascos viejos o próximos a ellos donde la pequeña burguesía intelectual –respondiendo a sus deseos de habitar lugares más o menos céntricos cargados de memoria y tipismo– termina por expulsar de sus casas y barrios a las clases populares (Garnier, 2017).

Se trata de procesos que, en su origen, son al mismo tiempo de depredación y control de la ciudadanía. Los fenómenos de control y desposesión de la ciudad a las clases populares por las clases dominantes no son nuevos; estuvieron presentes en el inicio del capitalismo y lo han seguido estando en su desarrollo posterior, pero actualmente las tendencias urbanizadoras y las políticas de ‘metropolización’ –en el marco de la competición entre ‘ciudades globales’– los han acentuado, aunque ciertamente de forma diferente según la realidad a la que nos refiramos.

La variedad de contextos urbanos que caracterizan el mundo contemporáneo impide un diagnóstico unívoco. Las tendencias urbanizadoras acarrear consecuencias específicas para los países del Sur que no se manifiestan (al menos no con esa intensidad y generalidad) en el Norte.

En las ciudades del Sur, la falta de vivienda y oportunidades de empleo favorece el desarrollo de zonas urbanas degradadas que funcionan como un vertedero donde va a parar la ‘población sobrante’ expulsada del campo. En esos espacios, «la involución urbana sustituye a la involución rural como receptáculo de una fuerza de trabajo excedente que sólo consigue mantener el ritmo de subsistencia con hazañas cada vez más heroicas de autoexplotación y con la profundización de la subdivisión competitiva de nichos de supervivencia ya de por sí muy saturados» (Davis, 2004: 27). La principal fuente

de violencia tiene que ver con quién controla esos nichos de supervivencia. El sector terciario informal deviene en fuente de lucha darwiniana entre los pobres. Preguntado Mike Davis acerca de «cuál cree que es, su opinión, el conflicto más importante en la ciudad contemporánea», responde reiterando lo que ya ha expuesto en numerosas ocasiones:

Conflictos cada vez más violentos y ampliamente sectarios por los nichos de supervivencia en las ciudades. Creo que el crecimiento casi pandémico de movimientos políticos en torno a identidades excluyentes proviene directamente de la crisis de empleo global. Conforme se estrechan las opciones informales de supervivencia ante el crecimiento de la población y del paro en las ciudades, el uso de la coacción para racionar la subsistencia y reducir la competencia se ha vuelto un lugar común. La política tradicional de patrocinio, que intercambia pequeñas oportunidades económicas por la lealtad a un determinado bloque político, ha sido reforzada en todas partes por movilizaciones de comunidades imaginarias de lengua, religión, raza, pertenencia étnica, nacionalidad, o lugar (Sevilla, 2012: 114 y 115).

La intensa relación que existe entre la dura competencia que surge dentro de las economías informales y las violencias interétnicas en las comunidades pobres que habitan las periferias urbanas obliga a considerar también las relaciones entre la desigualdad y la tolerante aceptación de la alteridad.

Mixofobia

Las ciudades son lugares donde la vida con extraños es tan necesaria como difícil. Cuando se da un crecimiento urbano desordenado que no viene acompañado de una justa distribución de oportunidades y costes –de manera que las ventajas de la vida en la ciudad las disfrutan unos pocos mientras recaen sobre el resto los inconvenientes del declive urbano–, esta dificultad se acrecienta. El elogio a la ciudad que facilita la coexistencia de comunidades diversas, se torna acusación contra las megalópolis rodeadas de cinturones de miseria que generan marginalidad, exclusión y miedo.

Ha sido Zygmunt Bauman quien mejor ha percibido lo que representa estar expuesto al otro en la ciudad contemporánea. El crecimiento urbano ha generado una aglomeración de gentes de procedencias diversas. Las megalópolis y

las ciudades globales ya no funcionan con la idea de que el que viene de fuera, el ‘extranjero’, tarde o temprano hará suyos los valores de la sociedad en la que se integra. Estas nuevas realidades urbanas se desenvuelven con multitud de comunidades culturales diferentes que reclaman el reconocimiento de su diferencia. Sólo en Londres existen ciento ochenta grupos étnicos que hablan diferentes lenguas y practican distintas tradiciones. La ciudad, en el contexto de la globalización, se ha convertido -recurriendo al tópico- en un crisol de identidades.

Estas circunstancias llevan a que en la ciudad contemporánea coexistan dos reacciones opuestas (Bauman, 2006): la *mixofilia* y la *mixofobia*. La primera representa la alegría y la atracción de sentirse parte de un entorno estimulante y abigarrado que promete experiencias diversas. La gente siempre se ha visto atraída por la diversidad sociocultural de la ciudad, por la promesa y la novedad en ella contenida. La mixofobia, por el contrario, representa el temor a lo inabarcable e incontrolable, el miedo a verse involucrado con el otro, con lo que percibimos diferente. Estos impulsos opuestos coexisten en cualquier ciudad porque están presentes en todos los ciudadanos, y el arte de vivir pacíficamente sacando provecho de la riqueza de la diversidad es una habilidad que requiere aprendizaje y ejercicio. El individualismo competitivo al que aboca el capitalismo deteriora la confianza mutua y genera un inseguridad frente al otro que se plasma en el rechazo a los ‘sobrantes’, a esa ‘población excedente’ (extranjeros, campesinos, etc.) que –como señala Mike Davis– se vierte sobre la ciudad.

El deterioro de la confianza resulta mortal para la vida de las ciudades, pues son siempre un proyecto colectivo y, como señalaba Tony Judt, no hay empresa colectiva que no requiera confianza: «La falta de confianza es incompatible con el buen funcionamiento de una sociedad (...) [Además] la confianza no se puede institucionalizar. Una vez que se desgasta es prácticamente imposible restablecerla. Y ha de ser alimentada por la comunidad -la colectividad-, pues ninguna persona puede imponer a los demás, ni siquiera con las mejores intenciones, una confianza recíproca» (2013:73). La desconfianza es el mejor caldo de cultivo del miedo, y el miedo –como señala Bernardo Sechhi– desarrolla la intolerancia rompiendo la solidaridad, que a su vez retroalimenta a la propia política urbana segregadora neoliberal:

Gran parte de la heterogeneidad y fragmentación espacial de la ciudad contemporánea hunde sus propias raíces en sucesivos movimientos de

rotura del sistema de solidaridad y en el correspondiente emerger de sistemas de intolerancia, ya sean de carácter sanitario, religioso, étnico o cultural, o tengan que ver con diferentes modos de vida o niveles de renta, hábitos de consumo o cuestiones relativas a las características del espacio habitable (...) hoy la cuestión urbana se manifiesta cada vez más como explosión de nuevos sistemas de intolerancia (2015: 36).

Así, pues, no resulta extraño que proliferen tantos ejemplos extremos del nuevo urbanismo segregador. Cada vez son más frecuentes las comunidades residenciales rodeadas de muros que limitan la libre circulación de los no residentes. Son la manifestación más clara de cómo la desconfianza ha logrado plasmarse en el ámbito urbano. Son la respuesta urbanística de la *mixofobia*. Las *gated communities* norteamericanas, los condominios latinoamericanos o las urbanizaciones residenciales privadas europeas, vigiladas las veinticuatro horas, son espacios en los que se busca una seguridad que el resto de la ciudad no ofrece. Representan una vía de autoexclusión de los sectores sociales más prósperos en forma de solución particular a los problemas generales. Vienen a ser la otra cara de los procesos de expulsión de la ciudad: si los pobres y las clases sociales populares quedan confinados en espacios degradados e inseguros, los ricos se retiran voluntariamente a reductos donde poder vivir de espaldas a los problemas generales. El particular estatus jurídico de estas urbanizaciones así lo revela. En dichas comunidades se redactan ordenanzas propias para regular los acuerdos, las condiciones y las restricciones a la convivencia al margen de las que rigen en el resto del espacio urbano, significando en la práctica:

un estado de suspensión del orden jurídico-institucional del Estado al que pertenece; es lugar de nuevas y específicas formas de gobernanza construida ad hoc y aceptada en un pacto de mutuo acuerdo por sus habitantes; es Estado dentro del Estado. Los aspectos jurídicos-institucionales de la *gated community* son tan importantes como los físico-espaciales (Sechhi, 2015: 50-51)

La crisis ecológico-ambiental

Desde hace décadas los enfoques sobre la seguridad incorporan los factores ecológico-ambientales como riesgos y amenazas ineludibles. Globalmente la humanidad se encuentra en una situación de extralimitación, y la historia muestra que todas las civilizaciones que violentan los límites que impone

la naturaleza terminan colapsando (Diamond, 2006). La virtualidad de un colapso en sociedades marcadas por la desigualdad, la exclusión y la degradación de recursos naturales esenciales presagia peligrosos escenarios de desorganización social donde los conflictos y la inseguridad estarían a la orden del día.

Las ciudades y, muy especialmente, las ciudadanías, representan uno de los elementos clave de estos escenarios, tanto por su contribución al problema como por su potencial influencia en la solución (Prats, 2015). Como sistemas biofísicos, las ciudades constituyen el centro del metabolismo socioecológico al consumir el 70% de la energía, contribuir con un 80% al conjunto de los gases de efecto invernadero y ser la principal fuente generadora de residuos sólidos (ONU-Habitat, 2012). Además, los sistemas urbanos son altamente vulnerables, debido tanto a su elevada dependencia de los recursos energéticos fósiles como a su propia complejidad para poder encarar las consecuencias de los desastres asociados al calentamiento global.

Así, pues, la seguridad energética y el cambio climático se presentan como los principales desafíos de la ciudad contemporánea. El declive energético, una vez pasado el *peak oil*, supondrá no sólo el colapso de la economía mundial y la vuelta a las economías locales y regionales de proximidad, sino también la inviabilidad de los grandes sistemas urbanos que dependen para su funcionamiento de un inmenso flujo de mercancías y personas moviéndose en su interior, y para su subsistencia de un flujo no menor de comida y otros productos procedentes de cualquier parte del mundo.

El calentamiento global, a su vez, está provocando que aumenten de manera acelerada los riesgos de exposición a los desastres de origen climático. El PNUD (2014: 55) advierte del incremento -no sólo en la frecuencia, sino también de la intensidad- de los desastres vinculados al clima a lo largo del último siglo: si entre 1901 y 1910 se tiene constancia de ochenta y dos, entre 2003 y 2012 se registraron más de cuatro mil. Buena parte de la expansión de las ciudades se ha producido de forma desordenada sobre cauces de arroyos, laderas frágiles, humedales, deltas de río o zonas del litoral. La población allí asentada es la que dispone de menos recursos. De no abordarse la relación entre proceso urbanizador, cambio climático y zonas vulnerables, los impactos de los desastres meteorológicos aumentarán dramáticamente, convirtiéndose en una “cuestión de vida o muerte” (Worldwatch Institute, 2016).

3. La tentación securitaria

Las elites urbanas y las clases dominantes están respondiendo a los problemas de la desigualdad, segregación y *mixofobia*, y a los riesgos de la crisis ecosocial, conformando diferentes propuestas en el plano urbanístico. El rasgo común de todas ellas es la renuncia a intervenir en las causas, volcándose sobre los efectos. Los afectados por los procesos de precarización, pauperización y marginación han expresado habitualmente su malestar mediante movilizaciones sociales o –en ausencia de cauces adecuados para la acción colectiva y de cultura organizativa– a través de actos de violencia y delincuencia. Esto provoca en la parte más acomodada de la sociedad una sensación de inseguridad, activando un *urbanismo securitatio* cuyo objetivo no es resolver la cuestión social sino *regular* los efectos de la ‘no solución’ (Garnier, 2015a).

En la actualidad nos encontramos con diferentes manifestaciones de este tipo de urbanismo, todas inspiradas en un mismo enfoque ‘espacialista’ que supone que el espacio importa en la determinación del comportamiento social. Ciertamente el espacio urbano condiciona pero nunca lo llega a determinar. Admitir lo contrario equivaldría a asumir la existencia de un «sistema conductista que orienta las actuaciones humanas a partir de reflejos condicionados de los que la fuente es la disposición de los volúmenes arquitectónicos o la distribución de los elementos de un espacio público» (Delgado, 2011: 73).

Que la morfología urbana influye en las actuaciones de la ciudadanía y en la acción colectiva, lo revela el hecho de que cuando toca diseñar el urbanismo de una ciudad siempre se tome en consideración cómo esa intervención puede contribuir o no a mantener el orden público o a manejar la conflictividad social. Aunque con rasgos que se entremezclan en la práctica, es posible diferenciar tres expresiones de este *urbanismo securitario* con diferente implantación según en qué partes del mundo: el impopular, el defensivo y el urbanismo militar-policial.

De la barriadas obreras al urbanismo impopular en Europa

La historia de las ciudades europeas durante la revolución industrial muestra cómo las clases trabajadoras se amotinaban en sus barrios convirtiéndolos en un eje fundamental del proceso insurreccional, y cómo el urbanismo planificado que impuso la burguesía a lo largo del siglos XIX respondió, en alguna medida, a este desafío.

En el siglo xx, la periferia formada de grandes barriadas obreras fue el escenario de gran parte de las movilizaciones sociales. La concentración de la población trabajadora en la periferia urbana respondía a las necesidades de vivienda de un éxodo rural que transfería contingentes enormes de población del campo a la ciudad. Aunque en la práctica estos polígonos residenciales adolecieron de falta de equipamientos y espacios públicos, y se degradaron con gran rapidez por el empleo abusivo de elementos prefabricados y materiales de baja calidad dando lugar en no pocas ocasiones a situaciones de hacinamiento y chabolismo vertical, lograron sin embargo generar una enorme vitalidad comunitaria.

Esos barrios y ciudades de la periferia, además de proveer un parque de viviendas, ofrecían también espacios de encuentro que, pese a todas sus deficiencias y defectos, potenciaban la vida colectiva ofreciendo unas señas de identidad que estimulaban la movilización y la lucha social. El hecho de convivir en un mismo espacio, coincidir en las calles, en las tiendas o en el mercado, propiciaba una acción colectiva que «resultaba entonces casi inherente a una vida cotidiana igualmente colectiva» (Delgado, 2011: 85). La concentración de las clases populares en las barriadas de la periferia creaba así -junto a la condición social más o menos homogénea de sus moradores- las condiciones físicas para la movilización social y la lucha por la mejora de la vida de la gente en un sentido amplio (incorporando demandas sobre la educación, la sanidad, los equipamientos y servicios públicos, además de la vivienda), trascendiendo con ello las reivindicaciones estrictamente laborales. El traslado al espacio urbano de dinámicas sociales anteriormente circunscritas a la fábrica provocó no sólo la aparición de nuevas formas de movilización social³ sino también la ampliación del campo de la lucha y la reivindicación. El tránsito de la fábrica al escenario urbano favoreció la apertura a problemáticas que habían permanecido invisibles en los discursos y reivindicaciones meramente productivistas.⁴

3 La huelga orientada a bloquear la fábrica se ve acompañada ahora del descubrimiento de diferentes formas de bloquear la ciudad y controlar sus accesos.

4 Hay que reconocer que la escisión entre “luchas en la fábrica” y “luchas urbanas” ha operado, sobre todo, en la cabeza de urbanistas, sociólogos y representantes de las principales corrientes dominantes dentro de la amplia tradición socialista. Sin embargo, desde los inicios de la industrialización capitalista, en la práctica tal disociación ha sido menos evidente. Friedrich Engels, tras haber comprendido las relaciones entre la industrialización capitalista y las tendencias urbanizadoras, nunca distinguió en *La condición de la clase obrera en Inglaterra* (1844) entre lucha urbana (condiciones de vida) y lucha de clases (condiciones laborales) en el camino de la clase trabajadora hacia el socialismo, viéndolas siempre como parte de un mismo proceso.

Con la crisis sistémica de los años setenta y el paso al orden neoliberal, la clase dominante percibe que la concentración de las clases populares en las periferias urbanas entraña un riesgo y un obstáculo a su propósito de desmantelar o poner en cuestión los mecanismos políticos y las instituciones que hasta entonces habían aminorado el conflicto social. De ahí que, como bien señala Manuel Delgado, «la hipótesis según la cual las dificultades a la hora de controlar política y policialmente las ciudades-dormitorio fue una de las razones que determinaron su abandono como tipología a practicar, es osada, aunque plausible» (2011: 87). Jean-Pierre Garnier considera válida esta hipótesis al afirmar:

Por motivos económicos, políticos e ideológicos, las clases dominantes no podían aceptar que la predominancia de las clases populares se perpetuase en ciertos espacios urbanos, ya fuese a nivel de un municipio entero o de los barrios céntricos. De ahí uno de los objetivos fundamentales de la política urbanística: acabar con este tipo de situaciones siguiendo dos ejes, a saber, expulsar las clases populares hacia la periferia y organizar su dispersión espacial. Esto se llevó a cabo a través de un urbanismo que se puede calificar de ‘antipopular’, conjugando con las facilidades otorgadas por los poderes públicos a la especulación inmobiliaria. A la marginación socio-económica de las clases populares se añadió así su marginación socio-espacial (2015b: 39)

La ofensiva neoliberal coincide con un giro en el modelo de crecimiento urbano que, frente a la *concentración* de la población trabajadora en los bloques de vivienda de las barriadas de la ciudad, opta ahora por la *fragmentación* y la *dispersión* de las clases populares por un amplio territorio donde se difuminan los contornos entre lo urbano y lo rural.

Este modelo de urbanización dispersa, reptante (*sprawl cities*), que va esparciendo la población en torno a aeropuertos, centros comerciales, parques temáticos, recintos tecnológicos y redes viarias, da lugar a urbes apaisadas y sin confines que crecen como antítesis de la idea tradicional de ciudad abarcable, ordenada y cohesionada. Este modelo de crecimiento extensivo, dinamizado por la especulación inmobiliaria, provoca un auténtico ‘tsunami urbanizador’ y actúa como un carcinoma en el territorio. Esta forma de asentamiento urbano –altamente dependiente del automóvil privado e intensamente consuntiva de tiempos, recursos y territorio– comporta un deterioro ecológico y social que alumbrará, en

unos casos, nuevas conflictividades de carácter ecosocial, pero en otros, simplemente inhibirá las posibilidades de movilización, ya que residir en estas urbanizaciones desparramadas implica en la práctica aislarse y renunciar a los vínculos sociales y a la identidad que proporcionaba vivir en la ciudad.

Al tiempo que se impone esta forma de conurbación, los antiguos polígonos de vivienda de la periferia se ven abandonados a su suerte y empiezan a degradarse al mismo ritmo con que se incrementa la inmigración, el paro y la precarización laboral entre sus pobladores, se descuida el mantenimiento de los elementos urbanos o se recortan las políticas y prestaciones sociales. Y junto a este declive, se asiste al renacimiento del centro de las ciudades y de algunos barrios adyacentes para mayor gloria de una pequeña burguesía que expulsa de esas zonas a los miembros que aún quedaban de los sectores sociales más modestos.

Urbanismo defensivo

La desigualdad desarticula la ciudad y privatiza el espacio urbano: por un lado, barrios exteriores en los que surgen guetos de pobreza y miseria al margen de la atención pública; por otro, urbanizaciones cerradas y bloques residenciales de acceso restringido, vigiladas las veinticuatro horas con cámaras, controles electrónicos y vigilantes privados. Sólo en los EEUU más de 40 millones de personas viven en esos espacios residenciales vallados e hiperprotegidos. Las dos caras de la misma moneda de un urbanismo que surge del miedo: los pobres y otras clases indeseables quedan confinados en zonas urbanas degradadas mientras los ricos se retiran voluntariamente a sus remansos de orden y seguridad.

Al igual que la desigualdad, la *mixofilia* también altera la ciudad y el espacio público. Genera la llamada ‘arquitectura del miedo’, fortalezas inexpugnables cuya función no se limita únicamente a proteger a sus moradores del populacho mísero y hostil, sino que también están pensadas para impedir la diversidad e imponer una tranquilizadora homogeneidad social.

Pero el urbanismo defensivo va más allá de la simple reconfiguración del espacio físico con el propósito de proteger a la gente ‘decente’ de las malas intenciones de individuos o grupos indeseables. También busca facilitar la intervención de las fuerzas de orden cuando sea preciso, permitiendo que la

policía, o incluso el ejército, logren una mayor eficacia en la represión (Garner, 2015). Es un proyecto que surge como consecuencia del retroceso del Estado del bienestar y el auge del Estado penal (policía, tribunales y prisiones) a través del matrimonio entre un *workfare* restrictivo y un *prisonfare* expansivo (Wacquant, 2009)

Urbanismo militar y policial

Este deslizamiento desde el urbanismo defensivo al punitivo abre la puerta a un nuevo tipo de intervención en la ciudad. Bajo esta modalidad se va imponiendo la lógica policial y militar en el tratamiento de los problemas urbanos. En las zonas más degradadas del planeta, como las favelas de Río de Janeiro, la toma policial y militar de las barriadas marginales suele ir acompañada de denuncias por los abusos cometidos por las fuerzas de orden público. Con motivo de la celebración de los Juegos Olímpicos de Río de 2016, dichas denuncias llegaron hasta la prensa internacional:

Según datos de Amnistía Internacional, en los últimos seis años la policía carioca ha sido responsable de entre un 13% y un 21% de los asesinatos totales de la ciudad (...) El presidente de Amnistía Internacional Brasil, Atila Roque, advierte de que ese número 'podría ser más elevado' ya que muchos de los asesinatos son registrados como 'homicidios', una etiqueta genérica que sirve para no culpar a las fuerzas de seguridad.⁵

Pero la toma policial y militar de la ciudad no se reduce a los suburbios. Se extiende al conjunto de la ciudad a medida que los riesgos y amenazas se tornan más imprecisos e imprevisibles. El enemigo está más presente cuando más indefinible resulta: puede ser real o virtual, proceder del interior o del exterior, ser nacional o extranjero, local o global, etc. La inseguridad en la ciudad se configura a imagen de la sociedad: cada vez es más plural y volátil. Pueden tener su origen en la crisis climática, en el terrorismo global o en un conflicto armado.

Los desastres de origen climático -como el Katrina en Nueva Orleans o el reciente huracán María en Puerto Rico- han permitido sin atisbo de contestación la militarización de las zonas afectadas. Los efectos del calentamiento

5 <http://www.publico.es/internacional/guerra-silenciosa-sacude-favelas-rio.html> [consultado el 2 de octubre de 2017]

global no están siendo contemplados como la manifestación de un conflicto ecosocial de carácter global que debe ser abordado en términos de justicia social, sino como un problema de orden público que exige una adaptación militarizada (Buxton y Hayes, 2017).

El terrorismo yihadista en Europa está incrementando el umbral de tolerancia de la opinión pública respecto a la presencia de militares en las calles o ante las ejecuciones sumarias y extrajudiciales de los supuestos terroristas.

En la ciudad siempre se han escenificado conflictos de todo tipo. Ella, en sí misma, es un entramado de contradicciones y fuente de conflictividad. Pero más allá de la inherente a la realidad social, las guerras tienen ahora un campo de batalla eminentemente urbano y el terrorismo ha encontrado en la ciudad su escenario privilegiado. Disculpas perfectas para no resistirse a la tentación *securitaria*.

Bibliografía

- Bauman, Z. (2006). *Confianza y temor en la ciudad. Vivir con extranjeros*, Barcelona: Arcadia
- Buxton, N. y Haxes, B. (Eds.) (2017): *Cambio climático S.A.*, Madrid: FUHEM Ecosocial.
- Davis, M. (2004). “Planeta de ciudades-miseria”, *New Left Review* 26, Marzo-Abril, pp. 5-34.
- Davis, M. (2008). *Planeta de ciudades miseria*, Madrid: Foca
- Delgado, M. (2011). *El espacio público como ideología*, Madrid: Catarata.
- Diamond, J.M. (2006). *Colapso*, Barcelona: Debate.
- Garnier, J. P. (2015a). “Hacia un urbanismo *securitario*. El mantenimiento del orden en el espacio y a través del espacio”, *Boletín ECOS* nº 29, Diciembre 2014- Febrero 2015, Madrid: FUHEM Ecosocial.
- Garnier, J. P. (2015b). “La invisibilización urbana de las clases populares”, *PAPELES de relaciones ecosociales y cambio global*, nº 130; Junio-Agosto, pp. 29-45, Madrid: FUHEM Ecosocial.

- Garnier, J. P. (2017). “Gentrificación: un concepto inadecuado para una temática ambigua”, *PAPELES de relaciones ecosociales y cambio global*, nº 137; Marzo-Mayo, pp. 13-26, Madrid: FUHEM Ecosocial.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes*, Madrid: Akal.
- Hobsbawm, E. (2009). *Guerra y paz en el siglo XXI*, Madrid: Biblioteca Pensamiento Crítico Diario Público.
- Judt, T. (2013). *Algo va mal*, Madrid: Taurus.
- Monnet, J. (2009). “La urbanización contemporánea: los desafíos de un mundo fluido y difuso”, *PAPELES de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, nº 106, Mayo-Julio, pp. 21-31, Madrid: FUHEM Ecosocial.
- ONU-Habitat (2003). *The Challenge of the Shums: Global Report on Human Settlements 2003*, Londres.
- ONU-Habitat (2012). *El State of the World's Cities Report 2012/2013. Prosperity of Cities* [<http://www.cinu.mx/minisitio/Ciudades/FULL-REPORT.pdf>]
- PNUD (2014). *Informe sobre Desarrollo humano 2014. Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia* [<http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-es.pdf>]
- Prats, F. (2015). “Porqué las ciudades y las ciudadanías son tan importantes”, *PAPELES de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, nº 129, Abril-Junio, pp. 57-71, Madrid: FUHEM Ecosocial.
- Sassen, S. (1991). *The Global City*, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Secchi, B. (2015). *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres*, Madrid: Catarata.
- Sevilla, A. (coord.) et al (2012). “Conflictos de la ciudad contemporánea: un sondeo internacional”, *URBAN NS03*, pp. 107-137.
- Wacquant, L. (2009). *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*, Durham & London: Duke University Press.
- Worldwatch Institute (2016). *Ciudades sostenibles, La situación del mundo 2016*, Madrid: FUHEM Ecosocial/ Icaria.

DE LA SEGURIDAD COMO DOMINACIÓN, A LA ÉTICA Y POLÍTICAS DE LOS CUIDADOS COMO CONSTRUCCIÓN DE UNA CIUDADANÍA LOCALMENTE COSMOPOLITA, CUIDADORA Y ECOLÓGICA

Irene Comins Mingol

Directora del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz (IUDESP),
Universitat Jaume I (UJI).

Vicent Martínez Guzmán

Vicepresidente del Instituto Catalán Internacional de la Paz (ICIP) y Director
Honorífico de la Cátedra UNESCO de Filosofía para la Paz de la UJI.

Resumen

En estas reflexiones, actualizaremos el papel de la seguridad en las diversas etapas de la Investigación de la Paz Internacional, desde nuestra perspectiva de una Filosofía para hacer las paces. Analizaremos la vinculación entre la paz negativa y la seguridad relacionada con el dicho clásico, *si vis pacem para bellum*, expresado posteriormente como la "disuasión" del enemigo dentro del marco del dicho Orden Mundial de Westfalia y la Guerra Fría. La introducción de la perspectiva de género en la Investigación de la Paz por Betty Reardon supuso una denuncia de esta concepción de seguridad, vinculado al sexismo como dominación masculina y al sistema de la guerra que construye el y la diferente como enemigo. La alternativa, desde la paz positiva y las culturas para hacer las paces, será una concepción relacional de los seres humanos que se cuidan los unos y las unas a los otros y las otras y la actual elaboración de políticas de los cuidados que nos llevan hacia una ciudadanía localmente cosmopolita con una dimensión ecológica.

Palabras clave:

Género, Paz Negativa, Paz Positiva, Investigación de la Paz, Sexismo.

1. Introducción

Tal como expuesto en el resumen, en este trabajo vamos a hacer la propuesta de sustituir la noción heredada, de seguridad como dominación, por políticas que cuidan de los seres humanos y la misma naturaleza. La seguridad nunca consigue liberarse de la carga militarista frente a las amenazas militares, ni de la generación de desigualdades económicas que marginan y expulsan (Sassen 2015) unos seres humanos fuera de los que se enriquecen a coste de los que empobrecen, así como finalmente producen una alteración del funcionamiento de la Naturaleza en nombre de una seguridad que se expresa últimamente con términos de Cambio Climático e incluso con la terminología del Antropoceno como una nueva etapa geológica, producida por los seres humanos.

Unas primeras intuiciones sobre hacer una filosofía para hacer las paces hacia una paz insegura, como desarrollaremos más adelante, hacia maneras de hacer las paces que tienen en cuenta las diversas maneras de cuidarnos y para que unos seres humanos cuiden de otros y de la naturaleza, ya las escribimos después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, con la caída de la seguridad económica de las Torres Gemelas y de la seguridad militar con los ataques contra el Pentágono (Martínez Guzmán 2001b).

Distribuiremos nuestros argumentos sobre los siguientes puntos, relacionados con nuestras reconstrucciones de las etapas de la *Peace Research* desde nuestros análisis de filosofía para hacer las paces (Forastelli 2015, Martínez Guzmán, Comins Mingol y París Albert 2009, Martínez Guzmán 2001a):

La seguridad dentro del marco de la paz negativa: ¿la disuasión (*deterrence*) y la guerra (in)civil mundial? El realismo y el Orden Mundial de Westfalia.

Seguridad y paz positiva, desarrollo y justicia. La seguridad humana y el ejercicio de las capacidades.

Perspectiva de género: del miedo a la diferencia a las políticas de los cuidados y el feminismo como nuevo humanismo.

Culturas para hacer las paces “con cuidado” como alternativas a las violencias culturales y la colonización de las mentes desde los miedos.

2. La seguridad dentro del marco de la paz negativa: ¿la disuasión (*deterrence*) y la guerra (in)civil mundial? El realismo y el Orden Mundial de Westfalia

Con respecto a la primera etapa en la Investigación de la Paz que llamamos desde Galtung (2003) “paz negativa”, la noción de paz heredaría la definición latina de *pax*, como *absentia belli*. La Paz se definiría negativamente como lo que no es guerra o, en terminología de Galtung, ausencia de violencia directa. En cuanto a la noción de seguridad, se aplica el dicho latino *si vis pacem para bellum*, si quieres paz, prepara la guerra y así estaremos más “seguros”. Es como si a un granjero de nuestros pueblos le dirías que, si quiere cosechar tomates, que plante semillas de cebollas... obviamente, si quiere tomates, tiene que plantar semilla de tomates, igual que, si queremos hacer las paces, los medios que tenemos que preparar también tienen que ser pacíficos. Ya empezamos con las paradojas de la seguridad, en este caso militarizada. Además, como veremos, preparar la guerra para hacer las paces será un precedente de lo que, en la llamada Guerra Fría (en muchos lugares del mundo, no era “tan fría”), se llama “disuasión”, ya no en el idioma del Imperio Romano, sino con la del otro imperio que domina el mundo desde el final de la Segunda Guerra Mundial y lo llamaron *deterrence*.

El profesor Mayor Zaragoza subvierte el dicho latino *si vis pacem para bellum* y dice, dentro del giro que proponía, de pasar página de las culturas de las violencias a las culturas de hacer las paces, *si vis pacem para verbum*, si quieres la paz, prepara la palabra. Por eso, escribió, entre otros, un libro sobre la fuerza de la palabra (Mayor Zaragoza 1994, Mayor Zaragoza y Gabilondo 2005).

En nuestra filosofía para hacer las paces, también proponemos hacer las paces desde la fuerza de la palabra. Por una parte porque, como humanistas, encontramos la relación entre la palabra latina *pax*, *pacis* y la palabra pacto. Además, con otro dicho que daría fuerza a lo que supone dar la palabra para llegar a pactos que se tienen que cumplir: *Pacta servanda sunt*.

En nuestra propuesta, sustituimos la fuerza militar y/o económica, que generan violencias, por la fuerza de los compromisos que alcanzamos cuando hablamos y nos comunicamos unos seres humanos con otros y siempre podemos pedirnos cuentas de las palabras dichas de las cuales, además, tene-

mos que rendir cuentas de por qué hacemos, decimos y callamos lo que nos hacemos, decimos y callamos cuando nos comunicamos unos seres humanos con otros. En este contexto, aplicamos lo que llamamos la “fuerza ilocutiva” o “performatividad”, que proviene de la Teoría de los Actos de Habla (Martínez Guzmán 2007) y ha sido aplicada a la filosofía política y a la ética del discurso por Apel y Habermas (1989) y al feminismo y a la noción de identidad sexual, por autores como Butler (2009) y nosotros mismos al concepto de identidades complejas, dinámicas e híbridas (Martínez Guzmán 2010).

La performatividad se distingue del simple significado referencial de los actos de habla. No se trata solamente de referir a hechos de manera verdadera o falsa. Se trata de expresar qué acciones tomamos cuando hablamos, de cómo los seres humanos nos hacemos cosas con las palabras (Austin 1971). Es lo que hacemos, una promesa, una advertencia, una declaración de amor, qué intenciones tenemos y a qué nos compromete lo que decimos, los que nos une de manera sólida unos seres con otros, lo que se expresa con este término técnico de fuerza ilocutiva, no militarizada ni económica que genera desigualdades, sino que se somete a rendir cuentas de los compromisos con aquellos con los que se comunica. El dicho en inglés que utiliza Austin dice *my word is my bond*: mi palabra es el vínculo que me liga a los otros seres humanos con los que me comunico.

En cierta medida, interpretamos la fuerza de la palabra de Mayor Zaragoza en este sentido performativo, siempre dinámico y abierto a la interpelación recíproca que nos quita seguridades basadas en los miedos y las amenazas... en el sentido de Hannah Arendt (Arendt y Birulés 2011) cuando desvincula el poder de la violencia en aquel dicho que define el papel de la policía del estado por el uso de la violencia legítima. Por el contrario, Arendt dice que el poder político es poder comunicativo, basado en la capacidad de actuar de manera concertada y de llegar a acuerdos. Esta sería una de nuestras subversiones de la seguridad basada en preparar la guerra para conseguir la paz, porque, siguiendo la idea de Mayor Zaragoza que, por querer la paz, lo que tenemos que preparar es la fuerza de la palabra, el poder comunicativo y la capacidad de llegar a acuerdos. Fuerza, no en el sentido de dominación ni ningún tipo de violencia, sino en el sentido de la fuerza ilocutiva o performatividad que une sólidamente (puede ser el origen de la palabra solidaridad) unos seres humanos con otros en todo lo que nos hacemos, decimos y, hasta callamos. También hay silencios que “dicen mucho” (Martínez Guzmán 1999).

Otra trampa que hemos heredado de los clásicos en cuanto al concepto de seguridad viene de los griegos, aunque también ha pasado por los romanos. En el diálogo sobre la República (462 a.b) de Platón, distingue entre las guerras contra los extranjeros, los *bárbaros*, donde se puede permitir hasta convertir a los vencidos en esclavos y que se llaman *polemos*, y las guerras que considera más dolorosas y que son las que hacen los griegos entre ellos mismos y que, a través de los romanos, nos han llegado como guerra civil (*Bellum civile*). En griego se dice *stásis*, como una especie de secesión bélica entre los mismos griegos, y en las que no profundizamos ahora mismo, pero podemos dar pistas para investigaciones posteriores, en la medida en la que prefiguran un orden internacional o estatal, donde tenemos que estar firmes contra los que no son de los nuestros (Agamben 2015, Ramis 2015). *Stásis* tiene el doble significado de estabilidad, pero también de sublevación y secesión.

Curiosamente, relacionado con la palabra griega *stásis*, que podemos traducir como guerra civil, están los verbos utilizados en el evangelio cuando dice que no tenemos que responder a la violencia con más violencia, o al mal con más mal, sino que tenemos que hacerlo con la no violencia como, entre otros, explica Luther King: son los verbos *Histēmi* y *anthistēmi* (Mt 5, 39), que hemos estudiado en otro sitio (Martínez Guzmán 2016). La no violencia, el no contestar al mal con más mal, utiliza estos tipos de verbos que quieren decir, precisamente, no que nos quedemos pasivos ante la violencia, sino que no incrementemos la espiral de violencia, utilizando esta *stásis* violenta que lamentaba Platón porque era una guerra entre los mismos griegos.

Desde nuestras aportaciones a una filosofía para hacer las paces, la cuestión lingüística es cómo construimos quiénes somos “nosotros” o quiénes son los “nuestros” que tenemos que estar firmes contra los otros: algunas interpretaciones afirman que somos “nosotros los que no son otros” y otras interpretaciones dicen que “nosotros” somos precisamente “nosotros y los otros todos juntos” (Benveniste 2008). Panikkar (2004) los explica todo, diciendo que podemos considerar el otro como *alius*, como alguien ajeno contra quien tenemos que estar firmes, si hace falta, incluso dominándolo, o el otro como *alter*, como otra parte de nosotros mismos.

Finalmente, Arendt (1988) también nos ayuda a no caer en la trampa de considerar más malas las guerras civiles que las guerras contra estados considerados extranjeros o bárbaros, como heredado de los griegos y romanos, porque llega a afirmar que, en realidad, todas las guerras son iguales

de dolorosas y corremos el riesgo, como pasó en las guerras mundiales o los terrorismos y contraterrorismos globales, de caer en una “guerra civil mundial”. En nuestra terminología, no existen las “guerras civiles”: si son guerras, nunca son civiles, porque la “civilidad” es la traducción latina de la “política” en griego, y si hay guerras, no estamos más seguros sino frustrados porque las guerras son el fracaso de la política que ya hemos definido como desvinculada del uso legítimo de la violencia por parte del Estado y vinculado al poder comunicativo y la capacidad de llegar a acuerdos de manera concertada por medio de la fuerza performativa de los actos de habla.

En una de las terminologías comunes en el Orden Mundial actual, todavía predomina el Orden internacional de la Paz de Westfalia (1648): el estado nacional, supuestamente, da seguridad, gobernabilidad y soberanía, dentro de los límites territoriales de las fronteras. El Estado asume la nación (Sanahuja 2004). Este es el estado que tiene el monopolio del uso legítimo de la violencia, como venimos criticando, pero internacionalmente, lo que hay es anarquía y necesitamos tener seguridad militarizada y económica antes las amenazas de esta anarquía (Bull 1995). Esta concepción del orden mundial anárquico es el que se considera “realista”, con una epistemología neopositiva y una psicología conductista, a las que venimos presentando alternativas.

Entre otros, esta manera de entender la seguridad cae en el llamado “Dilema de la seguridad” desde 1950 (Herz): el aumento de mi seguridad en contra de mi enemigo, en realidad la pone en riesgo, porque el otro también incrementa su seguridad en mi contra (Booth y Wheeler 2008). Ciertamente, los neorrealistas dicen que no existe tal dilema porque se puede producir una especie de equilibrio de fuerzas y amenazas y, entonces, algún tipo de estabilidad. Pero analistas como Barber (2004) advierten de que lo que pasa en realidad, sobre todo con la llamada guerra contra el terrorismo, es que pasamos de la disuasión a la “guerra preventiva” y, en definitivo, al imperio del miedo.

3. Seguridad y paz positiva, desarrollo y justicia. La seguridad humana y el ejercicio de las capacidades

En la segunda etapa que reconstruimos en la Investigación de la Paz, todavía según Galtung, ya vamos más allá de la paz negativa como ausencia de violencia directa, con todas las consecuencias que acabamos de analizar y la

paz positiva sería el trabajo positivo que tendríamos que hacer para transformar la violencia estructural, buscando la satisfacción de las necesidades humanas básicas para todos los seres humanos.

Aquí, la seguridad iría vinculada a la supervivencia contra la violencia y la muerte que completa Galtung con el bienestar contra la miseria, la identidad contra la alienación de la propia cultura y la libertad contra la represión. El mismo Galtung suele advertir que “no es la seguridad, la que trae la paz”, sino “la paz, la que trae la seguridad”. Además de estas necesidades humanas básicas, hay que añadir el equilibrio ecológico alternativo al antropocentrismo, antes ya nos referimos al Antropoceno, y hay que añadir también la perspectiva de género, como haremos a continuación, como empezará a hacer Birgit Brock-Utne, concretando las necesidades humanas básicas de Galtung, a las micro-violencias contra las mujeres (Martínez Guzmán y París Albert 2006), por ejemplo, para no caer en el androcentrismo.

También tenemos que “descolonizar” esta seguridad, vinculada al desarrollo y la justicia como satisfacción de las necesidades humanas básicas, porque podemos caer en el peligro de definir desde el Norte dominante unas nociones de desarrollo, imponiendo un modelo económico liberal: son los propios seres humanos, afectados por la falta de satisfacción de sus necesidades básicas, quienes las tienen que definir y ser sujetos-agentes de su propia búsqueda de cómo satisfacerlas y de su propio empoderamiento. Estaría en la línea de la relación entre desarrollo y libertad: desarrollo como ejercicio libre de las propias capacidades desde lo que las mismas colectividades consideran dignas de valorar (Sen 2000, Martínez Guzmán y París Albert 2006).

De hecho, la propuesta desde el informe del PNUD de 1994, con la denominación de “seguridad humana”, refiere a las personas, más que a los estados, en siete ámbitos: económico, alimentario, salud, medio ambiente, personal, comunitario y político.

Con todo, desde nuestras propuestas de filosofía para hacer las paces para una Teoría Crítica de la Investigación para la Paz, todavía quedarían unas preguntas sobre las que reflexionaremos a continuación: ¿De qué “personas” estamos hablando? ¿Sujetos individuales, cada uno buscando “su” seguridad liberal o neoliberal como la nueva razón del mundo, liberal o neoliberal? (Laval y Dardot 2013) ¿Qué quiere decir “humano” en la noción de seguridad humana? hasta ¿qué quiere decir “humanitarismo” en la ayuda humanitaria: será una

nueva forma de seguridad como dominación, estigmatizar unos seres humanos como víctimas que necesitan ayuda humanitaria sin permitirles que tengan su propia capacidad de agencia para transformar su propia victimización para los que se supone que quieren ayudarles humanitariamente? (Campbell 1998) o como también se ha dicho, por lo menos ¿no tendríamos que hacerles daño, hacer ningún daño (*Do no harm*) (Anderson 1999) como venimos estudiando desde hace años? Sobre todo, para presentar nuestras propuestas de políticas para que unos seres humanos cuiden de otros y de la naturaleza. ¿Qué papel tiene la perspectiva de género?

4. Perspectiva de género: del miedo a la diferencia a las políticas de los cuidados y el feminismo como nuevo humanismo

La profundización en la perspectiva de género en nuestra reconstrucción filosófica de las etapas de la Investigación para la Paz, además de las autoras y matices ya mencionados, viene inspirada en unos libros importantes de Betty Reardon (1985, 1990, Hans y Reardon 2010).

Para esta autora, el sexismo, entendido como dominación masculina y la seguridad basada en el sistema de la guerra, están unidos simbióticamente, son manifestaciones gemelas del problema común de la violencia social y tienen una causa en común.

Para explicar la causa en común, se inspira en Fornari (1972), quien da una explicación psicoanalítica de cómo se configura el psiquismo humano desde una perspectiva masculina.

- 1) Está claro que observamos diferencias sexuales en la capacidad de reproducción.
- 2) A los hombres, estas diferencias les dan miedo: la dependencia de la madre, la diferencia con las “otras”. Lo consideramos síntomas de la *vulnerabilidad* masculina.
- 3) La consecuencia es que los hombres construyen diferencias de papeles y funciones según el género, como un sistema de dominación para defenderse de la otra que ven distinta.

- 4) Entonces, construyen la noción de seguridad como dominación para defenderse de la amenaza de la diferencia, de la alteridad.
- 5) Así se construye la noción de enemigo desde el miedo que le tengo al otro, inicialmente manifestado como miedo a la otra.
- 6) Aplicado al sistema de la guerra, es la conversión en enemigo de carne y hueso del enemigo imaginario, construido como consecuencia del miedo a la diferencia manifestada inicialmente como miedo a la diferencia de la otra.

Según Reardon, así es como se construye la relación entre militarismo, seguridad y sexismo.

Los hombres suelen socializar a través del uso competitivo de la violencia con sus iguales y la opresión con sus “inferiores” en el marco de su miedo a la diferencia. Pero solo a las mujeres se les permite expresar este miedo. El miedo en el hombre se canaliza a través de la agresión y en la mujer a través de la sumisión. Esta relación agresión-sumisión tiene su máxima expresión en la violación: forzar a una persona o personas a la sumisión y acomodación mediante la amenaza o el uso de la fuerza y la violencia.

La amenaza de la violación sirve para “mantener a raya” a las mujeres, a los enemigos, a los colonizados, a los otros, a los diferentes. Es la metáfora última del sistema de la guerra, donde la violencia es el árbitro final de las relaciones. Se legitima la violencia, dentro del sistema de la guerra, para dar menos valor, deshumanizar, el amenazado de violación, el enemigo, el otro estado-nación.

Según Reardon, pues, hay como una “herida originaria” en la construcción social del género, basada en el miedo a la diferencia que se convierte en un sistema de dominación y se proyecta en una seguridad basada en el sistema de la guerra. Está claro que no hay únicamente explicaciones psicoanalíticas del psiquismo humano, construido desde la masculinidad. También hay causas estructurales. Las causas estructurales son la creación humano-masculina de las relaciones sociales, de acuerdo con la estructura psíquica, herida por el miedo a la diferencia.

Desde el miedo a la diferencia, se construye la organización mundial en estados-nación militarizados y la cultura de la guerra.

La alternativa que propone es el feminismo como nuevo humanismo. Sería como un sistema de creencias, opuesto a cualquier forma de sexismo como dominación. La abolición del sexismo supone la integración de las mujeres en todas las esferas de la actividad humana (así como la integración de los hombres en todas las esferas de la actividad humana, por ejemplo de los cuidados). De manera colateral, incluye la creencia de que esta integración de las mujeres es necesaria para abolir el sistema de la guerra. Como explicaremos a continuación, también supone recuperar la capacidad de preocupación, unos seres humanos cuidando de otros, según las propuestas de Gilligan (1986). Fomentar que unos seres humanos cuiden de otros en lugar de la seguridad militarizada y el sexismo como dominación masculina sería otra manera de enfrentar el miedo a la diferencia, y no desde la dominación del y de la diferente, sino desde la necesidad de asumir nuestra propia vulnerabilidad que nos hace seres racionales.

Todavía según Reardon, las características de las alternativas humanizarían la justicia de persona a persona en las estructuras; buscarían el equilibrio ecológico y la comprensión global de los sistemas, más respetuoso con la naturaleza y el cuerpo; alterarían el cientifismo dualista que atribuye intuición e imaginación a las mujeres y el racionalismo y el reduccionismo a los hombres; modificarían el dualismo antropológico mente-cuerpo, pensamiento-sentimiento, cielo-tierra, espíritu-carne; personalizarían al otro, objetivado por el sexo, la raza o la clase; deslegitimarían el uso de la fuerza; el mundo ya no se organizaría en enemigos agresores y perdedores que legitiman el uso de la fuerza. Cambiarían la socialización y el concepto de la educación, más vinculado ahora al cuidarnos unos seres humanos de otros. Sería una educación de cuidado y justicia entonces, sin hacer otro dualismo (Martínez Guzmán 2003, Comins Mingol 2015b).

Así pues, estamos en medio de nuestra reflexión que nos llevará a la última parte de estas reflexiones: Necesitamos más “seguridad” que, como profundizaremos, quiere decir precisamente *sine cura*, sin cuidarnos unos seres humanos a los otros, o ¿lo que necesitamos es una reconsideración de lo vulnerables que somos, como seres relacionales que tenemos que promover políticas para cuidarnos unos y unas de los otros? Eso ya formará parte de cómo vamos creando las mentalidades y las culturas para hacer las paces desde estos presupuestos de políticas más de cuidados que de seguridad...

5. Culturas para hacer las paces “con cuidado” como alternativas a las violencias culturales y la colonización de las mentes desde los miedos

De nuestra reconstrucción filosófica de las tres paces del esquema clásico de Galtun, paz negativa y positiva, a las que hemos añadido la perspectiva de género que nos da indicadores para sustituir la noción de seguridad que nunca se libera de la carga militarista y generadora de desigualdades, para sustituirla por políticas para que nos cuidemos unos seres humanos de los otros, nos falta, precisamente, la creación de las nuevas culturas para hacer las paces “con cuidado”.

Podríamos resumirlo todo, diciendo que las violencias culturales colonizan nuestras mentes con prácticas discursivas que, como hemos dicho, fomentan el miedo e incluso llevan a la llamada guerra preventiva en nombre de la seguridad. Incluso, desde el 11 de septiembre de 2001, se ha creado un lenguaje colateral que ha fomentado este miedo, vinculado a la amenaza y la guerra preventiva (Collins y Glover 2003). Ya nos hemos referido a cómo *Securitas*, en latín, quiere decir *sine cura*, sin cuidado, sin preocupación, ausencia de miedo (Dillon 1996). En griego clásico, la palabra es *asphaleia*, derivado de *sphalo*: seguridad aquí quiere decir firmeza, estabilidad y, también, verdad. El que está seguro se mantiene firme, no cae. En inglés, de *sphalo* también viene *fall*, que significa caer; entonces el que está seguro no cae; además del mismo *sphalo* viene falso. Por eso, el que está seguro con *asphaleia*, no tiene la falsedad, tiene la verdad. Además, se crean metáforas, ya no como instrumentos retóricos, sino como esquemas mentales, según los cuales la seguridad nos deja bien firmes y anclados dentro de nuestros contenedores con un interior, una superficie y un exterior contra el que tenemos que estar firmes (Chilton 1996).

Las alternativas desde las mismas Teorías de las Relaciones Internacionales a las que nos aproximaríamos desde nuestros análisis discursivos, basados en la Teoría de los Actos de Habla y la performatividad, han sido propuestas por la llamada Escuela de Copenhague (Buzan, Wæver y Wilde 1998). Estos actores interpretan los discursos sobre la seguridad como actos de habla: actos realizados por quienes tienen poder para hacerlos y que configuran las relaciones humanas, políticas e internacionales de la forma que ellos quieren. Proponen

así el término “securitización” porque, desde su poder, los emisores de los actos de habla sobre la seguridad imponen lo que son las amenazas y quieren que así sean entendidos por los oyentes (técnicamente se dice que el emisor quiere que el oyente entienda que la fuerza ilocutiva es una amenaza – efecto ilocutivo de captación o *uptake*), de esta manera la securitización se convierte en una forma de dominación. Además, como efecto de la securitización, en nombre del miedo por las amenazas, consiguen la “despolitización” de la gente que está dispuesta a renunciar a derechos políticos por miedo a las amenazas, definidas por los que tienen el poder.

Por todo eso, nuestra propuesta principal pasa por sustituir estas culturas de seguridad militarizada, generadora de desigualdades y fomentadora de miedos a amenazas, definidas por los que tienen el poder, por las culturas para hacer las paces, desde las políticas de cuidarnos unos seres humanos a los otros, lo que nos hace más relacionales que individualistas.

Es desde este complejo trasfondo que estamos trabajando para una ciudadanía localmente cosmopolita, cuidadora y ecológica (Comins Mingol 2015a, b). La ética del cuidado será el marco explicativo desde el que podemos trazar los pilares definitorios de esta ciudadanía, a la vez que contribuimos sinérgicamente a resignificar el concepto de seguridad.

Carol Gilligan explicó por primera vez en su obra *In a Different Voice* el diferente desarrollo moral que experimentan las mujeres como resultado de la socialización y la práctica de cuidar. Gilligan detectó una voz moral diferente, más relacional, que priorizaba la preservación de las relaciones, en contraste con la ética de la justicia, de la teoría del desarrollo moral según Kohlberg, que sitúa como prioritaria la obediencia a normas morales universales. Esta perspectiva moral diferente de las mujeres es el resultado de la división sexual del trabajo. Hombres y mujeres desarrollan así dos perspectivas morales distintas, en función de la desigual atribución de responsabilidades, que se vienen conociendo como ética de la justicia y ética del cuidado.

Dos dimensiones básicas de la ética del cuidado nos interesan especialmente para la construcción de una nueva noción de seguridad y de una ciudadanía localmente cosmopolita, cuidadora y ecológica: la empatía y la responsividad.

Empatía: Vulnerabilidad e Interconexión

El punto de partida de la seguridad es el reconocimiento de la vulnerabilidad, intrínseca y extrínseca, de los seres humanos. La vulnerabilidad intrínseca, comuna y esencial en todos los seres humanos, hace referencia a la fragilidad como característica ontológica existencial fundamental de las personas a lo largo de su vida. La vulnerabilidad extrínseca es diferenciada y vinculada a las fragilidades derivadas, por ejemplo, de la desigual distribución de los recursos y la riqueza del mundo. El primer paso será reconocer las vulnerabilidades, en sus dos vertientes, un reconocimiento que nos compromete como seres sociales y es fuente de normatividad. Una vez reconocemos las vulnerabilidades, el segundo paso es el cuidado, que podemos definir como todo lo que hacemos directamente para ayudar a satisfacer las necesidades básicas de los otros, desarrollar o mantener sus capacidades y aliviar el dolor y el sufrimiento innecesarios (Lynch 2016, 12).

La seguridad militarizada no solamente es cuestionable desde un punto de vista moral y humanitario, sino que no es una respuesta adecuada a las vulnerabilidades derivadas del mundo globalizado en el que vivimos, más bien al contrario, es generadora de nuevas vulnerabilidades. Los retos, derivados del cambio climático, la desigual distribución de la riqueza, la pobreza energética o la marginación necesitan un nuevo modelo de seguridad, una seguridad humana, construida sobre los fundamentos morales y políticos del cuidado.

La capacidad del ser humano para empatizar con otros diferentes, ser sensible a sus necesidades y responder adecuadamente, va a jugar un papel fundamental en un mundo globalizado de interdependencias crecientes.

En el camino hacia la construcción de una globalización humana necesitamos abordar la dialéctica entre la necesidad de una teoría de la justicia universalizable y, al mismo tiempo, la necesidad de reconocer las particularidades y las diferencias existentes entre los seres humanos. La ética del cuidado tiene dos importantes contribuciones a realizar en este sentido: 1. El juicio moral de la ética del cuidado es más contextual, está más inmerso en los detalles de las relaciones. 2. Muestra una mayor propensión a adoptar el punto de vista del otro particular.

Es necesario reconstruir una noción de sujeto arraigado, incardinado, un individuo con una historia, una identidad y una constitución afectiva y emo-

cional concretas. Una noción de sujeto que está a la base de un nuevo concepto de intersubjetividad en lo que intentamos entender las necesidades de los otros y desarrollamos nuestra capacidad de empatía para entender sus motivaciones, qué busca y cuáles son sus deseos. Según Alison Jaggar (1999), el principio de igualdad de la ética de la justicia oscurece la diversidad humana al abstraer la particularidad y singularidad de las personas concretas en situaciones específicas, y resuelve los conflictos, aplicando un poder abstracto, que no responde a las necesidades existentes. La ética del cuidado nos puede ayudar, en este sentido, a modular la ética de la justicia.

Responsividad: la respuesta a la necesidad de los otros

Además de la empatía, la ética del cuidado considera fundamentales la motivación y la respuesta moral, aspectos que son, en cierta medida, marginados por la ética de la justicia. Mientras en la ética de la justicia, el concepto de deber se limita a la no-interferencia recíproca, en la ética del cuidado, incluye el requisito de dar respuesta a las necesidades de los otros.

La ética del cuidado eleva la atención, la responsividad y el mantenimiento de las relaciones interpersonales al estatus de una importancia moral fundamental. Así, por ejemplo, la teórica política Sevenhuijsen (2003), siguiendo el trabajo de Joan Tronto, propone el concepto de *ciudadanía cuidadora*. Y es que podemos definir la ciudadanía como el proceso en el que los ciudadanos y las ciudadanas se comprometen y se involucran en procesos de cuidado. Una definición de ciudadanía que puede transformar el modo en el que pensamos la participación política.

Siguiendo a Ruth Lister (2003), entre otros, el cuidado como proceso social y práctica de una sociedad civil activa se desarrolla en tres fases que podemos resumir así: 1. Ser empáticos y sensibles para detectar las necesidades de cuidado. 2. Asumir la responsabilidad y la potencialidad por ser agente de cambio. 3. Realizar las acciones pertinentes, es decir, materializar el cuidado. El cuidado, con esta estructura, sirve de fundamento para el logro político de una sociedad mejor. Desde la ética del cuidado podemos construir una ciudadanía más comprometida, responsable e interconectada, no solamente con los otros seres humanos sino también con la naturaleza.

La ética del cuidado puede aportar a la ética de la justicia elementos de valor, como la importancia de la empatía y de la respuesta moral. Y es que

la interconexión y la responsabilidad hacia los otros son factores que no se encuentran en el margen de la moralidad, sino en su mismo centro.

De las muchas críticas que se han realizado a la modernidad occidental, Bauman (2005) nos ayuda a tomar conciencia de los *residuos humanos* que estamos creando en el orden mundial que hemos construido. Solo hay que recordar la gente que muere en el Mediterráneo, huyendo de la pobreza y la violencia. Tódorov en *El miedo a los bárbaros* nos advierte del lugar peligroso al que nos conducen las políticas del miedo, a convertirnos en bárbaros, siguiendo el dicho “Ya hemos encontrado al enemigo. Son nosotros mismos”.

Como reza el Preámbulo de la Declaración Internacional de la Carta de la Tierra “la elección es nuestra: formar una sociedad global para cuidar de la tierra y cuidarnos los unos a los otros, o arriesgarnos a la destrucción”.

Bibliografía

- Agamben, Giorgio (2015). *Stasis: civil war as a political paradigm, Encounters in law and philosophy*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Anderson, Mary B. (1999). *Do no harm: how aid can support peace--or war*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers.
- Arendt, Hannah (1988). *Sobre la revolución*. Traducido por Pedro Bravo, Alianza Universidad . Historia ; 536. Madrid: Alianza.
- Arendt, Hannah, y Fina Birulés (2011). *Sobre la violència*. Vol. 4. Barcelona: Instituto Catalán Internacional para la Paz; Angle.
- Austin, John Langshaw (1971). *Palabras y Acciones. Cómo hacer cosas con palabras*. Traducido por Genaro Carrió y Eduardo Rabossi. Buenos Aires: Paidós.
- Barber, Benjamín R. (2004). *El imperio del miedo. Guerra, terrorismo y democracia*. Barcelona: Paidós.
- Bauman, Zygmunt (2005). *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*. Barcelona: Paidós.
- Benveniste, Émile (2008). *Problemas de lingüística general*. 18{487} ed, *Lingüística*. México: Siglo XXI.

- Booth, Ken, y Nicholas J. Wheeler (2008). *The security dilemma: fear, cooperation, and trust in world politics*. New York: Palgrave Macmillan.
- Bull, Hedley (1995). *The anarchical society: a study of order in world politics*. 2 ed. New York: Columbia University Press.
- Butler, Judith (2009). "Performativity, precarity and sexual politics." *AIBR. Revista de Antropología Iberoamericana* 4 (3):i-xiii. <http://www.aibr.org/antropologia/04v03/criticos/040301b.pdf> [Acceso 18/09/2015].
- Buzan, Barry, Ole Wæver, y Jaap de Wilde (1998). *Security: a new framework for analysis*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Pub.
- Campbell, David (1998). "Why Fight: Humanitarianism, Principles, and Post-structuralism." *Millennium* 27 (3): pp. 497-521. doi: doi:10.1177/03058298980270031001.
- Collins, John, y Ross Glover (eds.) (2003). *Lenguaje colateral: claves para justificar una guerra*. Madrid: Páginas de Espuma.
- Comins Mingol, Irene (2015a). "De víctimas a sobrevivientes: la fuerza poética y resiliente del cuidar." *Convergencia: Revista de ciencias sociales* (67): pp. 35-54.
- Comins Mingol, Irene (2015b). "La ética del cuidado en sociedades globalizadas: hacia una ciudadanía cosmopolita." *Thémata: Revista de filosofía* (52): pp. 159-178.
- Chilton, Paul A. (1996). *Security Metaphors: Cold War discourse from containment to common house*. New York: Peter Lang Publishing.
- Dillon, Michael (1996). *Politics of security: Towards a Political Philosophy of Continental Thought*. London: Routledge.
- Forastelli, Fabricio (2015). "Filosofía para hacer las paces: un esbozo biográfico-intelectual de Vicent Martínez Guzmán." *Bauru* (4, jun): pp. 21-32. <http://www2.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/view/260>.
- Fornari, Franco (1972). *Psicoanálisis de la guerra*. Mexico: Siglo XXI.
- Galtung, Johan (2003). *Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización*. Gernika: Bakeaz-Gernika Gogoratuz. Original edition, 1996.

- Gilligan, Carol (1986). *La moral y la teoría. Psicología del desarrollo femenino*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Habermas, Jürgen (1989). “¿Qué significa pragmática universal?” Dentro de *Teoría de la Acción Comunicativa: Complementos y Estudios previos*, editado por Jürgen Habermas, pp. 299-368. Madrid: Cátedra.
- Hans, Asha, y Betty A. Reardon (eds.) (2010). *The Gender Imperative. Human Security Vs State Security*: Routledge India.
- Jaggar, Alison (1996). “Ética feminista: algunos temas para los años noventa” dentro de *Perspectivas Feministas en Teoría Política*, editado por Carme Castells. Barcelona: Paidós.
- Laval, Christian, y Pierre Dardot (2013). *La nueva razón del mundo: ensayo sobre la sociedad neoliberal, Claves contemporáneas 360*{u00BA}. Barcelona: Gedisa.
- Lister, Ruth (2003). *Citizenship: Feminist Perspectives*. New York: New York University Press.
- Lynch, Roxanna Jesse (2016). *Care: An Analysis*. Leuven: Peeters.
- Martínez Guzmán, Vicent (1999). “El silencio como interpelación: Paz y Conflicto.” Dentro de *El silencio en la comunicación humana*, editado por Mary Farrell y Dora Sales, pp. 107-120. Castellón: Seminario de Investigación Feminista. Universidad Jaume I.
- Martínez Guzmán, Vicent (2001a). *Filosofía para hacer las paces*. Barcelona: Icaria.
- Martínez Guzmán, Vicent (2001b). “Hacia una paz insegura.” *El País Comunidad Valenciana* 15 de octubre.
- Martínez Guzmán, Vicent (2003). “Culturas para hacer las paces y educar con cuidado.” Dentro de *Actas del I Congreso Hispanoamericano de Educación y Cultura de Paz*, editado por Francisco A. Muñoz, Beatriz Molina Rueda y Francisco Jiménez Bautista, pp. 55-69. Granada: Editorial Universidad de Granada.
- Martínez Guzmán, Vicent (2007). “Virtualidad, performatividad y responsabilidad.” Dentro de *Filosofía y Realidad Virtual*, editado por César Moreno, Rafael Lorenzo y Alicia M^a de Mingo, pp. 179-200. Zaragoza; Teruel: Prensas Universitarias de Zaragoza; Instituto de Estudios Turolenses.

- Martínez Guzmán, Vicent (2010). “Identidades para hacer las paces.” *Documentos de Trabajo Gernika Gogoratuz. Historias de vida, lugares simbólicos y reconstrucción de identidades en la construcción de la paz. XIX Jornadas Internacionales de Cultura y Paz de Gernika* (17): pp. 8-14.
- Martínez Guzmán, Vicent (2016). “Martin Luther King: les dificultats d’estimar els enemics.” Dentro de *El crit de la consciència*, editado por Martin Luther King. Barcelona: Angle Editorial/ Instituto Catalán Internacional de la Paz.
- Martínez Guzmán, Vicent, Irene Comins Mingol, y Sonia París Albert (2009). “La nueva agenda de la filosofía para el siglo XXI: los estudios para la paz.” *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales* Núm. Esp. IA: pp. 91-114
- Martínez Guzmán, Vicent, y Sonia París Albert (eds.) (2006). *Amartya K. Sen y la globalización, Cooperació i Solidaritat, 1*. Castelló de la Plana: Universitat Jaume I.
- Mayor Zaragoza, Federico (1994). *La nueva página: UNESCO/Galaxia Gutenberg/Círculo de lectores*.
- Mayor Zaragoza, Federico, y Iñaki Gabilondo (2005). *La fuerza de la palabra, Troya*. Las Rozas (Madrid): Adhara.
- Panikkar, Raimon (2004). *Pau i interculturalitat. Una reflexió filosòfica, La mirada filosòfica*. Barcelona: Proa.
- Ramis, Juan P. (2015). Observaciones sobre el alcance de la stásis en la praxis y la teoría política griega antigua. *De Rebus Antiquis* 5. Accessed 2 de septiembre de 2017.
- Reardon, Betty (1985). *Sexism and the War System*. New York/London: Teachers College, Columbia University.
- Reardon, Betty (1990). “Feminists Concepts of Peace and Security.” Dentro de *A Reader in Peace Studies*, editado por Paul Smoker, Ruth Davies y Barbara Munske, pp. 136-143. Oxford: Pergamon Press.
- Sanahuja, José Antonio (2004). “Entre Washington y Westfalia: desarrollo y cohesión social en la globalización.” *Papeles de Cuestiones Internacionales* (87): pp. 35-42.

- Sassen, Saskia (2015). *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Madrid: Katz.
- Sen, Amartya Kumar (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Sevenhuijsen, Selma (2003). "The place of care. The relevance of the feminist ethic of care for social policy." *Feminist Theory* 4(2): pp. 179-197.

Álvarez, Santiago

Director de FUEM Ecosocial y doctor en Ciencias Económicas. Ha sido profesor de la Universidad de Valladolid, en el departamento de Economía Aplicada y en el departamento de Sociología y Trabajo Social. Actualmente es profesor de Economía Política Mundial en la Universidad Complutense de Madrid. Su campo de investigación incluye las necesidades y el bienestar social; los determinantes económicos de la crisis ecosocial actual y el estudio de las transiciones socioeconómicas en el contexto del cambio global. También dirige la revista Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global.

Comins, Irene

Directora del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz (IU-DESP) en la Universidad Jaume I de Castellón. Profesora del departamento de Filosofía y Sociología de en la misma universidad. Desde 2001 es investigadora de la Cátedra UNESCO de Filosofía para la Paz y coordinadora académica del Master Internacional en Estudios de Paz, Conflictos y Desarrollo. Licenciada en Humanidades y master en Estudios para la Paz y el Desarrollo. Se doctoró por la Universidad Jaime I con la tesis doctoral “La ética del cuidado como educación para la paz”, que recibió el Premio Extraordinario de Doctorado 2002-2003. Ha investigado en el departamento de Estudios para la Paz de la Universidad de Bradford (Reino Unido) y tiene diferentes publicaciones sobre filosofía para la paz, antropología filosófica y estudios de género

Martínez Guzmán, Vicent

Durante la fase de edición y publicación de este volumen Vicent Martínez Guzmán falleció (23 agosto 2018). En aquel momento era Vicepresidente del ICIP. También fue Doctor en Filosofía y director honorífico de la Cátedra UNESCO de Filosofía para la Pau de la Universidad Jaume I de Castellón, de la cual llegó a ser vicerrector. Fue investigador honorífico del Instituto

Interuniversitario de Desarrollo Social y Pau (IUDESP) de las universidades de Castellón y Alicante y del Instituto de Paz y Conflictos (IPAZ) de la Universidad de Granada, investigador del Instituto de Derechos Humanos, Democracia y Cultura de Paz y Noviolencia de la Universidad Autónoma de Madrid (DEMOSPAZ), y miembro fundador y de la Junta Directiva de la Asociación Española de Investigación para la Paz (AIPAZ). Realizó trabajos de investigación en las Universidades de Frankfurt (Alemania) y Berkeley (California). También fue fundador del Master Universitario Oficial y Doctorado en Estudios Internacionales de Pau, Conflictos y Desarrollo y cofundador del Centro Internacional Bancaixa para la Paz y el Desarrollo, galardonado con la Medalla de Oro Mahatma Gandhi para la Paz y la Noviolencia en 1999.

Martínez, Rafa

Catedrático en Ciencia Política y Administración y Vicerrector de Organización y Personal de Administración y Servicios de la Universidad de Barcelona. Se licenció en Derecho por la Universidad de Zaragoza. Realizó la tesis doctoral sobre el Partido Socialista Francés por la misma universidad, en la cual ganó el premio extraordinario en el año 1995. También obtuvo el Premio Nacional de Investigación en Paz del Ministerio de Defensa en 2003. En su tarea como docente, ha impartido clases en universidades de España, Francia, Uruguay y El Salvador. También ha sido vicerrector de la Universidad de Barcelona entre 2008 y 2009 y director de estudios de las licenciaturas de Ciencias Políticas y de la Administración y de Derecho. Ha publicado varios libros sobre sistemas políticos, asuntos militares y cuestiones referentes a la seguridad nacional.

Pérez De Armiño, Karlos

Profesor titular de Relaciones Internacionales en la Universidad del País Vasco. Investigador de HEGOA, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. Investigador principal del Grupo de Investigación sobre Seguridad Humana, Desarrollo Humano Local y Cooperación Internacional del sistema vasco de investigación. Sus principales líneas de investigación son las siguientes: emergencias políticas complejas, rehabilitación posbélica, hambrunas y seguridad alimentaria, acción humanitaria, seguridad humana y estudios críticos de seguridad.

Sanahuja, Jose Antonio

Profesor titular de Relaciones Internacionales (con acreditación como catedrático de universidad) en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM) e investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Es también profesor en la Escuela Diplomática (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación). Se ha centrado en el estudio del desarrollo y la cooperación internacional, las políticas de ayuda externa, la economía política internacional, y el regionalismo y la integración en la América Latina. Ha trabajado como investigador y consultor del Parlamento Europeo, la Comisión Europea, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), el PNUD, la Fundación Carolina, la Fundación EU-LAC, la Federación Internacional de Sociedades de Cruz Roja, y el Departamento de estudios de Intermón Oxfam. Ha sido Robert Schuman Fellow en el Instituto Universitario Europeo (EUI) en Florencia (Italia) e investigador visitante en la Universidad de Queensland (Australia). En dos periodos diferentes ha sido vocal experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo, órgano consultivo de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Desde 2012 es miembro del Patronato de Oxfam Intermón. Es también miembro del Consejo Académico de Honor de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

Torrente, Diego

El Dr. Diego Torrente es actualmente profesor titular de universidad, acreditado para catedrático, en el Departamento de Sociología de la Universidad de Barcelona. Ha sido Visiting Researcher en el Instituto Europeo Universitario de Florencia. Es Master en Criminal Justice Policy por la London School of Economics. Es investigador principal del Grupo de Investigación en Sociología Aplicada (GRISA). Ha sido coordinador del Master de Investigación en Sociología, y de los estudios de Criminología en la Universidad de Barcelona. Ha participado en proyectos de transferencia de conocimiento para diversas instituciones de seguridad en España y Latinoamérica. Es autor de más de una decena de libros o capítulos de libro. También ha escrito numerosos artículos y participado en congresos nacionales e internacionales sobre esos temas. <http://ub.academia.edu/DiegoTorrente>

Viso (Del), Nuria

Investigadora de FUHEM Ecosocial. Periodista (UCM), Máster en Antropología (UNED) y diplomada en estudios avanzados en Paz y Seguridad (Instituto G. Gutiérrez Mellado, UNED). Trabajó en prensa económica y técnica (Actualidad electrónica y Cinco Días) antes de reorientarse hacia el tercer sector, en el que ha trabajado desde 1993 en el terreno (Guyana y Sudán) y en Madrid. Desde 2004 trabaja en FUHEM (CIP y FUHEM Ecosocial) en cuestiones relativas a la paz, la seguridad y los conflictos socio ecológicos. Actualmente forma parte del consejo de redacción de la revista Papeles de relaciones ecosociales y cambio global y del consejo editorial del blog Última llamada, publicado en eldiario.es.

El Institut Catalán Internacional para la Paz –ICIP , creado por el Parlament de Catalunya para fomentar la investigación, la formación, la transferencia de conocimientos y la actuación de prevención de la violencia y promoción de la paz fomenta, a través de actuaciones diversas (convocatoria de proyectos, becas, seminarios...) la investigación de base y aplicada en los estudios de y sobre la paz. La actividad del ICIP se articula alrededor de cuatro programas de actuación transversales y de cada uno de estos programas se deriva la organización de seminarios y jornadas, publicaciones, la creación de exposiciones y materiales audiovisuales, y diferentes iniciativas de sensibilización y fomento de la cultura de paz. Los programas son: (i) Construcción de paz y articulación de la convivencia después de la violencia; (ii) Violencias fuera de los contextos bélicos; (iii) Paz y seguridad en las políticas públicas; (iv) Empresas, conflictos y derechos humanos.

La colección *ICIP Research* recoge algunos resultados de estas actividades, todos ellos mantienen un evidente eje vertebrador: la investigación por la paz y la noviolencia.

Los objetivos de la colección son difundir y ofrecer textos que puedan ayudar a la reflexión y la formación. Especialmente dirigida tanto al ámbito académico como a las personas trabajadoras de paz, los textos se publican en cualquiera de las cuatro lenguas de la colección: castellano, inglés, catalán o francés.

L'Institut Català Internacional per la Pau - ICIP, creat pel Parlament de Catalunya per a fomentar la recerca, la formació, la transferència de coneixements i l'actuació de prevenció de la violència i promoció de la pau, fomenta, a través d'actuacions diverses (convocatòria de projectes, beques, seminaris...) la recerca de base i aplicada en els estudis de i sobre la pau.

L'activitat de l'ICIP s'articula al voltant de quatre programes d'actuació transversals i de cadascun d'aquests programes se'n deriva l'organització de seminaris i jornades, publicacions, la creació d'exposicions i materials audiovisuals, i diferents iniciatives de sensibilització i foment de la cultura de pau. Els programes són: (i) Construcció de pau i articulació de la convivència després de la violència; (ii) Violències fora dels contextos bèl·lics; (iii) Pau i seguretat en les polítiques públiques; (iv) Empreses, conflictes i drets humans.

La col·lecció *ICIP Research* recull resultats d'aquestes activitats, tots ells però amb un evident eix vertebrador: la recerca per la pau i la noviolència. Els objectius de la col·lecció són difondre i oferir textos que poden ajudar a la reflexió i formació. Especialment adreçada tant a l'àmbit acadèmic, com a les persones treballadores de pau, els textos es publiquen en qualsevol de les quatre llengües de la col·lecció: català, anglès, castellà o francès. publiquen en qualsevol de les quatre llengües de la col·lecció: català, anglès, castellà o francès.

The International Catalan Institute for Peace - ICIP, created by the Catalan Parliament to foster research, training, the transfer of knowledge and the prevention of violence and the promotion of peace, fosters applied research of peace studies through diverse actions (calls for projects, scholarships, seminars...). ICIP activities are structured around four cross-cutting action programs which include research, knowledge transfer, training and dissemination, opinion formation and support for peace actions. These four programs are: (i) Peacebuilding and development of coexistence after periods of violence; (ii) Violences outside armed conflicts; (iii) Peace and security in public policies; (iv) Business, conflicts and human rights.

The *ICIP Research* collection gathers the results of these activities, all maintain a clear leitmotif: the research for peace and nonviolence. The aims of the collection are to present and publicise texts that may help to stimulate reflection and training. Addressed specifically to academia and to peace workers, the texts are published in any of the four languages of the collection: English, Catalan, Spanish or French.

