



DOCUMENTO MARCO 05/2011

LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD

(JUNIO 2011)

1. INTRODUCCIÓN

En el lenguaje de las ciencias sociales, “seguridad” es un concepto controvertido, ya que no existe un consenso generalizado sobre su significado. En función de las personas, sus ideas, cultura y percepciones de la realidad el término seguridad adquiere un valor distinto.

Este hecho se ve corroborado por el importante número de definiciones de seguridad que han aparecido, sobre todo a partir del final de la Guerra Fría. Seguridad Nacional, Seguridad Común, Seguridad Colectiva, Seguridad Compartida, Seguridad Humana o Seguridad Cooperativa efectúan una descripción de lo que sus ideólogos consideran que debe ser entendido por seguridad y, lo que es quizás más importante, como conseguirla¹. En los últimos años, a los términos ya citados se les han ido uniendo en los últimos años los de Seguridad Sostenible, así como conceptos híbridos tales como “poder duro - poder blando” o “poder inteligente”.

El presente documento del IEEE pretende efectuar un somero análisis sobre la evolución del concepto de seguridad.

2. LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD Y SU ALCANCE

2.1. Los conceptos tradicionales: entre el realismo y el liberalismo

Tradicionalmente, el Estado ha constituido el objeto referente de la seguridad. El Estado asume la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos y demanda su lealtad. Así, la seguridad de los ciudadanos de un país está garantizada cuando la propia seguridad del Estado también lo está. Este modelo tradicional de seguridad queda reflejado en el término Seguridad Nacional que según G. Kennan (1948) es “*la capacidad continuada de un país para proseguir el desarrollo de su vida interna sin interferencia seria, o amenaza de interferencia de potencias extranjeras*”.

La seguridad nacional gira alrededor del paradigma realista, en virtud del cual la política mundial es invariablemente una lucha entre Estados por el poder, bajo una situación de anarquía, compitiendo por sus propios intereses nacionales. En ese contexto, los Estados confían en el poder militar para garantizar esos intereses contrarrestando las amenazas que

1 Helga Haftendorn afirma que “*no hay un único concepto de seguridad; seguridad nacional, seguridad internacional y seguridad global se refieren a diferentes aspectos y tienen su origen en contextos históricos o filosóficos distintos*”. Citado por SHEEHAN, Michael. International Security. An Analytical Survey. Lynne Rienner Publishers. Londres. 2005.

surgen de la fuerza armada de otros Estados. Así, soberanía nacional y equilibrio de poder, entendido como la distribución del mismo entre los distintos Estados, se encuentran inequívocamente unidos a lo que se entiende por seguridad. Se trata de proteger, desde una perspectiva interna, los intereses nacionales.

Bajo este mismo modelo y durante el siglo XX, las “alianzas” constituyeron la forma predominante de seguridad regional dando lugar a la denominada Defensa Colectiva con el que un grupo de países de similar ideología se enfrentaban a una amenaza militar común.

Con su fallido antecedente de la Sociedad de Naciones, la fundación de las Naciones Unidas viene a superar la noción de seguridad nacional al incluir en su agenda aspectos no militares. El artículo 55 de la Carta de las NNUU señala que *“con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá: a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; [...]c) el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos [...]”*. Consecuentemente, la ONU crea agencias especializadas con el objetivo de promover este propósito en el que el individuo parece convertirse en el centro de interés.

Esta nueva visión propia del pensamiento político liberal, se materializa en el concepto de Seguridad Colectiva por el que se proscribe el recurso a la violencia como forma de salvaguardar los intereses nacionales, salvo en caso de autodefensa. Para Ballesteros² *“la seguridad colectiva es el fruto de una decisión conjunta de determinados países y en la que se adquiere el compromiso de condicionar las respectivas políticas de seguridad a las de los demás, equilibrando solidariamente las diferencias de intereses, atenuando incertidumbres y desalentando comportamientos agresivos”*. Sin embargo, Influido por el enfrentamiento bipolar de la segunda mitad del siglo XX, el sistema de seguridad colectiva de la ONU muestra sus limitaciones.

2.2. Modificaciones en el modelo tradicional

Tras el fin de la Guerra Fría y como consecuencia de la globalización, las amenazas dejan de poseer un carácter puramente militar, ampliándose el concepto de seguridad. Problemas globales, transfronterizos en su mayoría, tales como el crimen organizado, el terrorismo, la degradación del medio ambiente, la disputa por los recursos naturales, los flujos incontrolados de refugiados, la inmigración no regulada, la pobreza y el hambre se han convertido en riesgos para la humanidad de una importancia similar a la de la tradicional defensa militar. Por ello, algunos consideran que es preciso ampliar el concepto de seguridad de manera multisectorial y a distintos niveles, y consideran que la territorialidad y la defensa militar no deben ostentar la predominancia. Además, en el último lustro y bajo la repercusión de la actual crisis económica global, el entorno internacional, cada vez más

2 Ballesteros Martín, Miguel Ángel. “Las estrategias de seguridad y de defensa”. Ballesteros Martín, Miguel Ángel (Coordinador). Fundamentos de la Estrategia para el siglo XXI. Monografía del CESEDEN nº 67. Madrid. 2004. p 53.

complejo, vendría a señalar que los retos a la seguridad de hoy no pueden ser divididos entre aquellos de carácter “interno o externo” y entre “civiles y militares”.

En esta profundización del concepto de seguridad pueden distinguirse dos corrientes bien diferenciadas. La primera de ellas es defendida por aquellos que aceptando la inclusión de nuevos factores, siguen considerando al Estado como el objeto fundamental de la seguridad. Los conceptos de Seguridad Común³, Seguridad Integral⁴ y Seguridad con fines defensivos⁵ forman parte de este catálogo.

No obstante, es quizás la Seguridad Cooperativa la fórmula que ha alcanzado un mayor reconocimiento. Se parte de la certeza de que ningún Estado o grupo de Estados, de manera aislada, pueden afrontar los problemas actuales. Este concepto promueve la idea de que es preciso “construir” la confianza no solo entre Estados, sino también con otros actores no estatales a través de la discusión, la negociación, la cooperación y el compromiso. Además, los instrumentos militares no deben ser considerados la herramienta principal. La Seguridad Cooperativa fomenta la inclusión de actores no estatales, organizaciones internacionales, así como de Estados con ideología distinta, a través de foros no oficiales, y desarrolla el principio fundamental según el cual cualquier solución estable sólo puede obtenerse si se conciertan las acciones y efectos procedentes del ámbito diplomático, informativo, militar, económico, político o civil.

La segunda corriente de pensamiento parte de la idea genérica de que se ha dado demasiada importancia a los Estados y que por consiguiente es preciso volver a pensar el significado real del término seguridad. Se trata de utilizar un discurso alternativo en el que los individuos y/o los grupos sociales ocupen el centro de atención. La soberanía nacional deja de tener la importancia defendida en los enfoques tradicionales pasando a existir una “soberanía global” en el que el respeto a la dignidad individual de la persona debe prevalecer sobre el derecho internacional. El Estado es entendido ahora, por algunos, como un elemento generador de inseguridad.

En este punto se ha ido abriendo paso el principio de Seguridad Humana, promovido por las NNUU desde 1994. Contestado por algunos políticos y analistas debido a su falta de concreción, este concepto incluye entre las cuestiones a considerar: la economía, la alimentación, la sanidad, la política, el medio ambiente y la protección individual de las personas, así como a las comunidades en las que estas viven. Su aplicación práctica está

3 El concepto de Seguridad Común que fue planteado por Olof Palme en el contexto de la Guerra Fría, señala que “...los países no pueden adquirir seguridad a las expensas de otros, y tampoco a través sólo del poder militar. La seguridad común requiere que los pueblos vivan en dignidad y paz, que tengan lo necesario para alimentarse, encontrar trabajo y vivir en un mundo sin pobreza ni destrucción”. En sus postulados este concepto se acerca al de Seguridad Humana.

4 La Seguridad Integral suscribe un acercamiento comprensivo a la seguridad, que reconoce un equilibrio entre sus dimensiones políticas, económicas, social-culturales y ambientales. Por ejemplo, la Comunidad Política y de seguridad de la ASEAN ha adoptado este concepto.

5 Este concepto fue dado a conocer por la ONU en el marco del “Estudio sobre Conceptos y Políticas de Seguridad con Fines Defensivos” en 1993 que la define como “una situación de paz y seguridad que se alcanza gradualmente con medidas políticas y militares eficaces y concretas”.

relacionada con el controvertido principio de la “*responsabilidad de proteger*”, que señala que cada Estado es responsable de proteger a su población, pero la comunidad internacional, por medio de la ONU, también es responsable de esa protección, pudiéndose aplicar, en caso necesario, instrumentos coercitivos⁶.

Otros enfoques denominados “críticos” van incluso más allá de la Seguridad Humana. Para los teóricos críticos, los individuos y las sociedades deben constituir el único centro del análisis, ya que los Estados son de muy diversa índole, además de que con frecuencia forman parte del problema de la inseguridad del sistema internacional.

2.3. Nuevas Tendencias

Alterar el objeto referente de la seguridad tiene un impacto inmediato sobre el modo en que esta puede conseguirse. Desde el prisma tradicional de la Seguridad Nacional, si el Estado sigue siendo este objeto referente, los ejércitos y las fuerzas de seguridad son los instrumentos predominantes.

Sin embargo, desde el punto de vista de una seguridad ampliada existen otros objetos referentes, como las personas, las sociedades o el propio planeta. Para los que preconizan esta última visión, y teniendo en consideración el conjunto de nuevas amenazas, la seguridad solo puede ser conseguida equilibrando todos los instrumentos de la política del Estado.

Es en este punto en el que se centra el debate entre los partidarios del uso del “Poder Blando” y los del “Poder Duro” (*soft/hard power*)⁷. Así, los adeptos al *hard power* siguen considerando que únicamente las medidas coercitivas de diversa índole, junto a unas Fuerzas Armadas fuertes y capaces, son la garantía última de la seguridad. En contraposición, y con la UE a la cabeza, los afines al *soft power* piensan que es preciso utilizar predominantemente elementos de naturaleza persuasiva, para alcanzar objetivos políticos vinculantes.

En los últimos años, han surgido con éxito otros puntos de vista que tratan de reconciliar estas dos visiones aparentemente antagónicas. En líneas generales, el modelo a implantar constituye una combinación de instrumentos económicos y diplomáticos, pero donde el uso de la fuerza militar, lejos de estar descartado, es planteado como una herramienta en ocasiones imprescindible. Se hacen patentes las denominadas tres “D” de la seguridad: Defensa, Diplomacia y Desarrollo⁸.

6 Algunos líderes de países no desarrollados han señalado que la Responsabilidad de Proteger es un concepto occidental ideado como instrumento de control de los Estados débiles.

7 Este concepto fue acuñado por Joseph Nye en su libro “*Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*” (1990) y posteriormente desarrollado en 2004 en otra de sus obras “*Soft Power: The Means to Success in World Politics*”.

8 Para una visión más completa de este asunto consultar García Sanchez, Ignacio “La Primera Revisión Estratégica Cuatrienal de la Diplomacia y el Desarrollo de los Estados Unidos de América: “*Leading Through Civilian Power*”. Documento de Análisis del IEEE 20/2010. 23 diciembre de 2010. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2010/DIEEEA20_2010LaQDDR_deEEUU.pdf

Sobre esta idea, se han acuñado varios términos que con matices tratan de capturar ese argumento. Poder Inteligente (*Smart Power*) y Seguridad Sostenible son algunos de estos nuevos términos.

Según el *Center for Strategic International Studies* (CSIC) el “Poder Inteligente” debe ser entendido como la idónea combinación de los poderes blando y duro, mediante una estrategia que integre los recursos e instrumentos de los tres poderes de la acción exterior: el poder militar (Defensa), la Diplomacia y la ayuda internacional (Desarrollo), las tres “Des”, con un objetivo común, la seguridad global.

En lo que respecta a la Seguridad Sostenible, es preciso indicar que bajo ese término se mantienen distintas posturas. Mientras algún centro de pensamiento ha utilizado esa expresión en el citado sentido de armonizar *poder duro* y *poder blando*, otros utilizan exactamente la misma terminología para establecer criterios contrarios⁹.

No obstante, es sin duda el concepto de Seguridad Sostenible preconizado por el *Center for American Progress* (CAP) el que más repercusión está teniendo, indudablemente favorecido por su relación con la actual administración norteamericana. Dado que China pondrá pronto a prueba la hegemonía estadounidense, para el CAP el punto de partida es que la estrategia de seguridad de los EEUU es insostenible debido a dos factores: primero, los formidables gastos de defensa de los EEUU que constituyen una sangría para las arcas públicas; y segundo, la utilización predominante de instrumentos militares, base tradicional de la seguridad norteamericana, no son el mejor medio para tratar con el mundo actual. Por consiguiente, es preciso que la seguridad adopte un nuevo enfoque en el que se tenga en consideración no sólo la defensa, sino todos los instrumentos de los que los EEUU como nación disponen.

Este enfoque multidisciplinar, denominado también Seguridad Sostenible trata de superar la noción tradicional de Seguridad Nacional a través de la combinación de tres elementos: uno, Seguridad Nacional, entendida como la capacidad de proteger y defender a los EEUU; dos, Seguridad Humana, centrada en el bienestar y la salvaguardia de las personas; y, tres Seguridad Colectiva, focalizada en los intereses compartidos por el mundo entero. Para llevar a la práctica este proyecto, es obvio que se precisan recursos económicos. Para ello, la receta del CAP es sencilla: se necesita gastar menos en dinero en armamento mientras que se gasta una porción de lo que así se ahorraría en iniciativas de Seguridad Sostenible. Es decir, el reequilibrio de los “instrumentos 3D” debería verse reflejado también en los presupuestos estadounidenses aunque sin poner en peligro su hegemonía militar.

Finalmente, el también norteamericano *Center for a New American Security* (CNAS), de indudable influencia en el actual gobierno norteamericano¹⁰, también está llevando a cabo

9 Se pueden citar aquí al menos tres “Think Tanks” que utilizan el mismo término de Seguridad Sostenible pero con distinto significado en cada caso: El Oxford Research Group de orientación enfoque crítico, ecologista y pacifista; The Fund for Peace para la prevención y gestión de conflictos; y el Center for American Progress que se detalla en el cuerpo del texto.

10 Es interesante resaltar que los dos cofundadores del CNAS, Kurt Campbell and Michele Flournoy, trabajan en la actualidad para la administración Obama. Además, según el Washington Post, “En la era Obama [...]”

algunos programas de interés¹¹ en relación con el concepto de “*defensa, diplomacia y desarrollo*”. Para el CNAS, a pesar de su estatus de gran potencia, el gobierno norteamericano no es efectivo a la hora de relacionarse con el resto del mundo. Por todo ello, este Centro promueve desarrollar capacidades civiles para la reconstrucción y la diplomacia, que permitan dar un giro a esa situación. En particular, el CNAS señala que los conflictos actuales han revelado los límites del poder militar y la necesidad de las “*tres patas*” de la política de seguridad nacional, citando así expresamente a las “3D” de la seguridad. Sin embargo, dado que la Secretaría de Estado no se encuentra debidamente dotada y organizada para esta función, considera necesario realizar reformas que apoyen la creación de capacidades de ayuda al desarrollo y diplomacia.

3. RESUMEN DE POSICIONES

3.1. Naciones Unidas

Como ya ha sido mencionado, la Carta de las Naciones Unidas da carta de naturaleza a un mecanismo de equilibrio de poder entre las grandes potencias que se manifiesta en el concepto de Seguridad Colectiva. Dado que las potencias vencedoras de la II GM en 1945 eran también las que mantenían (y mantienen) el control de la ONU a través del Consejo de Seguridad, este modelo en realidad lo que hace es apoyar el *statu quo*. Esta es la principal dificultad que afrontan las NNUU para su reforma y la principal causa de duda de que esta organización, pese a su indudable legitimidad, sea un instrumento eficaz para dirimir los retos de seguridad globales.

Quizás por esa causa, y pese a la resistencia planteada por algunos Estados, la ONU ha orientado la ejecución de sus “Misiones de paz” a la aplicación del concepto multidisciplinar de Seguridad Humana. Así, las “*misiones integradas*” de ONU son planteadas para dar respuesta a desafíos de carácter humanitario, político, militar y económico, pasando por la construcción/consolidación de la democracia. Es claro que en este enfoque se pueden identificar otra vez las ya definidas “3D” de la seguridad.

3.2. La Alianza Atlántica

Con la aprobación en la pasada Cumbre de Lisboa (noviembre 2010) de su nuevo Concepto Estratégico, la Alianza Atlántica ha asumido a la Seguridad Cooperativa como una de sus tareas esenciales. Es importante señalar que este concepto de Seguridad Cooperativa se ha hecho extensivo a la gestión de crisis y a la reforma del sector seguridad como parte de esa gestión. Así, el enfoque integral, adoptado por la OTAN, al igual que por otras organizaciones internacionales, recoge los fundamentos de este modelo de seguridad: cualquier solución

el Center for a New American Security puede convertirse en el Think Tank de Washington sobre asuntos militares”. “The It Think Tank”. Carlos Lozada. The Washington Post. June 7, 2009. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/06/05/AR2009060501967.html>.

¹¹ El CNAS ha publicado numerosos documentos de opinión a este respecto, entre los que cabe destacar: [Beyond Borders: Developing Comprehensive National Security Policies to Address Complex Regional Challenges](#); [Planning Diplomacy and Development: Force Planning Applications for the State Department and USAID](#); o [Engaging the Private Sector for the Public Good: The Power of Network Diplomacy](#),

estable sólo puede obtenerse si se conciertan las acciones y efectos del ámbito diplomático, militar, económico, político o civil.

3.3. La Unión Europea (UE)

En el plano internacional la UE constituye el ejemplo claro del carácter ampliado de la seguridad. La doctrina de la UE incorpora las capacidades cívico-militares de gestión de crisis y asistencia técnica y financiera, sin olvidar las clásicas herramientas diplomáticas como el diálogo político y la mediación (las 3D). Sin embargo, la ausencia de voluntad política para desarrollar la estrategia europea de seguridad, la falta de una postura única acerca del papel de la UE en el mundo y la carencia de capacidades, tanto civiles como militares, que le impiden actuar de manera eficaz en aquellos escenarios en donde se considere preciso, debería obligar a los Estados miembros a replantear el rol que la UE debe ejercer en la seguridad global.

3.4. Los Estados Unidos

Las ideas preconizadas por el CAP y el CSIC han tenido reflejo en los Documentos oficiales publicados por la actual administración norteamericana durante 2010. Así, tanto en el Informe sobre la Revisión Cuadrienal de la Defensa (QDR) de enero, como en la Estrategia de Seguridad Nacional de mayo, primera del presidente Obama, la revisión de la Política de Desarrollo Global de septiembre y la Revisión Estratégica Cuatrienal de la Diplomacia y el Desarrollo (QDDR) de diciembre contienen algunos elementos que se identifican claramente con los postulados de la Seguridad Sostenible y del Poder Inteligente. La propuesta central pasa por equilibrar la defensa, diplomacia y, como herramienta de ésta, la ayuda al desarrollo, para que actúen de forma sinérgica. Es decir, nos encontramos ante otra forma de reconciliar “poder duro” y “poder blando”, o “poder civil” según la terminología utilizada por la Secretaria de Estado Clinton, pero en esta ocasión sin perder de vista la cultura estratégica y los intereses norteamericanos. En consecuencia, lo que realmente cambia son los instrumentos que se utilizan, no los objetivos que permanecen invariables. Así observada, y pese al indudable atractivo de la expresión, la Seguridad Sostenible únicamente debe ser considerada una novedad contemplada desde los propios Estados Unidos.

3.5. Francia

El pensamiento francés sobre seguridad está muy influenciado por los postulados de la UE. El Libro Blanco de la Defensa y Seguridad, publicado en 2008, señala que *“la seguridad de Francia, similarmente a la de Europa, debe [...] ser entendida de un modo global. La estrategia de seguridad nacional engloba tanto a la seguridad externa como interna, y los medios tanto militares como civiles, económicos y diplomáticos. Tiene que considerar todos los fenómenos, riesgos y amenazas perjudiciales para el modo de vida de la nación”*. Obviamente, la postura del país vecino no se distancia del paradigma de las tres dimensiones de la seguridad (3D).

3.6. Reino Unido

Quizás el Reino Unido haya sido quien ha recogido más fielmente los postulados de una seguridad expandida. La nueva Revisión Estratégica de la Defensa y Seguridad del Reino Unido, publicada el pasado mes de octubre de 2010 adopta, al igual que la estrategia de seguridad de los Estados Unidos, una “seguridad más amplia” (*Wider Security*). En un contexto global, prácticamente calcado al presentado por los estadounidenses, los principios y fundamentos de esta seguridad son también muy similares, aunque obviamente teniendo en consideración las particularidades británicas. Cabe destacar cómo las autoridades del Reino Unido señalan que para la consecución, de forma eficiente y efectiva, de las prioridades en seguridad y defensa, son necesarios unas estructuras y procesos más sencillos y mejor coordinados.

3.7. España

A la espera de la inminente publicación de la primera Estrategia Española de Seguridad (EES), la Directiva de Defensa Nacional 1/2008 (DDN) ofrece los parámetros que guían la seguridad de España y de los españoles. En primer lugar la DDN señala que a los tradicionales riesgos y amenazas a la seguridad, que implicaban una respuesta casi exclusivamente militar, se han unido otros que, aunque menos destructivos, degradan y dificultan el desarrollo social y económico de los países. En consecuencia, los problemas económicos y sociales constituyen también un motivo de preocupación a nuestra seguridad.

Por otro lado, la DDN es taxativa al afirmar que *“la seguridad y defensa son competencias que el Estado garantiza mediante la integración de distintos instrumentos y políticas. No se trata, por tanto, de una responsabilidad asumida únicamente por el Ministerio de Defensa, sino que exige un enfoque multidisciplinar y una actuación integral del conjunto de las administraciones públicas competentes, así como la confluencia de instrumentos civiles y militares, públicos y privados”*.

De la observancia de estos principios y dada la pertenencia de nuestro país a la OTAN y la UE puede afirmarse que España ha incorporado a su política nacional un concepto amplio de la seguridad.

4. CONCLUSIÓN

Las controversias acerca de la noción de seguridad se han centrado habitualmente sobre el papel que debe llevar a cabo el Estado en su consecución. Varias han sido las iniciativas que preconizan la idea que es preciso examinar enfoques alternativos a la noción tradicional de la seguridad nacional en el que el Estado es sin lugar a dudas el objeto referente. Algunas de ellas recomiendan que la mejor forma de promover los intereses de seguridad en el exterior es a través de solventar las necesidades esenciales de los ciudadanos a lo largo del mundo, especialmente en áreas inestables o pobres. Aquí la famosa frase de Kofi Annan “no hay seguridad sin desarrollo ni desarrollo sin seguridad” adquiere todo su valor.

La utilización de los tres instrumentos de la seguridad (Diplomacia, Defensa y Desarrollo) ha sido adoptada ya tanto por algunas organizaciones internacionales como por ciertos Estados.

En Europa, en mayor o menor medida, este enfoque amplio de la seguridad, con el recurso prioritario a los recursos civiles, ha sido la doctrina tradicional. España no ha sido en ningún caso ajena a estos paradigmas.

En cualquier caso, si aceptamos que “seguridad” es esencialmente un concepto controvertido, los debates que se generan a su alrededor no pueden ser resueltos de forma abstracta. Es el poder político el que en definitiva determina la orientación y significado de la seguridad.

*Madrid, 01 de junio de 2011
TCol. DEM Mario A. Laborie Iglesias
Analista Principal
Instituto Español de Estudios Estratégicos*