

JULIO 2020

La evolución de la agenda de seguridad internacional

Por Silvina Ruiz Boyadjian

RESUMEN: El presente trabajo analizará la evolución de la agenda de seguridad internacional desde la post Guerra Fría a la actualidad, haciendo principal hincapié en las amenazas del siglo XXI. Dicho análisis se intentará configurar dentro del marco de las teorías de relaciones internacionales, teniendo en cuenta elementos claves como su concepto, objeto referente y amenazas, las cuales serán transversalizadas a través de la noción de securitización, que le imprimirá especial status de asunto de seguridad.

Palabras clave: Seguridad Internacional - Agenda - Securitización - Dessecuritización - Objeto Referente - Amenaza - Globalización - Terrorismo - Ciberataques - Medio Ambiente - Identidad Nacional - Pandemias

Introducción

Después del fin de la Guerra Fría, la seguridad internacional se ha reconceptualizado, fundamentalmente como consecuencia de la redistribución de poder en el sistema internacional y de la incipiente globalización. Esto trajo aparejado –a su vez– un cambio en su objeto referente de estudio, en los actores interactuantes, y en las amenazas, las cuales, por decantación, han reconfigurado su agenda.

A continuación, veremos la evolución de la agenda de seguridad internacional desde el fin de la Guerra Fría hasta la actualidad. Asimismo, es preciso indicar que el presente trabajo abordará el término seguridad, siempre dentro del contexto de las relaciones internacionales, ya que como bien plantearían los autores Waever, Buzan y Wilde, el presente concepto no tiene idéntica correlación en otro contexto (Buzan, Waever y Wilde, 1998).

CONSEJO ARGENTINO
PARA LAS
RELACIONES
INTERNACIONALES

Uruguay 1037, piso 1°
C1016ACA
Buenos Aires
República Argentina

Tel. +5411 4811 0071
Fax +5411 4815 4742

cari@cari.org.ar
cari.org.ar

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento del CARI.

Nociones primigenias de Seguridad

Lo que tradicionalmente se conoce por seguridad, fue conceptualizado dentro de la escuela realista por el teórico estadounidense Hans Morgenthau. Es dable destacar que el realismo cobró fuerza y se consolidó como disciplina frente al fallido intento del idealismo y su Liga de Naciones por mitigar la Segunda Guerra Mundial.

Los principales postulados realistas de Hans Morgenthau son que el sistema internacional es anárquico, puesto que no existe un gobierno central; los Estados son los principales actores del sistema internacional, quienes ejercen total soberanía dentro de sus territorios; e imperará el principio de autoayuda como motor fundamental de cada Estado por sobrevivir. Siguiendo este mismo orden de ideas es que la seguridad va a depender exclusivamente del uso de la fuerza, entendida ésta como la capacidad militar y herramienta principal de autoayuda.

La lógica antes expuesta conllevará a una competencia por lograr mayores capacidades militares de unos sobre otros. Es así como, ante tanta inseguridad e incertidumbre, se recaerá naturalmente en lo que se conoce como “el dilema de seguridad” (Morgenthau, 1960). Si bien los postulados de Morgenthau resultaron

fundacionales, luego se convirtieron en insuficientes para explicar el nuevo contexto. Es aquí, donde surge la teoría neorrealista del académico Kenneth Waltz, quien concibió el poder del Estado como un medio y no como un fin último en la consecución de su seguridad. Con certeza, podemos decir que Waltz supera el reduccionismo de primera y segunda imagen del realismo clásico (naturaleza del hombre y el Estado), para enfocarse en la tercera imagen: el sistema internacional. Esta aproximación permite tener una visión más macro respecto del comportamiento de las “unidades interactuantes” y de la “estructura”, es decir del sistema como un todo (Waltz, 1988).

De acuerdo con esta lógica, al analizar la seguridad internacional durante este contexto, podemos entender con mayor claridad por qué dos Estados diametralmente opuestos entre sí –Estados Unidos y la Unión Soviética– actúen de forma similar. Ello es a causa de la lógica de “socialización” (Waltz, 1988), que lleva a una acción-reacción, de acuerdo con lo que el otro actor realice.

En los albores de la década del setenta surgió la “teoría de la interdependencia” (Keohane y Nye, 1988), que incluyó en su análisis multiplicidad de actores nuevos, como

organismos internacionales y otros actores no estatales. Desde esta perspectiva, el Estado ya no es el único actor ni objeto de seguridad principal desde donde se explica la dinámica y la naturaleza del sistema internacional. Esto se debe en parte a la consolidación del sistema de Naciones Unidas, y sus respectivos regímenes, los cuales no solo cambiaron las dinámicas preexistentes, sino que llevaron a una expansión y fragmentación. A causa de los factores antes descritos, la agenda internacional ya no se encontraba regida exclusivamente por temas concernientes a seguridad, sino que existió una proliferación de temáticas consecuentes a la multiplicidad de actores allí presentes. En adición, los autores plantean que las cuestiones no militares también pueden adquirir igual o mayor relevancia.

Y en paralelo, esta teoría nos permite comprender cómo se va reconfigurando esta nueva dinámica del sistema internacional, en donde los sujetos interactuantes se vuelven cada vez más dependientes entre sí respecto de sus intercambios, lo que muchas veces deviene en términos negativos debido al grado de sensibilidad y vulnerabilidad que pueden llegar a tener. En suma, aquí los actores tienen relevantes efectos de costo respecto de las acciones de otros, sobre todo si existe una

asimetría de poder muy marcada entre ellos (Keohane y Nye, 1988).

Post Guerra Fría: Globalización y amenazas multidimensionales

Con el fin de la Guerra Fría, Estados Unidos se consolidó como principal potencia mundial. Por ello, a principios de la década del noventa, primó en la agenda de seguridad internacional una concepción desde la épica del orden liberal de posguerra, en donde Estados Unidos se convirtió en el “ciudadano prominente” (Ikenberry, 2018) de este ethos y de sus respectivas instituciones. Al mismo tiempo, intentaba encontrarse y mostrarse a resguardo de los bienes públicos globales.

En paralelo, con la explosión de la globalización, los actores del sistema internacional empezaron a padecer inéditas amenazas de naturaleza diversa, difusa y multidimensional. Lo particular de las mismas, es que jamás habían sido abordadas ni tenidas en cuenta dentro del concepto primigenio de seguridad, planteado otrora por el realismo clásico. Debido a su naturaleza, estas amenazas se denominan no tradicionales, y pueden originarse tanto desde actores estatales como desde actores no estatales, sub-

estatales o transnacionales. Del mismo modo, podían devenir no solamente de un actor externo, sino también desde el interior del mismo, por ejemplo, un ente sub nacional. Podemos vislumbrar así como en este período nos alejamos con intensidad del realismo, y aún más de la clásica concepción clauswitziana de guerra. Fenómenos como Euskadi Ta Askatasuna (ETA) en España o las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) cobraban cada vez más fuerza y se consolidaban en la agenda de seguridad, que a pesar de que emergieron décadas antes, aún aquí no se podían mitigar y por el contrario se robustecían aún más.

Para desentrañar esta nueva caracterización del sistema internacional, basado en una globalización vertiginosa a gran escala, la cual dinamiza y atomiza aún más cada actor y evento internacional, es que surge el autor Andrew Hurrell. En su artículo “Seguridad y Violencia en América Latina” (Hurrell, 1998), postula con claridad esta nueva lógica: el Estado ya no es el único objeto de referencia de la seguridad; las amenazas han proliferado y se han vuelto más amplias y la responsabilidad por proveer seguridad ya no es solo del Estado, sino también de organismos e instituciones internacionales.

Así las cosas, frente a estas nuevas amenazas y dentro del mismo orden de ideas recientemente ilustradas por Hurrell, es que surge un nuevo concepto en la arena internacional: securitización. Orozco Restrepo conceptualiza el término, invocando la definición canónica de Ole Waever: “es un proceso mediante el cual se pretende dar estatus de asunto de seguridad a un problema que puede atentar contra la supervivencia de un ente, ya sean individuos, conglomerados, Estados o humanidad” (Orozco Restrepo, 2006).

En consonancia, Hurrell afirma que la seguridad y la securitización son procesos intersubjetivos que se construyen socialmente y que cambian a lo largo del tiempo (Hurrell, 1998). Como bien plantearía la autora Margaret Mead, la guerra es una invención y no un elemento intrínseco a la naturaleza humana (Mead, 2000). Por lo cual la seguridad también se trata de una construcción social, que puede ser construida y deconstruida según intereses e identidades en un contexto determinado.

Por su parte, Ole Waever en su texto “Securitización y desecuritización” manifiesta que un tema se securitiza porque un grupo de personas o instituciones lo incluyen en la

agenda de seguridad de manera forzada y de forma subjetiva de acuerdo con sus intereses, pero no porque sea una amenaza real en términos objetivos (Waeber, 1995). A su vez, Waeber expresa que la securitización justifica determinados tipos de respuesta política, por ejemplo, las coercitivas. Vemos así cómo las amenazas son subjetivas de acuerdo con la interpretación de cada actor. Lo que para un actor es una amenaza, para otro no lo es.

Terrorismo: Securitizando al enemigo sin rostro

Ahora bien, frente a este incipiente subjetivismo, ¿se puede securitizar todo? ¿Bajo qué criterios? Siguiendo la misma línea de pensamiento, nos preguntamos: ¿también se puede desecuritizar algunos temas y otros no? De acuerdo con los autores Buzan, Waeber y Wilde, el proceso de securitización no se da necesariamente por una amenaza real, sino más bien por una percepción que se presenta como tal (Buzan, Waeber y Wilde, 1998). Es decir, está constituida por el establecimiento intersubjetivo de que esa amenaza existencial podría llegar a tener potenciales efectos.

En suma, una amenaza solo puede securitizarse si tiene legitimidad y aceptación por parte de la

sociedad en general (Buzan, Waeber y Wilde, 1998). Para ejemplificarlo, haremos referencia a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 a las Torres Gemelas en New York, hecho que sin dudas redefinió la agenda de seguridad internacional. El escenario elegido para perpetrar el atentado no fue casual, ya que como expresa la académica Martha Crenshaw, el terrorismo intenta comunicar su violencia siempre en clave política, destruyendo los recursos materiales y simbólicos de su enemigo, y por supuesto de sus víctimas, que en realidad son una pequeña muestra de una audiencia más grande, en este caso, la sociedad occidental (Crenshaw, 2004).

Este atentado –mundialmente conocido como 11S– marcó sin dudas un punto de inflexión en la agenda e instaló al terrorismo como la principal amenaza internacional desde ese mismo día. Es que se convirtió en una intimidación a la paz, los Derechos Humanos y demás principios fundamentales, como la democracia y el Estado de Derecho. Del mismo modo, las consecuencias de este flagelo se transformaron en una de las preocupaciones centrales de Naciones Unidas, especialmente dentro del Consejo de Seguridad, el cual ha adoptado varias

resoluciones en la materia. Esto llevó a que la seguridad global se definiera en términos muy estrechos: a partir de un único tema y privilegiando, para su combate, el uso de la fuerza y la militarización.

El terrorismo es un tipo de violencia ejercida por individuos, organizaciones no estatales y descentralizadas, cuya misión cambia a través del tiempo. Los fenómenos antes expuestos son funcionalmente opuestos al tipo de actores, objetos referentes y amenazas que tradicionalmente analizan los paradigmas clásicos. Crenshaw plantea que uno de los factores que motivan a los terroristas a actuar en consecuencia es su falta de oportunidad –o autopercepción de la misma– en sectores claves de la sociedad occidental, sobre todo en la arena política, ya sea para representar o ser representado (Crenshaw, 2004). Como complemento, el profesor de Sciences Po, Gilles Kepel, arguye que las razones religiosas o políticas son importantes, pero no suficientes para que los individuos incurran en actos terroristas. Kepel intenta esbozar una mirada más bien sociológica al respecto para analizar los denominados “lobos solitarios”. Estos son, en su mayoría, jóvenes de tercera generación de inmigrantes que no pudieron insertarse en la

sociedad y actúan en consecuencia, atacando de manera remota e independiente (Kepel, 2016).

Sin dudas, la aparición del terrorismo como amenaza ha reconfigurado la agenda, dejando atrás los debates en torno a vetustos paradigmas que resultan anacrónicos e insuficientes para comprender el presente escenario. Quien teoriza de forma clara sobre este nuevo contexto es Mary Kaldor, quien utiliza el concepto de “nuevas guerras” para definir a este nuevo tipo de violencia. Según Kaldor, el fin del orden bipolar destacó en la agenda internacional nuevas amenazas, en las cuales es difícil identificar con claridad a los combatientes, los objetivos, la forma de financiación, sus métodos de lucha, entre otras características. Las mismas consistirían en una mezcla de guerra, crimen organizado y violaciones de los Derechos Humanos a gran escala, muchos de los cuales surgen en un contexto de erosión de la autonomía del Estado. Del mismo modo, Kaldor afirma que las principales fuentes de estos nuevos conflictos son los elementos políticos y los mecanismos psicosociales (Kaldor, 2001).

Para poder comprender los diversos sucesos y amenazas aquí expuestos, es menester concluir que la securitización es una

construcción subjetiva. Para mayor profundidad, es interesante adentrarse al aporte de la Escuela de Copenhague (EC), que desarrolla este nuevo rol de la seguridad dentro de la globalización, ya que han creado un nuevo “paradigma” específico, con sus correspondientes conceptos y categorías (Orozco Restrepo, 2006).

Para la EC, la realidad no es algo dado, por el contrario, es una construcción y como tal se inserta dentro de las categorías “sociales” de esa misma sociedad (Orozco Restrepo, 2006). Es que el constructivismo ve al interés nacional como la expresión de la identidad de una sociedad. Su rasgo característico es justamente mostrar que el sistema internacional no es una realidad dada a los actores del sistema, sino que es producto de lo que ellos hacen dentro de él, como por ejemplo crear rasgos de identidad que defina sus muchos intereses y posiciones. A su vez, esta diversidad de posiciones muestra que el objeto referente de la seguridad –léase sistema internacional, Estado, grupos o individuo– no se constriñe a una sola dimensión, muy por el contrario, plantean una concepción multidimensional de la cuestión.

Dicho esto, a través de la Escuela de Copenhague podemos explicar que en un momento específico, la prioridad de seguridad constará en preservar la integridad del Estado, en otra al

individuo (por ejemplo en situaciones de pandemias o desastres naturales) y en otros momentos se buscará securitizar la identidad de los diversos grupos sociales, o de la humanidad misma, cuando estén bajo amenaza. Es así como, a través de la EC, podemos vislumbrar de manera más abarcativa las amenazas a los diversos objetos referentes, la cual nos permite ver a través de lentes más amplios.

Transversalizando las teorías antes expuestas con la multiplicidad de amenazas ya presentadas, pasaremos a analizar cómo se está reconfigurando la agenda de seguridad internacional del siglo XXI. Es dable destacar que, si bien hemos desarrollado el terrorismo con anterioridad, ello no quita que también continúa siendo una de las principales dinámicas de securitización del siglo XXI.

Amenaza para las nuevas generaciones: Medio Ambiente

Hoy en día, el medio ambiente se encuentra bajo diversas amenazas, principalmente por el cambio climático, que repercute de manera negativa en el crecimiento y el desarrollo económico de las sociedades, lo que al mismo tiempo imposibilita una real sostenibilidad

para la seguridad humana en su conjunto. Asimismo, sus consecuencias desestabilizadoras son un multiplicador de otras amenazas colaterales y latentes.

Ejemplos de esto son el aumento exponencial de la temperatura media mundial, el calentamiento de los mares o el ascenso del nivel del mar causado por los deshielos, entre otros. Queda expuesto así cómo este flagelo no discrimina fronteras sino que transversaliza a todos los países por igual, independientemente de su nivel de desarrollo.

Los principales actores internacionales que intentan mitigar estas amenazas son los organismos internacionales y organismos de la sociedad civil (OSC), es decir lo que se conoce como el tercer sector. Dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas, se encuentra “acción por el clima”, el cual intenta materializar compromisos concretos por parte de todos los países.

Su gran logro se encuentra cristalizado a través del Acuerdo de París, que entró en vigor en noviembre de 2016. Este tratado es la piedra angular del régimen de Medio Ambiente, cuya implementación permite brindar directrices sobre cómo reducir las emisiones y crear resiliencia climática.

A abril de 2018, 175 Partes han ratificado el Acuerdo de París y 10 países en desarrollo presentaron la primera versión de sus planes nacionales de adaptación para responder al cambio climático. El dato anterior expone el gran interés y la preocupación global por esta amenaza latente.

Sin duda, la emergencia climática generó un marco de acción político, social y económico global que se aborda de forma firme por la vía del multilateralismo clásico, a pesar de estar actualmente en crisis. No obstante, lo anterior resulta insuficiente para mitigar los flagelos latentes e impredecibles que está generando el cambio climático. Es que los datos sobre emisiones son alarmantes y más aún el no compromiso de los principales países emisores por mitigarlo. Mientras que la Unión Europea, que está totalmente comprometida con la causa, a través de sus políticas del “Green Deal”, emite apenas 7,9%, mientras que Estados Unidos emite el 12,5% y China el 25%, según el Informe de Naciones Unidas “Emissions Gap Report 2019” (United Nations Environment Programme, 2019).

Quizás por ello es que la defensa del medio ambiente se encuentra hoy en día más en figuras jóvenes y outsiders como la ahora

influyente Greta Thunberg. La joven fue mundialmente conocida en septiembre de 2019, cuando, dentro del marco de la Cumbre sobre Acción Climática de Naciones Unidas, arengó con un fuerte discurso hacia los líderes mundiales, el cual tuvo repercusión global. Este “acto del discurso” generado por la joven Greta ayudó sin dudas a consolidar el proceso de securitización de la agenda medioambiental.

Ciberataques: Amenazas a la –des–información

Otra amenaza del siglo XXI, emitida hacia la seguridad nacional –tanto hacia gobiernos democráticos como autocráticos– es el ciberataque. Uno de los principales objetivos de este flagelo es erosionar la legitimidad y la autonomía de los sistemas políticos democráticos y sus instituciones. Tal es la preocupación de la comunidad internacional al respecto que quedó cristalizado en el último informe de inteligencia de Estados Unidos, en donde se lo pondera como una de las principales amenazas globales del siglo XXI (United States Intelligence Community, 2019).

Ahora bien, ¿puede internet causar una crisis al interior de un gobierno? Si nos remontamos a sus inicios, por ahí entenderíamos que esta red

no es tan inocua como parece. Sus inicios se remontan a la década de 1960, en plena Guerra Fría, cuando Estados Unidos crea una red exclusivamente militar, con el objetivo de que, en el hipotético caso de un ataque por parte de la Unión Soviética, se pudiera tener acceso a la información militar desde cualquier punto del país. Como bien explica “Internet Society” en su informe sobre la historia de internet, esta red se creó en 1969 y se llamó en principio ARPANET. Y si bien fue creado en Estados Unidos y para su uso exclusivo, luego se expandió a todo el mundo, ya que para el año 2019, internet alcanzó 4.388 millones de internautas, es decir una penetración del 57% global (Dotour, 2019).

Si bien, en la conciencia colectiva, internet parece un mero servicio al alcance de todos, se podría afirmar que no es tan así. En la actualidad, hay sectores que utilizan internet como un arma –en sentido metafórico– para interferir en los procesos electorales de países democráticos. Y la mayoría de los países del mundo no cuentan con un sistema que mitigue ciberataques en sus procesos electorales. Es que, hasta hace poco era impensable creer que pudiera existir una amenaza como tal. Los ciberataques, a su vez, arremeten al corazón de las bases de datos de

censos, recuento de las votaciones, e inclusive hurtan información personal de candidatos, donantes o incluso simpatizantes. Es menester destacar que los sistemas electorales, sobre todo de países desarrollados, son profundamente dependientes de la tecnología e internet, lo cual facilita la infiltración cibernética de actores foráneos.

Así las cosas, es imperante destacar que las interferencias electorales no son un fin, sino más bien el medio para lograr otros objetivos estratégicos. Sobre esta situación, Christopher Walker teorizó dándole el marco de lo que se conoce como “Sharp power”, una herramienta de política exterior que reside en su potencial para transgredir, punzar y contaminar los ecosistemas mediáticos de las sociedades democráticas para así reforzar la legitimidad de las narrativas propias (Walker, 2019). Podríamos decir que este enfoque es lo opuesto al clásico concepto “soft power” de Joseph Nye (Nye, 2009).

En suma, “sharp” y “soft” no dejan de ser la contracara de la misma moneda, en términos de poder. El objetivo del “sharp power”, a diferencia del “soft power”, no es influir y atraer culturalmente a un determinado público a través del cine, el turismo, el arte o la gastronomía, sino sembrar confusión en la opinión pública,

perforar la confianza ciudadana en sus líderes e instituciones democráticas y, en última instancia, hacer penetrar masivamente mensajes alternativos en el tejido social que se alinean con los objetivos del país ejecutor de dichas tácticas. Es que, como bien dijo Sun Tzu, la guerra no consiste sino en el arte del engaño.

Vemos entonces cómo a través de estas ciber interferencias se intenta deslegitimar y construir dudas sobre las instituciones democráticas y por decantación al ethos liberal, ese “orden abierto y basado en reglas”, como definiría tan clásicamente John Ikenberry.

Ciudadanos Globales versus Identidad Nacional

En otro orden de ideas, nos encontramos con lo referente a las amenazas –o autopercibidas amenazas– a las identidades colectivas de las Naciones.

En su libro “Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global”, Mary Kaldor analiza que los efectos de la globalización han creado nuevas formas de organización descentralizadas, deslocalizadas y horizontales

que sin dudas han debilitado las estructuras del Estado-Nación, que otrora producía un fuerte sentido de identidad nacional, pertenencia y sobre todo sensación de seguridad (Kaldor, 2001).

Como contrapunto a ello, en la actualidad se están alzando cada vez más liderazgos populistas, tanto de ultraderecha como de izquierda en todo el mundo, con fuerte sesgo nacionalista. Estos populismos esbozan “actos del discurso” (Buzan, Waever y Wilde, 1998) en contra de todo lo atinente a la globalización, lo foráneo y diferente a sus identidades nacionales.

A su vez, estas construcciones discursivas se justifican, en parte, frente a la actual crisis del ethos liberal y sus instituciones multilaterales por no poder dar respuesta a este otrora sentido de pertenencia. Ejemplificando, Donald Trump supo esbozar muy bien ese discurso identitario para poder llegar a la clase trabajadora, blanca, ignorada de forma crónica por las elites nacionales de Estados Unidos. Del mismo modo, Vladimir Putin consolidó su liderazgo, en parte, aprovechándose de ese sentimiento de ira y hostilidad de la sociedad rusa por haber dejado de ser una potencia mundial, para luego convertirse –con suerte– en un “off shore balancer”, en términos de Mearsheimer

(Mearsheimer, 2001). Lo anterior se podría enmarcar dentro de lo que Francis Fukuyama denomina “políticas del resentimiento”, las cuales reparan en demandas no satisfechas de carácter identitario –sobre todo nacionalista o religioso– con el objetivo de dignificar y volver a poner en valor esas identidades que se sienten invadidas por valores foráneos (Fukuyama, 2019).

Como sabemos, este movimiento surgió con la crisis económica de 2008, sobre todo desde las clases medias europeas, y años después se ha replicado a varios países como Estados Unidos. Si bien aún no se había consolidado con intensidad en regiones como América Latina, salvo con Bolsonaro en Brasil, podríamos dilucidar que frente a este nuevo contexto de fuerte retraimiento económico producto de la pandemia del COVID 19, sin dudas el nacionalismo y las “políticas de resentimiento” han llegado para quedarse a la región.

Por ello, el argumento central aquí es la mítica de volver a los orígenes, intentando mitigar toda amenaza que intente destruir la cohesión social identitaria. Fenómenos como el “Brexit” en Reino Unido cristalizan la victoria de estos movimientos nacionalistas

que pugnan por volver a sus “identidades societales” primigenias (Orozco Restrepo, 2006).

Pandemias: El lado oscuro de la globalización

Por su parte, las pandemias representan una gran amenaza a la seguridad humana, que requiere de una importante sinergia y coordinación por parte de todos los actores internacionales para su mitigación, sobre todo de Estados y Organismos Internacionales.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), “pandemia” es la propagación mundial de una nueva enfermedad, independientemente de su letalidad. En la historia de la humanidad, hubo cientos de pandemias, las cuales muchas veces asociamos al carácter rudimentario de esas antiguas épocas. No obstante ello, es dable destacar que, en la primera década del presente siglo se han producido ya cinco pandemias: SARS, gripe aviar, gripe A, ébola y zika. Ello deja expuesto que, a pesar de encontrarnos en plena Cuarta Revolución Industrial, aún proliferan enfermedades de alcance mundial sin cura inmediata. Dicho esto, se evidencia que las pandemias van a continuar emergiendo a lo largo de todo el siglo XXI y probablemente con mayor fuerza respecto de las anteriores.

A fines de diciembre de 2019, se detectó el COVID 19, en principio como epidemia, en un mercado de animales de la ciudad de Wuhan, en China. Desde allí, alcanzó de forma veloz a gran parte de la población china, hasta llegar a extenderse a otras regiones y continentes en apenas dos meses. Su origen fue sin duda imprevisto, y su alcance letal aún más veloz, dejando ver su naturaleza difusa y de largo alcance, característico de las amenazas biológicas. Si bien no hay certeza aún sobre la causa del origen del COVID 19, muchos expertos se refieren a que podría llegar a ser un arma biológica.

Según la OMS, las armas biológicas “son microorganismos como virus, bacterias, fungi u otras toxinas que son producidas y emitidas deliberadamente para causar enfermedades y muerte en humanos, animales o plantas”. Las armas biológicas son un subgrupo, junto con las químicas, las nucleares y las radiológicas, dentro de lo que se denomina armas de destrucción masiva. El autor Barry Kellman las caracteriza por su enorme capacidad de alcance letal, en comparación incluso de las armas químicas. Asimismo, arguye que “hay un amplio consenso entre los expertos que ante un ataque biológico de alta calidad, podría llegar a infligir víctimas en un número

que solo podría ser superado por una guerra nuclear” (Kellman, 2010).

Por su parte, el académico Gregory Koblentz expresa que los Estados “tienden a evaluar de manera errónea las capacidades reales que tienen las armas biológicas y aún peor las verdaderas intenciones de sus oponentes”. En paralelo expresa que generan efectos desestabilizadores aún más graves, como impedir las pruebas que detecten su origen, erosionar su disuasión, obstaculizar el control sobre los civiles y dificultar la realización de una apropiada evaluación de amenazas (Koblentz, 2004).

A diferencia de siglos pasados, las pandemias del siglo XXI, como amenazas a la seguridad humana, son hoy en día más peligrosas. Ello se debe a su naturaleza transnacional y a que se dan en un contexto de hiperglobalización, en donde la plena conectividad multiplica los riesgos a muy corto plazo y largo alcance. Como manifiesta Barry Kellman, “las amenazas biológicas son el lado oscuro de la globalización”.

Las pandemias generan profundas amenazas a la seguridad nacional, ya que los principales daños colaterales que conllevan son crisis económicas y sociales, producto del quiebre de las cadenas

globales de valor, caída de precios de sus commodities, cierre de industrias y, por decantación, fuerte desempleo y angustia social.

Del mismo modo, la mayoría de los Estados han decidido cerrar sus fronteras, lo que refuerza aún más los argumentos de líderes y movimientos nacionalistas y antiglobalización, totalmente en las antípodas de lo propugnado por los “apóstoles de la globalización”, como los denomina Stephen Walt (Walt, 2020).

Se resume, así, la naturaleza multifacética de las pandemias como amenazas biológicas, las cuales afectan la seguridad en sus tres niveles: global, nacional y humana.

En adición, es necesario remarcar que las políticas de salud global no se aplican en cada Estado de manera idéntica, sino que dependen del nivel de prioridad que ocupen en sus agendas nacionales. Por ejemplo, los reglamentos o recomendaciones de OMS, se enfrentan muchas veces a dificultades de interpretación y ejecución de políticas concretas por parte de los tomadores de decisión. Esto puede suceder por las diferencias de criterios que tiene cada gobierno o porque, en muchos casos, carecen

de capacidad presupuestaria para aplicarlas en sus jurisdicciones. Esto es aún más complejo en países federales, donde cada ente subnacional puede decidir de manera autónoma sobre temas sanitarios.

Puntualizando sobre el COVID 19, se puede ver con claridad las diferencias en las medidas de respuesta de cada Estado. Algunos decidieron plantear la salud pública como objeto de securitización, mientras que otros fueron más tenues al respecto. No obstante ello, queda claro que frente a esta crisis mundial, es el Estado el principal y único actor capaz de poder mitigar magna amenaza, lo cual termina por darle la razón a los realistas. Indistinto de ser regímenes democráticos o autocráticos, sin dudas, todos tienen el mismo desafío.

Si bien la hiperglobalización, influye de manera decisiva, y en parte negativa, como factor multiplicador de una pandemia –o cualquier otro tipo de amenaza biológica– también es importante verla como una herramienta de oportunidad para generar una gobernanza concreta en el régimen de salud. Y en consecuencia, poder “securitizar” este régimen a nivel global, a través de la cooperación internacional.

Conclusión: La Nueva Normalidad del siglo XXI

El final de la Guerra Fría y el crecimiento exponencial de la globalización han generado una transformación vertiginosa de los elementos principales de la seguridad internacional, y sobre todo de su agenda hasta nuestros días.

Estamos en presencia de nuevas modalidades de conflicto, que se desdibujan de lo que antes se conocía tradicionalmente por guerra. Estas “nuevas guerras”, en términos de Kaldor, se caracterizan por tener nuevos actores, nuevas características y, sobre todo, nuevos peligros. Las amenazas dejan de ser puramente militares y son cada vez más difusas, complejas, globales, interdependientes e imprevisibles.

Actualmente, vivimos en un mundo que escapa a todo control. La ciencia, la tecnología y la Cuarta Revolución Industrial han generado prosperidad, pero también han traído consigo inéditos riesgos. En palabras de Ulrich Beck, hay una emergencia de una “sociedad de riesgo” globalizada, que consiste en asumir que tendremos que vivir en un mundo que deberá decidir su futuro en unas condiciones de inseguridad que él mismo

habrá producido y fabricado (Beck, 2006). Sin dudas, hemos pasado de una “sociedad global” a una “sociedad en riesgo”, en donde el enemigo nuevamente no tiene rostro.

El terrorismo, los ciberataques, las nuevas redes de crimen organizado, el cambio climático y las pandemias, entre otras amenazas, están obligando a los Estados a tomar medidas urgentes e inéditas. A su vez, las mismas interpelan a los teóricos de las relaciones internacionales a reconceptualizar y revisar las corrientes dominantes y los principales conceptos relacionados con la seguridad internacional, los cuales ya no pueden explicar las dinámicas de esta “Nueva Normalidad” del siglo XXI.

Bibliografía:

Allison, G. (2017). The Thucydides Trap. *Foreign Policy*, 80-81.

Beck, U. (2006). *La Sociedad del Riesgo*. Madrid: Paidós.

Buzan, Waever & Wilde. (1998). A new framework for analysis. *Boulder: Lynne Rienner*, 21-47.

Crenshaw, M. (2004). The Causes of Terrorism. *Comparative Politics*, 379-399.

Dotour, P. (2019). La conectividad y el acceso a internet en todo el mundo. *El Observador*, <https://www.observador.com.uy/nota/la-conectividad-y-el-acceso-a-internet-en-todo-el-mundo-2019927508>.

Fukuyama, F. (2019). *Identidad*. Madrid: Deusto.

Hurrell, A. (1998). Seguridad y Violencia en América Latina. *Foro Internacional*, 19-36.

Ikenberry, J. (2018). La crisis del orden liberal mundial. *CIDOB*, 29-36.

Kaldor, M. (2001). *Las Nuevas Guerras. Violencia Organizada en la era Global*. Madrid: Tusquets.

- Kellman, B. (2010). *The Routledge Handbook of Security Studies*. New York: Taylor & Francis Group.
- Keohane y Nye. (1988). *Poder e Interdependencia*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Kepel, G. (2016). *El Terror entre Nosotros*.
- Koblentz, G. (2004). "Pathogens as Weapons: The International Security Implications of Biological Warfare". In M. Brown, *New Global Dangers: Changing Dimensions of International Security* (pp. 140-179). Cambridge: MIT Press.
- Kolodziej, E. (2005). *Security and International Relations*. Cambridge University Press, 259-304.
- Mead, M. (2000). *Warfare is Only an invention - Not a Biological Necessity*. Oxford University Press.
- Mearsheimer, J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton & Company.
- Morgenthau, H. (1960). *Política entre las Naciones*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Nye, J. S. (2009). *Soft Power: The means of success in world politics*. New York: Public Affairs.
- Orozco Restrepo, G. A. (2006). *El aporte de la escuela de Copenhague a los estudios de seguridad. Fuerzas Armadas y Sociedad*, 141-162.
- United Nations Environment Programme. (2019). *Emissions Gap Report 2019*. Nairobi: UNEP.
- United States Intelligence Community. (2019). *Worldwide Threat Assessment*. Washington DC:USIC.
- Waeber, O. (1995). *Securitization y Desecuritization*. University Press, 1-60.
- Walker, C. (2019). *What is Sharp Power*. *Journal of Democracy*.
- Waltz, K. N. (1988). *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- World Health Organization (2020). *Biological Weapons*. Disponible en: https://www.who.int/health-topics/biological-weapons#tab=tab_1. Consultado el: 23/03/20.

Para citar este artículo:

Ruiz Boyadjian, Silvina (2020), "La evolución de la agenda de seguridad internacional" [disponible en línea desde julio 2020], Serie de Artículos y Testimonios, N° 157. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Dirección URL: <http://www.cari.org.ar/pdf/at157.pdf>