

# La evolución del concepto de seguridad y la transformación de la seguridad colectiva en la ONU\*

“The evolution of the security concept and the transformation of the collective security in the un”

María Juliana Tenorio\*\*

Fecha recibido: 04/05/09

Fecha aceptado: 08/08/09

## Resumen

El presente artículo analizará de forma comparativa desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales cómo ha evolucionado el concepto de seguridad desde antes de la finalización de la Guerra Fría (período 1945-1990) y en el período posterior a la misma (1990-2000 en adelante), y la configuración de la estructura de la ONU, como consecuencia de esa transformación, particularmente

---

\* El presente artículo aborda el concepto de seguridad colectiva en el marco de la ONU mediante la redefinición del papel de la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el ECOSOC. Dicho artículo emerge de uno de los capítulos de la tesis de Maestría de la autora en el programa de Análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos del Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo – IAED.

\*\* Abogada de la Universidad de San Buenaventura – Excelencia Académica. LI.M en Derecho Internacional Público de la Universidad de Leiden – Países Bajos, y Máster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos del IAED. Actualmente forma parte del Servicio Exterior de la República de Colombia, como segundo secretario de Relaciones Exteriores. Las visiones de la autora son de carácter personal y no reflejan la posición del Ministerio de Relaciones Exteriores. Miembro fundador del “Bogotá Council on Foreign Affairs” – BCFA. Contacto: julitenorio@yahoo.com

a través de la redefinición del concepto de seguridad colectiva. El objetivo principal es entender cómo la seguridad colectiva debería responder dinámicamente a la evolución del concepto de seguridad, bajo la premisa que una noción de seguridad dada, debería necesariamente reflejar el método de trabajo y la disposición de los organismos principales de las Naciones Unidas; sin embargo, en la realidad no siempre se verifica este proceso, tal como se verá al final de esta disertación.

### **Palabras clave**

Naciones Unidas, seguridad colectiva, Consejo de Seguridad, Asamblea General y nuevos conceptos de seguridad.

### **Abstract**

The present article will analyze in a comparative way from the perspective of International Relations how the security concept has evolved before the end of the Cold War (1945-1990) and afterwards (1990 onwards), and the design of the UN structure, as a consequence of that transformation, particularly through the redefinition of the collective security concept. Its main purpose will be to understand how the collective security should dynamically respond to the evolution of the concept of security, under the premise that a given notion of security should necessarily reflect the work procedures and the configuration of the UN main organs. However, reality shows that this does not always happen, as it will be demonstrated through this paper.

### **Key words**

United Nations, collective security, Security Council, General Assembly and new concepts of security.

## **La seguridad en 1945 y antes de la finalización de la guerra fría**

El concepto de seguridad nacional es ambiguo. La visión del entorno geopolítico de cada país varía, al igual que sus intereses, y con ellos la manera de interpretar la idea de seguridad nacional. De esta forma, podemos definir el concepto de seguridad como “el conjunto de condiciones –políticas, económicas, militares, sociales y culturales– necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y disminuyendo al mínimo las debilidades que puedan traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior” (Herrera Lasso & Gonzalez, 1990).

La concepción tradicional de la seguridad nacional equipara la seguridad del Estado con la de la sociedad. Su objetivo es identificar las posibles amenazas al Estado provenientes del exterior, mediante hipótesis de guerra; es decir, se ubican los potenciales enemigos externos y se les anticipa un trato militar. Entonces, la concepción tradicional de la seguridad le confiere al Estado el papel de agente que proporciona seguridad a la colectividad, la nación o la sociedad. Supone que el propósito específico de la acción del Estado es la protección de los legítimos intereses nacionales, donde se considera que las amenazas a los intereses nacionales emanan de acciones y políticas de otros Estados que están actuando para proteger lo que consideran sus propios intereses legítimos (Leal, 2002).

Es por ello que, “la seguridad en ésta época era claramente pensada como seguridad militar, designada para hacer una frontera impermeable y para proteger la soberanía nacional de los Estados miembros (de la OTAN o del Pacto de Varsovia), primero por medio de la disuasión y segundo por medio de la fuerza de las armas, si la disuasión fallaba en detener las amenazas” (Salmon, 2000, p. 64).

Por lo anterior, en una teoría clásica de la Seguridad (como se reflejó durante la Guerra Fría<sup>1</sup>), se puede afirmar que la seguridad nacional consistía casi exclusivamente en la necesidad de mantenerse como Estado soberano frente a los demás, por medio de la defensa militar, reconociendo sólo como amenazas aquellas realidades fácilmente perceptibles, es decir, que cuenten con una base material que permita identificarlas plenamente.

La doctrina de la seguridad nacional se convirtió en el factor más importante de las relaciones internacionales después de finalizada la II Guerra Mundial. Esto explica la tendencia hacia la militarización de la política internacional, la cual se manifestaba mediante confrontaciones armadas e intervencionismo por parte de las grandes potencias en los países del Tercer Mundo. En este sentido, la seguridad nacional propende por garantizar la condición de estar libre de todo daño, peligro o riesgo, que provengan de amenazas tanto internas como externas.

Durante el período de la Guerra Fría (1945-1990), la amenaza externa común era el comunismo. En un principio esta amenaza se trató con una política de contención, es decir, detener el avance del comunismo en el mundo. A partir del momento que la URSS tuvo poder nuclear, la seguridad nacional se basará en el poder de disuasión, con la cual Estados Unidos buscaba la detención de la carrera armamentista y un cierto equilibrio nuclear. De ahí que la doctrina

---

1 “Durante el período de la Guerra Fría, la seguridad estaba firmemente y casi únicamente basada en lo militar. El propósito de la seguridad era defender la integridad y la soberanía del Estado y presumiblemente –aunque rara vez se hacía alusión a ello– se preocupaba por la seguridad de los ciudadanos. El final de la Guerra Fría permitió que se cuestionaron estos principios de la seguridad. El punto principal de la seguridad podía ahora moverse lejos del Estado hacia otros grupos, casi siempre ubicados dentro del Estado. Esto llevó a que la distinción clásica entre seguridad interna y externa, se volviera borrosa. También existió el argumento hecho por ciertas personas para extender la idea de seguridad que incluyera la amenaza ambiental y otras posibles amenazantes actividades sobre las cuales el Estado tiene poco o ningún control”. (Salmon, 2000, p 58.)

de seguridad nacional, que nació y creció con la Guerra Fría, se basara en el postulado de la bipolaridad, donde el mundo se dividía en dos ideologías antagónicas: comunismo y occidente.

De lo anterior y a modo de síntesis, las siguientes podrían ser las principales características que constituyeron los pilares de la doctrina de la seguridad nacional durante el período de la Guerra Fría:

- a. Capacidad de conservación y supervivencia que poseen los Estados soberanos.
- b. Su estrategia está en función del poder nacional.
- c. Se traduce en acciones políticas, económicas, psicológicas, sociales, militares y diplomáticas permanentes.
- d. Persigue la estabilidad y afianzamiento de los intereses vitales de la nación.
- e. Está dirigida a precaver y debilitar los efectos de las conmociones internas, catástrofes naturales y guerra exterior
- f. Debe asegurar los objetivos nacionales fijados por la autoridad (Comblin, 1978 p. 57).
- g. Se militarizaron las relaciones entre los Estados, dada la desconfianza ideológica que existía entre ellos.

## **La estructura de la ONU en 1945 y la seguridad colectiva**

Tras la II Guerra Mundial (1945), se diseñó en la Carta de las Naciones Unidas un sistema de seguridad colectiva o “la seguridad de todos por todos” (Negretto, 2000), con el objetivo de lograr que los Estados renunciaran al uso individual de la fuerza en supuestos de peligro, y a cambio, obtuvieran la garantía de que la amenaza o el uso de la fuerza de que fueran objeto sería contrarrestado por la sociedad en su conjunto.

Un concepto de seguridad colectiva parte del carácter indivisible de la seguridad, por lo que la inseguridad de cualquier miembro de la comunidad, implica la inseguridad del conjunto societario. Desde esta perspectiva, cualquier ataque a un miembro de la comunidad ha de interpretarse como un ataque a la colectividad, por cuanto es la sociedad, y no el miembro agredido, quien debe reaccionar ante el agresor.

La garantía de la seguridad colectiva fue entregada por los Estados a la Organización de las Naciones Unidas – ONU, a través de su Consejo de Seguridad. De esta forma, en el sistema de seguridad colectiva establecido por la Carta de la ONU, es necesario que el Consejo de Seguridad determine la existencia de una amenaza a la paz y seguridad internacionales, un quebramiento de la paz o un acto de agresión para que el Consejo de Seguridad esté facultado para tomar una de las siguientes determinaciones: adoptar medidas provisionales (como alto al fuego, retirada de tropas, treguas; buscando evitar el agravamiento de la situación), hacer recomendaciones, adoptar medidas pacíficas, adoptar medidas de bloqueo, autorizar el uso de la fuerza armada o adoptar medidas *sui generis* (como la creación de tribunales internacionales para juzgar determinados casos, como los tribunales para investigar y juzgar las situaciones acaecidas en la antigua Yugoslavia y Ruanda).

Es importante recordar que la principal preocupación de los fundadores de las Naciones Unidas era la seguridad del Estado. Cuando hablaban de crear un nuevo sistema de seguridad colectiva lo hacían en el tradicional sentido militar: un sistema en que los Estados se mancomunaban comprometiéndose a considerar que una agresión contra uno de ellos es una agresión contra todos y, en tal caso, a reaccionar colectivamente.

No obstante lo anterior, ya desde ese entonces se vislumbraba que la seguridad no podía restringirse sólo al aspecto militar y por

lo tanto no se dejó de lado la relación indivisible entre seguridad, desarrollo económico y libertad humana. Por ello, “los fundadores de las Naciones Unidas, al considerar la seguridad, siempre dieron igual peso a los territorios y a la población. En 1945 el Secretario de Estado de los Estados Unidos informó a su Gobierno sobre los resultados de la Conferencia de San Francisco en que se establecieron las Naciones Unidas. Sus expresiones fueron bastante concretas a este respecto: *La batalla de la paz debe librarse en dos frentes. El primero es el frente de la seguridad, en que la victoria significa libertad respecto del miedo. El segundo es el frente económico y social, en que la victoria significa libertad respecto de la miseria. Sólo la victoria en ambos frentes puede asegurar al mundo una paz duradera... Ninguna de las disposiciones que puedan incorporarse en la Carta posibilitará que el Consejo de Seguridad garantice que el mundo esté libre de guerras, si los hombres y las mujeres carecen de seguridad en su hogares y sus empleos*” (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1994, pág 27).

## **El carácter multidimensional de la seguridad. Nuevos componentes de la seguridad colectiva**

“El concepto de seguridad se ha interpretado en forma estrecha durante demasiado tiempo: en cuanto seguridad del territorio contra la agresión externa, o como protección de los intereses nacionales en la política exterior, o como seguridad mundial frente a la amenaza de un holocausto. La seguridad se ha relacionado más con el Estado–nación que con la gente. Las superpotencias estaban trabadas en una lucha ideológica, librando una Guerra Fría en todo el mundo ... Al disiparse la penumbra de la guerra fría, puede verse ahora que muchos conflictos surgen dentro de los países más que entre ellos” (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1994, p. 25).

Como se explicaba con anterioridad, durante la Guerra Fría existía un amplio consenso sobre el significado del término seguridad.

En este período, la seguridad se refería a la integridad física y la soberanía política del Estado–nación y se relacionaba principalmente con las Fuerzas Armadas. Existía una definición de la seguridad nacional derivada de las amenazas militares al Estado, la sociedad y la industria. En comparación, en la última década se observa que este concepto se ha ampliado, incorporándose aspectos económicos, sociales y ambientales. Hablamos ahora de una **seguridad comprehensiva**.

La seguridad nacional ha dejado de ser solamente la del Estado, para adentrarse en otros ámbitos de la vida social. Son esos nuevos ámbitos de la seguridad, dentro de los que se incluyen problemas estratégicos no necesariamente militares (seguridad ciudadana, medio ambiente, narcotráfico, corrupción, miseria, etc.), que exigen claridad sobre lo que es la seguridad nacional y su diferencia con la defensa (Comblin, 1978). De esta forma, las llamadas nuevas amenazas surgen de la inestabilidad política, de la extrema pobreza, de la falta de cohesión nacional, de la destrucción del medio ambiente, de la biodiversidad y de los recursos naturales; del narcotráfico y las mafias internacionales, del tráfico de armas, de la descomposición del orden público y del terrorismo. Es por ello que la nueva agenda de la seguridad internacional posee un carácter transnacional y genera una demanda ineludible de mayor cooperación. Sólo la asociación permitirá responder de manera adecuada a los nuevos desafíos de la agenda internacional.

Entonces, la doctrina de la seguridad nacional está en crisis, debido a los cambios sufridos en las relaciones internacionales. Con el fin de la Guerra Fría (1990) se comienza a vislumbrar un cambio en el concepto de seguridad, ampliando lo que se entiende por seguridad, principalmente debido a las siguientes razones:

- a. La desaparición del bipolarismo (la confrontación Este–Oeste), el cual contenía los conflictos a través de un contra-balance de poder, desató intereses locales.



- b. El surgimiento de nuevos enemigos y de nuevas amenazas.
- c. El debilitamiento de los Estados–nación.
- d. Surgimiento de una multipolaridad económica y política mundial, junto con una unipolaridad militar.
- e. El resurgimiento de nacionalismos y conflictos religiosos.

Estas alteraciones hicieron explícitas las limitaciones de los sujetos básicos de la concepción tradicional de la seguridad nacional: visión polarizada del mundo y de los Estados como potenciales enemigos, y la innecesaria militarización de los asuntos de seguridad. Las amenazas son ahora complejos problemas sociales de orden transnacional y no amenazas interestatales como antes, incluyendo el deterioro ambiental, el tráfico de armas, el terrorismo, el crimen organizado transnacional, la violencia, las enfermedades infecciosas, los desastres naturales, las crisis económicas, las migraciones, entre otros.

Estamos entonces frente a una tarea permanente de desmilitarización de la seguridad, que no busca un modelo único de seguridad nacional, sino que elabora definiciones alternativas de seguridad nacional según las especificidades de países y regiones (tanto en su plano interno como externo<sup>2</sup>), en las cuales incluye referentes diferentes al Estado, en particular al ser humano, que se convertiría en el referente final. Se considera entonces que estos factores globales de inseguridad, deben ser afrontados mediante la creación y refuerzo de regímenes internacionales apro-

---

2 Hay que considerar que no solo los elementos presentados al interior de un Estado son los que determinan su Agenda de Seguridad, sino que también están presentes en ella las influencias que los demás Estados evidencian. Es decir, es claro que las influencias externas son tan importantes como las internas para la determinación de la seguridad; por lo tanto, las amenazas que presentan los demás Estados son fundamentales para determinar qué se debe securitizar y qué no.

piados, acordados por los Estados. De la misma manera, hemos de introducir en los temas de la seguridad sus aspectos positivos, como, el sistema conceptual y los instrumentos que nos permiten fortalecerla, y que puedan lograr una seguridad sostenible en el largo plazo.

Son estas reflexiones las que dan origen a una concepción multidimensional de la seguridad, donde se examina “un enfoque que busca dar respuestas alternativas a los retos de seguridad que enfrentan los Estados y que serían difícilmente combatidos con medidas de carácter militar” (Restrepo, 2004). El carácter multidimensional de la seguridad propone entonces, una respuesta integral frente a los diversos factores que generan inseguridad en el actual contexto del escenario internacional.

Por ello es que se afirma, que dicho carácter de multidimensionalidad que se le desea imprimir a la preocupación frente a la seguridad, no es un concepto reemplazante ni que se enfrenta a otra noción, sino que complementa e incluye una serie de elementos dentro de la misma categoría de la promoción a la seguridad del sistema y de la comunidad internacional. De ahí, que se pueda argumentar que la paz y la seguridad internacionales sólo podrán ser garantizadas si se defienden simultáneamente la seguridad del medio ambiente, la seguridad del ser humano, la seguridad de los Estados y entre ellos mismos, y de sus sistemas de gobierno, y la seguridad del sistema económico mundial.

Así las cosas, durante la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa, realizada en Helsinki en el año de 1992, los Estados acordaron una nueva conceptualización del término seguridad, entendiéndola como de carácter global, cooperativa, múltiple, indivisible y con vinculaciones mundiales, regionales y locales. Los Estados, al optar por la premisa de igualdad de derechos, no pueden

reforzar su seguridad en detrimento de otros Estados (dilema de seguridad<sup>3</sup>), reforzándose el carácter cooperativo de la misma.

En este sentido, globalidad<sup>4</sup> e indivisibilidad fueron los conceptos que se vincularon a la seguridad, incluyendo de manera directa aspectos relacionados con el mantenimiento de la paz internacional, el respeto a los Derechos Humanos, la democracia, el desarrollo económico, la justicia social, la protección al medio ambiente y todos los aspectos que afecten de algún modo la estabilidad de las sociedades democráticas.

No obstante las bondades del carácter multidimensional, una de las principales críticas que se le han hecho a la ampliación del concepto de la seguridad, es que la inclusión de tan diversos aspectos puede generar que el mismo se empiece a diluir y no se base en aspectos concretos factibles de asegurar, perdiéndose entonces su utilidad analítica. Por ello, las diferentes amenazas a la seguridad se deberán relacionar con resultados políticos, pues de lo contrario, el concepto de seguridad no tendría límite alguno. Es decir, el concepto de seguridad debe definirse en términos políticos y en relación con los desafíos (externos e internos) contra la supervivencia y efectividad de los Estados y regímenes (Ayoob, 1995).

En síntesis, las críticas se condensan en dos puntos: no todo puede ser securitizado (la ampliación del concepto de seguridad no

---

3 El dilema de la seguridad nacional consiste en una serie de acontecimientos en los que un Estado utiliza los recursos necesarios para aumentar su seguridad, a la vez que este proceso conlleva el decrecimiento de la seguridad de otros Estados. Se destaca la importancia de la inseguridad ajena, pues se concluye que la inseguridad de otros Estados redundará en un serio peligro para la propia seguridad, sin importar que éste posea una alta capacidad militar y de autodefensa.

4 En el sentido de inclusión de todos los elementos que de alguna u otra forma pudiesen afectar la seguridad del sistema internacional.

puede ser *ad infinitum*<sup>5</sup>) y no puede existir un modelo único de seguridad, pues éste dependerá de lo que definan los Estados como sus intereses, de sus vulnerabilidades (tanto internas como externas) y de sus particularidades, que los diferencia de los otros Estados en el sistema internacional (es decir, no se puede asimilar lo que se entiende por seguridad en los países en vías de desarrollo, a lo que entienden por seguridad los países desarrollados).

Lo anterior es lógico puesto que lo que puede ser securitizado<sup>6</sup> no puede ir más allá de la capacidad que tengan los Estados para securitizar, y en nuestro caso materia de estudio, no podrá ir más allá de lo que la ONU esté en capacidad de garantizar. Por ello es que se deberá fortalecer la capacidad de la ONU para que esté en condiciones de abordar el amplio rango de amenazas que debe enfrentar para garantizar la paz y la seguridad internacionales.

De lo anteriormente expuesto se puede concluir que se amplía el concepto de seguridad con una mirada multidimensional con el propósito de definirla hacia aspectos no militares, debido principalmente a la finalización de la Guerra Fría y al proceso globalizante que actualmente experimenta el sistema internacional, el cual genera una creciente vulnerabilidad de la sociedad en razón a la capacidad de las eventuales amenazas de extender sus redes más allá de las fronteras nacionales. Así se define la seguridad en términos no militares con referencia a la no-violencia, la democracia, los Derechos

---

5 “La ampliación de los estudios sobre la seguridad no debe hacernos olvidar que su campo debe precisarse para que tenga capacidad explicativa y operacional. Es decir, no puede identificarse seguridad con desarrollo; no todo es seguridad”. (Cardona, 2004, p. 39).

6 El proceso de securitización es el acto de juzgar y señalar un asunto determinado como que atenta contra la seguridad nacional, y debe dar como resultado una postura frente a la amenaza en la que se señalen los procedimientos que se implementarán para minimizar sus posibles efectos. Es decir, el proceso securitizador debe ser entendido como una herramienta para influir en la determinación de la agenda de seguridad de un Estado determinado, en la que se incluyan todos aquellos temas que contradicen la seguridad nacional.

Humanos, los movimientos de población, los asuntos económicos y ambientales. Estos nuevos conceptos de seguridad **no** niegan la existencia de la seguridad nacional, pero hacen referencia a aspectos que ésta no ha tenido en cuenta, probando nuevamente el carácter multidimensional que identifica hoy en día el concepto de seguridad.

### **El concepto amplio de seguridad frente al concepto de seguridad colectiva en el marco de la ONU.**

Teniendo en cuenta el anterior análisis teórico de la ampliación del concepto de seguridad después de la finalización de la Guerra Fría, es importante explicar cómo esta nueva conceptualización se ha visto reflejada en la estructura de la ONU; concretamente, como ha tratado de abordar ésta el tema de la seguridad tomando como punto de partida su renovado carácter multidimensional. Es así como presentaremos los diferentes componentes (seguridad humana, seguridad biológica, seguridad internacional, seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad ambiental y seguridad democrática) que caracterizan hoy en día la seguridad colectiva en el marco de las actuaciones de las Naciones Unidas. Estos conceptos fueron tomados de los diferentes informes producidos por la Organización y, especialmente, de las diferentes Resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad expedidas a partir del año 2000.

De otro lado y teniendo en cuenta que el propósito principal de este artículo es el estudio de la redefinición del concepto de **seguridad colectiva** al interior de la ONU, la cual desde su fundación se constituyó en su garante, es importante explicar, como primera medida, qué entiende por ella la Organización en sus aspectos más generales.

Así, aunque las Naciones Unidas fueron creadas en 1945 para, ante todo preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra, sesenta años después sabemos que las amenazas a la seguridad

de hoy en día, van mucho más allá de las guerras de agresión entre Estados. Por ello, el desafío central del siglo XXI para la ONU es plasmar un concepto nuevo y más amplio de lo que significa la seguridad colectiva, y de todas las responsabilidades, compromisos, estrategia e instituciones concomitantes que se necesitan para un sistema de seguridad colectiva eficaz, eficiente y equitativo, donde se obtenga un nuevo consenso que deberá basarse en el entendimiento que los Estados siguen siendo los principales actores en la lucha contra las diversas amenazas, pero al mismo tiempo teniendo en cuenta que en la actualidad, ningún Estado puede hacer frente a esas amenazas por sí solos<sup>7</sup>, lo cual hace indispensable contar con estrategias colectivas, instituciones colectivas y un sentido de responsabilidad colectiva.

Como punto de partida, para las Naciones Unidas los tres pilares en los que se debe basar un sistema de seguridad colectiva son : 1) Las amenazas actuales no respetan las fronteras nacionales, están relacionadas entre sí, y deben encararse en los planos mundial, regional y nacional, 2) Ningún Estado, por más poderoso que sea, puede hacerse invulnerable por sí solo a las amenazas actuales y, 3) No se puede suponer que todo Estado podrá o querrá siempre cumplir su deber de proteger a su propia población y no causar daño a sus vecinos. No podemos olvidar que la ineficacia de las instituciones de seguridad colectiva compromete la seguridad de todas las regiones y todos los Estados

El principal desafío para las Naciones Unidas recae entonces en implementar un marco de acción preventiva frente a las amenazas<sup>8</sup>,

---

7 Para garantizar su propia seguridad, todo Estado necesita cooperar con otros Estados. Por lo tanto, a todo Estado le conviene cooperar con otros para ayudarlos a encarar las amenazas más urgentes con que éstos se enfrentan, porque así aumenta la posibilidad de una cooperación recíproca para encarar su propias prioridades.

8 De acuerdo con la ONU existen 6 tipos de amenaza: 1. Las amenazas económicas y sociales, como la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental, 2. Los conflictos entre Estados, 3. Los conflictos internos, como la guerra civil, el genocidio y otras atrocidades

el cual esté fundamentado en el desarrollo, indispensable para un sistema de seguridad colectiva, teniendo en cuenta que la seguridad, el desarrollo económico y la libertad humana son indivisibles (Grupo de alto nivel sobre las amenazas).

## **Componentes de la seguridad colectiva**

Una vez claro qué se entiende por seguridad colectiva en las Naciones Unidas, procederemos a subdividir y explicar este concepto amplio en sus diferentes componentes. Cada una de estas definiciones hacen referencia generalmente a lo que la Asamblea General considera debería ser el campo de acción de la ONU en materia de protección y garantía de la seguridad. En este aparte, es importante aclarar que aunque en la práctica se ha ampliado lo que se entiende por seguridad, protegiendo nuevos objetos o situaciones, y aumentando el rango de amenazas de las cuales se debe proteger al sistema internacional; en la realidad no se han definido textos jurídicos vinculantes al respecto.

De ahí, que exista un doble estándar en la definición de qué se considera como una amenaza a la seguridad internacional y qué no<sup>9</sup>; que la definición sobre qué debe ser securitizado y qué no, sea de naturaleza ad-hoc, es decir, dependiente de las circunstancias dadas en una coyuntura específica; y que los conflictos de intereses entre los Estados, especialmente las potencias, definan cuando se actúa y cuando no, generando diferentes marcos para poner en marcha el mecanismo de la seguridad colectiva, sin poder contar con una directriz única que dote de claridad y estabilidad al desempeño del

---

en gran escala, 4. Las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas, 5. El terrorismo, 6. La delincuencia organizada transnacional.

9 Por ejemplo, por qué el Consejo de Seguridad actúa en Bosnia y decidió no actuar en Kosovo, aunque en ambos casos la pérdida de vidas debido a los conflictos étnicos existentes eran inminentes.

Consejo de Seguridad en su papel de garante de la paz y la seguridad internacional y, en consecuencia, que brinde tranquilidad al sistema internacional con un sistema definido que proteja y garantice la seguridad dentro del mismo.

## **Seguridad humana**

Esta nueva visión de la seguridad no desconoce los factores tradicionales de inseguridad que han sido neutralizados por medio del uso de la fuerza, pero se concentra en las amenazas directas o indirectas para el bienestar, supervivencia y desarrollo de los individuos. Así, en el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD para el año de 1994, se insistió en que el referente de la seguridad deben ser las personas ya que “actualmente, para la mayoría de personas, el sentimiento de inseguridad se debe más a las preocupaciones acerca de la vida cotidiana que al temor de un cataclismo en el mundo. La seguridad en el empleo, la seguridad del ingreso, la seguridad en la salud, la seguridad del medio ambiente, la seguridad respecto al delito: son estas las preocupaciones que están surgiendo en todo el mundo acerca de la seguridad humana” (Desarrollo, 1994, p. 116).

En esencia, la seguridad humana significa que los individuos estén a salvo de amenazas, ya sea que éstas vayan o no acompañadas de violencia. Consiste en una condición o un estado que se caracteriza por la ausencia de amenazas a los derechos fundamentales de la persona, a su seguridad o hasta su vida. Al respecto, vale la pena aclarar que la seguridad humana no sustituye la seguridad nacional. Al atraer la atención hacia la seguridad del individuo, se asegura que la seguridad del Estado no sea un fin por sí mismo. Más bien es el medio de asegurar la seguridad del pueblo. Dentro de este contexto, la seguridad del Estado y la seguridad humana se complementan.



## **Seguridad internacional**

Se refiere a la seguridad del sistema internacional, especialmente en lo que tiene que ver con el régimen de Estados, y su garantía está en cabeza del Consejo de Seguridad.

Existe en muchos círculos el deseo de un nuevo consenso en que pueda basarse la acción colectiva para garantizar la seguridad internacional y la intención de establecer una alianza mundial para el desarrollo para cumplir con los objetivos del Milenio. Hoy en día, la interpretación más amplia de la libertad incluye la idea de que el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos van de la mano y se fortalecen recíprocamente. Así pues, no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos. De no ser promovidas todas esas causas coetáneamente, ninguna de ellas podrá triunfar.

## **Seguridad biológica**

Para asegurar la seguridad internacional se debe reconstruir el sistema mundial de sanidad, pues es vulnerable frente a las nuevas enfermedades infecciosas y las promesas y peligros que suponen los avances de la biotecnología. Se debería emprender una importante iniciativa mundial para reconstruir los sistemas locales y nacionales de salud pública en todo el mundo en desarrollo. Estas medidas deberán emprenderse simultáneamente con un mejoramiento de la capacidad mundial de vigilancia de las enfermedades. Lo anterior obedece a tres imperativos: la lucha contra las nuevas enfermedades infecciosas (reflejado en el caso de la influenza AH1N1), la defensa contra la amenaza del terrorismo biológico y la construcción de Estados eficaces y responsables (Grupo de alto nivel sobre las amenazas, 2004, p. 33).

## Seguridad económica

La responsabilidad primordial del desarrollo económico y social corresponde a los gobiernos de cada país. Sin embargo, aunque son los países los primeros responsables de sus procesos de desarrollo, la comunidad internacional igualmente es responsable de ayudar, en una relación de asociación, a los países en desarrollo en sus esfuerzos de desarrollo (Resolución 55/48, 2002).

De esta forma, los países desarrollados se comprometen a actuar de manera que los países en desarrollo que adopten estrategias de desarrollo transparentes, fidedignas y adecuadamente valoradas reciban todo el apoyo que necesitan, en forma de más asistencia para el desarrollo, un sistema de comercio más orientado al desarrollo y la ampliación e intensificación del alivio de la deuda.

De otro lado, las Naciones Unidas han afirmado que el proceso de reformas para alcanzar una nueva arquitectura financiera internacional fortalecida y estable debe basarse en una participación amplia con un enfoque auténticamente multilateral en el que intervengan todos los miembros de la comunidad internacional, a fin de asegurar la representación adecuada de las necesidades y los intereses diversos de todos los países.

## Seguridad alimentaria

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece como un derecho fundamental, el derecho de toda persona a no padecer hambre; de ahí la importancia de analizar este concepto que engloba extensas cuestiones políticas relacionadas con el desarrollo agrícola y rural, con la producción de alimentos, con un mejor acceso a los recursos y con el comercio internacional.

El nuevo concepto de seguridad alimentaria deberá incluir:

- a. El objetivo final de la seguridad alimentaria mundial debe ser asegurar en todo momento, y a toda la población, la posibilidad material y económica de obtener los alimentos básicos que necesitan. En este sentido, la primera responsabilidad para enfrentar el problema de la inseguridad alimentaria recae en los Estados.
- b. Perseguir tres objetivos específicos: asegurar la producción de alimentos en cantidades suficientes; conseguir la máxima estabilidad en los suministros de tales alimentos, y garantizar la posibilidad de obtener alimentos por aquellos que los necesitan (Métodos, 1983).

## **Seguridad ambiental**

Aunque las consideraciones ambientales rara vez se incluían en las estrategias de seguridad, se debería comenzar a tenerlas en cuenta, por cuanto la degradación del medio ambiente ha aumentado el potencial destructivo de los desastres naturales y, en algunos casos, los ha desencadenado. Además, por cuanto el estrés ambiental, provocado por una alta densidad demográfica y una escasez de tierras y otros recursos naturales, puede contribuir a la violencia civil. Por ello, cada vez más los Gobiernos cobran mayor conciencia de que la degradación del medio ambiente constituye también una amenaza para la seguridad de la humanidad.

Hoy en día hay tres grandes problemas que exigen la acción urgente de la comunidad internacional: la desertificación (que genera millones de refugiados ambientales, pues muchas personas se han visto obligadas a abandonar sus tierras puesto que la actividad agrícola se ha vuelto insostenible), la biodiversidad (la pérdida de biodiversidad socava profundamente la salud, los medios de vida, la producción de alimentos y la disponibilidad de agua potable, al tiempo que hace que aumente la vulnerabilidad de las poblaciones ante los

desastres naturales y al cambio del clima) y el cambio climático (como se acordó en Johannesburgo, la responsabilidad primordial de mitigar el cambio climático y otras modalidades insostenibles de producción y consumo incumbe a los países que más contribuyen a agravar los problemas).

## **Seguridad democrática**

Para las Naciones Unidas, la democracia es un derecho universal (derecho de todas las personas, a elegir como serán gobernadas y quién debe gobernarlas) y se basa en la voluntad libremente expresada de los pueblos de determinar sus propios sistemas políticos, económicos, sociales y culturales, y en su participación plena en todos los aspectos de su vida. La ONU reconoce que no hay ningún sistema político único ni modelo único de proceso electoral que se pueda aplicar por igual a todas las naciones y sus pueblos, y que los procesos electorales se ven afectados por factores históricos, políticos, culturales y religiosos. En consecuencia, reitera que, en virtud del principio de la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos, todos los pueblos tienen el derecho de determinar libremente y sin injerencia externa su condición política y sus métodos e instituciones electorales, y el de procurar su desarrollo económico, social y cultural, y todo Estado tiene el deber de respetar esos derechos. (Resolución 47/130, 1993).

## **¿La estructura de la ONU refleja la nueva concepción de la seguridad?**

Del análisis previamente realizado podríamos concluir que, o no existe un verdadero cambio en el concepto de seguridad (y en consecuencia no debería existir un cambio en las estructuras de la ONU), pues la seguridad se sigue manejando desde el punto de vista de la responsabilidad del Estado –el Estado está a cargo de la garantía

de la seguridad (son los Estados los que buscan la seguridad, bajo la anarquía del sistema internacional)– y de la protección de su soberanía<sup>10</sup>; o efectivamente sí se amplió el concepto de seguridad, por medio de un proceso evolutivo que con el paso de los años ha llevado a que otras materias se securiticen.

Este artículo busca explicar la segunda alternativa. Así, aunque existe conciencia al interior de la ONU de este cambio, la organización internacional no actúa lo suficientemente rápido como para reflejar la evolución en el concepto de seguridad en sus estructuras. Ello obedece a que la ONU responde a la voluntad de sus Estados miembros, y nos lleva nuevamente al círculo en el cual los Estados son quienes definen qué es seguridad y qué no lo es. Por lo tanto, aunque es cierto que la seguridad no se puede seguir analizando desde el marco estrecho de la “seguridad nacional” de los Estados, el concepto amplio de seguridad que se ha constituido desde fines de la Guerra Fría sólo podrá transformar la estructura del organismo universal si esa es la voluntad de sus Estados miembros.

La Organización de las Naciones Unidas entiende hoy en día por seguridad, una condición en que los Estados consideran que no existe peligro de ataque militar, presión política o coerción económica, de manera que puedan seguir libremente su propio desarrollo y progreso. Por lo tanto, la seguridad internacional es el resultado y la suma de la seguridad de todos y cada uno de los Estados miembros de la comunidad internacional. Es decir, se amplían los factores de la seguridad más allá de lo militar, buscando la desmilitarización del concepto. En este sentido, se estableció que la gobernabilidad democrática, el crecimiento con equidad y la meta fundamental de superar

---

10 A pesar de que son evidentes las limitaciones de concebir la seguridad desde un punto de vista meramente militar, y que se han abierto camino nuevas interpretaciones de la seguridad; persiste el predominio militar en las consideraciones nacionales e internacionales sobre el tema. (Leal, 2002).

la extrema pobreza son requisitos para alcanzar la paz en los niveles internacional, regional y local<sup>11</sup>.

Se desea entonces, la configuración de un orden pacífico en un mundo mucho más interdependiente, y de ser posible, crecientemente democrático, cuya garantía de paz repose en la seguridad colectiva ampliada, apoyada en un sistema de instituciones multilaterales, principalmente la ONU, de solución de conflictos y que brinde las herramientas necesarias para salvaguardar dicho esquema de seguridad colectiva. Como los conflictos de intereses no estarán ausentes en el nuevo orden mundial, deberán ser resueltos en el marco de la seguridad colectiva, estableciendo límites para no transformarlos en guerras, y contando con que los mecanismos de solución acaben siendo eficientes y eficaces en las sanciones contra aquellos que no cumplan las directrices de solución pacífica de conflictos.

No obstante, aunque la ONU es consciente del cambio y de la ampliación en el concepto de seguridad, lo cierto es que esa certeza no se refleja en la realidad con la transformación de las estructuras de la ONU, que restan inmodificables desde 1945. El Consejo de Seguridad no ha modificado del todo sus estructuras para hacer frente al concepto amplio de seguridad por el cual se rigen en la actualidad las relaciones internacionales, y sólo estudiará un hecho si considera que amenaza directamente la seguridad internacional, sobre la base de un concepto restrictivo de la misma (como únicamente la estabilidad pacífica entre los Estados). No obstante, poco a poco el Consejo ha sido consciente del cambio, y por ello, ha empezado a incluir dentro de sus preocupaciones asuntos como: el impulso humanitario, los Derechos Humanos, la democratización, la lucha contra el terrorismo, la prevención de conflictos y los actores armados no estatales. Sin embargo, para enfrentar estos asuntos sólo cuenta con medidas

---

11 Aportes de la Cumbre del Milenio.

preventivas y coercitivas de prevención de conflictos, las cuales no responden adecuadamente a la naturaleza de estos nuevos temas de la agenda de seguridad.

Reflejo de que la ONU no ha adaptado su estructura a los nuevos paradigmas de la seguridad, es el caso de Bosnia. La guerra de Bosnia representa un capítulo desafortunado en la historia del Consejo de Seguridad. Durante este período clave, los miembros del Consejo probaron ser incapaces de formar una estrategia con un propósito en común que fuera más allá de los límites sobre los cuales estos podían llegar a un acuerdo. Abordaron el conflicto desde una perspectiva de operaciones *peace-keeping*, cuando durante mucho tiempo no hubo paz que mantener, lo cual generó más conflictos. Lo anterior se debió a que los miembros obedecían a sus compromisos políticos y no podían ver más allá de sus diferencias. Como resultado, la pérdida de vidas resulta incalculable e imperdonable.

De lo analizado previamente, podríamos sintetizar que en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, principal objetivo de la ONU, tienen competencia diversos órganos de las Naciones Unidas, así:

**La Asamblea General:** considera los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (Artículo 11.1 de la Carta de la ONU). Igualmente la Asamblea General puede discutir cualquier situación o controversia concreta que se presente a su consideración (Artículo 11.2 de la Carta). Ahora bien, ante estas cuestiones concretas la Asamblea General se encuentra con dos límites: en primer lugar, no realizará recomendación alguna cuando el Consejo de Seguridad esté desempeñando las funciones que le asigna la Carta respecto a esa controversia o situación (Artículo 12 de la Carta); en segundo lugar, toda cuestión concreta que discuta la Asamblea General con respecto a la cual se requiera acción será referida al Consejo de Seguridad por la Asamblea General antes o después de discutirla (Artículo 11.3 de la Carta).

El límite de competencia de la Asamblea General en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales se justifica por cuanto, a fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus miembros confieren la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacional al Consejo de Seguridad, indicándose además expresamente que los Estados miembros de la Organización “reconocen que el Consejo de Seguridad actúa en nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad” (Artículo 24 de la Carta). De esta forma se establece en la Carta “un equilibrio político a fin de garantizar la universalidad y la continuidad de la Organización: esto es, la representación universal a través de la Asamblea General y el respeto a los intereses particulares de las grandes potencias a través del Consejo de Seguridad” (Abellan, 2006).

**El Consejo de Seguridad:** es el órgano de las Naciones Unidas al cual los miembros de las Naciones Unidas le han conferido la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacional, según lo dispone el Artículo 24, numeral 1, de la Carta de la ONU. En este sentido, el capítulo VII de la Carta establece que si fracasan los procedimientos de acuerdos pacíficos establecidos en el capítulo VI, el Consejo está revestido del poder necesario para adoptar sanciones militares y económicas como representante de los miembros de la ONU y en contra de cualquier Estado que realice acciones que se constituyan como una amenaza para la paz. Tales sanciones constituyen la base de la seguridad colectiva de las Naciones Unidas, tal y como fue concebido este sistema en 1945, donde las decisiones del Consejo de Seguridad en el marco del capítulo VII tendrán el carácter de vinculantes para todos los miembros, lo que le concede un poder mayor frente a las facultades concedidas en la Carta a la Asamblea General (cuyas decisiones no son vinculantes).

De esta forma, es en el seno del órgano de representación universal, la Asamblea General, donde se debaten, consideran y formulan



los principios generales, y es en este Consejo, donde se toman las decisiones particulares para atacar con rapidez las amenazas a la paz y la seguridad internacionales.

**El Secretario General:** a los poderes explícitos que confiere al Secretario General el Artículo 99 de la Carta, consistentes en la posibilidad de llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, deben sumarse, de una parte, ciertos poderes implícitos en este artículo, en especial en el ámbito de la determinación de los hechos y, de otra parte, ciertos poderes, que pueden considerarse que se derivan del espíritu de ese artículo. Entre esas competencias destaca un conjunto de poderes en materia de diplomacia preventiva, mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz después de los conflictos.

**La Corte Internacional de Justicia:** en cuanto a órgano principal de la ONU, contribuye al arreglo de controversias entre Estados evitando con ello que se ponga en peligro la paz y la seguridad internacionales.

**El ECOSOC:** se prevé que podrá suministrar información al Consejo de Seguridad y deberá darle la ayuda que éste solicite (Artículo 65 de la Carta).

## **Conclusiones**

Son estas razones, y dado el carácter restrictivo de las herramientas con las que cuenta la ONU actualmente para garantizar el carácter multidimensional de la seguridad hoy en día, las que definen el planteamiento principal de esta investigación sobre cómo es absolutamente necesaria la transformación de la institucionalidad de la organización universal, que incluya la participación de la Asamblea General y del ECOSOC (junto con el Consejo de Seguridad), los cuales cuentan con los instrumentos para preservar la paz y la seguridad internacionales en un marco de seguridad colectiva

ampliado, no privilegiando únicamente la seguridad militar, sino salvaguardando los diferentes componentes de la nueva seguridad que analizamos previamente: seguridad humana, económica, ambiental, democrática, internacional, alimentaria y biológica.

Sin embargo, ¿cómo con conceptos tan amplios, volvemos el sistema ONU operativo? La efectividad del sistema ONU depende en gran medida de la colaboración coordinada entre los tres órganos principales objeto de análisis, pues uno sólo de ellos (ni siquiera el Consejo de Seguridad), no podría asumir la responsabilidad de garantizar todos estos elementos. *Sólo con una actuación coordinada de estos tres órganos (Asamblea General, Consejo de Seguridad y ECO-SOC), se podrá lograr el objetivo de una Organización de las Naciones Unidas fortalecida y dotada con las herramientas necesarias para afrontar efectivamente los retos y desafíos que le presenta la nueva arquitectura del sistema internacional.*

En conclusión, tres órganos al interior de la ONU encargados del manejo de la paz y la seguridad internacionales dentro de una visión multidimensional de la seguridad colectiva se constituirían en la mejor herramienta para fortalecer la autoridad y legitimidad de las Naciones Unidas. Sin embargo, es una meta difícil de alcanzar. El hecho de que los tres órganos y los nuevos componentes propuestos con competencia en el tema actúen coordinadamente, implica una negociación de intereses entre los distintos Estados miembros, grandes y pequeños. Requeriría que estos pensarán más en el bienestar de la comunidad internacional, que consecuentemente se reflejaría en su propia prosperidad.

## Referencias

- Abellan, V. (2006). "La ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y la seguridad internacional por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: Fundamento jurídico u discrecionalidad política". En: M. Diez, *Las organizaciones internacionales* (p. 221). Madrid: Tecnos.

- Ayoob, M. (1995). *The third world security predicament. State making, regional conflict and the international system* . Lynne Rienner Publishers.
- Cardona, D (2004). *Hasta dónde llega la seguridad: una lectura crítica de Krause y Williams*.
- Comblin, J. (1978). "El poder militar en America Latina". En: I. Fajardo, *tesis de Gradpág* Bogota: Sígueme.
- Desarrollo, PÁG d. (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Mexico. Fondo Cultura Económica.
- Grupo de alto nivel sobre las amenazas, I. d (2004). *Un mundo mas seguro: la responsabilidad que compartimos*.
- Herrera Lasso, L., & González, G. (1990). "Balance y perspectivas en el uso del concepto del concepto de seguridad nacional en el caso de Mexico". En: L. Herrera Lasso, & G. Gonzalez, *En busca de la seguridad perdida* (p. 391). Mexico. Siglo XXI Editores.
- Jervis, R. (s.f.) (1978). Cooperation under teh security dilemma. *Cooperation under teh security dilemma* .
- Leal Buitrago, L. (2002). *La seguridad nacional a la deriva*. Bogota: Alfaomega- Ceso Unian-des Flacso.
- Métodos, I. s. (1983). *Informe sobre la seguridad alimentaria mundial: reconsiderando conceptos y metodos*.
- Negretto, G. (2000). *Kant y la ilusión de la seguridad colectiva*. Obtenido de [www.ser2000.org](http://www.ser2000.org).
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. (1994). *PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO*. Recuperado el 01 de febrero de 2009, de <http://indh.pnud.org.co/files/rec/nuevasdimensionesSH1994.pdf>. p. 27.
- Resolución 47/130 (Asamblea General de las Naciones Unidas 1993).
- Resolución 55/48 (Asamblea General de las Naciones Unidas 2002).
- Restrepo, C. (2004). *La nueva seguridad hemisférica*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- Salmon, T. (2000). *Issues in International Relations*. London: Routledge Taylor & Francis Group .