



Universidad de  
**San Andrés**

**Universidad de San Andrés**

**Departamento de Ciencias Sociales**

**Licenciatura en Relaciones Internacionales**

Securitización del cambio climático: de la securitización a la acción climática institucionalizada. Una relectura del proceso de securitización de la crisis climática a partir del caso alemán

Autor: Thiago Ramiro Argerich Lahitte

Legajo: 31199

Mentor: Andrea Oelsner

Roma, Italia - Diciembre 2023

# Índice

1. Agradecimientos.....	3
2. Resumen.....	4
3. Introducción.....	5
4. Revisión de la literatura.....	7
5. Marco teórico.....	13
5.1 Securitización y desecuritización.....	17
5.2 Medidas extraordinarias vs medidas ordinarias.....	20
5.3 Securitización del cambio climático.....	21
6. Metodología y justificación.....	23
7. Estudio de caso: securitización del cambio climático en Alemania.....	25
7.1 Inserción del debate ambiental en la agenda alemana.....	26
7.2 Recepción de la audiencia en Alemania.....	29
7.3 Institucionalización en la agenda de desarrollo y política exterior.....	31
7.4 2023.....	34
8. Conclusión.....	37
9. Bibliografía.....	38
10. Anexo.....	45

## 1. Agradecimientos

Expreso mi agradecimiento a todas las personas que formaron parte de mi camino universitario. Agradezco a los profesores y profesoras que he tenido a lo largo de la carrera por su conocimiento y predisposición, a mi familia y amigos por el apoyo en estos años para seguir adelante y a mi novia por el apoyo incondicional en estos años de crecimiento.

Agradezco especialmente a mi mentora, Andrea, quien ha sido una gran guía en este camino y ha contribuido en gran medida a la dirección y al engranaje de este trabajo, mostrándose siempre dispuesta a mejorar la calidad del conocimiento.



Universidad de  
**San Andrés**

## 2. Resumen

El nexo entre el clima y la seguridad ha cobrado particular relevancia en las últimas décadas a partir de una ampliación de la agenda de seguridad tradicional y el hecho de que las amenazas del cambio climático son cada vez más perceptibles. En este sentido, el cambio climático ha sido presentado con éxito como un problema de seguridad. Las medidas para tratar con las amenazas que presenta la crisis climática, sin embargo, son predominantemente de mitigación y adaptación, lo que expande aún más los conceptos tradicionales de seguridad. El presente trabajo estudia el proceso de securitización de la crisis climática a partir del caso de Alemania y postula que dicho proceso se da en dos pasos: un primer paso en donde el cambio climático se securitiza exitosamente, y un segundo paso en donde las medidas se institucionalizan manteniendo la retórica de seguridad. En este sentido, coexiste el sentido de urgencia que implica una retórica de seguridad con una institucionalización de la acción climática. Para entender mejor las características del proceso de securitización del cambio climático, se propone el concepto de 'securitización rearticulada'.

Universidad de  
San Andrés

### 3. Introducción

Los efectos del cambio climático son cada vez más perceptibles. Amenazas como, por ejemplo, el aumento de las temperaturas, el incremento de las precipitaciones, el deshielo de los glaciares y el aumento del nivel del mar son solo algunas de las consecuencias que presenta este fenómeno. En este sentido, el cambio climático ha sido presentado con éxito como un problema de seguridad a nivel internacional, aunque la implementación de políticas concretas sea tema de debate.

El nexo entre el clima y la seguridad ha cobrado particular relevancia en las últimas décadas a partir de una ampliación de la agenda de seguridad tradicional, en donde nuevos temas comenzaron a ser concebidos como amenazas existenciales tanto por la sociedad como por los tomadores de decisiones. La securitización del cambio climático enfrenta desafíos normativos y políticos que son inherentes a la naturaleza de las amenazas ambientales. De esta forma, las medidas para tratar con las amenazas que presenta la crisis climática son predominantemente de mitigación y adaptación, lo que abre el debate y expande aún más los conceptos tradicionales de seguridad.

El presente trabajo estudia el proceso de securitización del cambio climático con el fin de aportar al debate desde lo teórico-conceptual y realizar una interpretación de dicho proceso a partir del caso de Alemania. En este sentido, es relevante entender cómo se puede rediseñar teóricamente el enfoque de la securitización para que permita entender de forma más acabada el proceso político y de seguridad del cambio climático.

Asimismo, esta investigación postula que el proceso de securitización del cambio climático en Alemania se da en dos pasos -o momentos-. Un primer paso en el que la amenaza se securitiza exitosamente y un segundo paso en el que la cuestión, manteniendo la retórica de

seguridad, se institucionaliza y pasa a ser tratada por vías de política ordinaria. En este sentido, coexisten el sentido de urgencia que implica una retórica de seguridad con una institucionalización de la acción climática.

El trabajo está estructurado en cuatro secciones. En primer lugar, la primera sección ofrece una revisión de la literatura para entender de qué forma se ha tratado en la literatura existente la securitización del cambio climático y, a su vez, dicha revisión sirve para entender en qué punto está el debate y de qué manera son útiles los aportes que se hacen aquí.

En segundo lugar, esta investigación se enmarca en la teoría de la securitización para abordar y profundizar el análisis de la securitización de la crisis climática. En este caso, esta teoría es útil como marco teórico tanto en la versión original de la Escuela de Copenhague como en los estudios más recientes. En esta sección se discuten cuestiones como el uso de las medidas extraordinarias y el concepto de desecuritización.

En tercer lugar, se ahonda en la metodología implementada y en la justificación del caso de Alemania como caso de estudio. La orientación metodológica de la presente investigación es de carácter cualitativo y presenta ciertas limitaciones a tener en cuenta.

Por último, se profundiza en el estudio del caso de la securitización de la crisis climática en Alemania para demostrar este proceso de securitización en dos pasos, como así también exponer las particularidades y las cuestiones político-normativas inherentes a la securitización de amenazas ambientales. Se concluye que la securitización del cambio climático en Alemania tiene, en particular, un enfoque en la seguridad humana que se manifiesta en un discurso sobre la vulnerabilidad de las poblaciones en el Sur global. Además, dicho discurso securitizador se institucionaliza en las agendas de desarrollo y de política exterior. De esta forma, se ejemplifica de qué forma la institucionalización de las prácticas de mitigación y adaptación, necesaria para combatir la crisis climática con medidas

de largo plazo, coexiste con una retórica de seguridad. Se postula, a su vez, que se puede entender a la securitización del cambio climático en Alemania como una ‘securitización rearticulada’.

#### **4. Revisión de la literatura**

En esta sección se analizará cómo se ha tratado la securitización del cambio climático en la literatura existente, para entender así cuáles son los principales debates y referentes. Al analizar el proceso de securitización del cambio climático en específico, es útil dividir la literatura en cuatro subgrupos de autores que estudian este proceso con énfasis que van de lo más general a lo más específico. En primer lugar, autores que estudian la seguridad climática en líneas generales de la agenda de Seguridad Internacional; en segundo lugar, estudios que ponen el foco en la diferenciación entre los conceptos de ‘seguridad’ y ‘riesgo’; en tercer lugar, autores que proponen y diferencian los distintos tipos de securitización del cambio climático, y, por último, estudios centrados en cómo se securitiza el tema desde el Estado y sus ministerios.

En una primera instancia, en cuanto a estudios más bien generales sobre la agenda de seguridad internacional y su relación con la seguridad climática, María Julia Trombetta (2008, pp. 589-593) postula que lo que sucede al securitizar problemas ambientales es una ampliación de la agenda de seguridad tradicional -la cual se basa en lógicas de confrontación y de guerra-, y que dicha agenda ampliada transforma las prácticas de seguridad existentes. El cambio climático, al instaurarse en la agenda de seguridad, legitima y da espacio a nuevas lógicas de seguridad que difieren en su naturaleza de las lógicas tradicionales ya que no solo están basadas en la emergencia y en la contingencia sino que permiten que prevalezcan

prácticas de prevención y adaptación. Además, surgen tanto nuevos agentes de seguridad como nuevas funciones para los agentes existentes, los cuales deben encontrar nuevos -y diferentes- medios para proporcionar seguridad.

Oli Brown, Anne Hammill y Robert Mcleman (2007) ofrecen dos motivos para entender de qué manera las implicancias de seguridad del cambio climático entran en el imaginario político, ampliando así la agenda de seguridad. El primer motivo es el hecho de que el cambio climático amenaza con exacerbar los actuales factores de conflicto (*drivers of conflict*), lo cual tiene consecuencias directas en el desarrollo y en la sociedad, entre otros factores. El segundo motivo está basado en la lógica de la securitización: securitizar el cambio climático implica que se le otorgue al tema un mayor carácter y sentido de urgencia en el debate internacional (Brown et al., 2007, pp. 1143-1144). Estos motivos e implicancias, según los autores, generan un cambio perceptible en la forma en la que los tomadores de decisiones conciben y tratan el tema.

Barry Buzan, Ole Wæver y Jaap de Wilde (1998), académicos de la Escuela de Estudios de Seguridad de Copenhague, fueron los primeros autores que estudiaron de manera general el cambio climático como un problema de seguridad, a la luz del fin de la Guerra Fría y la ampliación de la agenda de seguridad tradicional. Su teoría de la securitización presentó un gran debate en cuanto a qué constituye un problema de seguridad pero, en términos generales, muchos otros autores posteriores argumentaron a favor de una ampliación de la agenda de seguridad a partir de sus premisas. Estas cuestiones se profundizarán en el marco teórico del presente trabajo.

En una segunda instancia, otros autores ponen el foco en sus estudios en la diferenciación entre los conceptos de 'seguridad' y 'riesgo'. En este sentido, el concepto de 'riesgo' favorece a que se amplíe la securitización del cambio climático ya que se invoca para tratar



con amenazas meramente potenciales, mas no existenciales, permitiendo que medidas extraordinarias se tornen permanentes (Corry, 2012; Gaan, 2015). Esta es una lógica de seguridad basada en la prevención y en los cálculos de probabilidad y de posibles escenarios futuros.

Olaf Corry (2012, p. 256) estudia estas diferencias conceptuales en ambos casos, tanto bajo la lógica de seguridad como bajo la lógica del riesgo. Por un lado, hablar de ‘seguridad’ implica que se legitime la defensa de un objeto de referencia frente a una amenaza existencial, mientras que, por otro lado, hablar de ‘riesgo’ implica gobernar un objeto de referencia para controlar las condiciones de posibilidad de que se produzcan daños contra él.

Corry (2012, p. 256) introduce el concepto de “política de seguridad de segundo orden” y sostiene que entender el concepto de ‘riesgo’ ayuda a que se trate a un objeto de referencia en términos de causalidad condicional, refiriéndose solo a los daños potenciales de éste. En este sentido, sería una “política de segundo orden” ya que se centra en las condiciones de probabilidad de daños en lugar de centrarse en las causas directas de éstos.

El autor concluye que diferenciar entre los conceptos de ‘seguridad’ y ‘riesgo’ ayuda a que se mantenga la integridad del concepto de securitización y ofrecería toda una lógica diferente, la del riesgo, al momento de abordar la gobernabilidad. Asimismo, hablar de ‘riesgo’ supone categorías analíticas que refieren a la vulnerabilidad y a la resiliencia, por lo cual el abordaje a las amenazas -en su naturaleza- tiende a ser de largo plazo, en lugar de estar concentrado en esfuerzos concretos para desactivar una amenaza (Corry, 2012, pp. 257-258). El tema de la securitización del cambio climático con los enfoques en el concepto de ‘riesgo’ es tratado, en sentido general y de maneras parecidas, por Gaan (2015), Oels (2013) y Chmutina et al. (2018).

En una tercera instancia, los principales referentes teóricos de los diversos tipos de securitización del cambio climático son Thomas Diez, Franziskus von Lucke & Zehra Wellmann (2016). Su estudio sobre los actores, procesos y consecuencias de la securitización del cambio climático ofrece perspectivas sumamente interesantes para el campo de la Seguridad Internacional. Una de las primeras conclusiones que postulan es que existen múltiples tipos de securitización del cambio climático. En este sentido, hay una lucha hegemónica en cuanto a cómo enmarcar el cambio climático debido a la multiplicidad de tipos de securitización en juego (Diez et al., 2016, p. 223). En otras palabras, no todos los países securitizan las amenazas climáticas de la misma forma, lo que lleva a que ciertos tipos de securitización predominen por sobre otros.

Los autores buscan ir más allá del centro conceptual de la Escuela de Copenhague y ofrecen una matriz conceptual cuya implementación en el análisis comparado permite discutir tanto las condiciones bajo las cuales tipos específicos de securitización prevalecen -o no-, como así también las implicancias políticas y normativas. La matriz propuesta es bidimensional: la primera dimensión diferencia entre las dos formas de securitización climática posibles, una basada en la amenaza (*threatification*) y la otra basada en el riesgo (*riskification*). La segunda dimensión distingue entre tres niveles distintos de objetos de referencia, a saber, el nivel territorial, el nivel individual y el nivel planetario/global (Diez et al., 2016, p. 30).

Los diferentes tipos de securitizaciones no solo legitiman diferentes políticas climáticas, sino que también difieren en la construcción de la vida social y política en su conjunto, impulsan diversos actores y estrategias y, por lo tanto, constituyen sujetos políticos diferentes (Diez et al., 2016, p. 223).

En este sentido, el análisis de Diez et al. (2016) ilustra de qué manera ciertos discursos dominantes están ligados a contextos particulares. Para mencionar algunos ejemplos, lo que

se conceptualiza en su estudio bajo el término de *territorial danger* (peligro territorial) es una categoría de contexto que enmarca como punto de referencia de la seguridad al Estado. Por el contrario, los *framings* centrados en el individuo cuentan con una concepción de seguridad humana que deja al Estado en segundo plano respecto del bienestar o supervivencia de la comunidad global. Por último, el enfoque en el contexto de las amenazas (*threatification*) subraya la urgencia de éstas y refuerza una concepción de la política dominada por estructuras estatales centralizadas, mientras que el enfoque en el riesgo (*riskification*), por otro lado, tiende a operar con nociones de una agencia política más descentralizada.

A continuación, un cuadro publicado en un artículo anterior de los mismos autores profundiza la comprensión de la matriz (Von Lucke et al., 2014, p. 864):

**TABLE 2** A typology of climate security discourses

Logic of Discourse Level of Referent Object	Security	Risk
<b>Territorial</b> <i>Speech act Example</i>	Territorial Security <i>Climate Change as increasing violent conflict that threatens state security</i>	Territorial Risk <i>Climate change as long-term risk for states located in risk areas, e.g., low-level islands</i>
<b>Individual</b> <i>Speech act Example</i>	Individual Security <i>Climate Change as threatening daily food and water supplies</i>	Individual Risk <i>Climate Change as increasing the risk of periodical flooding</i>
<b>Planetary</b> <i>Speech act Example</i>	Planetary Security <i>Climate change as destroying the ecosystem</i>	Planetary Risk <i>Climate change as creating ecological imbalances with unforeseeable consequences</i>

Más en lo específico y con respecto al cuarto subgrupo en la literatura que ahonda en la securitización del cambio climático desde el Estado y sus agencias/ministerios, Anselm Volger (2023) estudia este proceso en el marco de la seguridad climática como un problema tanto de seguridad humana y ambiental como de seguridad nacional. Su argumento central sugiere que las agencias estatales de defensa enmarcan la crisis climática de manera distinta a la que lo hacen las agencias estatales civiles. Las primeras advierten con mayor frecuencia las

consecuencias indirectas del cambio climático (la migración o el conflicto, por ejemplo), mientras que las agencias estatales civiles son solidarias con discursos de seguridad humana y seguridad ambiental. De esta forma, son más propensas a recurrir tanto a medidas de adaptación y mitigación, como a referir a los orígenes antropogénicos e impactos biofísicos del cambio climático (Volger, 2023, pp. 3-4).

Según Volger (2023, p. 6), los *framings* ministeriales de seguridad climática pueden ser categorizados en cuatro dimensiones: (1) si se enfocan en los impactos directos o indirectos; (2) si refieren a los orígenes antropogénicos del cambio climático; (3) la temporalidad y, (4) la certidumbre. El autor aplica estas categorías a una amplia muestra de publicaciones de instituciones civiles nacionales y departamentos de defensa de treinta y nueve países y concluye que al ajustar estos marcos, las agencias estatales/ ministerios influyen en determinar cuáles respuestas políticas son las más razonables.

Las diferencias en los enfoques de los distintos ministerios al abordar la seguridad climática se pueden explicar a partir de la teoría organizativa (Volger, 2023, p. 3). Los ministerios/ agencias estatales enmarcan la seguridad climática en función de sus antecedentes o *backgrounds*, de forma que se ajuste a sus actividades, a sus anteriores mandatos y a sus características organizativas establecidas. Cómo se formula un problema es un reflejo de la dirección en la que estarán orientadas las políticas. Un correcto *framing* de seguridad climática permitiría una política climática más constructiva, cualquiera sea el objeto de referencia (Volger, 2023, p. 20).

No obstante, cabe destacar que la securitización es un proceso normativamente ambivalente que no puede evaluarse fácilmente en la dicotomía blanco-negro, independientemente de cuáles sean los resultados de los distintos *framings* (Von Lucke et al., 2014, p. 876).

Con todos estos puntos en mente, de esta forma se entiende cómo se ha tratado en la literatura existente la securitización del cambio climático en específico, haciendo uso de la división macro-micro en cuatro subgrupos de autores como herramienta conceptual. Si bien algunos de los principales referentes mencionan de manera general las implicancias del proceso de securitización y los debates en torno a éste, la literatura existente no ha tratado en particular y de manera más acabada de qué manera coexisten la retórica de seguridad con la institucionalización de las prácticas para tratar con las amenazas del cambio climático una vez que el tema se securitiza. El presente trabajo busca realizar un aporte desde lo teórico-conceptual y contribuir a la literatura existente con una visión más general y rigurosa sobre la securitización del cambio climático, a partir del caso de Alemania.

## 5. Marco teórico

El presente trabajo enmarca la investigación sobre el cambio climático en la teoría de la securitización. Sin embargo, en el caso empírico en particular en el que se concentrará más adelante, se observa que la teoría de la securitización en su versión original es de ayuda limitada. En cambio, es más útil entender el proceso de securitización del cambio climático como compuesto de dos momentos: un primer momento en el que el tema se securitiza, y un segundo momento en el que el tema, manteniendo su retórica de seguridad en lo discursivo, se institucionaliza para ser tratado por vías de política ordinaria. Para entender esta securitización en dos momentos es útil servirse de los estudios de securitización más recientes que no se enmarcan en la Escuela de Copenhague.

La teoría de la securitización fue concebida por Barry Buzan y Ole Wæver, ambos autores centrales de la Escuela de Estudios de Seguridad de Copenhague. Este enfoque surgió como

parte de los estudios críticos de seguridad y sus primeros orígenes se hallan en el libro *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations* (1983), escrito por Buzan -y reeditado en 1991- a la luz del fin de la Guerra Fría y de la ampliación del concepto tradicional de ‘seguridad’.

El concepto de ‘securitización’ fue, sin embargo, posteriormente desarrollado en mayor medida en el libro *Security: A New Framework for Analysis* (Buzan, Wæver & de Wilde, 1998), en donde se vuelve sobre reflexiones previas de los mismos autores publicadas algunos años antes. Luego, el concepto de securitización fue profundizado y criticado por otros autores pertenecientes a la llamada “segunda generación” de académicos de la securitización, como Thierry Balzacq (2011) y Rita Floyd (2011). Ellos y otros autores estudian y aplican la securitización a diversos casos de estudio que van desde las crisis migratorias hasta la ciberseguridad (Stritzel, 2014).

En este sentido, la teoría, en su versión original, supone que el proceso de securitización contiene cinco elementos centrales: (1) el agente securitizador, (2) el objeto de referencia/securitizado, (3) la amenaza existencial, (4) la audiencia y (5) las medidas de emergencia/extraordinarias. Estos elementos serán desarrollados en las siguientes páginas, junto con otros conceptos centrales de la teoría, como los conceptos de intersubjetividad, *speech act* y desecuritización, entre otros.

Según Buzan, Wæver & de Wilde (1998, p. 26), los criterios de la securitización están constituidos, en un primer paso, por el establecimiento intersubjetivo de una amenaza existencial y, en un segundo paso, por la relevancia -suficiente- que obtenga dicha amenaza para tener efectos políticos. El concepto de intersubjetividad como premisa supone la construcción de un entendimiento compartido de lo que constituye una amenaza y, en consecuencia, cómo se debe responder a ésta colectivamente.

En cuanto a los pasos del proceso de securitización, en una primera instancia, es el agente securitizador quien presenta un hecho o tema como una amenaza existencial a través de los llamados ‘actos de habla’ (o *speech acts*, en inglés). Luego, en una segunda instancia, es la audiencia quien recibe el acto de habla y decide si aceptarlo o rechazarlo (Buzan et al., 1998). Según la teoría del lenguaje, lo que constituye un acto de habla es el propio enunciado, no a lo que se remite o a la relevancia real de éste (Buzan et al., 1998, p. 26). Esta corriente supone que la seguridad es una práctica autorreferencial, es decir que un hecho se convierte en un problema de seguridad no porque exista una amenaza real u objetiva necesariamente, sino porque el problema es presentado como tal amenaza.

Es menester destacar que un discurso que presenta un hecho o cuestión como una amenaza existencial no constituye por sí mismo una securitización, sino que se trataría, en cambio, solo de un ‘movimiento securitizador’. Una cuestión se securitiza exitosamente en el momento en que la audiencia lo acepta como tal. En este sentido, la amenaza existencial tiene que argumentarse y ganar la suficiente resonancia para que se legitimen medidas de emergencia -u otro tipo de decisiones, las cuales no habrían sido legitimadas de no ser por la audiencia que legitima y acepta la amenaza existencial- (Buzan et al., 1998, p. 25). En suma, si no se perciben los indicios de tal aceptación, sólo se puede hablar de un ‘movimiento de securitización’ mas no de un objeto realmente securitizado.

Con respecto al concepto de ‘amenaza existencial’ en específico, éste puede entenderse solo en relación con el objeto de referencia del determinado contexto al que se encuentre vinculado. La definición de qué constituye una amenaza existencial está atada, entonces, a la variabilidad de los distintos sectores. A saber, los sectores: militar, económico, político, ambiental y societal. En el sector societal el objeto de referencia es la identidad, mientras que en el sector ambiental lo es el ecosistema, por dar algunos ejemplos. Al sectorizar la

seguridad se entiende que las amenazas existenciales no son objetivas sino que dependen de las distintas características de cada objeto de referencia. Además, en última instancia, también dependerán del objeto de referencia las medidas extraordinarias que tome el agente securitizador (Buzan et al., 1998).

De esta forma, el agente securitizador (tradicionalmente el Estado y sus representantes), al invocar la palabra “seguridad” declara una condición de emergencia con el fin de legitimar el derecho de usar cualquier medio necesario para frenar el desarrollo de la amenaza (Buzan et al., 1998, p. 21).

Buzan et al. (1998, pp. 23-30) postulan que, en teoría, cualquier asunto público puede situarse en un espectro que va, en un extremo, de la no politización, a la politización en un punto medio, y a la securitización en el otro extremo. La diferencia central entre un asunto politizado y un asunto securitizado es que en este último el asunto es presentado como una amenaza existencial que exige medidas de emergencia y justifica acciones por fuera de los límites normales del procedimiento político. Un asunto que ha sido politizado, en cambio, implica que forma parte del debate y la política pública y requiere decisiones gubernamentales. Sin embargo, en la práctica, situar un asunto en este espectro depende y varía sustancialmente de un Estado a otro, como así también varía a lo largo del tiempo. Cualquiera sea el caso, la securitización, al igual que la politización, debe entenderse como un proceso esencialmente intersubjetivo, ya que la securitización se construye socialmente.

De esta forma, entendiendo estos primeros puntos centrales de la teoría en su versión original, los autores argumentan que una securitización exitosa tiene tres pasos o componentes: las amenazas existenciales, las acciones de emergencia/extraordinarias y una liberalización de la norma por parte del agente securitizador (Buzan et al., 1998, p. 26). Como se mencionó anteriormente, el éxito de la securitización no está decidido por el agente securitizador sino



por la audiencia del *speech act* de seguridad. El proceso de securitización tiene, en este sentido, una estructura retórica específica centrada en la idea de la supervivencia y la acción prioritaria (pp. 25-26).

## 5.1 Securitización y desecuritización

Entendiendo todos los elementos del proceso de securitización mencionados anteriormente y a la seguridad como un *speech act*, cabe destacar el concepto de ‘desecuritización’ para continuar con el análisis. Wæver (1995) presenta los procesos de securitización y desecuritización como procesos gemelos opuestos. Así como existe el caso en el cual el agente securitizador etiqueta una cuestión como un problema de seguridad a través de un acto de habla, existe, a la vez, el caso donde sucede el proceso opuesto. Es decir, cuando un agente desecuritiza un tema con el objetivo de que pierda tanto su carácter de prioridad en la agenda de seguridad como su presunta urgencia para tratar con las amenazas y los riesgos.

El proceso de desecuritización, entonces, consiste en un intento por politizar un tema con el fin de que pierda su carácter de amenaza existencial y pase a ser tratado exclusivamente en la esfera política, en vez de ser tratado con prácticas y una retórica de Seguridad (Wæver, 1995). Recordando el espectro en el que se sitúan los temas entre ‘no politizado’, ‘politizado’ y ‘securitizado’, la desecuritización llevaría un tema desde el extremo de la securitización al punto medio de la politización.

Según De Wilde (2012, pp. 213-214), un tema puede desecuritizarse por una serie de motivos: (1) que la amenaza existencial deje de constituir una amenaza ya que se ha logrado desactivarla; (2) que se aprenda a coexistir con la amenaza a través de la adaptación institucional; (3) que suceda un cambio en el discurso en donde otro tema eclipsa la amenaza

existencial original; y (4) cuando el objeto de referencia pierde valor ya que el caso está perdido y no hay nada más por hacer para combatir la amenaza. No obstante, en ninguno de estos casos la moralidad del proceso de desecuritización está en juego (si éste es correcto o incorrecto), sino que el proceso simplemente sucede. Aunque el aspecto moral de la securitización/desecuritización no se profundice en el presente trabajo, éste es un debate tratado principalmente por autores de la llamada “segunda generación” de académicos de la securitización (Floyd 2010; 2011).

En una nota en paralelo, es relevante destacar la importancia de estudiar los casos en que falla la securitización, o mejor dicho, el movimiento securitizador, para lograr así una lectura más acabada tanto del proceso de securitización como del proceso de desecuritización (Ruzicka, 2019). En este sentido, la literatura sobre los procesos de desecuritización es escasa en comparación con los estudios de securitización, por lo que existe una necesidad de profundizar en esta área debido a que los estudios aplicados de desecuritización reflejan contradicciones y no son sistemáticos (Hansen, 2012. p. 527).

Más específicamente y en relación con las diversas formas de desecuritización, Lene Hansen (2012, p. 539) postula que se pueden identificar cuatro formas distintas de desecuritización, que ella llama (1) estabilización; (2) reemplazo; (3) rearticulación y (4) silenciamiento. Cada una de estas formas hace referencia a un entendimiento distinto de la esfera pública e implica dinámicas políticas particulares. Cabe destacar que estas posibles formas de desecuritización son tipos ideales, por lo que no se trata de categorías fijas inamovibles o no combinables entre sí. A continuación se profundizará en las cuatro formas de desecuritización que argumenta la autora.

En primer lugar, la desecuritización puede entenderse como una estabilización (*stabilisation*). Esta forma de desecuritización implica un pasaje lento desde un discurso de seguridad

explícito a un discurso más genuinamente político en donde lo militar, entendido como la seguridad tradicional, es dejado a un lado. El caso evidente de este tipo de desecuritización se vio con el fin de la Guerra Fría y el cese de tensiones, pero hoy en día podrían identificarse elementos de estas características en los conflictos transfronterizos entre minorías (Hansen, 2012, pp. 539-540).

En segundo lugar, la desecuritización puede entenderse como una sustitución o un reemplazo (*replacement*). Este sería el caso de la combinación entre un tema de seguridad que deja de ser tratado como tal en cuanto amenaza ya que otro tema se securitiza simultáneamente (Hansen, 2012, p. 541). Existe un debate en la literatura sobre si el reemplazo es inevitable o no en cualquier agenda de seguridad (internacional o nacional), pero éste no será profundizado en el presente trabajo. En cualquier caso, la lógica que rige en este tipo de desecuritización es la del reemplazo de una amenaza por otra.

En tercer lugar, otra forma posible de conceptualizar la desecuritización es a través de la rearticulación (*rearticulation*). Esta forma de desecuritización consiste en remover un tema del ámbito de la Seguridad ofreciendo activamente soluciones políticas a las amenazas y a los daños y agravios que cause la amenaza en cuestión. A diferencia de la estabilización y del reemplazo, la rearticulación implica una forma más directa y radical de compromiso político. Además, no se trataría de un reemplazo sino de una rearticulación de la cuestión a la esfera política (Hansen, 2012, pp. 542-544).

En cuarto lugar, la última forma de desecuritización que presenta Hansen (2012) es la del silenciamiento (*silencing*). Este tipo de desecuritización sucede cuando un tema desaparece gradualmente tanto del discurso de seguridad como del discurso político. Según la autora, el silenciamiento como forma de desecuritización es la categoría que más expande la teoría de la securitización debido a sus particularidades normativas (p. 545).

La presente investigación se sirve de las herramientas teóricas ofrecidas por Hansen (2012) para postular que, en el caso de la securitización del cambio climático, lo que sucede sería una ‘securitización rearticulada’. En este sentido, se postula que, en un primer momento, la crisis climática se securitiza exitosamente y luego, en un segundo momento, se institucionaliza para ser tratada con prácticas de mitigación y adaptación, medidas necesariamente de largo plazo implementadas por canales de política ordinaria. Lo particular de este caso es que el tema no se desecuritiza para luego politizarse, sino que mantiene su retórica de seguridad en todo momento. De esta forma, sería una ‘securitización rearticulada’ ya que se rearticulan las medidas para combatir las amenazas y la acción climática pasa a estar institucionalizada.

## 5.2 Medidas extraordinarias vs medidas ordinarias

Con respecto al debate en torno al uso de medidas extraordinarias u ordinarias en el proceso de securitización, la primera generación de autores de la teoría sostiene que un proceso de securitización exitoso, cualquiera sea el sector del que provenga el tema, implica la implementación de medidas extraordinarias o de urgencia (Wæver, 1995; Buzan et al., 1998). Por ejemplo, en el caso de una guerra, las medidas extraordinarias podrían verse reflejadas en la movilización del ejército, el aumento del presupuesto en defensa, entre otros. En el caso de una pandemia, las medidas de urgencia fueron, por ejemplo, las restricciones de movilidad, el toque de queda y el cierre de fronteras. De esta forma, se entiende a las medidas extraordinarias como aquellas medidas diferenciables de las que se toman cuando un tema solamente se politiza.

Los académicos de la segunda generación de la teoría de la securitización (post-Escuela de Copenhague) discrepan con esta visión ya que argumentan que los agentes securitizadores -en las democracias liberales- no siempre recurren a las medidas extraordinarias de seguridad para hacer frente a una amenaza existencial (Floyd, 2016).

Contrastando las concepciones iniciales de la teoría, Floyd (2016, p. 679) sostiene que una securitización sería considerada exitosa cuando la identificación de una amenaza -que requiere respuesta- es seguida por un cambio en el comportamiento (una acción) por parte de un agente securitizador. A la vez, también es considerada exitosa cuando dicha acción tomada es justificada por el agente securitizador haciendo referencia a la amenaza existencial identificada en el movimiento securitizador inicial. Esta perspectiva, entonces, no excluye la toma de medidas ordinarias al momento de determinar si un tema es securitizado exitosamente o no.

La presente investigación se sirve de la concepción más moderna de lo que constituye una securitización exitosa, la postulada por los académicos de la securitización post-Escuela de Copenhague, en donde el proceso de securitización exitoso no implica necesariamente el uso de medidas extraordinarias. Con esta definición se abordará el caso de estudio en las siguientes secciones.

### **5.3 Securitización del cambio climático**

En línea con lo postulado en las páginas anteriores, la securitización del cambio climático en específico ha cobrado particular relevancia en las últimas décadas, especialmente desde el fin de la Guerra Fría con la ampliación del concepto tradicional de seguridad y, en consecuencia, de la agenda internacional de seguridad. El cambio climático como problema de seguridad,

en este sentido, desafía la teoría de la securitización debido a su complejidad y ha sido el foco de una amplia cantidad de estudios en torno a la securitización de temas no tradicionales.

En sus primeros estudios, Buzan et al. (1998) presentan el cambio climático, en un primer momento, bajo la categoría de 'sector medioambiental' (*environmental sector*) y postulan que la securitización en este sector tiene características distintas a las que se pueden identificar en la securitización de otros sectores. En este sector, las agendas políticas y científicas se solapan y se influyen mutuamente, aunque las prioridades de cada una no sean siempre claras (Buzan et al., 1998, pp. 71-75). Dos tipos diferentes de objetos de referencia son los que comúnmente se presentan en los debates sobre la securitización del cambio climático: por un lado, el medioambiente en sí y, por el otro, el nexo entre civilización y medioambiente (el efecto que las amenazas climáticas tienen en la humanidad) (Buzan et al., 1998, p. 76).

De esta forma, se presenta una paradoja cuando se concibe a la humanidad -o a la civilización- como el objeto de referencia en el sector medioambiental: para proteger a la sociedad de las amenazas climáticas es necesario que gran parte de la sociedad cambie o se reforme (Buzan et al., 1998, p. 76). Según los académicos de la Escuela de Copenhague, los intentos de securitizar el cambio climático resultan, principalmente, solo en una politización del tema ya que las amenazas ambientales presentan efectos demasiado lejanos en el futuro como para ser tratados con la urgencia de una agenda de seguridad en el presente (Buzan et al., 1998, p. 83). Esta visión, perteneciente a los primeros estudios de la teoría de la securitización, es contrastada por estudios más recientes que conciben a la securitización como un proceso que no necesariamente implica medidas extraordinarias, así como se enfatizó anteriormente.

En suma, la teoría de la securitización de la Escuela de Copenhague y los debates -aún latentes- en torno a ésta son cruciales para entender de qué forma se securitiza el cambio

climático. Además, la teoría es útil para entender cómo la seguridad climática fue y es concebida por la sociedad y los tomadores de decisiones. El caso de estudio del presente trabajo, la securitización del cambio climático en Alemania, se enmarca a partir de esta teoría y presenta una serie de desafíos normativos y empíricos que se explicarán a continuación.

## 6. Metodología y justificación

La presente investigación se orienta con una metodología de carácter cualitativa con el fin de realizar un aporte teórico-conceptual a la literatura del proceso de securitización del cambio climático. El principal objetivo del presente trabajo es realizar una interpretación del proceso de securitización del cambio climático y postular que dicho proceso se da en dos pasos/momentos: un primer paso en el que la amenaza se securitiza exitosamente, y un segundo paso en el que la cuestión, manteniendo la retórica de seguridad, se institucionaliza y pasa a ser tratada por vías de política ordinaria. Esta investigación presenta el caso de Alemania como caso de estudio para demostrar y fundamentar este proceso en dos pasos, así como también exponer las particularidades y las cuestiones político-normativas inherentes a la securitización de amenazas ambientales.

El caso de Alemania es de particular relevancia al momento de estudiar la securitización del cambio climático por una serie de motivos. En primer lugar, Alemania es uno de los países que más emite gases de efecto invernadero y se encuentra en el primer puesto en cantidad de emisiones en Europa (por sobre la media) y en el puesto octavo en el ranking mundial (Global Carbon Atlas, 2022). Además, Alemania cuenta con una economía altamente

industrializada (OCDE, 2023) lo cual sirve para el análisis a modo de analogía con otros países del Norte global.<sup>1</sup>

En segundo lugar y en contraposición con lo recién mencionado, Alemania está a la vanguardia en materia de política climática y energías renovables tanto a nivel nacional como internacional. Se encuentra en el puesto 14 del ranking mundial del Climate Change Performance Index (CCPI)<sup>2</sup> y, a su vez, en el primer puesto del ranking entre los países del G7 (CCPI, 2023). Además, Alemania redujo sus emisiones un 26% desde 1990 hasta 2012, superando así su objetivo de reducción del 21% fijado en el Protocolo de Kioto y contribuyendo a los objetivos generales de la Unión Europea (Diez et al., 2016, p. 99).

La percepción de Alemania como país líder en cuestiones ambientales no se basa solo en la reducción de emisiones sino también en el desarrollo de un alto nivel de capacidades institucionales, informativas, tecnológicas y científicas (Weidner & Mez, 2008). En este sentido, Alemania ha tenido un rol tanto político como económico en materia de política climática y sus aportes se pueden categorizar bajo los aspectos ‘cognitivo’ y ‘estructural’ (Jänicke, 2011). Desde el aspecto cognitivo, por un lado, Alemania ha contribuido desde inicios de los años 90 a la creación de una estrategia global para combatir la crisis climática basada en una base de conocimiento de gran alcance. Desde lo estructural, por otro lado, Alemania es creador de tendencias a nivel mundial gracias a su fortaleza económica, su vanguardia en innovación y su visibilidad política (Jänicke, 2011, pp. 143-144).

Cabe destacar que existen posibles limitaciones inherentes a la metodología implementada en el presente trabajo. En primer lugar, una limitación es el acceso a fuentes primarias en idioma alemán debido a la barrera lingüística. Sin embargo, los documentos más relevantes están

---

<sup>1</sup> Cabe aclarar que aunque muchos países del Norte global cuenten con características similares entre sí en muchos aspectos, puede darse que securiticen el cambio climático de forma distinta (véase Diez et al., 2016).

<sup>2</sup> Nótese que los tres primeros puestos del ranking están en blanco debido a que ningún país obtiene resultados óptimos en todas las categorías del índice como para entrar en el top tres.



también traducidos al inglés. En segundo lugar, las conclusiones del estudio de caso de Alemania no son necesariamente extrapolables a otros casos de estudio, debido a que no todos los países tienen la misma trayectoria en materia de securitización del cambio climático. Quedará evaluar en futuras investigaciones en qué otros casos se puede aplicar el modelo propuesto aquí, ya sea en términos de otros países como en términos de otros sectores de la seguridad que no sean el cambio climático.

## **7. Estudio de caso: securitización del cambio climático en Alemania**

Como se adelantó en la introducción, los efectos del cambio climático son cada vez más perceptibles. Las múltiples consecuencias de la crisis climática afectan especialmente a las comunidades más vulnerables ya que éstas no disponen de recursos suficientes para adaptarse a los cambios (IPCC, 2021, pp. 5-6). En este sentido, el cambio climático ha sido presentado con éxito como un problema de seguridad a nivel internacional, aunque la implementación de políticas concretas y su eficacia sea tema de debate.

La securitización del cambio climático presenta desafíos normativos y políticos al momento de enmarcar un problema de esta envergadura. En línea con lo postulado anteriormente en la revisión de la literatura, existen diversas formas posibles de securitizar el cambio climático y cada tipo de securitización legitima un tipo de política específica (Diez et al., 2016). De todas formas, cuando los temas ambientales entran en la agenda de seguridad, las prácticas para tratar con las amenazas son predominantemente de mitigación y adaptación (Trombetta, 2008).

Una característica de las prácticas de prevención, mitigación y adaptación, en este sentido, es que son medidas inherentemente de largo plazo. Un ejemplo claro de estas medidas es el Acuerdo de París, un tratado internacional sobre la crisis climática jurídicamente vinculante que estipula que se deben reducir las emisiones netas para el año 2050. Más específicamente, el artículo 4.19 señala que los países deben formular estrategias climáticas a largo plazo o *LTS*, por su abreviación en inglés (UNDP Climate Promise, 2023; Organización de Naciones Unidas, 2015).

Siguiendo con este razonamiento, la particularidad de este tipo de securitización es el hecho de que las medidas de largo plazo -implementadas para combatir las amenazas que presenta el cambio climático- coexisten con una retórica de seguridad. En otras palabras, las medidas de largo plazo, que necesariamente requieren de una institucionalización para perdurar en el tiempo, coexisten con una retórica de seguridad que enmarca el tema como prioritario y urgente, aunque no se tomen medidas extraordinarias. En línea con lo postulado en el marco teórico, por ‘retórica de seguridad’ se entiende el carácter de urgencia con el que se refiere discursivamente a los problemas y a las amenazas de seguridad. A su vez, este tipo de securitización se podría entender como una ‘securitización rearticulada’, en donde el cambio climático no se desecuritiza sino que mantiene su retórica de seguridad en todo momento, aunque las medidas para combatirlo se institucionalicen.

## **7.1 Inserción del debate ambiental en la agenda alemana**

Los principales autores que han estudiado en profundidad el proceso de securitización del cambio climático en Alemania son Franziskus Von Lucke (2020; 2023), ya sea solo como en colaboración con Thomas Diez y Zehra Wellmann (2014; 2016). El presente trabajo se sirve,

en particular, de sus diversas investigaciones para el estudio del caso alemán. Además, en esta investigación se busca ir más allá con el aporte de una visión más general -o macro- del proceso de securitización de las amenazas ambientales y de qué manera las prácticas institucionalizadas coexisten con una retórica de seguridad.

Recordando los tipos de securitización ofrecidos por Diez et al. (2016, p. 113) a partir de la matriz (véase p. 11 de la presente investigación), el tipo de discurso securitizador que domina el debate de seguridad climática en Alemania tiene principalmente dos enfoques: uno basado en el riesgo del individuo y otro basado en la seguridad a nivel planetario. Estos enfoques se desarrollarán en las siguientes páginas.

Con respecto a los orígenes de la securitización en Alemania, los primeros indicios comenzaron cuando la contaminación ambiental empezó a ser visible alrededor de las décadas de los 50 y 60 luego de grandes crecimientos económicos. Esto llevó a que gran parte de la sociedad alemana tomara conciencia de los límites que puede tener el desarrollo y demandara así al gobierno soluciones apropiadas y efectivas. Luego, los movimientos ecológicos, antinuclear y pacifistas de los años 70 y 80 llevaron a la creación de actores importantes como Greenpeace Alemania y el Partido Verde (*Die Grünen*), lo que dio lugar a nuevos cambios institucionales y políticos a nivel gubernamental (Diez et al., 2016, p. 102). Algunos ejemplos son la reforma fiscal ecológica de 1998 y la ley de energías renovables del año 2000 (Von Lucke, 2023, p. 142).

Además, durante el mandato del canciller Willy Brandt (1969-1974) se introdujo por primera vez el tema de política medioambiental y el Gobierno puso en marcha en 1970 un 'Programa Inmediato para la Protección del Medioambiente' (*Sofortprogramm Umweltschutz*). De todas formas, la política climática nació como un ámbito de política independiente en 1987 cuando se creó la comisión de la 'Prevención para la Protección de la Atmósfera' (1987-1995), que

fue ampliamente reconocida y tuvo una influencia sin precedentes en Alemania (Diez et al., 2016, pp. 103-105).

Diez et al. (2016, p. 108) consideran que el período que va desde los inicios del movimiento ecologista en los años 70 hasta mediados de los 90 es un período temprano y distinto del de la securitización (en el sentido estricto). Esto se debe principalmente al impacto institucional y político que tuvo el tema en el primer período en relación con el período siguiente. A su vez, es importante destacar que en estos dos períodos las amenazas ambientales eran formuladas discursivamente de forma distinta.

El cambio en el discurso a nivel internacional sucedió en los años 90. Esta década marcó el inicio de una nueva era en materia de cambio climático. Se pasó de un discurso ambiental basado en la idea de la catástrofe climática, la reducción de la capa de ozono y los límites del crecimiento, a un discurso fundamentalmente basado en el cambio climático a nivel planetario y en la reducción de emisiones. A su vez, en esta década se fundó el IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático), iniciaron las UNFCCC (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático) y se llevó a cabo la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro. Todos estos hitos marcaron un antes y un después en cuanto a cómo se concebía el tema medioambiental y sus implicancias de seguridad (Diez et al., 2016, pp. 108-109).

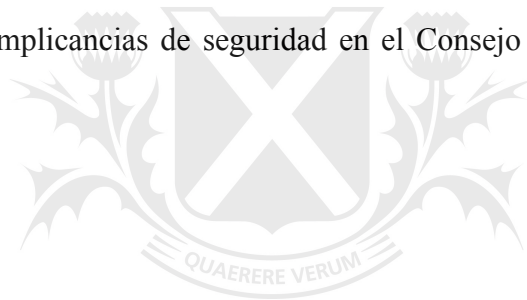
En particular, el cambio en el discurso securitizador en Alemania sucedió en la primera década de los años 2000 cuando las amenazas ambientales comenzaron a percibirse específicamente como amenazas existenciales para la seguridad humana y la seguridad internacional<sup>3</sup> (Von Lucke, 2023, p. 135). Dicho cambio en la percepción se dio a partir de una gran cantidad de informes publicados por académicos y organizaciones no

---

<sup>3</sup> Este cambio en la percepción de las amenazas ambientales y en el discurso securitizador puede verse también en el caso del Reino Unido (Harrington, 2023).

gubernamentales, que fueron luego citados numerosas veces en debates parlamentarios. Uno de los informes más influyentes fue el que publicó el Consejo Asesor Alemán sobre Cambio Climático (WBGU, por sus siglas en alemán) en 2007, en donde se formuló explícitamente al cambio climático como un riesgo a la seguridad humana y, en definitiva, como un riesgo para los individuos y la seguridad internacional (WBGU, 2007; Von Lucke, 2023).

Sumado a esto, también en el año 2007 el entonces ministro de Asuntos Exteriores, Frank Walter Steinmeier, declaró por primera vez al cambio climático como un problema de seguridad nacional e internacional en la Conferencia Internacional de Seguridad de Múnich (Diez et al., 2016, p. 120). A su vez, este fue el año en el que se debatió por primera vez el cambio climático y sus implicancias de seguridad en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU).



## 7.2 Recepción de la audiencia en Alemania

Una de las premisas centrales de la teoría de la securitización (Buzan et al., 1998) postula que luego de que el agente securitizador presenta una amenaza existencial, es la audiencia quien debe legitimar dicha amenaza. Es decir, con el aval de la audiencia, un movimiento securitizador se convierte en una securitización efectiva<sup>4</sup> ya que la audiencia legitima tanto la amenaza existencial en sí, como las medidas que tome el agente securitizador para tratar con la amenaza.

La percepción del cambio climático por parte de los ciudadanos europeos ha cambiado en las últimas décadas, volviéndose una cuestión cada vez más relevante. Esto se ve reflejado tanto

---

<sup>4</sup> Cabe recordar que lo que constituye una securitización ‘exitosa’ es tema de debate (véase pp. 20-21 del presente trabajo). La presente investigación se sirve de la definición amplia de éxito de la securitización.

en las acciones particulares para combatir la crisis climática como en el apoyo a las políticas climáticas a nivel europeo. Para los ciudadanos europeos, el cambio climático es el segundo problema más grave que enfrenta el mundo, después de la pobreza y el hambre mundial (Special Eurobarometer 490, 2019, p. 21). Además, el 93% de los encuestados en la última encuesta realizada por la Comisión Europea en 2019 considera que el cambio climático es un problema grave.

Con respecto de la audiencia alemana, la concientización sobre los problemas de la crisis climática se ha difundido en gran medida en las últimas décadas y la sociedad alemana tiene una actitud fuertemente positiva hacia la protección del medio ambiente (Venghaus et al., 2022). Dicha actitud, sin embargo, aún no se ve reflejada en cambios notables en el comportamiento de consumo sostenible, por ejemplo. No obstante, sí es notable una fuerte presión sobre el proceso político y los efectos en la agenda política, principalmente a través de cambios en el comportamiento de los votantes (Venghaus et al., 2022). Gracias a la percepción del cambio climático de la audiencia alemana, los tomadores de decisiones -en el presente- cuentan con un gran apoyo al implementar medidas de sostenibilidad, incluso cuando éstas tienen un costo alto (Venghaus et al., 2022, p. 9).

La percepción del cambio climático en la sociedad alemana puede dividirse, según Kira Klinger, Julia Metag y Mike S. Schäfer (2022, pp. 1117-1120), en cinco segmentos y tipos de percepciones: en primer lugar, los activistas alarmados (21,7%), en segundo lugar, los convencidos (25,3%), en tercer lugar, los cautelosos (32,1%), en cuarto lugar, los desvinculados (14,2%) y, en quinto lugar, los despectivos (6,6%)<sup>5</sup>. El segmento más grande es el de la percepción de los cautelosos, quienes creen con cierta certeza que el cambio climático existe y es causado por la actividad humana. Estas personas consideran que el cambio climático es importante aunque raramente lo discuten públicamente y sus intentos

---

<sup>5</sup> Traducciones propias de los segmentos presentados por Klinger et al., (2022).

para combatirlo son moderados. Estos grupos de la población explican la visible legitimidad que tiene el discurso securitizador de las amenazas climáticas en Alemania y, a su vez, la necesidad de que haya un mayor compromiso a nivel individual.

En una nota en paralelo, Michaël Aklin y Johannes Urpelainen (2014) argumentan que la creación de agencias estatales que tratan cuestiones medioambientales se promueve cuando suceden dos factores simultáneamente: por un lado, cuando la crisis climática cobra relevancia a nivel mundial (factor externo) y, por otro lado, cuando un país atraviesa una democratización (factor interno). Aunque en su estudio no se enfatizan las implicancias de seguridad, se podría argumentar que lo que sucede en el detrás de escena es un proceso de securitización del cambio climático exitoso a nivel mundial que hace que el tema cobre relevancia a nivel nacional y se manifieste en la creación de agencias estatales de este tipo.

### **7.3 Institucionalización en la agenda de desarrollo y política exterior**

El presente trabajo se sirve de ciertos ejemplos de institucionalización del cambio climático ofrecidos por Von Lucke (2020; 2023), quien investigó los impactos políticos e institucionales de la securitización de la crisis climática en Alemania con fuentes primarias en idioma alemán.<sup>6</sup>

En línea con lo postulado anteriormente, el discurso securitizador del cambio climático en Alemania cambió gradualmente a través de los años desde un enfoque ecológico hacia un enfoque y una articulación del tema como una amenaza a la seguridad humana e internacional

---

<sup>6</sup> Von Lucke (2020;2023) estudió el discurso securitizador del cambio climático en Alemania a partir de más de 60 debates parlamentarios y 35 investigaciones de instituciones, think tanks y organizaciones no gubernamentales. Además, recupera los hallazgos de 25 entrevistas a científicos y empleados del Gobierno. Todas fuentes primarias en idioma alemán.

(ver anexo, fig. 1). En este sentido, la securitización del cambio climático en Alemania no tuvo mucha resonancia en el sector de la defensa (seguridad tradicional), como sí, por el contrario, la tuvo en el sector del desarrollo y la política exterior. Esto se debió principalmente gracias a la popularización de marcos específicos de seguridad climática, es decir los enfoques de seguridad humana e internacional (Von Lucke, 2023, p. 132). De esta forma se han acuñado nuevos y populares conceptos como, por ejemplo, *comprehensive climate risk management* (gestión integral de los riesgos climáticos<sup>7</sup>) y *climate diplomacy* (diplomacia climática).

Respecto de la resonancia en la política exterior alemana, el reflejo en este sector se ve manifestado en el papel cada vez más activo de Alemania en los debates de cambio climático en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Von Lucke, 2023). Cabe destacar que Alemania en 2011 inició el segundo debate de cambio climático en el CSNU e hizo una gran campaña centrada en la crisis climática cuando volvió a ser parte del CSNU como miembro no permanente en los años 2019-2020.

Asimismo, desde el año 2011 también se ha integrado firmemente en la política exterior alemana el entendimiento de la crisis climática como una amenaza para la seguridad internacional. Un ejemplo de uno de los primeros y más influyentes actores dentro de las organizaciones no gubernamentales, es el think tank Adelphi<sup>8</sup>, con el cual colaboró el ministerio de Asuntos Exteriores numerosas veces. Los conceptos de “política exterior climática” y “diplomacia climática” fueron resultados clave de estas colaboraciones (Adelphi, 2013; Von Lucke, 2023, p. 138).

---

<sup>7</sup> Traducción propia.

<sup>8</sup> Adelphi es un think tank independiente con sede central en Berlín que se especializa en clima, medioambiente y desarrollo. Ha contribuido a la securitización del cambio climático en Alemania a través de la publicación de numerosos informes y estudios.



En cuanto al reciente discurso securitizador alemán enfocado en la seguridad humana, es relevante destacar que la atención en los debates se ha puesto en cómo los efectos físicos directos del cambio climático amenazan a las poblaciones -pobres- del Sur global (Von Lucke, 2023, p. 136). En este sentido, el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (abreviado BMZ, en alemán) tuvo un rol central en la adopción de dicho discurso cuando en el primer debate de cambio climático del CSNU en 2007, la ministra de ese entonces, Hedemarie Wiczorek-Zeul, se pronunció sobre la importancia de la vulnerabilidad de las poblaciones en los países en desarrollo. A su vez, hizo hincapié en la necesidad de la diplomacia preventiva y de un marco global para la gestión de riesgos (CSNU, 2007; Von Lucke, 2023).

En línea con este razonamiento, la política de desarrollo climático alemana ha hecho un especial énfasis en los sistemas de seguros climáticos y en el concepto de ‘transferencia de riesgos’<sup>9</sup> (Von Lucke, 2023). En 2017, Alemania, junto con los países del G20 y del V20 (Grupo de los Países Pobres y Vulnerables), fundó la InsuResilience Global Partnership, una iniciativa que busca establecer la financiación y los seguros climáticos como parte de las estrategias globales de gestión de la crisis climática.

Para llevar a cabo sus objetivos de seguridad climática, el Ministerio de Desarrollo alemán se ha comprometido en aumentar la financiación climática de Alemania a 4.000 millones anuales hasta el 2020 (Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, 2017; Von Lucke, 2023). Algunos ejemplos concretos de programas que financia son: Global Adaptation Commission, Sendai Framework, Global Initiative for Disaster Risk Management (GIKRM) y la iniciativa del G7 sobre Riesgo Climático y Sistemas de Alerta Temprana (CREWS, por sus siglas en inglés) (Von Lucke, 2023, p. 141). Además, Alemania fue un

---

<sup>9</sup> Por ‘transferencia de riesgos’ se entiende una forma rentable de financiar riesgos climáticos a través del uso de los seguros climáticos (Bresch y Spiegel, 2011).

miembro de la iniciativa Nansen desde 2012 hasta 2015, que se basa en poner en la agenda la protección de las personas desplazadas por cuestiones climáticas. En este sentido, el BMZ ha empezado a considerar cada vez más a la migración como una estrategia preventiva que podría aliviar ciertos problemas de seguridad humana causados por el cambio climático (Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, 2019; Von Lucke, 2023, p. 141).

Estas medidas de mitigación y adaptación se entienden como un reflejo de la ‘securitización rearticulada’, concepto introducido anteriormente en el marco teórico. Este tipo de medidas para combatir el cambio climático, que son necesariamente de largo plazo, se institucionalizan y coexisten con una retórica de seguridad.

## 7.4 2023

El presente trabajo se sirve de una serie de documentos que el gobierno alemán publicó en el año 2023, con el fin de reforzar la idea de que la institucionalización del cambio climático coexiste con una retórica de seguridad. Estos documentos son: la estrategia nacional de seguridad, la estrategia climática de política exterior y la ley de adaptación climática.

En junio del 2023, el gobierno alemán publicó la primera estrategia de seguridad nacional del país, luego de que se anunciara el *Zeitenwende* -o punto de quiebre histórico-, a raíz de la invasión rusa en Ucrania en febrero de 2022. La estrategia de seguridad nacional consiste en tres pilares o dimensiones de seguridad centrales: en primer lugar, *wehrhaft*, entendido como ‘robustez’ para defenderse a sí mismo y a sus aliados de la violencia externa con un énfasis en la amenaza que presenta Rusia en el contexto actual. En segundo lugar, *resilient*, entendido como resiliente frente a la protección de los valores democráticos, políticos y liberales

occidentales. En tercer lugar, *nachhaltig*, entendido como sostenibilidad en el marco de la defensa del medioambiente y los recursos naturales (Estrategia de Seguridad Nacional de la República Federal Alemana, 2023).

La estrategia de seguridad nacional integra estas tres dimensiones y establece que ‘seguridad integral’ significa poner el foco en las necesidades de seguridad individuales de las personas (Estrategia de Seguridad Nacional de la República Federal Alemana, 2023, p. 7). Nuevamente, en este discurso securitizador se mantiene el foco en la seguridad humana que se encuentra en la literatura.<sup>10</sup> A su vez, el hecho de que uno de los tres pilares de la Estrategia se base en el carácter prioritario de la crisis climática como la gran amenaza existencial de nuestros tiempos, es un ejemplo claro de que la institucionalización del cambio climático coexiste con una retórica de seguridad. En este sentido, la institucionalización del cambio climático como tema de seguridad se explica a partir del hecho de que las principales medidas para contrarrestarlo son, por ejemplo, la reducción de las emisiones globales y las medidas de adaptación y mitigación (Estrategia de Seguridad Nacional de la República Federal Alemana, 2023, pp. 64-72). Estas son todas medidas de largo plazo que requieren ser tratadas necesariamente por vías de política ordinaria.

Asimismo, el discurso securitizador de cambio climático en Alemania está frecuentemente asociado a los discursos sobre la seguridad alimentaria, la seguridad energética, las energías renovables, el desarrollo sostenible, la ayuda a los países más vulnerables y a los discursos sobre los desplazados por el cambio climático. En diciembre del 2023, el gobierno alemán publicó la primera estrategia climática de política exterior a la luz de la Conferencia de la Organización de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático número 28 (COP28), en donde se enfatizaron las implicancias políticas y los objetivos para contrarrestar los efectos de la crisis climática (Estrategia de Política Exterior Climática del Gobierno Alemán, 2023).

---

<sup>10</sup> Especialmente en los estudios de Diez et al. (2014; 2016) y Von Lucke (2020, 2023).

Además, otro esfuerzo por institucionalizar la acción climática fue la ley de adaptación climática, cuyo borrador fue adoptado por el Gobierno alemán en julio del 2023 y crea el primer marco estratégico de adaptación climática preventiva en todos los niveles administrativos en Alemania (Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Seguridad Nuclear y Protección de los Consumidores, 2023).

La presente investigación postula, como se adelantó en el marco teórico, que lo que sucedería, en este caso, es una ‘securitización rearticulada’. De esta forma, se entiende que la crisis climática no se desecuritiza para luego politizarse, sino que mantiene la retórica de seguridad en todo momento. Lo que se rearticula son las medidas para combatir las amenazas que presenta el cambio climático. Éstas pasan a entenderse como una acción climática institucionalizada con prioridad en las agendas de desarrollo y política exterior, como se evidencia en el caso de Alemania.

Con todos estos puntos en mente es posible comprender más en profundidad las características particulares de la securitización del cambio climático en Alemania. Se trata, entonces, de una securitización de la crisis climática que es considerada exitosa ya que la audiencia alemana reconoce y legitima la crisis climática como una amenaza existencial, y tiene un enfoque en la seguridad humana e internacional. El enfoque en la seguridad humana, en particular, se manifiesta en un discurso consistente sobre la vulnerabilidad de las poblaciones en el Sur global. Además, el discurso securitizador del cambio climático en Alemania se manifiesta en una prioridad que es visible en las agendas de desarrollo y de política exterior. De esta forma se entiende de qué manera la institucionalización de las prácticas de mitigación y adaptación, necesaria para combatir la crisis climática con medidas de largo plazo, coexiste con una retórica de seguridad.

## 8. Conclusión

En la presente investigación se ha analizado el proceso de securitización del cambio climático a partir del caso de Alemania con el fin de realizar una interpretación de dicho proceso y realizar aportes desde lo teórico-conceptual. El concepto central que atraviesa el trabajo, así como se ha demostrado a lo largo de la investigación, es el entendimiento del proceso de securitización de la crisis climática en dos pasos: un primer paso en el que el tema se securitiza y un segundo paso en el que el tema se institucionaliza manteniendo, sin embargo, la retórica de seguridad, con todas las categorías analíticas que implica. Se ha buscado entender cómo se puede rediseñar teóricamente el enfoque de la securitización para que permita entender de manera más acabada el proceso político y de seguridad del cambio climático.

En este sentido, se podría hablar de una ‘securitización rearticulada’ del cambio climático ya que lo que se rearticula son las medidas para combatir las amenazas. Éstas se institucionalizan pero la retórica de seguridad prevalece en todo momento, de modo que jamás pierde su carácter de amenaza y su sentido de urgencia.

Dado que la presente investigación profundiza en la securitización de la crisis climática a partir del caso alemán y presenta una serie de limitaciones, sería interesante y relevante que futuras investigaciones estudien cómo se securitiza el cambio climático en otros países, teniendo en cuenta las principales conclusiones del presente trabajo. Además, sería útil abordar el análisis de la securitización del cambio climático con metodologías cuantitativas para dar más robustez a las conclusiones de la teoría y de los casos empíricos.

## 9. Bibliografía

Acuerdo de París. 2015. Organización de Naciones Unidas

Adelphi. (2013). *Climate Diplomacy: New Approaches for Foreign Policy* (Berlin: Auswärtiges Amt); en:

[https://www.adelphi.de/en/system/files/mediathek/bilder/climate\\_diplomacy\\_2013\\_online.pdf](https://www.adelphi.de/en/system/files/mediathek/bilder/climate_diplomacy_2013_online.pdf).

Aklin, M. y Urpelainen, J. (2014). The Global Spread of Environmental Ministries: Domestic—International Interactions. *International Studies Quarterly*, 58(4), 764–780.

<https://doi.org/10.1111/isqu.12119>

Balzacq, T. (2011). *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve*: (ed.). Taylor & Francis Group. Recuperado de

<https://elibro.net/es/ereader/udesa/147790?page=1>.

Bmuv. (n.d.). *German government adopts first nationwide climate adaptation law*. Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Nuclear Safety and Consumer Protection. <https://www.bmuv.de/en/pressrelease/german-government-adopts-first-nationwide-climate-adaptation-law>

Bresch, D., y Spiegel, A. (2011): A blueprint for managing climate risks in emerging markets.

A factsheet on rural resilience. Swiss Re. UNFCCC. Recuperado de:

[https://unfccc.int/files/adaptation/cancun\\_adaptation\\_framework/adaptation\\_committee/application/pdf/swiss\\_re\\_blueprint.pdf](https://unfccc.int/files/adaptation/cancun_adaptation_framework/adaptation_committee/application/pdf/swiss_re_blueprint.pdf)

Brown, O., Hammill, A., & McLeman, R. (2007). Climate change as the ‘new’ security threat: implications for Africa. *International Affairs*, 83(6), 1141–1154. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2007.00678.x>

Buzan, B. (1983). *Peoples, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*. Hill: University of North Carolina Press

Buzan, B., Wæver, O. & De Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers.

Chmutina, K., Fussey, P., Dainty, A., & Bosher, L. (2018). Implications of transforming climate change risks into security risks. *Disaster Prevention and Management*, 27(5), 460–477. <https://doi.org/10.1108/DPM-04-2018-0121>

Corry, O. (2012). Securitisation and ‘Riskification’: Second-order Security and the Politics of Climate Change. *Millennium*, 40(2), 235–258. <https://doi.org/10.1177/0305829811419444>

De Wilde, J. (2012). [Review of *Security and the Environment: Securitisation Theory and US Environmental Security Policy*, by R. Floyd]. *Perspectives on Politics*, 10(1), 213–214. <http://www.jstor.org/stable/23327121>

Diez, T., Von Lucke, F., & Wellmann, Z. (2016). The securitisation of climate change. In *Routledge eBooks*. <https://doi.org/10.4324/9781315665757>

European Commission (2019) Special Eurobarometer 490 Climate Change. In: Commission E, editor. Eurobarometer

Federal Development Ministry. (2017). “Entwicklungspolitik als Zukunfts- und Friedenspolitik: 15. Entwicklungspolitische Bericht der Bundesregierung” (Berlin: Federal Development Ministry); at:

<https://www.bmz.de/resource/blob/23398/044e414070cd9b80f5eb597443a90447/materialie319-entwicklungspolitischer-bericht-data.pdf>

Federal Development Ministry. (2019). “Umfassendes Risikomanagement: Der Ansatz der Deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Umgang mit Katastrophen- und Klimarisiken” (Berlin: Federal Development Ministry); at: <https://www.bmz.de/resource/blob/23422/ef02bca64a9ba42a0d5642110ddf9321/smateriale400-risikomanagement-data.pdf>.

Floyd, R. (2010). *Security and the environment: Securitisation Theory and US Environmental Security Policy*. Cambridge University Press.

Floyd, R. (2011). Can securitization theory be used in normative analysis? Towards a just securitization theory. *Security Dialogue*, 42(4/5), 427–439. <http://www.jstor.org/stable/26301799>

Floyd. (2016). Extraordinary or ordinary emergency measures: what, and who, defines the 'success' of securitization? *Cambridge Review of International Affairs*, 29(2), 677–694. <https://doi.org/10.1080/09557571.2015.1077651>

Gaan, N. (2015). Security, risk, and securitization of climate change. *Journal of Resources, Energy, and Development*, 12(1-2), 51-74. <https://doi.org/10.3233/red-120118>

Germanwatch, CAN international & The NewClimate Institute (2023). The Climate Change Performance Index. Results 2024, disponible en <https://ccpi.org/download/climate-change-performance-index-2024/>

Global Carbon Atlas. (2022). Territorial (MtCO<sub>2</sub>). Recuperado el 15 de noviembre de 2023 de <https://globalcarbonatlas.org/emissions/carbon-emissions/>



Hansen, L. (2012). Reconstructing desecuritisation: the normative-political in the Copenhagen School and directions for how to apply it. *Review of International Studies*, 38(3), 525–546. <https://doi.org/10.1017/S0260210511000581>

Hardt, J. N., Harrington, C., Von Lucke, F., Estève, A., & Simpson, N. P. (2023). *Climate security in the Anthropocene: Exploring the Approaches of United Nations Security Council Member-States*. Springer Nature.

IPCC (2021): Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2391 pp. [Doi:10.1017/9781009157896](https://doi.org/10.1017/9781009157896)

Jänicke, M. (2011). German Climate Change Policy: Political and Economic Leadership. In R. Wurzel & J. Connelly (Eds.), *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics* (Routledge / UACES contemporary European studies) (Vol. 15, pp. 129–146). London, New York: Routledge.

Klinger, K., Metag, J., y Schafer, M. P. (2022) Global Warming's Five Germanys – Revisited and Framed in an International Context, *Environmental Communication*, 16:8, 1108-1126, [DOI: 10.1080/17524032.2022.2153897](https://doi.org/10.1080/17524032.2022.2153897)

*Klimaaußenpolitik Strategie der Bundesregierung* (Estrategia de Política Exterior Climática del Gobierno Alemán). *Klimaaußenpolitik Strategie der Bundesregierung*.

<https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2633110/7d086ff77b692c97eb0ea82d689d6bd9/kap-strategie-data.pdf>

*Nationale Sicherheitsstrategie der Bundesrepublik Deutschland* (Estrategia de Seguridad Nacional de la República Federal Alemana). (n.d.). Nationale Sicherheitsstrategie Der Bundesrepublik Deutschland. <http://www.nationalesicherheitsstrategie.de/en.html>

OECD (2023), *OECD Economic Surveys: Germany 2023*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9642a3f5-en>

Oels, A. (2013). Rendering climate change governable by risk: From probability to contingency. *Geoforum*, 45, 17–29. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2011.09.007>

Ruzicka, J. (2019). Failed Securitization: Why It Matters. *Polity*, 51(2), 365–377. <https://doi.org/10.1086/702213>

Stritzel, H. (2014). Securitization Theory and the Copenhagen School. In: *Security in Translation*. New Security Challenges Series. Palgrave Macmillan, London. [https://doi.org/10.1057/9781137307576\\_2](https://doi.org/10.1057/9781137307576_2)

Trombetta, M. J. (2008). Environmental security and climate change: analysing the discourse. *Cambridge Review of International Affairs*, 21(4), 585–602. <https://doi.org/10.1080/09557570802452920>

UNDP Climate Promise. (2023, 3 de abril). *¿Qué son las estrategias climáticas a Largo Plazo? ¿Cómo pueden ayudarnos a hacer frente al Cambio Climático?*. <https://climatepromise.undp.org/es/news-and-stories/long-term-climate-strategies-LTS-LTLE-DS-cambio-climatico-estrategias-a-largo-plazo>

UNSC. (2007) “5663rd Meeting, Tuesday, 17 April 2007, 10 A.M. New York” (New York: United Nations Security Council); at: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/CC%20SPV%205663.pdf>

Venghaus, Henseleit, M., & Belka, M. (2022). The impact of climate change awareness on behavioral changes in Germany: changing minds or changing behavior? *Energy, Sustainability and Society*, 12(1), 1–11. <https://doi.org/10.1186/s13705-022-00334-8>

Vogler. (2023). Tracking Climate Securitization: Framings of Climate Security by Civil and Defense Ministries. *International Studies Review*, 25(2). <https://doi.org/10.1093/isr/viad010>

Von Lucke, Wellmann, Z., & Diez, T. (2014). What's at Stake in Securitising Climate Change? Towards a Differentiated Approach. *Geopolitics*, 19(4), 857–884. <https://doi.org/10.1080/14650045.2014.913028>

Von Lucke. (2020). The Securitisation of Climate Change and the Governmentalisation of Security. London: Palgrave Macmillan.

Von Lucke. (2023). Climate Security Discourses in Germany: The transformation of climate change towards a development and foreign policy priority, en *Climate security in the Anthropocene: Exploring the Approaches of United Nations Security Council Member-States*. Springer Nature.

Wæver, O. (1995). Securitization and Desecuritization. En R. D. Lipschutz, On Security (págs. 46-86). Nueva York: Columbia University Press.

WBGU (2007): Sicherheitsrisiko Klimawandel [*Climate Change as a Security Risk*]. Berlin: Springer-Verlag. Recuperado de:

[https://www.wbgu.de/fileadmin/user\\_upload/wbgu/publikationen/hauptgutachten/hg2007/pdf/wbgu\\_hg2007\\_engl.pdf](https://www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu/publikationen/hauptgutachten/hg2007/pdf/wbgu_hg2007_engl.pdf)

Weidner, H., & Mez, L. (2008). German Climate Change Policy: A Success Story with Some Flaws. *The Journal of Environment & Development*, 17, 356–378.

<https://doi.org/10.1177/1070496508325910>.



Universidad de  
**San Andrés**

## 10. Anexo

Fig. 1

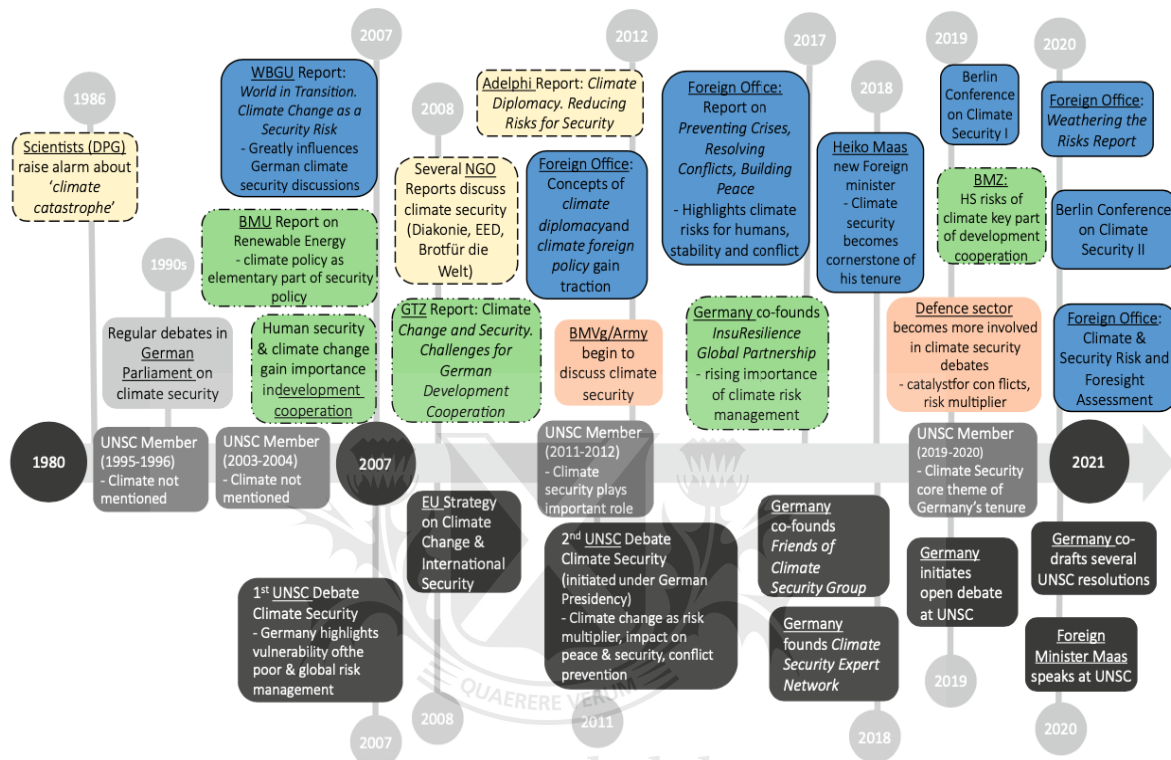


Fig. 7.1 Key milestones of the German climate security debate (1980–2021). Source Elaborated by the author

Fuente: Von Lucke (2023, p. 149)

La figura 1 resume la evolución del debate sobre la seguridad climática en Alemania entre 1980 y 2021. Para una mejor comprensión: los actores no estatales se identifican en amarillo, la política medioambiental y de desarrollo en verde, la política exterior en azul, la política de defensa en naranja y la evolución a nivel internacional en gris oscuro.