

Una mirada a la seguridad internacional a la luz de las estrategias de seguridad nacional

International security from the standpoint
of national security strategies

Andrés Dockendorff¹
Tomás Duval²



■ Resumen

Este artículo compara las estrategias de seguridad nacional de 9 países: Australia, Brasil, Canadá, Chile; Francia, Estados Unidos, Gran Bretaña, los Países Bajos y España. Se busca establecer principalmente las implicaciones analíticas de los documentos. A través de la teoría de los «Sectores de Seguridad» de Buzan, Wæver y de Wilde, se realiza una aproximación a los conceptos y visiones que conforman la agenda de seguridad en la post Guerra Fría. Al mismo tiempo, se abordan críticamente tres cuestiones relativas a la evolución de la seguridad internacional que plantean Buzan y Hansen: ¿Qué identifican las estrategias como objeto referente? ¿Se incluyen tanto las amenazas externas como las internas? ¿Se concibe en estos documentos una seguridad más allá del uso de la fuerza militar? Se concluye que las políticas revisadas aplican un concepto amplio de seguridad, en apariencia coincidente con quienes abogan

¹ Profesor de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. adocken@uchile.cl

² Miembro de la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa, Instituto Libertad. todual@yahoo.com

Recibido el 29 de julio de 2013; aceptado el 8 de agosto de 2013.

por profundizar y ampliar la seguridad. Ello incluye una variada gama de amenazas, principalmente transnacionales. Con todo, lo anterior no cancela la vigencia de la dimensión tradicional de la seguridad, asociada al sector militar. Más bien, parecen coexistir amenazas tradicionales con nuevos problemas de seguridad. Por otra parte, la inclusión de factores económicos, ambientales o societales puede llevar a una sobre extensión del concepto.

PALABRAS CLAVE: seguridad y defensa- amenazas transnacionales- políticas públicas, seguridad internacional, seguridad nacional

Abstract

This paper aims at comparing National Security Strategies or Defense Strategies in 9 countries: Australia, Brazil, France, Chile, United States, United Kingdom, Netherlands Spain and Canada. It focuses on the main analytical and political implications of these documents. In order to examine the security agenda in the post-Cold War period we use Buzan, Wæver and de Wilde's security sectors theory. The study also explores three central questions for the analysis of the evolution of international security: which is the referent object of national security? What are the consequences of including external as well as internal threats in the security agenda? The third question is whether to expand security beyond the use of military force. We conclude that the strategies implement a broader security concept. As proposed by those in favour of widening and deepening security, national security today is related to a wide range of threats, mainly transnational. The above does not cancel out the importance of the traditional dimension of security and the military sector. Rather, as the paper concludes, traditional threats coexist with new ones. Meanwhile, the inclusion of economic, environmental and societal factors in the security analysis could «overstretch» the conceptualization of security.

KEYWORDS: Security and Defense- transnational threats- public policies, international security, national security

I. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD: VISION TRADICIONAL Y AMPLIACION DE LA AGENDA

La expansión de la agenda de seguridad más allá del sector militar reflejaría un cambio en el contexto de la seguridad internacional post Guerra Fría. Al mismo tiempo, obedece a un concepto de la seguridad no solo como el contenido de un campo específico- el militar-, sino que relacionado con amenazas existenciales de diverso tipo (Buzan 1991; Buzan 1997; Buzan, Wæver *et al.*, 1998; Buzan y Hansen, 2009). En la vereda opuesta, los 'tradicionalistas' en el campo de los estudios de la seguridad abogan por seguir centrando la atención en el conflicto militar. Stephen Walt sostiene que el principal objeto de análisis de esta disciplina es el «(...) fenómeno de la guerra» (Walt, 1991: 212). De esa forma, de acuerdo con esta corriente los estudios de seguridad se limitarían a lo relativo a la amenaza, uso y control de la fuerza militar (p. 212).

Quienes cuestionan esa aproximación tradicional señalan que ha sido incapaz de lidiar con los desafíos actuales: el término pacífico de la Guerra Fría, la emergencia de los conflictos intra- Estado en los años noventa, el fenómeno migratorio, los problemas ambientales y las epidemias, entre otros (Buzan y Hansen 2009: 187). En este nuevo escenario, los estudios de seguridad han comenzado a analizar el rol de los actores no estatales y de las fuentes no tradicionales de inseguridad (Snyder 2012: 1). Lo anterior, aparejado

a un descenso de los conflictos interestatales.³ Ello generaría la necesidad de revisar lo que se entiende por seguridad, a fin de volver el concepto que incluye amenazas no militares y otros problemas, tradicionalmente relacionados con el bienestar (Snyder, 2012: 9).

Publicaciones académicas e informes de instituciones especializadas recogen, desde diversas perspectivas teóricas y escuelas de pensamiento, el amplio espectro de amenazas a la seguridad y riesgos contemporáneos. El *Routledge Handbook of Security Studies* (2012) incluye como desafíos de seguridad actuales los siguientes: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, el crimen organizado, el narcotráfico, la ingobernabilidad y el déficit de la institucionalidad estatal, las migraciones, las amenazas cibernéticas, los conflictos armados, la inseguridad energética, y nuevas fuentes de conflictividad, como los recursos naturales y el medio ambiente (Dunn Cavelty & Mauer *et al.*, 2012).

En el volumen editado por Alan Collins, *Contemporary Security Studies* (2010) se identifica un conjunto de temas que formarían actualmente la agenda de los estudios de seguridad. Entre otros, aborda la diplomacia coercitiva, las armas de destrucción

³ Ver los datos de la evolución de los conflictos armados según su tipo desde 1946 hasta 2009 compilados por el Peace Research Institute Oslo (PRIO), disponibles en: <http://www.prio.no/Global/upload/CSCW/Data/UCDP/2009/Graph%20-%20Conflicts%20by%20Type.pdf>

masiva, el terrorismo, las intervenciones humanitarias y la responsabilidad de proteger, la seguridad energética, el comercio de armas, la relación entre la salud y la seguridad y el crimen organizado transnacional (Collins *et al.*, 2010).

Mientras tanto, desde los estudios estratégicos, campo estrechamente ligado a la teoría realista de las relaciones internacionales, la actual agenda de seguridad seguiría girando en torno al uso de la fuerza militar (Sarkesian, Williams y Cimbala, 2008; Wirtz, 2010; Baylis, Wirtz y Gray *et al.*, 2010; Kane y Lonsdale, 2012). Entre los problemas allí identificados se cuentan, por ejemplo, la guerra irregular, el terrorismo, las armas nucleares, el control de las armas de destrucción masiva; la revolución de los asuntos militares y balance militar, las dimensiones éticas de la guerra, la transformación militar americana a partir de las recientes experiencias de Iraq y Afganistán; las intervenciones humanitarias y la seguridad interna (Baylis, Wirtz y Gray *et al.*, 2010; Kane y Lonsdale, 2012, entre otros).

Por su parte, en su octava edición publicada en 2013, el informe Global Risks señala como riesgos a la seguridad los desequilibrios fiscales crónicos, la severa desigualdad de ingresos, la extrema inestabilidad de los precios de la agricultura y la energía, el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero, la urbanización descontrolada, el mal uso de tierras y aguas, el terrorismo, la corrupción, los Estados fallidos, el fracaso de las políticas anti

drogas, la crisis en el suministro de agua y alimentos y los ataques cibernéticos, entre otros (World Economic Forum, 2013).

De esa forma, un concepto amplio de seguridad involucraría amenazas a los principales valores de un objeto referente determinado, que puede ser: el Estado, la sociedad, regiones o bien individuos (Finel 1999: 6). En ese orden de ideas, el cuestionamiento a los neorrealistas se basa en la convicción de que su preocupación por la protección del Estado frente a amenazas militares ya no sería adecuada para entender qué o quién debería ser protegido y frente a qué amenazas (Krause y Williams 1996: 230).

La respuesta neorrealista ha advertido sobre los riesgos de ampliar excesivamente los estudios de seguridad. Stephen Walt, en particular, advertía sobre la pérdida de «coherencia intelectual» asociada a esta ampliación, en su opinión excesiva, de la agenda de seguridad (Walt, 1991: 213). El hecho de que una tendencia o problema afecte la salud o el bienestar no lo transformaría automáticamente en un desafío de seguridad nacional. Todavía menos si no implica el uso del instrumento militar para su respuesta (Wirtz, 2010: 352).

A pesar de las críticas a este enfoque amplio de la seguridad internacional, ha sido adoptado por diversos organismos internacionales. En algunos se aboga por un concepto de seguridad que incluya nuevos desafíos (ONU 2005; OEA 2003) mientras que en otros se han establecido puentes entre la seguridad

y distintas dimensiones del desarrollo (Brand Report 1983; ONU 1994 y siguientes; Banco Mundial, 2011), con particular acento en las personas como objeto referente. (ej., ONU 1994; ICISS 2001).

El marco teórico: los sectores de seguridad, el objeto referente, las amenazas y los asuntos militares

En su clásico libro *Security: A new framework for analysis*, Buzan, Wæver y De Wilde se inscriben en la línea de autores que abogan por una ampliación de la agenda de seguridad, haciéndola receptiva de una diversidad de amenazas (Buzan, Wæver y De Wilde 1998: 4). La soberanía puede verse amenazada por cuestionamientos a la legitimidad o a la autoridad gubernamental. Factores sociales y económicos también pueden constituirse en amenazas a la seguridad (Buzan, Wæver y De Wilde 1998). Si bien estas pueden surgir en diferentes sectores, los autores establecen que debe tratarse de una amenaza existencial para un objeto referente, lo que por regla general requiere de medidas urgentes o políticas de emergencia (Buzan, Wæver y De Wilde 1998: 5). En este esquema se identifican cinco sectores de la seguridad: militar, político, económico, ambiental y societal.

El sector militar tiene que ver con relaciones coercitivas mediante la fuerza militar. La seguridad militar tiene una doble dimensión: las capacidades ofensivas y defensivas de las fuerzas armadas y las intenciones que los Esta-

dos perciben en otros actores estatales (Buzan, Wæver y De Wilde 1998: 7; Buzan 1991: 433). El sector político registra las relaciones de autoridad, gobernabilidad y reconocimiento. En ese sentido la seguridad política se relaciona con la estabilidad institucional de los Estados, de los sistemas de gobierno y de las ideologías que le proporcionan legitimidad. El sector económico abarca las relaciones de producción, comercio y finanzas. En este caso importan un acceso a los recursos y mercados que permita mantener un nivel de bienestar y poder estatal. La seguridad societal alude a la capacidad de reproducción de la identidad colectiva, especialmente mediante elementos como la cultura, el lenguaje, las costumbres y formas de asociación. En el sector ambiental se inscriben las relaciones entre la actividad del hombre y el medio ambiente. La seguridad ambiental se ocupa, por ejemplo, de mantener una biosfera esencial para el desarrollo de la actividad humana (Buzan, Wæver y De Wilde 1998: 7; Buzan 1991: 433).

Los objetos referentes varían de acuerdo con el sector de que se trate. En el sector militar, el objeto referente, por regla general, es el Estado. En el político, las amenazas existenciales apuntan al principio de soberanía y a las bases ideológicas del Estado. En el sector económico, los autores reconocen que una economía nacional, supranacional o el mercado global, pueden ser amenazados por factores que debilitan las reglas e instituciones que los regulan y les dan forma. Sin

embargo, una quiebra, bancarrota generalizada o incapacidad de proveer los servicios básicos difícilmente puede considerarse una amenaza existencial a menos que esté relacionada con un contexto de seguridad, como un conflicto bélico (Buzan *et al.*, 1998: 21- 23). En el sector societal, el objeto referente lo constituyen las identidades colectivas, como las religiones o naciones. Los migrantes o las identidades rivales pueden amenazar la seguridad societal (p. 23). El sector medioambiental puede incluir objetos referentes tales como el clima del planeta y la biosfera, lagos, bosques, etc.

En ese marco, Barry Buzan y Lene Hansen plantean tres preguntas que, en su visión, han estructurado el debate académico en torno a la seguridad internacional. Primero, la cuestión en torno al objeto referente. ¿Qué es lo que requiere ser asegurado? ¿La nación, el Estado, el individuo, grupos étnicos, el medio ambiente etc? Una segunda interrogante es la inclusión tanto de amenazas externas como internas, asunto reabierto luego del fin de la Guerra Fría y la desaparición de la amenaza soviética. De ello se desprende otra cuestión, que atraviesa los estudios de seguridad internacional, y que dice relación con la posible extensión de la seguridad más allá de los asuntos militares y el uso de la fuerza (Buzan y Hansen 2009: 10- 13).

Este artículo se propone examinar la vigencia de esta visión amplia de la seguridad en las definiciones contenidas en documentos oficiales elaborados

por gobiernos democráticos en años recientes. Junto con revisar la pertinencia actual de la teoría de los «sectores de seguridad», se intentará responder, de modo preliminar, algunas preguntas formuladas en torno las cuestiones planteadas por Buzan y Hansen: ¿Cuán rebasada se encuentra la visión tradicional que entiende la seguridad a partir del Estado, en tanto objeto referente y con connotaciones casi exclusivamente militares? ¿Cuál es la naturaleza de las amenazas identificadas en las estrategias de seguridad nacional? A partir de lo anterior, también se pregunta si la inclusión de diversos fenómenos vinculados más a los aspectos de bienestar y desarrollo no involucra una ampliación conceptual excesiva de lo que se entiende por «seguridad». El examen de lo anterior permitirá una aproximación novedosa, aunque acotada, de la agenda de seguridad internacional trazada por gobiernos democráticos mediante este tipo de políticas.

II. ¿AMPLIACIÓN DE LA SEGURIDAD EN ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD NACIONAL?

La publicación durante los últimos años de documentos relacionados con la seguridad nacional tendría como propósito institucionalizar políticas a nivel nacional para coordinar los esfuerzos estatales en este campo, así como también dar a conocer tales orientaciones a la sociedad civil y a la comunidad internacional (SSI, 2012).

Mientras en el pasado las estrategias se ocupaban de amenazas de connotación militar y diplomáticas ahora la seguridad nacional se desplegaría en un contexto que incluye la preservación y resguardo de aspectos intangibles como la cultura (Caudle, 2009). De esa forma, este tipo de políticas gubernamentales recogería un nuevo escenario de seguridad (Tanner, Al Rodhan y Chandiramani, 2009).

Buena parte de la incipiente literatura publicada recientemente en torno a este tipo de documentos, han sido recomendaciones de política pública sin mayores pretensiones comparativas o implicaciones teóricas. Por ejemplo, se ha abordado la necesidad de contar con una estrategia de seguridad nacional comprensiva que identifique amenazas, establezca orientaciones y medidas para responder para países específicos (DEMOS Report 2007; Ungerer, 2011; Di Camillo y Marta 2009, Edwards, 2008 entre otros). Otros trabajos elaboran propuestas y recomendaciones para aplicar los cambios que se indican en estos documentos (Real Instituto Elcano, 2011; Layton, 2012; DEMOS Report, 2007).

A lo anterior se añaden comparaciones binarias no sistemáticas de los contenidos de estrategias (Laborie 2013; Caudle y Spiegeleire, 2010) o evaluaciones críticas de documentos específicos (Gregory, 2008; de Haas, 2007). También se recogen experiencias y metodologías empleadas en el proceso de formulación de estos documentos mediante la comparación de algunos

casos relevantes (SSI, 2012) o bien diferencias en la cultura y pensamiento estratégico de los decisores en Estados Unidos y Europa (Berenskoetter, 2005).

Un esfuerzo más completo pero carente de aspiraciones teóricas es el trabajo realizado por el Geneva Centre for Security Policy, donde no solo se revisan las estrategias de seguridad nacional de países miembros de la Unión Europea (UE) que cuentan con dichos documentos, o los publicados por potencias globales como Estados Unidos o China, sino que también a los preparados por organismos regionales e internacionales, como las Naciones Unidas, la propia Unión Europea y la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN). En este trabajo se comparan la metodología para formular las estrategias así como sus principales lineamientos y amenazas a la seguridad identificadas (Tanner, Al Rodhan y Chandiramani, 2009).

El objetivo de este artículo es avanzar en la comparación de casi una decena de documentos publicados entre 2008 y 2013 (N= 9). Se incluyen países de tres continentes: América (Brasil, Canadá, Chile y Estados Unidos); Europa (España, Francia, Gran Bretaña y los Países Bajos) y Oceanía (Australia). Se excluyeron de la muestra documentos elaborados por organismos regionales como la UE o la OTAN, al mismo tiempo que no se consideraron potencias mundiales en que hay documentos de este tipo pero que Freedom House (2013) clasifica como países «no libres» (China y Rusia) debido a la ausencia o

fragilidad de los derechos políticos y las libertades civiles.⁴

Si bien la elaboración de clasificaciones o tipologías excede el alcance de este trabajo se compararán la visión de seguridad, la naturaleza de las amenazas identificadas por los países analizados y las implicaciones para el sector militar. Como ya se indicó, se empleará el esquema de los sectores de seguridad propuesto por Buzan (1991) y Buzan, Wæver y De Wilde (1998) para analizar la cobertura y pertinencia conceptual y teórica de esa segmentación de la agenda de seguridad. Luego, a partir de las preguntas de Buzan y Hansen (2009), se examinarán los objetos referentes; la identificación de amenazas externas e internas y el uso de la fuerza militar que se considera en las estrategias estudiadas.

Los documentos examinados en la muestra de países aquí incluidos recogen, con diferente grado de explicitación, definiciones de seguridad nacional. Al respecto, en su segunda Estrategia de Seguridad Nacional publicada en 2013, España reafirma la definición adoptada en 2011⁵. En dicho texto la

seguridad nacional se define: «(...) de una forma integral y amplia, pues se entiende como la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos» (p. 1).

Por su parte, en la National Security Strategy de 2013, Australia define la seguridad nacional como un concepto «amplio y envolvente» que se relaciona con la capacidad del país de cambiar el entorno, prevenir y enfrentar amenazas a la soberanía, a las personas, bienes, infraestructura e instituciones (p. 5). El concepto de seguridad nacional contenido en la *National Security Strategy* aplicado por Gran Bretaña en 2010 propone terminar con la separación entre los ámbitos interno y externo en la seguridad nacional, reemplazándola por un enfoque integral. Estados Unidos, por su parte, identificó en 2010 una multiplicidad de amenazas a su seguridad, que se originarían en naciones, actores no estatales y Estados fallidos (p. 3). La estrategia reconoce que la globalización ha contribuido a «(...) intensificar los peligros que enfrentamos» (p. 3). El «lado oscuro de la globalización», manifestado principalmente por los ataques del 11 de septiembre de 2001, ofrece un entorno estratégico en que la institucionalidad

⁴ Véase <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2013>

⁵ En el primer documento de esta naturaleza publicado por la nación ibérica, en 2011, se definía que: «Los límites entre la seguridad interior y la seguridad exterior se han difuminado. Las políticas nacionales en los ámbitos tradicionales de la seguridad ya no son suficientes para salvaguardarla en el siglo XXI. Sólo un enfoque integral, que conciba la seguridad de manera amplia e interdisciplinar, a nivel nacional, europeo e internacional, puede

responder a los complejos retos a los que nos enfrentamos» (p. 9).

de seguridad internacional se vería desafiada por «nuevas amenazas» y un conjunto de aspiraciones de progreso y bienestar (p. 1).

Por su parte, en la estrategia publicada en 2013 Francia conserva el concepto de seguridad nacional propuesto en el primer documento de este tipo, que data de 2008. Este resaltaba la necesidad de contar con una estrategia de connotación no excluyente para el sector militar sino que incluyera la seguridad nacional en un sentido integral (p. 15). Ello debido a que, como se indicaba en el texto, actualmente la distinción entre seguridad externa e interna no sería relevante (p. 55).

En 2004, el gobierno de Canadá publicó la *National Security Policy: Securing an open society*, en que destaca un enfoque integral para enfrentar las nuevas amenazas a la seguridad. Para Canadá, la seguridad nacional tiene que ver con problemas y desafíos que pueden afectar tanto al Estado como a la sociedad, y estaría relacionada estrechamente con la seguridad individual e internacional. En su *National Security Strategy and Work Programme 2007- 2008*, los Países Bajos también proponen un «enfoque integrado y coherente» para hacer frente a amenazas cada vez más interconectadas (p. 9).

Si bien Brasil, en su Estrategia Nacional de Defensa (2008) no define explícitamente seguridad nacional, sostiene que la seguridad y el desarrollo están ligados íntimamente y que a la posibilidad de agresión de otro Estado, hoy se añaden otras amenazas. Final-

mente, en su Estrategia de Seguridad y Defensa enviada en consulta al Senado en 2012 Chile propone un concepto de «seguridad ampliado», que incluye amenazas transnacionales junto con la posibilidad de agresión al territorio.

En cuanto a las amenazas a la seguridad identificadas en las estrategias, España establece el siguiente listado: conflictos armados; terrorismo; ciberramenaza; crimen organizado; inestabilidad económica; vulnerabilidad energética; proliferación de armas de destrucción masiva (ADM); flujos migratorios irregulares; espionaje; catástrofes; vulnerabilidad del espacio marítimo y de la infraestructura crítica. Por su parte, Gran Bretaña considera como riesgos a su seguridad el terrorismo internacional, el cibercrimen en gran escala, los desastres naturales, las pandemias, las crisis internacionales entre Estados, el ataque con armas nucleares, químicas, bacteriológicas o radiológicas, el incremento del crimen organizado, la interrupción del suministro energético y la inestabilidad de los precios de los combustibles y la energía, el ataque militar al territorio británico por parte de otro Estado, la agresión convencional a otro país miembro de la OTAN o la UE por otro Estado, la alteración del suministro de recursos vitales para el país y el ataque a los territorios de ultramar (p 27).

Los desafíos de seguridad nacional que Australia señala son la inestabilidad en Estados frágiles, los ataques cibernéticos, la proliferación de armas de destrucción masiva, el crimen orga-

nizado, los conflictos interestatales o coerción que afecten los intereses del país, el terrorismo y el espionaje. Para Francia, los riesgos a su seguridad nacional en los próximos años serían la posibilidad de agresión al territorio por otro Estado, el terrorismo, los ciberataques, el ataque al potencial científico y tecnológico, el crimen organizado, los desastres naturales y las crisis relacionadas con accidentes industriales de salud y tecnológicos.

La *National Security Strategy* publicada por la primera administración de Barack Obama en los Estados Unidos identifica los siguientes escenarios de seguridad que pueden afectar a las personas y el país: el terrorismo, las armas de destrucción masiva, en especial las armas nucleares (que se define como la amenaza más seria para el país y el mundo), la intervención disruptiva en el espacio y el ciberespacio ya sea en el plano civil o militar, la dependencia de combustibles fósiles, el cambio climático, las pandemias, las redes criminales globales, el tráfico de personas y bienes y los Estados Fallidos (p. 8).

La estrategia de Canadá señala que las amenazas a la seguridad nacional corresponden al terrorismo, en sus variantes de extremismo religioso, movimientos secesionistas violentos, el terrorismo promovido por actores estatales y el extremismo interno, la proliferación de armas de destrucción masiva, los Estados fallidos, el espionaje contra la industria nacional, la vulnerabilidad de la infraestructura crítica, el crimen organizado y las pandemias.

La estrategia de los Países Bajos divide las amenazas a la seguridad nacional en tres categorías: amenazas clásicas, amenazas socio-económicas y amenazas naturales. Pertenecen a la primera categoría el quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales, asociado a Estados fallidos, países en riesgo, guerras civiles o regionales, la distribución de armas químicas, biológicas, radiológicas o nucleares, el terrorismo y el crimen organizado internacional, que incluye el tráfico de drogas mundial. Entre las amenazas socioeconómicas, los Países Bajos incluyen la vulnerabilidad social, asociada a eventuales incrementos de las tensiones étnicas y posible reducción de la cohesión social y la inseguridad digital y económica, asociada a un escenario de escasez extrema del suministro de energía y materias primas. En el grupo de amenazas naturales menciona el cambio climático y los desastres naturales, las pandemias de contagio humano o animal (p. 18).

En cuanto a las consideraciones relativas a la hipótesis de empleo de las fuerzas armadas, la Estrategia Nacional de Defensa brasileña contempla los escenarios siguientes, derivados de la situación nacional e internacional (p. 48): la penetración en las fronteras terrestres o el abordaje en las aguas jurisdiccionales brasileñas, la amenaza de fuerzas militares muy superiores en la región amazónica, la conflictividad internacional y el uso de armas nucleares, la participación de Brasil en operaciones de paz y humanitarias regidas por organismos internacionales,

la participación en operaciones internas de Garantía de la Ley y del Orden, en los términos de la Constitución Federal y la amenaza de conflicto armado en el Atlántico Sur.

Por su parte, la estrategia de Chile incluye las siguientes amenazas: el narcotráfico y el crimen organizado, el ataque al territorio, el terrorismo, los desastres naturales o provocados

por el hombre, el tráfico de armas y la proliferación de armas de destrucción masiva, y los ciberataques (p. 53- 60).

El Cuadro N° 1 contrasta las amenazas identificadas por las estrategias de seguridad nacional estudiadas con los «sectores de seguridad» propuestos por Buzan y otros.

Cuadro N° 1. Sectores de seguridad en las estrategias de seguridad nacional

Sectores Seguridad País	Militar	Económica	Societal*	Política**	Ambiental***
Australia	x	x		x	
Brasil	x			x	
Canadá			x	x	
Chile	x			x	
Francia	x			x	
España	x	x	x	x	
Estados Unidos		x		x	x
Gran Bretaña	x	x		x	
Países Bajos	x	x	x	x	x

*Fuente: Elaborado a partir de estrategias de países estudiados y sectores de seguridad propuestos por Buzan (1991); Buzan, Waeber y De Wilde (1998). * El sector societal considera fenómenos asociados a las migraciones, la desigualdad, cohesión social, identidad y dimensión cultural. ** Se incluyen en esta categoría: Estados fallidos, estabilidad política y terrorismo. *** El sector ambiental no incluye desastres naturales o provocados por el hombre.*

Como se aprecia en el Cuadro N° 1, la mayoría de las estrategias revisadas, a excepción de Canadá, incluye la seguridad militar, reconociendo la posibilidad de un conflicto o ataque al territorio por parte de otro Estado. En lo que respecta al sector económico, España, Gran Bre-

taña, Estados Unidos y los Países Bajos incluyen amenazas relacionadas con la inestabilidad económica o financiera y el acceso a recursos. España y los Países Bajos, por ejemplo, identifican la inseguridad económica como una amenaza a la seguridad nacional. Estados Unidos

y Gran Bretaña, en sus respectivos documentos, aluden a la preocupación por el acceso a recursos y combustibles, así como a la inestabilidad de los precios de estos, como amenazas a la seguridad o escenarios por considerar desde la perspectiva de la seguridad nacional. Por su parte, Australia incluye el espionaje y los ciberataques como riesgos que pueden amenazar la estabilidad económica y las actividades comerciales.

El sector societal solo es abarcado por las estrategias de España, los Países Bajos y Canadá. El primero incluye la amenaza migratoria, mientras que el segundo contempla el posible incremento de las tensiones étnicas y el debilitamiento de la cohesión social. Canadá incluye la amenaza de «movimientos secesionistas violentos» y «extremismo interno» asociado a minorías religiosas o inmigrantes, razón por la cual se incluye en la categoría de seguridad societal.

En cuanto al terrorismo⁶ en el sector político, lo incluyen todas las estrategias revisadas, como se aprecia en el Cuadro N° 1. Ahora bien, los Países Bajos incluyen la seguridad política en el sentido planteado originalmente por los autores puesto que incluyen a los Estados fallidos como amenaza a la seguridad internacional y nacional y señalan como interés de seguridad nacional la

«estabilidad política del gobierno» (p. 16). España alude a los Estados fallidos como parte de la conflictividad internacional, mientras que Australia, Estados Unidos y Canadá los contemplan en los escenarios de seguridad identificados.

Solo Estados Unidos y Canadá mencionan propiamente la categoría de seguridad ambiental. Si bien la mayoría de los documentos se refieren a los desastres naturales o aquellos provocados por el hombre como amenazas, estos no parecen encuadrar en el sector ambiental planteado en el esquema de los «sectores de seguridad». El cambio climático no es definido como un desafío a la seguridad nacional ni menos considera respuestas de seguridad. Lo mismo acontece con la vulnerabilidad energética.

En otro orden de ideas, el marco analítico de los «sectores de seguridad» no da cobertura a un conjunto de amenazas a la seguridad identificadas en las estrategias. Por ejemplo, el crimen organizado⁷ y el narcotráfico, ambos

⁶ En la Resolución 1566 (2004), el Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas define terrorismo como: «cualquier acto destinado a matar o lesionar cuando su propósito sea intimidar a una población u obligar a un Gobierno o a una Organización Internacional a realizar una acción o abstenerse de ella.

⁷ La Convención de Naciones Unidas contra Delincuencia Organizada Transnacional define que se entenderá por: «*grupo delictivo organizado* un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material. (...) Por *grupo estructurado* se entenderá un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la

de fuerte connotación transnacional, no se ajustan en los cinco sectores propuestos. Ello es particularmente crítico en América Latina, donde el problema relacionado con las drogas y la criminalidad organizada absorbe parte importante de los esfuerzos policiales y en algunos casos incluso medios militares. El tráfico de armas y personas también queda fuera de la aproximación propuesta por los autores.

El sector societal no parece estar presente en las amenazas a la seguridad que los países incluyen en los documentos examinados. Asuntos como la cohesión social, la desigualdad o la pobreza parecen ser tratados más bien como problemas de desarrollo (a excepción del primero en el caso de los Países Bajos) y no se prevén políticas de seguridad o defensa para hacerles frente.

III. OBJETO REFERENTE, ÁMBITO DE LAS AMENAZAS Y EMPLEO DE LA FUERZA MILITAR

Como ya se señaló, Barry Buzan y Lene Hansen plantean un conjunto de preguntas que, a su juicio, han estructurado el debate y la producción académica relativa a la seguridad internacional. Primero, la cuestión en torno al objeto referente. ¿Qué es lo que requiere asegurarse? Una segunda interrogante es la inclusión tanto de amenazas externas como internas, y finalmente, la posible ampliación del concepto de seguridad

más allá de los asuntos militares y el uso de la fuerza (Buzan y Hansen 2009: 10- 13). El Cuadro N° 2 se aproxima a estas cuestiones a partir de la información proporcionada por las estrategias revisadas (ver página siguiente).

Como se observa, el objeto referente, o el bien que requiere ser protegido varía en cada caso. El texto de los Países Bajos opta por asegurar o proteger al Estado y la sociedad. La *Estrategia de Defensa* de Brasil nos permite identificar dos objetos referentes: Estado y territorio, lo que se inscribe en una visión más tradicional. Una síntesis de los demás documentos permite agruparlos en relación con dos categorías: territorio y personas. Es decir, coexiste una concepción tradicional con una mirada centrada en las personas. Estados Unidos, por su parte, amplía la noción de objeto referente e incluye la categoría «aliados» como objeto por proteger o asegurar. Gran Bretaña avanza en una definición más envolvente de los objetos referentes, incluyendo la economía, instituciones clave e infraestructura. Junto a la población y la soberanía, la Estrategia de Seguridad Nacional de Australia, publicada en 2013, agrega las instituciones e infraestructura como objeto referente.

condición de miembro o exista una estructura desarrollada» (ONU 2000).

Cuadro N° 2. Objeto referente, amenazas y empleo de la fuerza militar

Dimen- siones País	Objeto referente	Principales ámbitos de las amenazas	Asuntos militares/ no militares
Australia	Población, soberanía, instituciones e infraestructura	Externo/ transnacional	Militar y no militar
Brasil	Estado y territorio	Externo/ interno	Militar
Canadá	Nación, sociedad e individuos	Transnacional y global	No militar
Chile	Soberanía y personas	Externo/ transnacional	Militar y no militar
Francia	Población y territorio	Externo/ transnacional	Militar y no militar
España	Ciudadanos, país y valores constitucionales	Externo/ transnacional	Militar y no militar
Estados unidos	País, ciudadanos y aliados	Global/ transnacional	Militar y no militar
Gran bretaña	Territorios, economía, personas, instituciones claves e infraestructura	Externo/ transnacional	Militar y no militar
Países bajos	Estado y sociedad	Externo/ interno/ transnacional	Militar y no militar

Fuente: Elaborado a partir de estrategias de los países estudiados y Buzan y Hansen (2009).

Respecto de la segunda interrogante, relativa a los ámbitos o dimensiones que abarcan las amenazas identificadas por los textos comparados, se rescata

el predominio de la categoría 'Externo/transnacional'. Más allá de la inclusión de amenazas en un binomio externo-interno, que obedece a un criterio de

clasificación territorial- estatal, los textos incluyen un número importante de desafíos de seguridad de tipo transnacional (terrorismo, crimen organizado, narcotráfico, tráfico de armas, etc), que podrían catalogarse como un tercer tipo entre los dos campos (externo e interno) por los que se interrogan Buzan y Hansen.

No obstante la ampliación y profundización de la seguridad que se manifiesta al revisar los textos de los 9 países incluidos en esta reducida muestra, ello no elimina la dimensión tradicional o clásica de defensa militar. La mayoría de las estrategias incluye la amenaza de ataque al territorio o el conflicto interestatal. Lo último introduce la tercera interrogante planteada, relativa al empleo de la fuerza militar y la eventual ampliación del concepto y la agenda de seguridad más allá del rol tradicional asignado a las fuerzas armadas. Como se desprende del Cuadro 2, todas las estrategias de seguridad nacional, a excepción de la de Canadá, consideran al mismo tiempo asuntos militares y no militares.⁸ Paralelamente, el empleo de las capacidades de la defensa en la actualidad figura vinculado cada vez más a nuevas formas de conflictividad; operaciones de cooperación internacional y apoyo frente a amenazas transnacionales o desastres.

En definitiva, la ampliación del concepto de seguridad recogida hasta esta parte no se da a expensas de la eliminación del sector militar. A la luz de las definiciones adoptadas por las estrategias puede concluirse que coexisten la agenda tradicional y nuevos fenómenos que afectan la seguridad. Buena parte de los desafíos identificados solo tienen connotación si se adopta un enfoque de seguridad nacional anterior a las materias específicas de la defensa. Sin perjuicio de lo anterior, las fuerzas militares cooperan de manera creciente con los esfuerzos de seguridad de los países frente a amenazas no militares.

Lo expuesto hasta ahora revela la existencia de un interesante debate sobre los roles y misiones de las fuerzas militares, lo que resulta particularmente interesante y desafiante para el caso de países que vivieron procesos de transición a la democracia en años recientes.

Ahora bien, la revisión de las interrogantes referidas al objeto u objetos referentes, el tipo de amenazas identificadas y la vigencia del sector militar, a partir de las definiciones adoptadas por las estrategias de seguridad nacional ilustra la vigencia del debate sobre los límites del concepto de seguridad en la actualidad. Mientras el enfoque de los tradicionalistas no lograría recoger los nuevos desafíos y problemas, la preocupación por aspectos ambientales, económicos o sociales (Finel 1998: 2) podría derivar en una ampliación excesiva del término seguridad, a riesgo de caer en lo que temía Walt, esto es, la pérdida de coherencia intelectual.

⁸ A excepción de Brasil, que restringe los asuntos considerados al ámbito propiamente militar. Ello se entiende toda vez que el texto brasileño es una estrategia con connotaciones específicas para el sector defensa.

En ese sentido, no queda claro en qué medida problemas como la inseguridad económica o financiera requieren respuestas de seguridad y/o defensa nacional, cuestionamiento que es válido para el calentamiento global o la pobreza.

La ampliación excesiva del concepto de seguridad, así como la inclusión de otras amenazas y medios, puede impactar tanto en el plano conceptual como en la toma de decisiones (Sotomayor, 2007: 78). Primero, reduciendo las posibilidades de comparación, generalización y verificación del concepto (Sartori 1991: 39), con lo cual se limitan las posibilidades de los estudios en este campo. Segundo, afectando la formulación de políticas públicas de seguridad y defensa, llevando a prescribir políticas incorrectas (Sotomayor 2007: 78). Ello es particularmente crítico si se acepta que uno de los atributos de las políticas públicas es la «coherencia y estabilidad», y que, idealmente, la elaboración de estas debe basarse en la coordinación de múltiples agentes que contribuyen a la generación de políticas coherentes (Spiller, Stein y Tommasi 2008: 11- 12). En el caso de políticas o estrategias de seguridad nacional, como se ha revisado hasta aquí, la diversidad de sectores, instituciones y agencias involucradas hace necesario contar con un vocabulario compartido.

En el mismo orden de ideas, la variedad y multiplicidad de tendencias y problemas recogidas por documentos como el de la OEA (2003) corre el riesgo de transformar desafíos de desarrollo en problemas de seguridad.

Si bien es innegable que la seguridad, como lo reconocen los textos examinados, contribuye a garantizar los objetivos de prosperidad y desarrollo de los países, otro asunto es incluir en la seguridad nacional todo aquello que pueda entorpecer o afectar dichos objetivos. Al mismo tiempo, se corre el riesgo de hacer que esos problemas sean equivalentes a amenazas directas a la soberanía, al territorio o a las personas.

CONSIDERACIONES FINALES

Las estrategias de seguridad nacional incluidas en este trabajo aplican un concepto de seguridad amplio, en apariencia coincidente con quienes abogan por profundizar y ampliar la seguridad. Resulta evidente que las bases de una concepción de la seguridad basada en el Estado, en tanto objeto referente y ocupada de amenazas a la seguridad exterior, ha evolucionado hacia una agenda de seguridad internacional que incluye una variada gama de problemas, principalmente transnacionales. Con todo, como se argumentó en una sección del presente trabajo, lo anterior no invalida la vigencia de la dimensión tradicional de la seguridad, asociada al sector militar. Ello porque el conflicto interestatal es considerado expresamente en casi todos los casos estudiados. Más bien, parecen coexistir amenazas tradicionales con nuevos problemas de seguridad. A este respecto, el esquema de los «sectores de seguridad» no se abre a aceptar la dimensión transnacio-

nal, de alta importancia en las estrategias de seguridad nacional.

Por otra parte, frente a la primera pregunta planteada por Buzan y Hansen, de qué proteger o asegurar, el Estado comparte la calidad de objeto referente con los individuos (ciudadanos, personas, población, etc) o bien, en algunos casos, con la sociedad. En cuanto a la segunda pregunta, relativa a la inclusión de amenazas externas e internas, el progresivo debilitamiento de las segmentaciones entre ambas dimensiones de la seguridad que puede desprenderse de los documentos examinados, plantea desafíos para la concepción tradicional de la seguridad. La aproximación clásica o tradicional en los estudios de seguridad, que circunscribe la seguridad al uso del instrumento militar, se ve confrontada por gobiernos que identifican amenazas que no contemplan respuestas militares, como se afirmó más arriba. Sin embargo, la presencia de estas nuevas amenazas no ha traído aparejada una reducción de las capacidades de defensa convencional de los Estados⁹, ni la cancelación del sector militar en las definiciones políticas de los Estados, como se señaló previamente.

Finalmente, el progresivo desplazamiento de la agenda de seguridad internacional hacia problemas originados por

actores no estatales y de carácter transnacional plantea desafíos a las instituciones a cargo de la defensa nacional, que debido a su misión principal y en muchos casos legal-constitucional están definidas y creadas para la seguridad exterior y la defensa del territorio y la soberanía. Este reto puede tener connotaciones políticas, legales, educativas, operacionales y presupuestarias. En el entendido de que las fuerzas armadas participan en la provisión de un bien público intangible- la seguridad- que es valorado principalmente cuando existe una amenaza percibida y real (Jobim, 2011), su participación en tareas que exceden las funciones tradicionales probablemente será más demandada a mediano y largo plazos.

BIBLIOGRAFÍA

- AUSTRALIA. (2013). *Strong and secure: a strategy for Australia's Security*. Australian Government, Department of the Prime Minister and Cabinet.
- BANCO MUNDIAL (2011). *Informe sobre el desarrollo mundial: Conflicto, seguridad y desarrollo*. Washington, D.Cc: Banco Mundial.
- BAYLIS, John, James WIRTZ y Colin GRAY (2010). *Strategy in the Contemporary World*. Oxford, Oxford University Press.
- BERENSKOETTER, Felix. (2005). «Mapping the Mind Gap: A Comparison of US and European Security Strategies». *Security Dialogue* 36 (1): 71- 92.
- BRAND REPORT (1980). *Report of the independent Commission on International Development Issues, North- South Program for Survival*: Londres.
- BRASIL. (2008), *Estrategia Nacional de Defesa: Paz y seguridad para Brasil*. Ministerio de Defensa: www.defesa.gov.br

⁹ Walt sostenía que el hecho de que los arsenales y capacidades militares tradicionales no hayan sido desmantelados una vez desaparecida la amenaza de confrontación nuclear asociada a la Unión Soviética (Walt, 1991).

- BUZAN, Barry (1991), «New patterns of global security in the twenty- first century». *International Affairs* 67 (3): 431- 451.
- BUZAN, Barry (1997), «Rethinking security after the Cold War». *Cooperation and Conflict* 32 (1): 5- 28.
- BUZAN, Barry, Ole WÆVER y Jaap DE WILDE, Jaap (1998), *Security: A new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner.
- BUZAN, Barry Y Lene HANSEN (2009), *The evolution of international security studies*. Cambridge, Cambridge University Press.
- CANADA (2004), *Securing an open society: Canada's National Security Policy*: Gobierno de Canadá.
- CAUDLE, Sharon (2009), «National Security Strategies: security from what, for whom and by what means». *Journal of Homeland Security and Emergency Management* 6 (1): 2- 31.
- CAUDLE, Sharon y Stephan SPIEGELEIRE (2010),. «A new generations of national security strategies: early findings from the Netherlands and the United Kindgom». *Journal of Homeland Security and Emergency Management* 7 (1): 1- 22.
- CHILE (2012), *Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa*. Consulta del Presidente de la República al Honorable Senado: agosto. Presidencia de la República.
- COLLINS, Alan (2010), *Contemporary Security Studies*. Oxford, Oxford University Press.
- De Hass, Marcel (2007). «From defence doctrine to national security strategy: the case of the Netherlands». *Strategic Review for Southern Africa* 29 (2).
- DEMOS Report (2007), The case for a national security strategy. Disponible en: http://demos.co.uk/files/Demos_report_the_case_for_a_national_security_strategy.pdf
- DI CAMILLO, Federica y Lucía MARTA (2009). «National Security Strategies: the Italian case». Working Paper 39. Real Instituto Elcano: España.
- DUNN, Myriam y Víctor MAUER (2012), *The Routledge Handbook of Security Studies*: Routledge.
- EDWARDS, Charlie (2008), «Spain in the 21st Century: the case for a National Security Strategy». ARI 91, Real Instituto Elcano.
- ESPAÑA (2011),. *Estrategia española de Seguridad: una responsabilidad de todos*. Gobierno de España: Disponible en <http://www.lamoncloa.gob.es>
- ESPAÑA (2013), *Estrategia de Seguridad Nacional: un proyecto compartido*. Gobierno de España, Presidencia de Gobierno.
- ESTADOS UNIDOS (2010), *National Security Strategy*. http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf
- FINEL, Bernard (1999), «New thinking about security: Analytical pitfalls and applications to the Americas». Preparado para la Organización de Estados Americanos (OEA) «Forum on the future of international security in the Hemisphere, 19 al 20 de abril, Washington DC.»
- FRANCIA (2008),. *The French White Paper on Defense and National Security*. <http://merln.ndu.edu/whitepapers/Netherlands-2007-2008.pdf>
- FRANCIA (2013), *White Paper: Defence and National Security. Twelve Key Points*. Disponible en: www.defense.gouv.fr/content/.../file/LB-fiche%2012%20pts-UK.pdf
- GRAN BRETAÑA (2010), *A strong Britain in an age of uncertainty: National Security Strategy*: <http://www.official-documents.gov.uk/>
- GREGORY, Frank (2008), «The UKs first national security strategy: a critical and selective evaluation». ARI 74, Real Instituto Elcano.
- HOLANDA (2007), *National Security Strategy and Work Programme 2007- 2008*. <http://merln.ndu.edu/whitepapers/Netherlands-2007-2008.pdf>
- JOBIM, Nelson. (2011). *Brazil and the world: Opportunities, ambitions and choices*. Discurso pronunciado en Chatham House asociación con CEBRI, Rio de Janeiro, Brasil, 7 de abril. www.chathamhouse.org/publications/.../109671.

- ICCISS (2001),. *The responsibility to protect*. International Development Research Center: Ottawa.
- KANE, Thomas y David LONSDALE (2012), *Understanding contemporary strategy*. Routledge.
- KRAUSE, Keith y Michael WILLIAMS (1996),. «Broadening the agenda of security studies: politics and methods». *Mershon International Studies Review* 40 (2): 229- 254.
- LABORIE, Mario (2013), «Las estrategias de seguridad nacional de Francia y España: un análisis comparado». Documento de Análisis 42, Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- LAYTON, Peter (2012), «An Australian National Security Strategy: competing conceptual approaches». *Security Challenges* 8 (3): 102- 120.
- OEA (2003). *Declaración de Seguridad de las Américas*. Conferencia Especial de Seguridad, Ciudad de México, México: 27- 28 de octubre.
- ONU (2005), *Un mundo más seguro: nuestra responsabilidad compartida* (2005). Reporte del Panel de alto nivel sobre amenazas, desafíos y cambio. Quincuagésimo noveno período de sesiones, Asamblea General, 2 de diciembre. www.un.org/spanish/secureworld/report_sp.pdf
- PNUD (1994), *Informe sobre el desarrollo humano*. Fondo de Cultura Económica, México DF.
- REAL INSTITUTO ELCANO (2011), «Propuesta para la implantación de una Estrategia de seguridad nacional en España». Documento de Trabajo 19. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt19-2011
- SARKESIAN, Sam; John WILLIAMS y Stephen CIMBALA (2008), *US National Security: Policymakers, Processes & Politics*. Lynne Rienner.
- SNYDER, Craig (2012), *Contemporary security and strategy*. Palgrave Macmillan.
- SOTOMAYOR, Arturo (2007), «La seguridad internacional: vino viejo en botellas nuevas». *Revista de Ciencia Política* 27 (2): 67- 88.
- SPILLER, Pablo, Ernesto STEIN, y Mariano TOMMASI (2008), «Political institutions, policymaking and policy: an introduction». En: Stein, E; Tommasi, M (eds.) *Policymaking in Latin American: How politics shapes policies*. Inter-American Development Bank y David Rockefeller Center: Washington DC: 2- 28.
- STRATEGIC STUDIES INSTITUTE (SSI). 2013. *How States craft National Security Strategies Documents*. US. Army War College <http://www.StrategicStudiesInstitute.army.mil/>
- TANNER, Fred; Nayef AL-RODHAN y Sunjai CHANDIRAMANI (2009), *Security strategies today: trends and perspectives*. Geneva Centre for Security Policy (GCSP).
- UNGERER. Carl (2011), «The case for a National Security Strategy». Policy Analysis 84. Australian Strategic Policy Institute.
- WALT, Stephen (1991), «The renaissance of security studies». *International Studies Quarterly* 35 (2): 211- 239.
- WIRTZ, James (2010), «A new agenda for security and strategy». En Baylis, J; J. Wirtz y C.Gray (eds.); *Strategy in the Contemporary World*: Oxford University Press: 335- 353.
- WORLD ECONOMIC FORUM. 2013. *Global Risks 2013*, Eighth Edition.