

Reflexiones sobre el ejercicio de elaboración de estrategias de seguridad*

Reflections About the Exercise of Security Strategies Elaboration

Pablo Rivas Pardo**
CACEIM

Daniela Sepúlveda Soto***
Subsecretaría de Defensa

Resumen: Este artículo expone algunas reflexiones teóricas y fenomenológicas en relación con los documentos del tipo "Estrategia de Seguridad". El objetivo es dar criterios metodológicos para el ejercicio de elaboración de estos documentos. Si bien en el 2012 el gobierno de Chile difundió una Estrategia de Seguridad que no terminó por oficializarse, este documento no busca concentrarse en la experiencia nacional, sino que busca identificar aquellos criterios generales que deberían ser considerados en un documento que pretenda configurarse como "Estrategia de Seguridad". En consecuencia, se organizó este artículo bajo el formato "pregunta y respuesta", apoyado de aportes teóricos y hechos en materia de seguridad, para así concluir con cuatro criterios metodológicos que permitirán elaborar un documento con las características señaladas.

Palabras claves: Estrategia de Seguridad – Seguridad – Securitización – Agenda de seguridad

Abstract: This article shows some theoretical and phenomenological reflections in relation with documents of the kind "Security Strategy". The goal of this is to give basic methodological criteria for the exercise of elaboration of these documents. While in 2012 the Chilean government did a security strategy that finally wasn't published, this document does not seek to focus on national experience. However seeks to identify those general criteria that should be considered in a document like a "Security Strategy". Therefore, this article is organized in the format "question and answer", supported with theoretical and facts security contributions, concluding with four methodological criteria that will be necessary for a document such as the aforementioned features.

Key words: Security strategy – Security – Securitization – Security agenda

Fecha de recepción: 17 de abril de 2015

Fecha de aceptación y versión final: 22 de junio de 2015

* Este artículo se enmarca en la investigación "Estrategias de Seguridad: elaboración de una matriz aplicable al caso chileno, a partir de la experiencia de la Unión Europea", financiado por concurso público por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, código 201421. Investigador responsable: Pablo Rivas.

** Pablo Rivas Pardo es Cientista Político y Licenciado en Ciencia Política de la Universidad Diego Portales. Actualmente se desempeña como Asesor en el Consejo Académico Consultivo de Estudios e Investigaciones Militares del Ejército de Chile, CACEIM. Email: p.rivas.pardo@gmail.com

*** Daniela Sepúlveda Soto es Cientista Político y Licenciada en Ciencia Política de la Universidad Diego Portales (UDP). Magíster en Pensamiento Político Contemporáneo (UDP). Diplomado en Estudios de Seguridad y Defensa (ANEPE). Email: daniela.sepulvedas@mail.udp.cl

Introducción

Es evidente que, desde el fin de la Guerra Fría, los estudios de seguridad y defensa han sufrido drásticos cambios como consecuencia de las transformaciones propias de la realidad internacional. En este contexto, tanto los organismos multilaterales como los Estados han sofisticado sus políticas de seguridad. Un ejemplo de esto son las publicaciones de Estrategias de Seguridad, las que han tenido una gran proliferación en los últimos años.

En este escenario, se desprende la inquietud académica de analizar los documentos del tipo Estrategia de Seguridad. Para este artículo se hacen reflexiones teóricas y fenomenológicas acerca de estos documentos con la intención de hacer una propuesta metodológica para la elaboración de los mismos.

Los nuevos enfoques de Seguridad que nacieron en la década del noventa fueron muy conscientes de las transformaciones internacionales que comandaron las nuevas agendas y constituyen nuestra principal tarima para entender qué mueve a los Estados a generar Estrategias de Seguridad. Consideramos que para entender estas motivaciones es fundamental entender los procesos de la securitización. A grandes términos, la securitización constituye la dominación de la agenda de seguridad sobre otras agendas: seguridad nacional, seguridad ciudadana, seguridad humana, seguridad cooperativa, seguridad alimentaria o, incluso, seguridad democrática.²

150

De esto último se desprenden antecedentes teóricos que nos permiten responder a una pregunta básica: ¿por qué los Estados necesitan hacer Estrategias de Seguridad? Ante esta interrogante, sin duda, uno de los principales desafíos radica en la base conceptual que alimentará los propósitos de estos documentos: Seguridad o Defensa.

El principal impacto del fin de la Guerra Fría fue que la seguridad adoptó una estructura altamente compleja, que trascendió y violentó ampliamente una de las bases de la seguridad internacional: el Estado como centralizador de la seguridad.² Con esto, la seguridad no solo se dejó de concebir como un mono-

-
- 1 Carolina Galindo, "De la seguridad nacional a la seguridad democrática: nuevos problemas, viejos esquemas", en *Estudios Sociales y Jurídicos*, n° 7, 2005. Bárcena, Martha, "La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, n° 59, 2000.
 - 2 John Baylis, "International and Global Security", en Baylis, John; Smith, Steve & Owens; Patricia, *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, Oxford: Oxford University Press, 2011. David Mutimer, "Beyond Strategy: Critical Thinking on the New Security Studies", en Snyder, Craig, *Contemporary Security and Strategy*, USA: Palgrave Macmillan, 2008.

polio de Estados convencionalmente constituidos, sino que también alteró la concepción de “el Estado como contenedor de seguridad”.³

En este contexto, la securitización se transforma en una escuela y agenda teórica fundamental para los nuevos estudios de seguridad internacional. La securitización se desarrolló al alero de la Escuela de Copenhague. Buzan, Weaver y Wilde⁴, tres de los principales intelectuales de la securitización, señalaron que en este proceso el Estado es un actor privilegiado, propendiendo a que las diversas agendas de seguridad se militaricen. Lo anterior, desde luego, no es abordado por estos intelectuales como una respuesta ideal. Es más, la “aplicación” de la securitización es una anomalía, una evidencia del fracaso de los sistemas políticos ante ciertos escenarios. Asimismo, según la Escuela de Copenhague la securitización exige la presencia de cuatro variables que, según se muestra a lo largo de este documento, están muy presentes en las delimitaciones prácticas y conceptuales que un Estado establece a la hora de realizar una Estrategia de Seguridad. Estas variables son: a) focalización de un interés que debe ser protegido (ciudadanía, territorio, democracia, soberanía, cooperación, etcétera); b) manifestación discursiva que evidencie la existencia de peligro o la amenaza del interés que debe ser protegido; c) un actor que lleve a cabo dicho acto (el Estado, en la mayoría de los casos), y d) una audiencia que legitime o rechace esta respuesta (población, ciudadanía, sistema político, poderes del Estado).⁵

En suma, para responder a la pregunta fundamental de este documento —¿por qué los Estados necesitan hacer Estrategias de Seguridad?—, proponemos una respuesta teórica, fenomenológica y metodológica, en donde se intentará evidenciar los desafíos generales que tiene un Estado para justificar y desarrollar sus respectivas Estrategias de Seguridad.

Reflexiones teóricas acerca de seguridad

¿Cuáles son los antecedentes teóricos de la agenda de seguridad actual?

Hacia finales de los años noventa, diversos teóricos plantearon la idea de una agenda de seguridad emergente que cambió las clásicas prioridades, orientada ahora a asuntos de seguridad humana (doméstico), de carácter interestatal (con-

3 Mutimer, op. cit.

4 Barry Buzan et al, *Security. A New Framework for Analysis*, USA: Lynne Rienner Publishers, 1998.

5 Alejandro, Alcalá, “Invasión norteamericana en Irak: la securitización del conflicto”, en *Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneo*, 2012.

diciones subregionales) e internacional (lo global).⁶ Es decir, hablamos de una perspectiva de seguridad que trasciende lo estrictamente militar y tiene mayor sintonía con los nuevos lineamientos que se generaron en torno a la “seguridad humana”.⁷ Lo anterior es atinente al escenario de reflexión actual, porque lo que se teorizaba en los años noventa tiene un importante valor en la conformación de publicaciones del tipo “Estrategias de Seguridad”, estas manifiestan una visión inclusiva de estas nuevas perspectivas.

De la mano con lo anterior, esta nueva manifestación invitó a reconceptualizar la seguridad. Un ejemplo de ello es lo propuesto por Finel⁸, quien planteó la existencia de “tradicionalistas” y “aperturistas” en el paradigma académico de la seguridad internacional. En el primero, el enfoque parte del conflicto militar, presentados como continuadores de la concepción de la Guerra Fría, donde el foco de control estaba en la amenaza del uso de la fuerza, el control de armas, la disuasión, sanciones económicas, la innovación militar ofensiva y defensiva, balance militar y proliferación nuclear. En cambio, los aperturistas creen que la seguridad en el mundo actual envuelve lo económico, lo medioambiental y los temas sociales. De la misma manera los aperturistas están divididos en actor-céntrico y tendencias-céntricos. Para los primeros, el tema se centra en la aparición de nuevos actores: terroristas, crimen transnacional, crimen organizado, transestatales, subnacionales, movimientos (étnico-religión) y *hackers*, en medio de una estructura organizacional descentralizada. Los segundos se centran en el crecimiento en la seguridad global, por ejemplo: la degradación medioambiental, escasez de recursos, baja capacidad de control económico, entre otros.

Bitencourt⁹ propone observar y abordar la seguridad “como un elemento continuo”. El autor hace una amplia crítica a la palabra “nuevo concepto de seguridad”, ya que la considera insuficiente. En sustitución al término, propone estudiar el concepto de seguridad bajo su curso original, aunque ampliado, resultante en una seguridad de carácter contemporánea. En definitiva, lo que el autor sugiere es estudiar la seguridad ampliando la que existe actualmente, lo

6 Francisco Rojas, “La seguridad internacional en las Américas”, en *Revista FASOC*, año 13, n° 4, 1998. Baylis, op. cit. Galindo, op. cit. Ole Weaver, “Securitization and Desecuritization”, En Lischutz, R. (ed.), *On Security*, New York: Columbia University Press, 1995.

7 PNUD, Informe mundial sobre desarrollo humano. Nuevas dimensiones de la seguridad humana, 1994. Disponible en: <http://indh.pnud.org.co>

8 Bernard Finel, “New Thinking About Security? Analytical Pitfalls and Applications to the Americas”, en Foro sobre Seguridad en el Hemisferio, organizado por la misión permanente de Chile ante la OEA, DC abril 19 y 20 de 1999.

9 Luis Bitencourt, “New Concepts of Security?”, en Foro sobre Seguridad en el Hemisferio, organizado por la misión permanente de Chile ante la OEA, DC abril 19 y 20 de 1999.

que permite incluir temas económicos, medioambientales, derechos humanos, crimen internacional y transnacional, actuación ante desastres naturales, la inestabilidad política y otras amenazas. No obstante, si estos elementos no resultan comunes para los países latinoamericanos, y además no logran formar un sistema coherente con el antiguo concepto, difícilmente se puede proponer un nuevo sistema interamericano de seguridad.

¿Cómo comprender la agenda de seguridad actual?

Lo recién expuesto es explicativo de la realidad actual en materia de seguridad, que guarda como hito clave los atentados terroristas del 2001.¹⁰ Con este evento se produjo la “apertura”, como lo dijo Bernard, sobre todo por la inclusión de agentes causantes de inseguridad.

Dicho atentado reconfiguró la agenda de seguridad, afirmando que en ella existían amenazas tradicionales y nuevas. Este cuadro de análisis en realidad no presentó ninguna novedad, pues estas amenazas ya existían en los años ochenta, o incluso antes en el caso del terrorismo. El verdadero cambio se produjo en el criterio o valores que se le asignaron a los temas de seguridad, que derivó en la inclusión de nuevos paradigmas.

Reafirmando esto, Baylis¹¹ señala que la actual concepción de seguridad internacional se configuró tras los atentados de 2001, donde el asunto contemporáneo de la seguridad se reforzó como un asunto de continuidad y cambio y, con eso, diferentes formas de pensar y abordar la seguridad se incorporaron al debate. Dicho hito, sumado a la globalización, van generando una dependencia basada en una economía globalizada sustentable. En los primeros años del siglo XXI, señala Baylis, hemos visto guerras tradicionales como la de Afganistán e Irak, junto con el peligro de la proliferación de armas nucleares, de la generación de movimientos terroristas armados globalizados, existencia y producción de armas químicas, nucleares y biológicas. Mientras por otro lado, lo que también es un problema de seguridad, se encuentra la escasez de agua, la falta de comida, el aumento de la necesidad de energía para la industria y la posible disputa por acceso y control de recursos. Elementos que, por cierto, tienen directa incidencia en la concepción global de seguridad humana.

10 Mutimer, op. cit. Gary Guertner, “Europeans Views of Preemption in US National Security Strategy”, en *Parameters*, Summer 2007. Sven Biscop, “The European Security Strategy: Implementing a Distinctive Approach to Security”, en *Sécurité & Stratégie*, n° 82, 2004. Félix Arteaga, La estrategia de seguridad de Estados Unidos de 2006, en Documentos de Trabajo, Área Seguridad y Defensa del Real Instituto Elcano, 2009.

11 Baylis, op. cit.

El problema se produce cuando tal conceptualización se lleva a la formulación de políticas públicas. Hirst¹² propone una manera de abordar estos temas, pero con la precaución de no securitizar lo que ocurre con la seguridad, mostrando que en el período posterior a la Guerra Fría se transitó de una agenda marcada por lo militar a una agenda marcada por lo medioambiental, la migración de personas y el tráfico de drogas. De esto último, menciona que se desprenden temas “novísimos” como el crimen organizado, la delincuencia y el terrorismo que, además, adquirieron un desarrollo transnacional facilitado por la globalización. Es así que al ampliar se puede caer en dos cosas: en la excesiva securitización de la agenda y, en segundo lugar, en la inclusión de las instituciones armadas a participar en este proceso, sin distinguir los cuerpos policiales de los militares.¹³

En el contexto de esta nueva agenda internacional, la OEA realizó en el 2003 la “Conferencia Especial sobre Seguridad”, que fue el resultado político de este cambio de prioridades en las agendas, y que a su vez entregó una actualización a la concepción de seguridad, considerando que el enfoque tradicional debía ampliarse al sumar nuevas amenazas. En lo medular, la declaración detalla nuevos elementos: terrorismo, pobreza extrema, desastres naturales, enfermedades, trata de personas, seguridad cibernética, transporte marítimo y armas de destrucción masiva.

154

¿Existe o es útil hablar de seguridad interna o externa en el siglo XXI?

No. Si bien la diferenciación existe, no es útil. En la producción académica latinoamericana existe un amplio desarrollo del concepto “seguridad”, donde se alude al uso de la seguridad interna, externa, internacional, ampliada, entre otros. Junto con ello, la cuestión de la seguridad se suele identificar con amenazas externas en contraposición de las internas. Esto se ve principalmente en los libros de Defensa de los países de América del Sur, tal y como ocurre con el caso de Argentina 2010, Perú 2005 y Paraguay 2013.

Sin embargo, esta distinción no es capaz de explicar la realidad actual. Ejemplo de ello es la existencia de amenazas transnacionales que rompen la lógica tradicional a la hora de concebir la seguridad de un Estado.¹⁴ Asimismo, al hacer definiciones únicamente contra “agentes creadores de inseguridad” se fija solamente la capacidad coercitiva de las instituciones armadas del Estado y no en sus potencialidades.

12 Mónica Hirst, “Los claroscuros de la seguridad regional en las Américas”, en Revista *NUSO*, n°185, 2003.

13 Stephano Guzzini, “Concepts of Politics in Securitization Studies”, en *Security Dialogue*, August, 2011. Bárcena, op. cit.

14 Joseph Tulchin, “Creando una comunidad de seguridad en el hemisferio”, en Revista *NUSO*, n°198, 2005.

Reflexiones fenomenológicas de Estrategias de Seguridad

¿Qué es una Estrategia de Seguridad?

Para definir qué es una Estrategia de Seguridad conviene reparar en su principal vocación: estos documentos buscan explicar cómo la seguridad de un país se concibe en el mundo y, en consecuencia, cuáles son sus principales desafíos ante él.¹⁵ Como quedó de manifiesto en líneas precedentes, existe un nutrido contexto, temas y propósitos que dan forma a una Estrategia de Seguridad, lo que complica el ejercicio de determinar tendencias generales.

Al igual con la experiencia, la literatura especializada tampoco facilita la tarea de definir qué es una Estrategia de Seguridad. Es más, la teoría evidencia las dificultades recurrentes a la hora de elaborar estos documentos, como la temporalidad a la que estarían sujetos.¹⁶ En consecuencia, si una Estrategia de Seguridad busca establecer los factores y condiciones que la afectan —sus intereses, directrices y objetivos—, se tornaría imprescindible demarcar sus alcances a un tiempo determinado.¹⁷ En suma, es posible sostener que una Estrategia de Seguridad es un documento oficial de un Estado, el que sirve para definir acciones de un gobierno por medio de sus reparticiones, con el objetivo de hacer frente a las amenazas que afecten su seguridad.

Se destaca como antecedente remoto de las actuales Estrategias de Seguridad, la publicación de Estados Unidos¹⁸ de su primera “National Security Strategy” en 1987, esta tuvo su última versión el 2015. Luego, en los años noventa le siguieron las publicaciones de los *Libros Blancos de Defensa*, siendo Chile, Brasil y Sudáfrica países pioneros al publicar los suyos en 1997. Se mencionan estos antecedentes debido a que, en su mayoría, se trata de documentos que refieren a la seguridad, aun cuando son originados por los Ministerios de Defensa.

Actualmente varios países han publicado Estrategias de Seguridad o difundido actualizaciones, como Albania, Estonia, Lituania, Austria, Suiza, Polonia, Rusia, Sierra Leona y Brasil. Así también hay países que publican conjuntamente Estrategias de Seguridad y de Defensa, como lo demuestra el caso de Colombia y Francia, que van en la misma línea de los *Libros Blancos de Defensa*, pero con

15 Galindo, op. cit. Guertner, op. cit.

16 Fernando Thauby, “Estrategia de seguridad nacional, política de defensa, política militar”, en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, n° 1, año 16, 2001.

17 Pablo Rivas, “Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa de Chile: Sistematización de sus críticas y alcances”, en *Revista Estudios de Seguridad y Defensa*, n° 4, 2014.

18 United States, “The National Security Strategy Report”, en National Security Strategy Archive. Disponible en: <http://nssarchive.us/>.

la intención de abarcar la seguridad de un país globalmente, transitando del ámbito de la defensa al de la seguridad (y viceversa).

¿Las Estrategias de Seguridad son una política de Estado?

No. Consideramos que una política de Estado no existe. Estamos conscientes que esta afirmación atenta contra conceptualizaciones ya instaladas en la literatura acerca de seguridad, defensa e, incluso, administración y gestión pública. No obstante, vale la pena detenerse en lo siguiente: los Estados tienen principios y no hacen políticas, estas últimas las hacen los gobiernos. En general, se focaliza a la defensa y a las relaciones exteriores como políticas sujetas a continuidad. Sin embargo, la experiencia nos indica que las políticas son particularmente vulnerables a dos eventos: cambios de gobiernos y cambio de la realidad de seguridad de un país.

Sobre el primero, tomando el caso de Estados Unidos como ejemplo, se observa que este país ha emitido 16 documentos respecto de este tema, entre Estrategias y actualizaciones. Lo anterior es evidencia de que las proyecciones y entendimientos en materia de seguridad han cruzado cambios de Presidentes, de coaliciones gobernantes, el fin de la Guerra Fría, la post-Guerra Fría, los atentados del 2001 y la instalación de una nueva agenda de seguridad del siglo XXI. Con todo lo anterior ¿podría afirmarse que debe cumplirse la continuidad propia de la denominada “política de Estado”? Imposible. Misma evidencia se puede encontrar en Europa o Latinoamérica. En este plano, es preciso superar el estricto y poco dinámico estadio de “política de Estado” basada en la continuidad inviolable. Una política pública de seguridad no pierde legitimidad o gobernabilidad si está sujeta a cambios abruptos. Todo lo contrario, la fortalece.

¿Son homogéneas las Estrategias de Seguridad?

No, no son homogéneas. La respuesta es simple. Cada país se inserta en una región o subregión que tiene amenazas y desafíos propios del entorno, a lo que se suma la realidad particular, debido a su situación vecinal-fronteriza y la propia historia política del país. En consecuencia, se considera a las Estrategias de Seguridad como el resultado o reacción de un contexto internacional altamente dinámico, razón por la que es difícil evidenciar homogeneidad en sus resultados. El ejemplo paradigmático de aquello son, nuevamente, los atentados de 2001 en Estados Unidos: ahora que la principal potencia mundial vio vulnerada su seguridad —en su propio territorio—, fue posible observar una reacción en cadena a nivel internacional, que se tradujo en la multiplicación de Estrategias de

Seguridad y/o Defensa, aun cuando muchos de ellos ya contaban con Doctrinas de Seguridad recientes.¹⁹

Evidentemente, los atentados significaron una nueva concepción del entorno internacional, con riesgos y amenazas reforzadas, que tornaron obsoleto todo esfuerzo anterior por abordar la seguridad y defensa de los Estados.²⁰ Para los analistas y estudiosos de “lo internacional” esto significó la reunión de nuevos insumos teóricos, alimentados por políticas o documentos oficiales.

En consecuencia, si bien las Estrategias tienen un origen común, su contenido varía de acuerdo con la realidad nacional de cada país y su proyección estratégica al exterior. Junto con ello, es natural observar que uno de los principales desafíos de estos documentos es delimitar su foco de atención: ¿nos preocupamos de la seguridad, de la defensa o de ambos? La respuesta no es asunto simple, pues la elección puede desbordar y culminar en productos absolutamente diferentes entre sí, aun cuando sea la misma institución la que los emane. Como siempre, para situar correctamente el foco de una estrategia —seguridad, defensa o ambos— conviene reparar en las variaciones conceptuales heredadas del fin de la Guerra Fría, fuente invaluable de discusiones teóricas, prácticas y gubernamentales.

Ya sabemos que el fin de este período significó que la seguridad se volcara hacia una estructura compleja, que trascendió el interés tradicional de los ciudadanos insertos en un Estado.²¹ Mutimer²² señala, por ejemplo, que la seguridad solo se abordaba en el marco de Estados convencionalmente constituidos, independiente de sus regímenes de gobierno. Asimismo, el poder militar (poder duro) de terceros Estados eran leídos como una constante amenaza, dificultando las opciones para incurrir en proyectos de cooperación en el sector defensa. Y si se llegaba a resolver alianzas de cooperación, estas eran producto de la necesidad de tener al enemigo cerca y no por real interés en la cooperación y acercamiento en sí. Este contexto alimentó los esfuerzos de los países para construir “imperios militares”. Como señalamos con antelación, Mutimer denominó a esto como al “Estado contenedor de seguridad”. Esta concepción restringida de la seguridad y defensa fue superada, en parte, por los estudios estratégicos, estos permitieron el auge de nuevos enfoques en la década del noventa.²³

Ya hacia el presente siglo la tendencia mutó y el proceso de disminución de tensiones comenzó a llenar las agendas de seguridad y defensa entre los Estados. Esto no

19 Galindo, op. cit.

20 Biscop, op. cit. Guertner, op. cit.

21 Baylis, op. cit. Helga Hafterdorn, “The Security Puzzle Theory-Building and Discipline Building in International Security”, en *International Studies Quarterly*, n°35, 1991.

22 Mutimer, op. cit.

23 Rivas, op. cit.

quiere decir que la tensión y escenarios ambiguos se eliminaran, sino más bien refiere a que la superación de la confrontación bipolar dio paso a un efecto de cooperación en la seguridad —o seguridad cooperativa— que afectó directamente al clásico dilema de seguridad entre los Estados.²⁴ Esto contribuyó a un nuevo desplazamiento de la agenda de seguridad internacional²⁵, dirigido hacia un modelo que amplió sus herramientas de debate hacia amenazas transnacionales.²⁶

Ideas finales: reflexiones metodológicas para la elaboración de una Estrategia de Seguridad

Consideramos que un criterio metodológico significativo a la hora de elaborar un documento del tipo “Estrategia de Seguridad” es que este tenga sintonía con el estado del arte sobre seguridad internacional. Lo anterior permitirá comprender cómo se describe la seguridad en función de dos variables: las amenazas que la afectan y el recurso/bien que se está protegiendo.

En consecuencia, las amenazas deben definirse según su propia naturaleza, evitando la dicotomía interna-externa, ya que, como vimos, la realidad demuestra que son transnacionales. Esto significa, de inmediato, que el trabajo contra ellas debe responder a un esfuerzo complejo, sofisticado y claramente expresado en las Estrategias. En relación con el recurso/bien que se intenta proteger, es preciso identificar su permutabilidad. Vale decir: en función a cómo se considere la seguridad se podrá proteger al Estado y las personas.

Un segundo criterio metodológico tiene que ver con la definición propia de las Estrategias a diseñar. Es decir, definir si se elaborará un documento de seguridad, defensa o ambos. Esto es clave, porque permitirá asignar un justo rol a la defensa y, de paso, a las Fuerzas Armadas. Evidentemente, este ejercicio no implica un proceso de militarización de la seguridad ni securitización de la vida pública. Tan solo define fronteras y esfuerzos de gobierno.

En tercer lugar, consideramos que aplicar un criterio temporal al documento facilitará proyectar sus alcances técnicos, institucionales, sociales y estratégicos. Desde luego, no es lo mismo generar una Estrategia a cuatro años plazo (como suele ser el caso de Estados Unidos), comparado a elaborar una Estrategia para los próximos vein-

24 Baylis, op. cit.

25 Andrés Dockendorff; Tomás Duval, “Una mirada a la seguridad internacional a la luz de las Estrategias de Seguridad Internacional”, en *Revista de Estudios Internacionales*, n° 177, 2013.

26 Rivas, op. cit.

te años (como el caso de algunos países europeos y latinoamericanos). Consideramos que no existen proyecciones temporales perfectas. No es importante si el documento se extenderá a cuatro o veinte años. Lo verdaderamente importante, y que de paso certificará la trascendencia y utilidad del documento, es que los objetivos y respuestas trazadas guarden coherencia con su temporalidad.

Por último, aun cuando estemos presentes ante documentos de seguridad, defensa o seguridad-defensa, es importante generar instancias integrales de participación que no se agoten en organismos e instituciones directamente vinculadas. ¿Cómo es posible hablar de seguridad ampliada, seguridad humana o amenazas transnacionales sin incorporar al debate al Congreso, a los Ministerios de Seguridad e Interior o a organizaciones de derechos humanos?, ¿qué legitimidad puede tener una Estrategia que aborda el medio ambiente como elemento de riesgo, sin incorporar a la comunidad científica? ¿O cómo pretender elaborar una Estrategia de Seguridad que repare en el manejo de desastres naturales sin incluir en la discusión a las agencias gubernamentales de emergencias? En fin, podríamos multiplicar estas interrogantes hasta reforzar su real objetivo: las Estrategias de Seguridad deben responder a esfuerzos integrales, inclusivos y plenamente deliberativos. En este sentido, tener presente los límites que propone la securitización se presenta como factor útil para decidir qué límites de seguridad tendrá un documento del tipo “Estrategia”.

En definitiva, consideramos que estos simples cuatro elementos facilitarán no solo la producción de documentos del tipo “Estrategias de Seguridad”, sino que facilitarán la recepción del producto ante diversas comunidades: civil, política, legislativa, deliberativa, entre otras. Las Estrategias de Seguridad no deben comprenderse como documentos de imposición, sino que como documentos que reparen en el impacto que tendrán sobre los ciudadanos. Este proceso es una responsabilidad compartida.

Bibliografía

- Alcalá, Alejandro, “Invasión norteamericana en Irak: la securitización del conflicto”, en *Grupo de Estudios Internacionales contemporáneo*, 2012.
- Arteaga, Félix, *La estrategia de seguridad de Estados Unidos de 2006*, en Documentos de Trabajo, Área Seguridad y Defensa del Real Instituto Elcano, 2009.
- Bárcena, Martha, “La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, n°59, 2000.
- Baylis, John, “International and Global Security”, en Baylis, John; Smith, Steve & Owens, Patricia, *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, Oxford: Oxford University Press, 2011.

- Biscop, Sven, "The European Security Strategy: Implementing a Distinctive Approach to Security", en *Sécurité & Stratégie*, n° 82, 2004.
- Bitencourt, Luis, "New Concepts of Security?", en Foro sobre Seguridad en el Hemisferio, organizado por la misión permanente de Chile ante la OEA, DC abril 19 y 20 de 1999.
- Buzan, Barry et al, *Security: A New Framework for Analysis*, USA: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- Dockendorff, Andrés; Duval, Tomás, "Una mirada a la seguridad internacional a la luz de las Estrategias de Seguridad Internacional", en *Revista de Estudios Internacionales*, n° 177, 2013.
- Finel, Bernard, "New Thinking About Security? Analytical Pitfalls and Applications to the Americas", en Foro sobre Seguridad en el Hemisferio, organizado por la misión permanente de Chile ante la OEA, DC abril 19 y 20 de 1999.
- Galindo, Carolina, "De la seguridad nacional a la seguridad democrática: nuevos problemas, viejos esquemas", en *Estudios Sociales y Jurídicos*, n° 7, 2005.
- Graeger, Nina, "Environmental Security?", en *Journal of Peace Research*, vol. 33, n° 1, 1996.
- Guertner, Gary, "Europeans Views of Preemption in US National Security Strategy", en *Parameters*, Summer 2007.
- Guzzini, Stephano, "Concepts of Politics in Securization Studies", en *Security Dialogue*, August, 2011.
- Hafterdorn, Helga, "The Security Puzzle Theory-Building and Discipline Building in International Security", en *International Studies Quarterly*, n° 35, 1991.
- Hirst, Mónica, "Los claroscuros de la seguridad regional en las Américas", en *Revista NUSO*, n° 185, 2003.
- Mutimer, David, "Beyond Strategy: Critical Thinking on the New Security Studies", en Snyder, Craig, *Contemporary Security and Strategy*, USA: Palgrave Macmillan, 2008.
- PNUD, Informe mundial sobre desarrollo humano. Nuevas dimensiones de la seguridad humana de 1994, Disponible en: <http://indh.pnud.org.co>
- Rivas, Pablo, "Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa de Chile: Sistematización de sus críticas y alcances", en *Revista Estudios de Seguridad y Defensa*, n° 4, 2014.
- Rojas, Francisco, "La seguridad internacional en las Américas", En *Revista FASOC*, año 13, n° 4, 1998.
- Thauby, Fernando, "Estrategia de Seguridad Nacional, política de defensa, política militar", en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, n° 1, año 16, 2001.
- Tulchin, Joseph, "Creando una comunidad de seguridad en el Hemisferio", en *Revista NUSO*, n° 198, 2005.
- Weaver, Ole, "Securitization and Desecuritization", en Lischutz, R. (ed.), *On Security*, New York: Columbia University Press, 1995.