

## CAPÍTULO 2

# Vinculación de las nociones de Seguridad y Defensa con las de amenaza y riesgo

*Sebastián Briones Razeto\**

### ***Introducción***

El concepto de amenaza es uno de los más relevantes en todo el ámbito de la Seguridad y la Defensa<sup>1</sup>. Pero como todo concepto importante se ha vuelto polisémico y sensible a múltiples interpretaciones. Esto genera un problema, toda vez que conceptos amplios impiden la discusión acabada, ya que los fundamentos respecto de lo que se está estudiando son imprecisos. Si bien arquetípicamente es fácil concebir la concentración de tropas de un país vecino con el que se tienen relaciones de rivalidad como una amenaza, es más difícil generar consensos concernientes a otros fenómenos. ¿Es el aumento de aranceles de un país destinatario de nuestras exportaciones una amenaza? ¿Son las acciones de grupos no estatales una amenaza, por ejemplo las acciones de compañías transnacionales, grupos criminales o una ONG? ¿Importa la intencionalidad a la hora de definir una amenaza, o más bien en ausencia de un componente volitivo estamos en presencia de un riesgo?

De ahí la necesidad de explorar sus significados. Esto no con la intención de relativizar los términos, sino para precisar las diferentes formas de entenderlos. Con ello pretendemos en general responder a las preguntas ¿Qué significa una amenaza? y ¿Qué significa un riesgo? Pero más precisamente, debido a que esos conceptos contienen definiciones, pretendemos responder a las preguntas ¿Qué variantes importantes podemos encontrar en el

\* Licenciado y Magíster en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctor © en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. sbriones@uc.cl

<sup>1</sup> Para una discusión acerca del concepto de Seguridad, ver capítulo 1 en el presente volumen.

concepto de amenaza? y ¿Qué variantes importantes podemos encontrar en el concepto de riesgo? Esto implica ahondar en las fuentes de esos diversos significados, ya sea el marco conceptual de donde emanan, los fenómenos empíricos a los que se anclan o los períodos y circunstancias particulares donde se produjo el estiramiento conceptual.

Para ello procederemos de la siguiente forma. En un primer lugar se pretende indagar en algunos términos alternos para referirse al fenómeno. Luego se aborda la noción de la seguridad ampliada y la terminología usada para hablar de “nuevas” y “viejas” amenazas. En tercer lugar se sugieren algunas aproximaciones adicionales al concepto de la seguridad desde la segmentación en sectores. En cuarto término se ofrece una aproximación desde las tipologías de conflicto armado. Finalmente se concluye con una mirada global a estas aproximaciones.

En ese recorrido conceptual iremos ofreciendo diferentes definiciones de riesgo y amenaza, vinculadas a esos múltiples significados de los que se ha ido cargando a los términos. También presentaremos ejemplos concretos de su uso en el contexto en que se lo aplicó y algunos esquemas que grafiquen su relación con otros conceptos.

### ***Amenazas, riesgos y otros términos afines y alternos***

Un primer elemento relevante a entender es que amenaza es un concepto consustancial a la seguridad. Así como la salud es definida como la ausencia de enfermedades, seguridad “It is the condition of feeling or being safe from threats”<sup>2</sup>. Aquí podemos señalar una primera distinción que se hace entre riesgo y amenaza, que se destaca como central en el mundo hispanohablante, ya que el primer término no tendría un componente volitivo, el segundo sí. Las amenazas son fuentes de inseguridad donde *alguien* intenta hacer o producir un daño de manera más o menos deliberada y consciente (fuerza armada extranjera, un grupo guerrillero, una banda criminal); mientras los riesgos en general se refieren a que *algo* puede causarnos daño (un desastre natural como un terremoto, o los efectos no deliberados de un cambio social, como la conflictividad social producto de choques culturales por la llegada de inmigrantes).

<sup>2</sup> Ken Booth “Global Security”, en: Mary Kaldor e Iavor Rangelov, *The Handbook of Security Policy* (Wiley Blackwell, 2014), p. 12.

Sin embargo, es necesario indagar en ambos conceptos para capturar su complejidad y diversidad. Así, una primera definición operacional de amenaza podría ser entonces:

*Definición N° 1: Todo acto deliberado, real o potencial, orientado a causar daño a un bien o valor importante.*

Riesgo en cambio podría ser definido como:

*Definición N° 2: La posibilidad de que un evento no deliberado produzca daño a un bien o valor importante.*

Sin embargo, llama la atención que la diferencia entre ambos no parece tan sustancial en el idioma inglés: Si bien es posible hablar de *menace* y *risk* el concepto más usado es el de *threat*, que usualmente engloba a ambos, tanto riesgos como amenazas. Esto no quiere decir que el componente volitivo que a menudo se usa para diferenciar una amenaza (que posee una intencionalidad) de un riesgo (que carece de ella) no tenga importancia en el mundo anglosajón. Esto más bien parece referir a la idea de que la discusión no es tan fructífera: lo que importa es identificar las fuentes de inseguridad. El carácter de esa fuente es más importante a la hora de las respuestas que de los diagnósticos. Y a final de cuentas fenómenos como los efectos de bandas criminales son relevantes al margen que se pueda determinar que su actuación es facilitada o hasta apoyada por otros gobiernos. Por supuesto la precisión ayuda pero si la discusión va a empantanarse en descubrir la intencionalidad, entonces se podría sostener que es más práctico abandonar la distinción por completo. Así, adoptaremos en una segunda instancia “amenaza” en el sentido de abarcar tanto las fuentes de inseguridad que poseen como aquellas que no poseen intencionalidad.

Una definición útil en la misma línea que Ullman ofrece: “una amenaza a la seguridad nacional es una acción o secuencia de eventos que (1) amenace drásticamente y en un periodo breve de tiempo con degradar la calidad de vida de los habitantes de un Estado, o (2) amenace significativamente con reducir el rango de opciones de política disponibles a los gobiernos de un Estado o de un privado, entidad no gubernamental (personas, grupos, corporaciones) dentro del Estado”<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> “(...) an action or sequence of events that (1) threatens drastically and over a relatively brief span of time to degrade the quality of life for the inhabitants of a state, or (2) threatens significantly to narrow the range of policy choices available to the government of a state

Podemos tomar en cuenta otra distinción importante, proveniente de Barry Buzan, que se da entre vulnerabilidad (*vulnerability*) y amenaza (*threat*)<sup>4</sup>. La idea es que mientras el primer concepto apunta a algo interno, como la debilidad para proteger las fronteras de un Estado, producto de una geografía difícil de defender o una capacidad muy limitada para organizar y formar FF.AA. poderosas, lo segundo apunta a algo externo como la existencia de enemigos cerca de las fronteras. El ser vulnerable sería el resultado de características internas como fronteras porosas o carente de defensas naturales; el ser amenazado dependería de la acción de un ente externo para afectar la propia seguridad. Es relevante hacer notar sin embargo que el trabajo de Buzan se enmarca dentro de la escuela de Copenhague y, por tal razón, es cercano en algunos aspectos al Realismo y, en otros, al Constructivismo.

En un esfuerzo más comprehensivo, trabajos más recientes han buscado no reducir la cantidad de conceptos, sino aumentarlos, combinando las distinciones anteriores. Ioan Deac y Răzvan Grigoraș<sup>5</sup> proponen un modelo de cuatro conceptos: Riesgos (*Risks*), Amenazas (*Threats*), Vulnerabilidades (*Vulnerabilities*) y Peligros (*Danger*). Riesgos serían una fuente de inseguridad de origen interno, producto de una acción deliberada: “risk means in fact the achievement of a choice, of a decision of action. This decision can have desirable (positive) consequences or non-desirable (negative) consequences”<sup>6</sup>. Amenazas serían una fuente de inseguridad de origen externo, producto de una acción deliberada: “represent the actions that the system/entity faces as a consequence of an external action aimed at it, with an obvious and deliberate intention to negatively affect its security”<sup>7</sup>. Vulnerabilidades son en cambio de origen interno, pero de origen no deliberado: “vulnerability is considered an external characteristic of security [...] Thus, vulnerability is a passive element (a “given” fact related to its geographical location, size of territory, population etc.)”<sup>8</sup>; “Vulnerability represents the inherent, but “inert”, characteristic, lacking intention, of a system to disorganize, a “given fact” that is intrinsic to any reality marked by “existence”<sup>9</sup>. Finalmente, los peligros de naturaleza externa y mayormente no deliberada representan:

or to private, nongovernmental entities (persons, groups, corporations) within the state”. Richard Ullman, “Redefining Security”, *International Security*, vol. 8, N° 1 (1983): p. 133.

<sup>4</sup> Barry Buzan, *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (European Consortium for Political Research Press, 2008), p. 104.

<sup>5</sup> Ioan Deac y Răzvan Grigoraș, “The Autopoietic Modelling of the National Security Strategy”, *Strategic Impact* (2014), N° 1.

<sup>6</sup> Deac y Grigoraș, *Ibid.*, p. 77.

<sup>7</sup> Deac y Grigoraș, *Ibid.*

<sup>8</sup> Deac y Grigoraș, *Ibid.*, p. 74.

<sup>9</sup> Deac y Grigoraș, *Ibid.*, p. 76.

“external elements that have certain nonintentional effects and consequences on systems/ entities, with a potential to negatively affect their state of security”<sup>10</sup>. A estos cuatro conceptos se agrega la idea de oportunidad (*opportunities*) como un elemento a explotar de todas las fuentes de inseguridad.

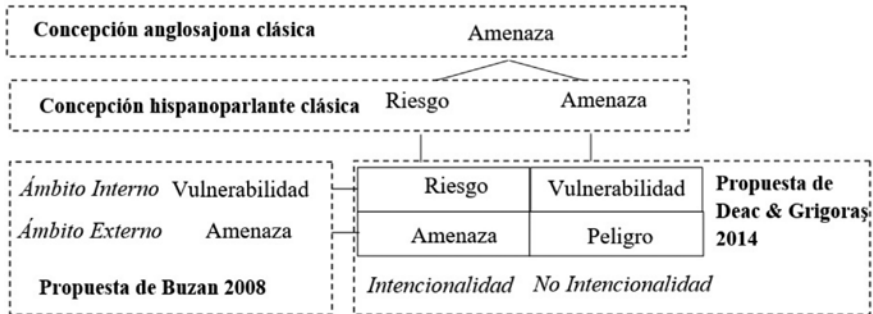
Cuadro N° 1  
El análisis RVAP-O

	Intencionalidad			No-Intencionalidad
Ambiente Interno	Riesgos	Oportunidades		Vulnerabilidades
Ambiente Externo	Amenazas			Peligros

Fuente: Traducción propia del original<sup>11</sup>.

Agregando, podemos resumir dichas diferenciaciones conceptuales discutidas hasta ahora en el Cuadro N° 2.

Cuadro N° 2  
Distintas distinciones de fuentes de inseguridad



Fuente: Elaboración propia.

Pero si dejamos de lado el componente volitivo, como ocurre en el idioma inglés se podrían aunar ambas definiciones en el concepto de amenaza:

<sup>10</sup> Deac y Grigoraş, *Ibíd.*, p. 77.

<sup>11</sup> Deac & Grigoraş, *Ibíd.*, p. 78.

*Definición N° 3: La posibilidad, real o potencial, intencionada o no, de que un evento dañe un bien o valor importante*

Otra distinción importante en cuanto al componente volitivo es que separa la intencionalidad del daño causado, frente a cuán directo es ese daño. Esta distinción es importante porque por una parte centrarse únicamente en los daños directos puede minimizar los efectos de una amenaza o riesgo; pero por otra el incorporar los efectos indirectos puede ser complejo de estimar y computar. El Cuadro N° 3 representa en alguna medida las diferencias. La distinción entre ambas dimensiones del daño fue introducida por Eck & Hultman<sup>12</sup>.

Cuadro N° 3  
Tipología de daño producido por riesgos y amenazas

		Intencionalidad del daño	
		Intencional	No intencional
Proximidad del daño	Directo	Destrucción en combate: ej. bajas en combate	Daño colateral: ej. bajas civiles en zona de combate
	Indirecto	Daño indirecto: ej. bajas por incendio resultante	Efectos colaterales: ej. Muerte de civiles por destrucción de infraestructura médica

Fuente: modificación a partir de Eck & Hultman 2007.

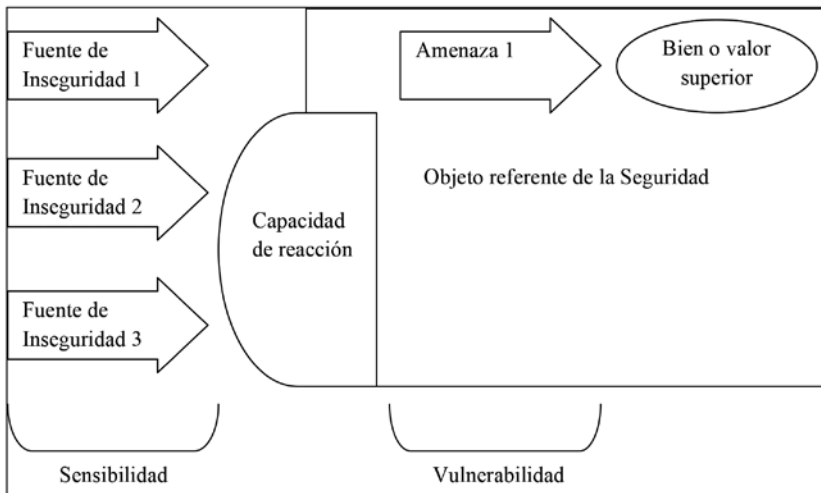
Hay una última distinción fundamental que es relevante mencionar: aquella entre vulnerabilidad y sensibilidad. Sensibilidad vendría a ser la interconexión con muchos factores fuera del control del Estado y, por tanto, una alta probabilidad de que lo que ocurra en el mundo afecte a un determinado país: el mundo contemporáneo ha creado mucha sensibilidad producto de la gran cantidad de intercambios comerciales, financieros, comunicacionales e ideológicos. Vulnerabilidad en cambio vendría a ser la probabilidad de que esa sensibilidad cause daño dentro del Estado. La diferencia entre ambas viene dada por el grado variable de distintos países para reaccionar frente a los cambios globales: un país que pueda sustituir fuentes de productos importados con tecnología o que pueda abrir nuevos mercados mediante negociación puede ser muy sensible, pero poco vulnerable. Esta distinción es

<sup>12</sup> Kristine Eck y Lisa Hultman, “One-Sided Violence Against Civilians in War: Insights from New Fatality Data”, *Journal of Peace Research*, N° 2 (2007), p. 235.

a menudo atribuida a Robert Keohane & Joseph Nye<sup>13</sup>, pero David Baldwin<sup>14</sup> aclara que dicha diferencia fue enunciada por primera vez por Kenneth Waltz<sup>15</sup>. Es necesario hacer notar que el énfasis en aspectos de la seguridad de los Estados posiblemente se deriva del hecho de que pertenecen a escuelas de Relaciones Internacionales generalmente consideradas como clásicas o estado-céntricas: el institucionalismo liberal y el realismo.

Dicho de otro modo, la vulnerabilidad es una función de la sensibilidad y de la capacidad de respuesta. Estados Unidos, por ejemplo, es altamente sensible en temas energéticos porque posee muchos proveedores de hidrocarburos, pero es poco vulnerable, porque puede compensar fácilmente un problema con el suministro proveniente de una fuente con los suministros provenientes de otras fuentes. Así, un objeto referente de seguridad puede tener mucha sensibilidad, pero solo aquella sensibilidad que es capaz de afectar un bien superior se constituye en vulnerabilidad.

Cuadro N° 4  
Relación entre sensibilidad y vulnerabilidad



Fuente: elaboración propia.

<sup>13</sup> Robert Keohane y Joseph S. Nye, "World Politics and the International Economic System", en: C. Fred Bergsten (ed.), *The Future of the International Economic Order: An Agenda for Research*, Lexington, Mass.: Lexington Books (1973), p. 124.

<sup>14</sup> David A. Baldwin, "Interdependence and power: a conceptual analysis", *International Organization*, vol. 34, N° 4 (1980), p. 475.

<sup>15</sup> Kenneth Waltz, "The Myth of Interdependence", en: Charles Kindleberger (ed.), *The International Corporation* (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1970), p. 210.

Esto permite otra posible definición, derivada de la número 3:

*Definición N° 4: La posibilidad, real o potencial, intencionada o no, de que un evento externo dañe un bien o valor importante, debido a la ausencia de medios de protección o mitigación.*

Esta última definición da por descontadas las amenazas o riesgos que han sido desactivados o superados, como por ejemplo los problemas derivados de la desnutrición por sequías o plagas en sociedades que poseen respuestas a ello.

### ***Transformando la agenda de seguridad***

Un debate de larga data en el ámbito de la Seguridad Internacional era si la Seguridad debía incorporar solamente los asuntos militares o debía extenderse a otras dimensiones o áreas<sup>16</sup>. El debate terminó inclinándose por la segunda alternativa, posiblemente influido por el fin de la Guerra Fría, y la emergencia de las entonces llamadas “nuevas amenazas”, que constituyen un nombre engañoso porque han estado circulando bajo ese término durante cerca de 25 años y han existido desde mucho antes de que se las considerara “amenazas”.

Las antiguas amenazas eran las fuerzas armadas de otros Estados y la existencia de grupos guerrilleros o violentos dentro del propio Estado, las “nuevas amenazas” incluían varios nuevos actores y fenómenos. Una de las listas más comunes de ellas la ofrece Moises Naím:

- Tráfico de drogas<sup>17</sup>
- Tráfico de armas<sup>18</sup>
- Delitos contra la propiedad intelectual<sup>19</sup>
- Tráfico de personas<sup>20</sup>
- Lavado de dinero<sup>21</sup>

Aunque Naím elabora la lista en contraposición a la “guerra contra el terrorismo”, debemos dejar en claro que la idea de una “guerra contra el

<sup>16</sup> Barry Buzan et al., *Security: A New Framework for Analysis* (Lynne Rienner Publishers, 1998), pp. 2-5.

<sup>17</sup> Moises Naím, “The Five Wars of Globalization”, *Foreign Policy* (2003), p. 30.

<sup>18</sup> Naím. *Ibíd.*, p. 31.

<sup>19</sup> Naím. *Ibíd.*, p. 32.

<sup>20</sup> Naím. *Ibíd.*, p. 33.

<sup>21</sup> Naím. *Ibíd.*, p. 34.



crimen” en realidad no es más que un uso simbólico de un lenguaje propio de los conflictos bélicos y que no se desarrolla en un campo de batalla con partes reconocibles. Naím agrega a la lista lo que denomina “Otros frentes”<sup>22</sup> y que complementan la lista de riesgos y amenazas:

- Tráfico de órganos humanos<sup>23</sup>
- Tráfico de especies en peligro<sup>24</sup>
- Arte robado<sup>25</sup>
- Desperdicios tóxicos<sup>26</sup>

La lista, sin embargo, dista mucho de ser nueva. En el mejor de los casos viene simplemente a describir ciertos fenómenos que se vuelven más visibles con el fin de la Guerra Fría. Otros intentos relevantes por abordar las llamadas nuevas amenazas son las “amenazas multidimensionales”. El concepto se originó en la Conferencia Especial sobre Seguridad de México en 2003 y señala como amenazas:

- el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;
- la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;
- los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente;
- la trata de personas;
- los ataques a la seguridad cibernética;
- la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radiactivo y desechos tóxicos; y
- la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas<sup>27</sup>.

<sup>22</sup> Naím. *Ibíd.*, p. 32.

<sup>23</sup> Naím. *Ibíd.*, p. 32.

<sup>24</sup> Naím. *Ibíd.*

<sup>25</sup> Naím. *Ibíd.*

<sup>26</sup> Naím. *Ibíd.*

<sup>27</sup> Organización de Estados Americanos (OEA). *Declaración Sobre Seguridad en las Américas*, 28 de octubre de 2003, Art. m.

Esta lista, a menudo llamada “definición”, no es más que un conjunto heterogéneo de conceptos que no lleva aparejado un sustrato teórico coherente. Se mezcla el concepto de amenazas con las causas y consecuencias de las mismas sin una jerarquía que las ordene lógicamente o temporalmente. Por lo mismo el concepto de “seguridad multidimensional” carece de suficiente precisión como para ser útil en términos académicos y prácticos.

Un punto de contraste se puede establecer con el “Ambiente de Seguridad” del Concepto Estratégico de la OTAN<sup>28</sup> que incluye:

- La amenaza de un ataque convencional.
- La proliferación de misiles balísticos.
- La proliferación de armas de destrucción masiva.
- El terrorismo.
- Los ataques cibernéticos.
- La fragilidad de la infraestructura crítica.
- Las nuevas tecnologías de combate.

La lista de la OTAN es bastante más conservadora y centrada en amenazas de tipo militar. Pero constituye también una ampliación de la agenda: muchas de esas amenazas pueden ser respondidas no solo con disuasión y defensa, sino también con regímenes internacionales de normas, prácticas e instituciones de cooperación que velen por la promoción de un mundo o una región más seguros.

Una quinta definición de fuentes de inseguridad derivada del reconocimiento de las nuevas amenazas podría ser:

*Definición N° 5: La posibilidad, real o potencial, intencionada o no, de origen estatal o no estatal, que un evento externo dañe un bien o valor importante, debido a la ausencia de medios de protección o mitigación.*

Un esfuerzo clasificatorio previo para ordenar los fenómenos nuevos y antiguos es la propuesta del trabajo de Roland Paris de ordenar los ámbitos de la seguridad dependiendo del receptor de seguridad (Estado o de otros actores) y la fuente de la amenaza (estatal o de otro tipo)<sup>29</sup>. El resultado se puede ver en el Cuadro N° 5. Compárese este con el Cuadro N° 4, y cómo

<sup>28</sup> North Atlantic Treaty Organization (NATO). *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit, Lisboa, 19-20 de noviembre de 2010, pp. 10-13.

<sup>29</sup> Roland Paris. “Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?”, *International Security*, vol. 26, N° 2 (2001), pp. 98.

eventualmente la noción de amenaza podría ser reemplazada por otros términos en la medida que la fuente de la inseguridad o su receptor es un actor no estatal.

Cuadro N° 5  
Propuesta de Roland Paris para clasificar áreas de la seguridad

¿Seguridad para quién?	Estados	¿Cuál es el origen de la amenaza la Seguridad?	
		Militar	Militar, No militar, o ambos
		<b>Celda 1</b> Seguridad Nacional (aproximación realista convencional a los Estudios de Seguridad)	<b>Celda 2</b> Seguridad Redefinida (ej.: seguridad ambiental y económica)
Sociedad, grupos, e individuos	<b>Celda 3</b> Seguridad intraestatal (ej.: Guerra civil, conflicto étnico y demicidio)	<b>Celda 4</b> Seguridad Humana (ej.: amenazas ambientales y económicas a la supervivencia de la sociedades, grupos e individuos)	

Fuente: traducción propia del original<sup>30</sup>.

Sin embargo, esa ampliación dista de ser universalmente aceptada mientras siga habiendo una división epistémica entre quienes ven una panoplia de actores, por una parte, y quienes ven al Estado como principal actor y usuario del concepto. Al menos ese el argumento que Buzan rescata de Ole Wæver<sup>31</sup>: “*neither individual nor international security exists (...) The concept of security refers to the state*”<sup>32</sup>; “Because security policy-making is very largely an activity of states, there is an important practical sense in which national security subsumes all the other security considerations found at the individual level and systemic levels”<sup>33</sup>.

El concepto de seguridad humana, si bien es interesante, ha sido problemático por la dificultad de respuesta a todas las fuentes de inseguridad. Sin

<sup>30</sup> Paris. *Ibíd.*, p. 98.

<sup>31</sup> Buzan. *Ibíd.*, p. 258.

<sup>32</sup> Ole Wæver, “Securitization and Desecuritization”, en: Ronnie D. Lipschutz (ed) *On Security*, NewYork: Columbia University Press, 1995, pp. 48-49; citado por Dagmar Rychnovská. “Securitization and the Power of Threat Framing”, *Perspectives*, vol. 22, N° 2 (2014), p. 11.

<sup>33</sup> Buzan. *Ibíd.*, p. 258.

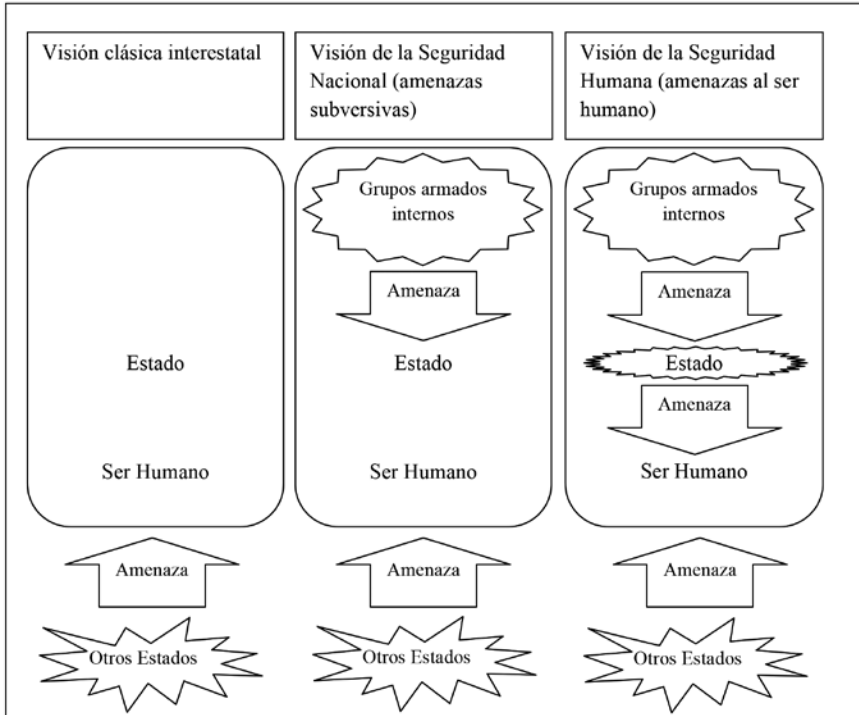
embargo, nos permite pensar en tres etapas básicas de la concepción de la seguridad en función de las amenazas percibidas. En una primera etapa, la seguridad era entendida de manera esencialmente interestatal: las fuentes de amenazas eran otros Estados o entidades políticas. Por ejemplo, piénsese en las guerras entre Estados, como la guerra franco-prusiana y la mutua percepción de amenaza entre ambos países. En una segunda etapa, ideología de corte revolucionario o subversivo, comenzaron a destacar la existencia de “enemigos” internos del Estado, en cuanto estuvieran dispuestos a emplear la violencia contra el Estado. Esta concepción sin embargo se ha prestado y se emplea para justificar la represión de adversarios políticos con el argumento de supuestas conspiraciones armadas, especialmente en regímenes dictatoriales o con serias deficiencias en la calidad de su democracia. América Latina conoció extensos casos de lo uno y lo otro en la segunda mitad del siglo XX: grupos armados dispuestos a obtener el poder por la fuerza y gobiernos militares dispuestos a reprimirlos a toda cosa. Finalmente, en una tercera etapa, el Estado mismo comienza a ser visto como posible fuente de amenazas para el usuario último de la seguridad: el ser humano. La idea de defensores del pueblo y la defensa de los derechos humanos son parte de esa concepción hoy, particularmente en países donde la posibilidad de una amenaza interestatal o interna son bajas, como por ejemplo Alemania de la posguerra fría (ver Cuadro N° 6).

Una sexta definición de fuentes de inseguridad elaborada a partir del concepto de seguridad humana podría entonces enunciarse como sigue:

*Definición N° 6: La posibilidad, real o potencial, intencionada o no, de origen estatal o no estatal, que un evento externo dañe directa o indirectamente al receptor final de la seguridad, el ser humano, en cualquiera de sus dimensiones.*

Esta definición por supuesto termina por ser tan amplia que todo fenómeno que impacte negativamente sobre la vida humana podría ser llamado un riesgo o amenaza: un aumento del desempleo, un determinado tiempo atmosférico e incluso actividades generalmente consideradas como benéficas, pero que tendrían impactos complejos en nuestras sociedades: una campaña de vacunación podría reducir las ventas de medicamentos e indirectamente “amenazar” la calidad de vida de trabajadores farmacéuticos. Esta definición por tanto es una suerte de “definición de amenaza máxima”.

Cuadro N° 6  
Tres concepciones básicas de seguridad y sus fuentes de amenaza o riesgo



Fuente: elaboración propia.

### *Sectores de la seguridad*

Otro intento de solución para conjugar nuevas y viejas amenazas es recurrir a subdivisiones dentro de la seguridad. Un esfuerzo en ese sentido es el que hacen Buzan, Wæver & De Wilde<sup>34</sup>, cuando se refieren a 5 sectores de la seguridad, uno militar, otro político, uno económico, otro societal y finalmente uno ambiental:

En términos generales, la seguridad militar concierne al juego de dos niveles de las capacidades ofensivas y defensivas de los Estados, y las percepciones mutuas de las intenciones de los Estados. La seguridad política concierne a

<sup>34</sup> Buzan et al. *Ibíd.*, p. 20.

la estabilidad organizacional de los Estados, sistemas de gobierno y las ideologías que le dan legitimidad. La seguridad económica concierne al acceso a recursos, finanzas y mercados necesarios para sostener un nivel aceptable de bienestar y poder estatal. Seguridad societal concierne a la sustentabilidad dentro de las condiciones para la evolución, de los patrones tradicionales del lenguaje, cultura, religión identidad nacional y costumbre. Seguridad ambiental concierne a la mantención de la biosfera planetaria como el sistema de apoyo esencial del que las otras empresas humanas dependen<sup>35</sup>.

Esta separación de la seguridad es uno de los aspectos más distintivos de la Escuela de Copenhague.

Al hablar de sectores de la sociedad, es posible aplicar definiciones más precisas por la vía de parcelar las amenazas o riesgos a su ámbito de impacto. Así, una amenaza a la seguridad ambiental se entiende no como una agresión con fuerzas de combate convencionales, sino como una alteración radical al medio ambiente que afecta las posibilidades de sostener el modo de vida en el largo plazo. Una amenaza societal es una fuente de inseguridad que atenta contra la estructura de las relaciones sociales por la vía de alteraciones radicales a la identidad, la sociedad civil y las formas culturales. El enfoque en el fondo es un intento de resolver el problema de definiciones diferentes por la vida de la subdivisión del concepto.

Otra la clasificación del ámbito de lo social la provee Mario Bunge, quien señala que la sociedad está compuesta de cuatro subsistemas principales: el biológico, el económico, el político y el cultural<sup>36</sup>. Así, los valores a preservar estarían depositados en alguno de esos cuatro subsistemas:

- El biológico comprende a “miembros que están unidos entre sí por relaciones sexuales, de parentesco (directas o políticas), crianza de niños compadrazgo o amistad”<sup>37</sup>.
- El económico, “unido por relaciones de producción e intercambio”<sup>38</sup>.
- El político, “cuya función específica es administrar los bienes comunes y controlar las actividades sociales”<sup>39</sup>.
- El cultural, “cuyos miembros se dedican a descubrir o inventar, enseñar o aprender, informar o registrar, diseñar o planear, cantar o bailar, aconsejar o curar u otras actividades cognoscitivas o morales”<sup>40</sup>.

<sup>35</sup> Buzan et al. *Ibíd.*

<sup>36</sup> Mario Bunge. *Ciencia, Técnica y Desarrollo*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana (1997), p. 20.

<sup>37</sup> Bunge. *Ibíd.*, p. 40.

<sup>38</sup> Bunge. *Ibíd.*

<sup>39</sup> Bunge. *Ibíd.*

<sup>40</sup> Bunge. *Ibíd.*

Aunque la clasificación por sectores de Buzan apela más directamente a su defensa, la subdivisión de sistemas de Bunge nos plantea ante una pregunta esencial: ¿Existen valores esenciales a defender intrínsecamente militares? ¿O bien el sector militar es una respuesta para la defensa de valores alojados en otras esferas? Si la respuesta es la primera, optar por la subdivisión de Buzan es claramente más eficiente. Pero si la respuesta es la segunda, entonces la tipología de Bunge parece ser más adecuada a la hora de definir valores. Esta pregunta no es para nada secundaria y nos remite a una pregunta ontológica: ¿Las FF.AA. existen para proteger otros valores no militares o bien existen en una relación dialéctica, esto es, en tanto y en cuanto existan otros grupos armados organizados, sean FF.AA. regulares o de otro tipo? Sin pretender dar respuestas a esta cuestión, sí podemos al menos señalar que parece claro que las FF.AA. están mejor preparadas para responder a amenazas o riesgos de tipo militar, mientras en los otros ámbitos deben compartir responsabilidades con otras entidades del Estado.

Una tercera clasificación proviene del análisis Político (Political), Económico (Economic), Social (Social) y Tecnológico (Technological) o PEST<sup>41</sup>, por sus siglas en inglés. El esquema tiene muchas variantes. Social, Tecnológico, Económico, Ambiental y Político (STEEP, por sus siglas en inglés)<sup>42</sup>. Político, Económico, Social, Tecnológico, Ambiental y Legal (PESTEL, por sus siglas en inglés)<sup>43</sup>. Político, Económico, Social, Tecnológico, Legal, Ambiental y Demográfico (PESTLED, por sus siglas en inglés)<sup>44</sup>. Social, Tecnológico, Económico, Étnico, Político, Legal y Ambiental (STEEPLE, por sus siglas en inglés)<sup>45</sup>. Político, Económico, Social, Tecnológico, Legal, Internacional, Ambiental y Demográfico (PESTILED, por sus siglas en inglés)<sup>46</sup>. Social, Tecnológico, Económico, Ambiental, Político, Legal, Educativo y Demográfico (STEEPLED, por sus siglas en inglés)<sup>47</sup>. El Cuadro N° 7 resume las variaciones del modelo PEST. Es necesario, sin embargo, tener en mente que el Análisis PEST ha sido atacado porque sus variables o factores tienden a interactuar de maneras complejas, y la taxonomía de las mismas es más bien reactiva a su manifestación como problema.<sup>48</sup> La razón para incluirlo

<sup>41</sup> George Burt et al. "The Role of Scenario Planning in Exploring the Environment in View of the Limitations of PEST and Its Derivatives", *International Studies of Management & Organization* (2006), p. 51.

<sup>42</sup> Burt, et al. *Ibíd.*

<sup>43</sup> Burt et al. *Ibíd.*

<sup>44</sup> Burt et al. *Ibíd.*

<sup>45</sup> Free Management ebooks. *PESTLE Analysis. Strategy Skills* (2013), p. 9.

<sup>46</sup> Free Management ebooks. *Ibíd.*

<sup>47</sup> Free Management ebooks. *Ibíd.*

<sup>48</sup> Burt et al. *Ibíd.*, p. 55.

aquí es esencialmente su relativa popularidad en años recientes, pese a que como marco es sumamente débil, ya que carece de definiciones precisas o de capacidad de análisis profundo.

Cuadro N° 7  
Factores del análisis PEST y sus derivados

		Análisis PEST y sus derivados						
		PEST	STEEP	PESTEL	PESTLED	STEEPLE	PESTILED	STEEPLED
Factores del análisis PEST y sus derivados	Político	X	X	X	X	X	X	X
	Económico	X	X	X	X	X	X	X
	Social	X	X	X	X	X	X	X
	Tecnológico	X	X	X	X	X	X	X
	Ambiental		X	X	X	X	X	X
	Legal			X	X	X	X	X
	Demográfico				X		X	X
	Étnico					X		
	Internacional						X	
	Educacional							X

Fuente: Elaboración propia.

Una cuarta proviene de la monumental obra de Michael Mann, *The Sources of Social Power*<sup>49</sup>. En ella Mann distingue cuatro fuentes del poder social: Ideológico, Económico, Militar y Político (IEMP)<sup>50</sup>. Ideológico está vinculado a los significados, normas y prácticas rituales y estéticas<sup>51</sup>. Económico se refiere a la satisfacción de necesidades mediante la “extracción,

<sup>49</sup> Michael Mann. *The Sources of Social Power: A History of Power from the Beginning to AD 1760*, Cambridge University Press, vol. 1 (1986), p. 2.

<sup>50</sup> Mann. *Ibíd.*

<sup>51</sup> Mann. *Ibíd.*, p. 22.



transformación, distribución y consumo de objetos de la naturaleza”<sup>52</sup> (con lo que Mann revela una visión de la economía algo fisiocrática, vinculada más a la industrias primaria y secundaria que la terciaria y cuaternaria). Militar se “deriva de la necesidad de organizar una defensa física y de su utilidad para la agresión”<sup>53</sup>. Poder Político se “deriva de la utilidad de regulación centralizada, institucionalizada y territorializada de muchos aspectos de las relaciones sociales”<sup>54</sup>. Una comparación entre las clasificaciones presentadas está en el Cuadro N° 8.

Cuadro N° 8  
Comparación de cuatro clasificaciones societales según Buzan et al.; Bunge; Burt et al. y Mann

<b>Buzan:</b> Sectores de la seguridad	<b>Bunge:</b> Dimensiones de lo social	<b>Burt:</b> Variables del Análisis PEST	<b>Mann:</b> Fuentes del poder social
Económico	Económico	Económico	Económico
Ambiental	Biológico		
Societal	Cultural	Social	Ideológico
Político	Político	Político	Político
Militar			Militar
		Tecnológico	

Fuente: Elaboración propia.

Estos esfuerzos por clasificar o crear áreas permiten percibir con más claridad diferentes ámbitos de la seguridad y ponen de manifiesto una relación íntima entre ese concepto y el de amenaza (u otras fuentes de inseguridad). Aquello que es materia de seguridad es eso que es percibido como susceptible de verse amenazado. Esta forma de acercarse a las amenazas es altamente dependiente, al igual que el enfoque de Roland, de la aceptación de ámbitos de seguridad diferentes al militar.

<sup>52</sup> “Extraction, transformation, distribution, and consumption of objects of nature”. Ver Mann. *Ibíd.*, p. 22.

<sup>53</sup> “Derives from the necessity of organized physical defense and its usefulness for aggression”. Ver Mann. *Ibíd.*, p. 24.

<sup>54</sup> “Derives from the usefulness of centralized, institutionalized, territorialized regulation of many aspects of social relations”. Ver Mann. *Ibíd.*, p. 26.

Una de las ventajas de trabajar con factores es que permite de algún modo una discusión un poco más precisa acerca de lo que se está tratando. Con ello se evita el riesgo de caer en un estiramiento conceptual, que no es otra cosa que ir empleando el mismo término para abarcar casos cada vez más disímiles entre sí, al punto que el concepto se vuelve tan genérico que carece de utilidad (piénsese en “Globalización”, que tiene tantos sentidos que se puede aplicar a casi todo fenómeno contemporáneo). La otra vía entonces es la de acotar un término o ponerlo en un contexto que gradúe su severidad o precise su empleo. Una “guerra económica” entre dos países implica algo menos peligroso que una guerra en el sentido militar.

En ese sentido pueden elaborarse definiciones concretas, referidas a los sectores considerados. Asumiendo una visión centrada en el Estado, una amenaza militar sería:

*Definición N° 7: El empleo activo de medios militares para agredir o coaccionar con sus presencia o cercanía los intereses de un Estado.*

Una amenaza económica en cambio requiere un tratamiento diferente. Debido a que estamos hablando de algo que pone en peligro la dimensión económica, sería necesario preguntarse ¿Qué aspecto de lo económico? Como el uso de “Guerra económica” se refiere no a una guerra propiamente tal, sino a represalias en contra de la economía, podríamos pensar que se refiere a: i. La imposición de sanciones económicas de carácter legal como la prohibición de importar o exportar recursos por parte de otro Estado (como la OMC, o las sanciones de Naciones Unidas). ii. La manipulación deliberada de capacidades económicas por parte de un actor externo, con consecuencias drásticas para la economía interna, al margen de si son deliberadas o no (como los techos a las exportaciones de tierras raras que China aplicó hace algunos años<sup>55</sup>). Esto nos permitiría una definición de amenaza económica más o menos acotada y separada de una amenaza militar:

*Definición N° 8: La alteración intencionada de la actividad económica interna de un Estado mediante recursos económicos o legales por parte de actores externos.*

Estas dos definiciones ponen de relieve sin embargo complejidades propias de la sectorización de la seguridad. La definición 8 excluye explícitamente el empleo de medios militares como forma de amenaza económica. La razón para hacerlo es que de incluirla se estaría transgrediendo la segmentación

<sup>55</sup> Amy King y Shiro Armstrong. *Did China really ban rare earth metals exports to Japan?*, en: East Asia Forum, 13 de agosto de 2013.

en sectores. Sin embargo, no siempre es posible preservar esa segmentación. ¿Cómo clasificar una amenaza si los medios que la entidad amenazante emplea son militares, el objeto amenazado es político, pero los fines son económicos? No es tan difícil concebir esa combinación: el empleo de fuerzas militares del Estado A para alterar la conducción política del País B, con el objetivo de conseguir acceso a recursos económicos en país B, pueden configurar fácilmente esa combinación compleja de factores.

Una de las soluciones a esa dificultad la ofrece Ole Wæver<sup>56</sup> con su concepto de securitización. En él distingue la amenaza (o amenaza existencial) del objeto amenazado (u objeto referente). Pero también distingue la fuente de percepción de amenaza (agente securitizador) del público al que la advertencia de amenaza va dirigida (o audiencia). La ventaja de la noción de securitización es que no pretende definir de una manera objetiva que constituye una amenaza, sino que asigna al proceso político de cada Estado esa tarea. Así, bajo una noción de securitización una amenaza sería:

*Definición N° 9: Un peligro existencial a un valor esencial que ha sido así anunciado y recibido por la sociedad respectiva.*

Lo que pretendemos, sin embargo, no es que esa definición sea superior o definitiva a ninguna de las anteriores. Sino simplemente haber señalado, mediante los diferentes ejercicios de definición, las limitaciones y complejidades de cada uno de ellos. Antes que pretender entonces ofrecer una definición definitiva, queremos simplemente enfatizar la importancia anterior y superior de acotar y precisar el contexto y propósito de cada conceptualización.

## **Conclusiones**

Podemos concluir señalando que la conceptualización de riesgo y amenaza, como la de cualquier concepto de gran envergadura como “Democracia” o “Paz”, tiende a volverse polisémico. Esto porque distintas visiones tienden a adjudicarle distintos significados, dependiendo de qué valores, visiones o posiciones defienden. Así, el prometedor concepto de “Seguridad Humana” se convirtió en el depositario de todos los valores y condiciones deseables de la vida humana. Con ello escapó al ámbito de la seguridad tradicional y se volvió una condición difícil, sino imposible de satisfacer por algún Estado.

<sup>56</sup> Wæver, *Ibíd.*, p. 11.

La ampliación de la seguridad ha implicado un campo de debate intelectual importante. Conceptos como “seguridad multidimensional” confunden nociones de seguridad con las de desarrollo. Si bien la inclusión de otros conceptos en la Seguridad ampliada sería un consenso, la definición misma de cuales serían estos, no lo es.

Dependiendo de los propósitos que se busquen, diferentes aproximaciones pueden ser más apropiadas que otras. Si la idea es identificar fuentes de inseguridad, la separación por sectores puede ser más funcional, en la medida que permite definir áreas y ámbitos dentro de los que no se piensa tradicionalmente en seguridad. Ello permitiría relevar no solamente las vulnerabilidades y riesgos, sino también los actores que se deberán tomar en cuenta antes de responder a cada sector, y posiblemente si el beneficio de involucrarlos supera sus costos. Esto es más congruente para planificadores y ejecutores de seguridad dentro de un Estado.

El enfoque inductivo de tomar en cuenta la frecuencia de los conflictos es, en cambio, más adecuado ante la necesidad de prevenir, mitigar o transformar los conflictos y es por tanto más adecuado para diplomáticos, mediadores, fuerzas de paz y ONG.

Finalmente, no podemos concluir sin reconocer la complejidad de lidiar con términos tan cargados de significados como riesgos y amenaza. Pero podemos sugerir que, dependiendo del propósito a seguir, diferentes aproximaciones pueden proveer respuestas más concretas a los fines para los cuales esos conceptos son relevantes.

## ***Bibliografía***

- Bunge, Mario. *Ciencia, Técnica y Desarrollo* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1997).
- Baldwin, David A. “Interdependence and power: a conceptual analysis”, *International Organization*, vol. 34, N° 4 (1980): 471-506.
- Booth, Ken. “Global Security”, en: Mary Kaldor & Iavor Rangelov. *The Handbook of Security Policy*, Wiley Blackwell (2014): 11-30.
- Buzan, Barry y Hansen, Lee. *The Evolution of International Security Studies* (Cambridge University Press, 2009).
- Buzan, Barry, *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (European Consortium for Political Research Press, 2008).
- Burt, George et al. “The Role of Scenario Planning in Exploring the Environment in View of the Limitations of PEST and Its Derivatives”, *International Studies of Management & Organization* (2006): 50-76.
- Buzan, Barry; Wæver, Ole y De Wilde, Jaap. *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998).

- Deac, Ioan y Grigoraș, Răzvan. "The Autopoietic Modelling of the National Security Strategy", *Strategic Impact*, vol. 50, N° 1 (2014): 71-81.
- Eck, Kristine y Hultman, Lisa. "One-Sided Violence Against Civilians in War: Insights from New Fatality Data", *Journal of Peace Research*, vol. 44, N° 2 (2007): 233-246.
- Free Management ebooks. *PESTLE Analysis. Strategy Skills*, 2013 (Documento en línea) [Fecha de consulta: 17.11.2015] <http://www.free-management-ebooks.com/>
- Hertz, John. "Idealist Internationalism and the Security Dilemma", *World Politics*, vol. 2, N° 2 (1950): 171-201.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph S. *World Politics and the International Economic System*, en C. Fred Bergsten (ed.) *The Future of the International Economic Order: An Agenda for Research* (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1973).
- King, Amy y Armstrong, Shiro. "Did China really ban rare earth metals exports to Japan?", *East Asia Forum*, 13 de Agosto 2013 (Documento en línea) [Fecha de consulta: 14.11.2015] <http://www.eastasiaforum.org/2013/08/18/did-china-really-ban-rare-earth-metals-exports-to-japan/>
- Mann, Michael. *The Sources of Social Power: A History of Power from the Beginning to AD 1760*, vol. 1 (Cambridge: University Press, 1986).
- Miller, Charles. "Defense Policy and Doctrinal Insulation", *Public Administration and Management*, vol. X, N° 2 (2005): 85-129.
- Naím, Moises. "The Five Wars of Globalization", *Foreign Policy* (2003): 28-37.
- North Atlantic Treaty Organization (NATO). *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit, Lisboa 19-20 de noviembre 2010.
- Organización de Estados Americanos (OEA). *Declaración Sobre Seguridad en las Américas*, Conferencia Especial sobre Seguridad, 27 y 28 de octubre de 2003 (Documento en línea) [Fecha de consulta 03.06.2016] <https://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>
- Paris, Roland. "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?", *International Security*, vol. 26, N° 2 (2001): 87-102.
- Rychnovská, Dagmar. "Securitization and the Power of Threat Framing", *Perspectives*, vol. 22, N° 2 (2014): 9-32.
- Ullman, Richard. "Redefining Security", *International Security*, vol. 8, N° 1 (1983): 129-153.
- Wæver, Ole "Securitization and Desecuritization", en: Ronnie D. Lipschutz (ed.), *On Security* (New York: Columbia University Press, 1995).
- Waltz, Kenneth. "The Myth of Interdependence", en: Charles Kindleberger (ed.), *The International Corporation* (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1970).