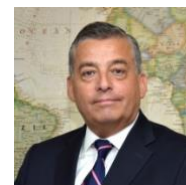


LA SEGURIDAD: UN ASUNTO DE ESTADO



Jorge Gatica Bórquez
Editor Panorama de S&D

El hombre, desde su más remoto origen, ha buscado reunirse y organizarse para satisfacer sus necesidades más básicas, siendo una de ellas, asegurar su supervivencia. Desde la conformación de estructuras simples como las tribales, evolucionó hasta llegar a lo que a partir del Tratado de Westfalia se conoce como el Estado–nación moderno, constructo político pivote a partir del cual se generan las condiciones para el desarrollo integral y la seguridad del individuo.

El complejo concepto de seguridad

Como es sabido, la seguridad constituye uno de los elementos básicos dentro de las preocupaciones del ser humano. Siguiendo la lógica de la pirámide de Maslow, en su conocida teoría sobre la jerarquía de las necesidades humanas, la seguridad sigue en importancia a las necesidades fisiológicas (respirar, comer, dormir, etc.) y, solo una vez conseguida, el ser humano puede aspirar a alcanzar otras. Aun con detractores, la teoría pareciera tener validación empírica. Nadie intenta obtener un objetivo si no tiene una razonable certeza de que en su procura no arriesga algo fundamental.

La seguridad, en un concepto amplio, es una de las más gravitantes preocupaciones en la sociedad actual, en tanto se distinguen la incertidumbre y la complejidad como algunas de sus más claras particularidades¹. Todo ello conforma y se concreta en lo que Ulrich Beck denomina “la sociedad del riesgo”².

Palabras como seguridad, amenaza y riesgo, están hoy –mucho más que antes– en la discusión social. Sin duda, la percepción actual sobre el tema es distinta a la del siglo

¹ National Intelligence Council (Enero 2017). *Global Trends: Paradox of Progress*. Consultada el 29 de diciembre de 2019, en www.dni.gov/nic/globaltrends

² Beck, U. (1986). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.

pasado, en el cual al menos hasta el término de la Guerra Fría, existía la tendencia a asociar el peligro con la presencia de una parte (normalmente un Estado) que quería infligir algún daño a otra, en una lógica de suma cero. Hoy este enemigo es más difuso y mucho menos vinculable a un Estado-nación en particular. El cambio climático, las pandemias, las catástrofes naturales, el crimen organizado, la crisis hídrica y alimentaria, entre muchos otros fantasmas que aparecen reiteradamente en la vida diaria de la humanidad, no reconocen fronteras ni banderas.

Uno de los principales problemas que comporta conceptualizar la *seguridad*, es la reiterada (y equivocada) idea que es un sinónimo de *defensa*. Aunque para los conocedores del tema la diferencia parece obvia, el ciudadano común participa muchas veces del debate público y expresa legítimamente sus opiniones en diversas plataformas, sin diferenciar precisamente ambos conceptos.

A partir de la noción de *securitización*, atribuida a Ole Wæver y a otros académicos de la Escuela de Copenhague, mucho se ha escrito sobre el rol de las Fuerzas Armadas, así como también sobre la necesidad (y la conveniencia) de emplearlas en situaciones distintas a sus funciones tradicionales. En efecto, la idea de transformar todo en problemas de seguridad y, a partir de ello, militarizar fenómenos que no son de esa categoría, lleva a la distorsión en la toma de decisiones, la errada aplicación de políticas públicas y la desnaturalización de las instituciones.

El Estado-nación y la seguridad

La responsabilidad del Estado en la función seguridad es un tema tratado desde los autores más clásicos. Revisemos solo algunos.

Maquiavelo, en una de sus dos obras principales, *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, usa como ejemplo a la República Romana y plantea que, existiendo una sociedad donde los individuos son egoístas y agresivos, el único que puede conjurar la disputa es el Estado, el que por cierto debe tener gobernante, leyes y fuerza, esta última representada por un ejército nacional.

Hobbes en su célebre obra *El Leviatán*, declara: “La causa final, fin o designio de los hombres (que naturalmente aman la libertad y el dominio sobre los demás) al introducir esta restricción a sí mismos (en la que los vemos formando Estados) es el cuidado de su propia conservación...”.³ De lo anterior se deduce que para Hobbes el fin último de la conformación del Estado es la seguridad. En los capítulos XIII, XIV y XV de su obra, el filósofo argumenta que la única forma de regular el comportamiento del género humano –en el cual identifica la competencia, la desconfianza y la gloria como las tres causas principales de discordia– es la

³ Hobbes, T. (1994). *El Leviatán Tomo I*. México: Ediciones Gernika. p. 172

conformación de un Estado. “El único camino para erigir semejante poder común, capaz de defenderlos contra la invasión de los extranjeros y contra las injurias ajenas, asegurándoles de tal suerte que por su propia actividad y por los frutos de la tierra puedan nutrirse a sí mismos y vivir satisfechos, es conferir todo su poder y fortaleza a un hombre o a una asamblea de hombres, todos los cuales, por pluralidad de votos, puedan reducir sus voluntades a una voluntad”⁴.

Locke propone una forma diferente: el Estado liberal. En este modelo, la intervención estatal debe ser mínima y el poseedor del poder político es el pueblo. Propone también la separación de los poderes dentro del Estado y la separación de la Iglesia y el Estado. El Estado existe para servir a los ciudadanos y garantizar la vida, la libertad y la propiedad; actúa bajo una constitución, la cual tiene como propósito, entre otros, limitar su poder y su capacidad de acción. En consecuencia, el gobernante puede ejercer su mando dentro de ciertos límites específicos, los cuales están sujetos a la ley. De esta forma, cada hombre renuncia a sus poderes provenientes del estado natural y acepta que se elaboren leyes tendientes al bien común, asumiendo también las sanciones derivadas de su incumplimiento.

Rousseau desarrolla un modelo en el cual el poder recae sobre el pueblo, basado en la libertad natural, dentro de la cual ha nacido el hombre. Propone la figura de *El Contrato Social*, el cual rige a la sociedad como una forma de lograr el bien común de todos los ciudadanos, al cual cada uno adscribe poniendo a disposición su persona y su poder a la voluntad general, considerando que cada miembro de esa comunidad es una parte indivisible del todo. Aun cuando plantea que la asociación no es natural, el hombre está dispuesto a salir de ese estado de libertad para resolver necesidades de supervivencia⁵.

Y ya acercándonos al presente, recordemos que el francés Maritain otorga al Estado las funciones del mantenimiento de la ley, el fomento del bienestar común y orden público y la administración de los asuntos públicos⁶.

Por su parte, lo planteaba hace casi 30 años el entonces Secretario General de la Organización de Naciones Unidas Boutros Boutros-Ghali, en una declaración que al menos en este aspecto sigue vigente: “La piedra angular de esta labor es y debe seguir siendo el Estado. El respeto de su soberanía e integridad fundamental es crítico en todo progreso internacional común. No obstante, ha pasado ya el momento de la soberanía absoluta y exclusiva; su teoría nunca tuvo asidero en la realidad. Hoy deben comprenderlo así los gobernantes de los Estados y contrapesar las necesidades de una nueva gestión interna con las exigencias de un mundo cada vez más interdependiente. El comercio, las comunicaciones y los asuntos ambientales trascienden las fronteras administrativas: sin

⁴ Ibid.

⁵ Rousseau, J. (1981). *El contrato social: o los principios del derecho político*. Madrid: EDAF.

⁶ Maritain, J. (1983). *El Hombre y el Estado*. Madrid: Ediciones Encuentro.

embargo, es dentro de esas fronteras donde los seres humanos llevan adelante las tareas básicas de su vida económica y social. Las Naciones Unidas no han cerrado sus puertas, pero si cada grupo étnico, religioso o lingüístico pretendiera formar un Estado, la fragmentación no tendría fin, con lo que serían aún más difíciles de alcanzar la paz, la seguridad y el bienestar económico para todos”⁷.

Las Fuerzas Armadas (FF.AA.) de Chile como instrumento del Estado

Particularmente en nuestro país, a lo largo de toda su historia, las FF.AA. han tenido una especial preocupación por la función natural y clásica de defensa, entendida esta como “la acción del Estado para mantener la independencia política del país y su integridad territorial, así como para proteger a su población frente al uso de la fuerza o a la amenaza del uso de la fuerza por parte de actores internacionales”⁸. El mismo texto resalta el hecho de que “su propósito es contribuir al logro de una condición de seguridad externa tal que el país pueda lograr sus objetivos libre de interferencias exteriores”, aunque posteriormente agrega que a partir de la aparición o manifestación de nuevas amenazas, el Estado ha debido ajustar sus instrumentos (entre ellos las FF.AA.) para emplearlos en función de cooperar a la seguridad en un espectro más amplio.

Sin embargo, a pesar de su función principal asociada a la Defensa en su acepción más pura –según lo antes descrito– las FF.AA. han estado siempre presentes para cumplir otros roles distintos asociados a la seguridad, tales como el auxilio de la población y la protección de los bienes públicos y privados ante catástrofes naturales, y las tareas de cooperación a la inserción del país en la comunidad internacional, especialmente en operaciones de paz, cuyo origen se remonta a los primeros observadores militares chilenos que se desplegaron en el año 1935, en la Guerra del Chaco⁹.

Como lo aborda Cristián Garay, en Chile hay un problema no resuelto en cuanto a “la dialéctica seguridad y defensa como una relación conceptual. Una relación no indispensable si se tienen en cuenta las particularidades de cada concepto en sí. Pero la implosión de la seguridad ha hecho de la *securitización* un proceso que incluye en toda solución de seguridad un elemento de defensa militar. La *securitización* se observa porque inserta la problemática de las FF.AA. en cuestiones de seguridad; hay un vaciamiento conceptual de la seguridad; consecuentemente se produce la *securitización* de los problemas”¹⁰.

⁷ Discurso del Secretario General de las Naciones Unidas a la Asamblea General, A/47/277, párrafo 17. Consultada el 27 de diciembre de 2019, en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/47/277>

⁸ Ministerio de Defensa Nacional. Libro de la Defensa Nacional de Chile, 2017. Pg. 96

⁹ Ministerio de Defensa Nacional. Estado Mayor Conjunto. Consultada el 29 de diciembre de 2019, en https://www.emco.mil.cl/?page_id=111

¹⁰ Garay, C. (2012). Seguridad y defensa en Chile ¿Tan lejos o tan cerca? En La Inseguridad y la seguridad ciudadana en América Latina. Buenos Aires: CLACSO. Pg. 412.

Al respecto, sin duda hay controversias. Basta recordar la multiplicidad de opiniones y las polémicas que durante el año 2019 se originaron derivadas de la promulgación del decreto 265, que dispuso el empleo de las FF.AA. para actuar en apoyo a operaciones policiales vinculadas al narcotráfico y crimen organizado transnacional, en el marco de las facultades que la Constitución y la ley les otorguen, en zonas fronterizas del territorio nacional. En dicho contexto, el decreto finalmente fue a *toma de razón* por parte de la Contraloría General de la República, lo que ocurrió con fecha 6 de agosto, previas precisiones solicitadas por este organismo. Por su parte, el Ministro de Defensa Nacional debió explicar a la comisión de Defensa de la Cámara de Diputados los alcances de la medida¹¹.

El asunto de la seguridad, entonces, no pasa por *securitizar*, sino por cautelar aquellos aspectos esenciales que permiten el desarrollo normal de la vida humana. En su informe del año 2014, el PNUD hacía presente que ciertos elementos como la inestabilidad financiera y las crecientes presiones medioambientales como el cambio climático, tienen “...un potencial de crecimiento para socavar el progreso en el desarrollo humano. [...] Es fundamental hacer frente a la vulnerabilidad para preservar lo avanzado y asegurar la continuidad del desarrollo. El mundo está cambiando rápidamente... y las inseguridades que esta acarrea se están acelerando, al igual que las amenazas de contagio y la exposición a los desastres naturales y los conflictos violentos”¹².

En consecuencia, cabe preguntarse ¿el Estado debe (o puede) abstenerse de usar todos los recursos disponibles que tiene para neutralizar o prevenir amenazas y riesgos?

Probablemente, el problema está en que faltan definiciones anteriores, las que deberían estar contenidas en una estrategia de nivel nacional para enfrentar los fenómenos asociados a la seguridad y la defensa. El intento de levantar un documento de estas características en el año 2012, conocido como la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa (ENSYD), fracasó por razones que no son del caso analizar en esta instancia. Pero si bien es cierto esa iniciativa en particular no fue acogida, sin duda la necesidad de hacer una discusión profunda –y generar un documento rector primario para estos fines– persiste y se hace cada vez más necesario y urgente.

Se requiere una visión de Estado, consensuada y ampliamente aceptada, a objeto de identificar aquellos elementos desestabilizadores o que pudieran comprometer el cumplimiento de los objetivos nacionales y la vida normal de los ciudadanos, disponiendo además armónicamente los recursos necesarios para enfrentarlos, considerando todos los

¹¹ Cámara de Diputados. Consultado el 27 de diciembre de 2019, disponible en https://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmId=137787

¹² PNUD (2014) *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. p.iii

disponibles –no solo de las FF.AA. y Fuerzas de Orden y Seguridad– con criterios de sinergia y eficiencia.

Reflexiones finales

Los temas de seguridad y defensa, como es ampliamente conocido y aceptado, no son privativos de un gobierno, sino deben ser asumidos como políticas de Estado. En tal sentido, la mirada de largo y mediano plazo es fundamental y, lamentablemente, en este aspecto se verifica otra enorme y grave carencia del Estado: la falta de capacidad de anticipación estratégica. En efecto Chile no tiene claro su horizonte de mediano y largo plazo, por lo que, excepto en escasos sectores y materias, se actúa a partir de las agendas de los gobiernos de turno, lo que en los temas de seguridad y defensa pareciera no ser lo adecuado.

Por otra parte, se percibe un deficiente debate público sobre estos temas, el que se desarrolla muchas veces sobre la base de elementos de juicio coyunturales y a partir de enfoques no siempre técnicos, prevaleciendo prejuicios o sesgos ideológicos. Las instituciones de las FF.AA. y de Orden y Seguridad tienen muy claro su rol, sus funciones, sus atribuciones y sus limitaciones; por tanto es un juicio injusto culparlas por intentar desarrollar iniciativas en procura de un mejor cumplimiento de sus misiones, cuando en rigor es el Estado el que debe fijarles los parámetros de acción y de desarrollo, a partir de esa mirada de futuro integral que debería construirse.

En cualquier caso, dado que la seguridad y la defensa son aspectos centrales para todo país, deben ser tratadas con un análisis profundo y exento de todo sesgo. Hay que ser cuidadoso, porque la estabilidad, las alianzas y las intenciones de cooperación entre diversos entes y actores intra e interestatales no son inamovibles. En efecto, los riesgos y amenazas son conceptos dinámicos, variables y cíclicos. Una vez conjurado un peligro, aparece otro; y el antes conjurado, podría volver con renovados bríos, a partir de nuevos contextos y condiciones. En consecuencia, los instrumentos que posee el Estado deben diseñarse (como actualmente ocurre) con una mirada de largo plazo, evitando el impulso de adoptar decisiones a partir de situaciones pasajeras.