

SEGURIDAD Y SEGURIDAD NACIONAL: UNA REFLEXIÓN NECESARIA



ALEJANDRO SALAS MATURANA

Investigador CIEE-ANEPE

Desde la finalización de la Guerra Fría, la transformación del contexto internacional generó una rápida evolución de la conceptualización de la Seguridad, con la ampliación de sus alcances más allá de los aspectos militares que hasta ese momento estaban presentes en las visiones teóricas que sustentaban el término. En este ámbito, uno de los aspectos más interesantes del debate se enfoca en una supuesta ambigüedad de su significado. Precisamente, en el marco de las relaciones internacionales e intraestatales, la Seguridad no ha sido un tema fácil de abordar, porque las dificultades aparecen desde el momento en que se busca conceptualizar el término.

David Baldwin aborda el análisis conceptual de la Seguridad, planteando que es esencial aclarar el significado del término, porque la tendencia observada en diversos sectores académicos es mantener la discusión en la semántica o en la logomaquia. En este sentido entonces, lo importante es comprender la profundidad y amplitud de la Seguridad en términos conceptuales, para enfrentar la teoría con la realidad que hoy nos muestra escenarios donde se desarrollan fenómenos insuficientemente comprendidos dado su carácter complejo, multidimensional y carente de límites claros.

La aproximación que utiliza Barry Buzan en la discusión sobre la seguridad, entrecruza el análisis conceptual con la observación empírica, donde surgen con claridad los objetos referentes de seguridad. Ello ocurre, porque la seguridad no puede ser abordada aislando para su estudio los distintos niveles en que se aplica, que esencialmente son el individuo, el Estado y el Sistema Internacional. Cualquier situación cotidiana que se observe, obliga en su análisis a considerar las condiciones específicas en que se puede lograr condiciones de seguridad en los niveles señalados, en directa relación con los objetos referentes que se definan¹.

¹ BUZAN, Barry, Weaver Ole y De Wilde Jaap. (1998) Security: a new framework for analysis. Lynne Rienner Publishers, Inc. pp. 5-6.

Si enfocamos la atención en los referentes de seguridad, veremos que la preocupación ha estado vinculada a intereses estatales como la soberanía, la integridad territorial y el desarrollo nacional. No obstante, en los tiempos actuales las demandas de Seguridad se han ampliado, porque además de los referentes nombrados, han surgido condiciones de inseguridad derivadas de situaciones que ponen en riesgo o amenazan la seguridad de los países y sus sociedades, cuya calidad de amenazas está estrechamente vinculada a la acción humana, a la percepción que tengan de ellas las personas y al efecto real o supuesto que ellas provocan.

En este contexto están los fenómenos del terrorismo y la insurgencia, cuya amenaza derivada son aquellos grupos que lo utilizan como instrumentos para lograr sus objetivos políticos; el crimen organizado y el fenómeno de la droga, desde donde deriva la amenaza de organizaciones conformadas para lograr sus propósitos a través de la comisión de ilícitos; la inmigración ilegal, referida a las personas que ingresan ilegalmente a un país, y que de distintas maneras afectan los intereses de la ciudadanía o, terminan convirtiéndose en una carga para el Estado. A dichos fenómenos se agregan entre otros el cambio climático, las pandemias, los desastres naturales y antrópicos. De este modo, en vinculación con los fenómenos nombrados y, con las amenazas que de ellos se derivan, los objetos referentes de seguridad son las personas, la sociedad, el Estado, la economía, el estado de derecho y, la propiedad pública y privada. Toda amenaza contra dichos entes, afecta valores como el desarrollo individual y colectivo y, la paz en toda su amplitud.

Esto es coherente con lo afirmado por Arnold Wolfers, en el sentido de que la seguridad en términos objetivos mide la ausencia de amenazas a valores adquiridos y, que en términos subjetivos, es la ausencia de miedo a que tales valores puedan ser atacados². Ello hace de la Seguridad un concepto peligrosamente ambiguo si es usado sin especificación, si pensamos en la seguridad solo como la ausencia de amenazas. Distinto es, cuando reformulando a Wolfers, Baldwin³ define la seguridad como “la baja probabilidad de daño a valores adquiridos”.

Esa mirada más precisa, reduce las limitaciones, inconsistencias y ambigüedades del uso ordinario y simplista, contribuyendo a que la interpretación clarifique su significado traduciéndose en acciones y políticas que permitan lograr seguridad. A través de ello, es posible establecer propósitos de política, dependiendo de la amenaza que se deba enfrentar. Por ejemplo, frente a la amenaza de un ataque militar, el Estado responde con políticas de disuasión. En respuesta a los desastres naturales, el Estado adopta políticas de reducción de los efectos, porque su ocurrencia no se puede evitar. Frente a la inmigración ilegal, el Estado responde con acciones y regulaciones que reduzcan los ingresos ilegales, y protejan a los habitantes del país. En cada caso, el foco se ubica en la reducción del daño a valores adquiridos y no en la ausencia de amenazas.

Todo lo señalado es válido para el concepto de Seguridad Nacional, resistido en ciertos sectores intelectuales, cuyas opiniones y visiones son respetables pero no necesariamente

² WOLFERS, Arnold. ‘National Security as an Ambiguous Symbol’, in idem: *Discord and Collaboration*. En: *Essays on International Politics* (Baltimore: John Hopkins University Press). 1962. pp. 147-165

³ BALDWIN A. David. The concept of security. En: *Review of International Studies*, 23. 1997. pp. 5-26.

válidas cuando critican dicha noción con argumentos ideologizados. Parece olvidarse que la evolución del mundo ha continuado, generándose escenarios muy alejados de la Guerra Fría. De hecho, Latinoamérica dio un salto evolutivo interesante, con la creación de la noción de la Seguridad Multidimensional, reflejado en la conceptualización de Seguridad Nacional que muchos países hoy utilizan.

En este contexto, la Conferencia Especial de Seguridad México 2003 es un hito de particular relevancia en términos de la conceptualización de la Seguridad. El 28 de octubre de ese año, el Secretario General de la OEA César Gaviria, en las palabras de clausura del evento, planteó el reemplazo de los antiguos enfoques de seguridad “algunos de los cuales murieron con el fin de la Guerra Fría y que nos condujeron tantas veces a sacrificar nuestras democracias y los derechos de nuestros ciudadanos”, refiriéndose inequívocamente a la Doctrina de Seguridad Nacional. Agrega el ex Secretario General: “Tal enfoque lo hemos reemplazado por una concepción de nuestras sociedades que cobija aspectos económicos, sociales y políticos, felizmente consagrados en la Carta Democrática Interamericana, que sintetiza nuestro esfuerzo por hacer de la defensa de la democracia y la protección de los derechos humanos la razón de ser de nuestra existencia como organización regional”⁴.

Todo lo acordado en dicha Conferencia, no invalidó el concepto de Seguridad Nacional, porque le dio alcance multidimensional, lo que por su propia naturaleza le otorga claridad a los Estados para aplicarlo de acuerdo a su realidad e intereses. Ello implica que cada país en la creación de políticas y acciones para su seguridad, puede definir el significado y alcance de su Seguridad Nacional, estableciendo cómo utilizará todos sus instrumentos de poder, incluso modificando su denominación de acuerdo a sus propias necesidades. Desde esa perspectiva, se demuestra que la Seguridad Nacional dista mucho de ser una noción ambigua, y que tampoco es privativa de tendencias ideológicas de algún color político.

Cuba, por ejemplo, no define constitucionalmente la Seguridad Nacional, pero señala la necesidad de su preservación⁵. No obstante, en la publicación cubana EcuRed⁶, puntualizándola como: “la condición necesaria alcanzada por el país, en correspondencia con su poderío nacional, que le permite prever y acometer acciones, para el logro y la preservación de sus intereses y objetivos nacionales, pese a los riesgos, amenazas y agresiones de carácter interno y externo”. Aclara además, que la concepción de Seguridad Nacional de Cuba no se asocia en modo alguno a la “doctrina de seguridad nacional” establecida por las dictaduras militares en América del Sur durante la segunda mitad del siglo XX.

Por su parte, Venezuela reemplaza en su Constitución Política la noción de Seguridad Nacional por la de Seguridad de la Nación⁷, pero sin definirla. No obstante la conceptualiza

⁴ OEA. Informe del Relator de la Conferencia Especial sobre seguridad. OEA/Ser.K/XXXVIII CES/doc.14/03. 21 noviembre 2003. Original: español. p. 131.

⁵ CUBA. Constitución de la República de Cuba. Artículo 13 c) del Capítulo I, “Principios Fundamentales de la Constitución Cubana”.

⁶ ECURED. Concepto de seguridad cubana. s/f. [en línea] [fecha de consulta 18 de marzo<] Disponible en: https://www.ecured.cu/Seguridad_Nacional_Cubana

⁷ VENEZUELA. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999) Título VII. [en línea] [fecha de consulta 15 de marzo 2021] Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/constitucion_venezuela.pdf

como “la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil para dar cumplimiento a los principios de independencia, democracia, igualdad, paz, libertad, justicia, solidaridad, promoción y conservación ambiental y afirmación de los derechos humanos, así como en la satisfacción progresiva de las necesidades individuales y colectivas de los venezolanos y venezolanas, sobre las bases de un desarrollo sustentable y productivo de plena cobertura para la comunidad nacional”. En este caso, es importante agregar que el principio de la corresponsabilidad se ejerce en los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar.

Colombia, tampoco define constitucionalmente lo que es Seguridad Nacional. Sin embargo, lo hace en el artículo 8 de la Ley 684 de 2001⁸, señalando que es “el diseño en el marco del respeto por los Derechos Humanos y las normas de Derecho Internacional Humanitario, de las medidas necesarias, incluido el uso de la fuerza, para ofrecer a sus asociados un grado relativo de garantías para la consecución y mantenimiento de niveles aceptables de convivencia pacífica y seguridad ciudadana, que aseguren en todo tiempo y lugar, en los ámbitos nacional e internacional, la independencia, la soberanía, la autonomía, la integridad territorial y la vigencia de un orden justo, basado en la promoción de la prosperidad general”.

El gobierno alemán en julio de 2016 publicó el Libro Blanco de Política de Seguridad del país⁹, documento en el cual define cómo se entiende el concepto de seguridad en Alemania lo que “se centra en hacer frente a las actuales amenazas a la vez que fomenta la preservación de la identidad propia. Para ello establece como principales principios orientadores la protección de los derechos humanos, de los valores democráticos y del orden legal”.

La Constitución francesa no hace mención a este concepto. Sin embargo, en el Libro Blanco Francés “Defensa y Seguridad Nacional” del año 2013¹⁰, aunque sin definir el Concepto, establece los fundamentos de la “Estrategia para la Defensa y Seguridad Nacional”. En este sentido el elemento clave es la **Soberanía**, que implica “la autonomía del Estado para tomar decisiones, y realizar acciones que permitan conservar su capacidad para influir en un entorno externo del que no puede aislarse”. Otro elemento es la **Legitimidad**, sin la cual un país no puede contribuir de manera sostenible a la seguridad internacional, si las acciones que realiza no se reconocen como legítimas. Para ello, es esencial “el respeto al estado de derecho” porque refuerza la soberanía de los Estados. Por ello entonces, “la preservación de la independencia y de la soberanía”, más la legitimidad internacional basada en el respeto al estado de derecho, como pilares de la estrategia de defensa y seguridad nacional francesa, contribuye a garantizar que la Nación pueda decidir su futuro en el marco de las interdependencias a las que ha consentido libremente.

⁸ COLOMBIA. Ley 684 de 2001, por la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y se dictan otras disposiciones. [en línea] [fecha de consulta 15 de marzo 2021] Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1695676#:~:text=Es%20la%20obligaci%C3%B3n%20de%20todos,o%20la%20salud%20de%20las>

⁹ ALEMANIA. Libro Blanco de la Defensa. Política de Defensa. 2016. [en línea] [fecha de consulta 14 de marzo 2021] Disponible en: <https://www.bmvg.de/resource/blob/13708/015be272f8c0098f1537a491676bfc31/weissbuch2016-barrierefrei-data.pdf>

¹⁰ FRANCIA. French White Paper. Defence and National Security 2013.

Panorama de Seguridad&Defensa

Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos - ANEPE



Como se puede observar, en los cinco casos presentados se aprecian los valores y referentes de seguridad que cada país desea proteger, cuya responsabilidad recae en el Estado y en la sociedad. Ello se relaciona con la historia, la cultura, la realidad contextual e intereses de cada Nación, factores primordiales para responder dos preguntas esenciales: ¿Seguridad para quién? y ¿Seguridad para qué?

En Chile, la situación actual que se vive no está ajena a diversas situaciones que afectan su seguridad en diferentes dimensiones. Ello, sumado al debate constitucional en marcha, aconseja reflexionar con amplitud de criterio sobre el significado y alcances de la Seguridad de nuestro país hoy y en el futuro. No hacerlo, podría incrementar nuestras vulnerabilidades, porque ello puede conducir a reacciones tardías o insuficientes, que en términos de seguridad, siempre resultan fatales.