

POLITICO estudios MILITARES

Centro de Estudios Estratégicos – Universidad Arcis

año 1 - número 2 - 2^{do} semestre 2001

Contenido

Presentación

por Carlos Gutiérrez P.	3
1. Concepto de seguridad:	
Más que fronteras, un tema de supervivencia global	
por Carlos Gutiérrez P.	5
2. Objeto de reflexiones: la Seguridad, del conflicto a la cooperación por Juan Domingo Silva R.	35
3. Seguridad Nacional o Seguridad del Pueblo por Antonio Cavalla R.	45
4. Las nuevas amenazas a la defensa y seguridad de Chile Notas para una mirada diferente por Carlos Zarricueta L.	73
5. Cómo emana la función Defensa de la seguridad integral en el Chile democrático del siglo XXI por Alejandro Iturra G.	81
6. Nuevas amenazas a la paz y seguridad internacionales por Lilia Bermúdez T.	117
7. Implicancias espaciales y geopolíticas del modelo neoliberal en Chile : el caso de la provincia de Palena por Cecilia Quintana B.	127

Universidad Arcis – Centro de Estudios Estratégicos

ESTUDIOS POLITICO MILITARES

año 1 - número 2 - 2^{do} semestre 2001

Director

Carlos Gutiérrez

Editores

Juan Domingo Silva

Antonio Cavalla

Productor

Jean Becker

Consejo

Patricio Quiroga

Alejandro Iturra

Verónica Ruz

Carlos Zarricueta

Cecilia Quintana

Mario Preger

Consejo Internacional

Raúl Benítez – México

Lilia Bermúdez – México

Marco Cepik – Brasil

Ricardo Córdova – El Salvador

Zeno Croceti – Brasil

Julián González – Uruguay

José Hernández – Cuba

Selva López – Uruguay

Ursula Oswald – Estados Unidos

Edelberto Torres Rivas – Costa Rica

Moneda 1490

Santiago - Chile

Fono : 56 2 - 386 6515

www.cee-chile.org

admin@cee-chile.org

Impresión

Gráfica Suiza

ISSN 0717-6392

Santiago de Chile, Noviembre 2001

Concepto de seguridad: Más que fronteras, un tema de supervivencia global

por **Carlos Gutiérrez P.**
Doctor © en Estudios Latinoamericanos,
Universidad Arcis y Director del Centro
de Estudios Estratégicos de la U. Arcis.

I. Presentación

Es nuestra consideración que cualquier re-visión del tema de la Seguridad, desde una perspectiva estratégica y no de coyuntura histórica, necesariamente debe considerar el estado del debate, al respecto, a nivel del pensamiento estratégico internacional.

Desde la última década del siglo XX, asistimos a profundas transformaciones en las Relaciones Internacionales a partir de los cambios producidos en Europa del Este. Los cambios han afectado el modelo de Estado y de gobierno, además de las relaciones sociales y económicas, repercutiendo en las apreciaciones político estratégicas de buena parte de los Estados que integraban dicho bloque.

Tales mutaciones no sólo afectan las relaciones internacionales, sino que, en su plena acepción, las relaciones globales de la humanidad. Y frente a esta realidad bullente, nuestro país, nuestra sociedad y nuestra estructura de Estado no pueden ser refractarias.

Esa evolución ya se apreciaba en algunas definiciones del Libro de la Defensa Nacional de Chile de 1997. Al referirse a los entornos en los que Chile está inmerso, el texto se refirió a los cambios producidos a nivel mundial, a partir del fin de la Guerra Fría, en 1989, especialmente al fenómeno de la globalización y la modificación del balance cuantitativo y cualitativo de fuerzas entre las potencias estratégicas, que habrían producido una situación “unipolar”. Esta aproximación se refirió escuetamente al nue-

vo escenario, pero, al no adentrarse en su incidencia y consecuencias, no logró desembarazarse de la clásica visión westfaliana de la Seguridad, que reduce a ésta al ámbito del quehacer del Estado Nación y su supervivencia, sin considerar los nuevos actores e intereses emergentes: los actores no estatales y las personas, entendidas como sujetos de soberanía y de derechos, trascendentes al Estado.

Por lo tanto, debemos considerar que la puesta a punto del tema Seguridad debe acompañarse con la reflexión que avanzan los estudios estratégicos, los cuales dan cuenta precisamente de las transformaciones “ambientales”, en la medida que están continuamente en reevaluación y adaptación¹.

El “nuevo milenio” se inicia con el fin de la guerra fría que quiebra gradualmente los fundamentos del sistema *westfaliano* (el que, desde 1648, caracterizó al “viejo milenio”, atribuyendo una importancia preponderante a los manejos militares sobre la seguridad). En el sistema *post westfaliano*, el predominio y la propia agenda de la seguridad estatal son cuestionadas y completadas por la seguridad no militar y no estatal.

El debate sobre seguridad se encauza a través de dos grandes corrientes de pensamiento:

- La *Francófona*, dominada por las contribuciones de los juristas, que describen y analizan la organización de los sistemas de seguridad; la de los geopolíticos, que explican los conflictos por la influencia de la historia y las rivalidades por el poder y el territorio, y en el último período se agregan los críticos, de orientación sociológica, que irrumpen a partir de la relectura de los fenómenos internacionales, como la mundialización y la interdependencia político-institucional, fenómenos que cuestionan la soberanía estatal.

- La *Anglosajona*, que aborda los temas de forma más teórica y empírica, a partir de las teorías de las Relaciones Internacionales. En ella se distinguen (y siguen aportando) las escuelas realista, idealista y liberal; a las cuales se agrega la constructivista, con una mirada innovadora, que aporta apreciaciones novedosas a los temas de seguridad y estrategia.

¹ David, Charles-Philippe: “*La guerre et la Paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*”. Presses de Sciences Po. Paris, France. 2000.

Acerca del concepto de Seguridad

Este concepto atraviesa el debate actual sobre las relaciones internacionales, el rol del Estado y los organismos no estatales, así como los alcances de los derechos de las personas, tanto en el ámbito intra-estatal como internacional. Es por eso que se encuentran diversas definiciones de Seguridad: ausencia de guerra; búsqueda del bien común; preservación de la soberanía y los intereses nacionales; protección de los valores fundamentales; capacidad de supervivencia del grupo; resistencia a la agresión; mejora de la calidad de vida; fortalecimiento del Estado; alejamiento de las amenazas; emancipación del ser humano; etcétera.

Para la mayoría de los especialistas, definir la seguridad de cualquier comunidad (grupo, etnia, Estado u organización internacional) requiere delimitar tres parámetros claves: la preservación de sus valores fundamentales, la ausencia de amenazas y la formulación de sus objetivos políticos, lo que en resumen implicaría que la seguridad es la ausencia de amenazas militares y no militares que puedan cuestionar los valores centrales que quiere promover o preservar una persona o una comunidad y que impliquen un riesgo de uso de la fuerza. El tema pasa por despejar algunas interrogantes centrales:

1. *¿Quién es el sujeto de la seguridad?* Es decir, quién es la unidad de referencia de la seguridad.

- Para las escuelas tradicionales, el Estado es el actor innegable, que posee ampliamente el derecho al recurso de la fuerza.
- Para los analistas de los '80, los actores no estatales rivalizan con el Estado en la gestión de la fuerza y, sobretodo, en la prevención de su uso.
- Para la escuela crítica, el tema es la emancipación de los humanos y la seguridad social; y en este cuadro, el Estado sería más bien fuente de problemas de seguridad y no su solución.

En un mundo *multicéntrico*, todos tiene parte de razón; más cuando el mundo político es manejado y confrontado por actores estatales y no estatales.

2. *¿Cuál es la naturaleza de la seguridad?* El concepto seguridad refleja una dimensión objetiva: la amenaza puede ser real, territorial y acarrear pérdida de vidas humanas, sea ejercida por el Estado o grupos no estatales. Sin embargo, su prevención es tema de debate. ¿Cómo medir la ausencia de amenazas sino por percepciones subjetivas? Y ese es el problema de la seguridad: la seguridad se consigue cuando desaparece el temor a la amenaza.

3. *¿Cuáles son los retos de la seguridad?* Algunos son tributarios del pasado y afectan la soberanía, el territorio y las instituciones del Estado y corresponden al modelo westfaliano. Otros, más nuevos, como el crimen internacional, el agotamiento de los recursos hídricos, el terrorismo bacteriológico, los Derechos de las personas o las intervenciones de paz no se remiten a territorios nacionales y exigen soluciones regionales e internacionales y corresponden al modelo pos westfaliano. ¿El Estado podrá adaptarse y cooperar con otros actores? Diferentes respuestas: los clásicos dicen sí; los más amplios creen que puede ser; los críticos afirman que no.

II. Objetivo central

El interés central de este ensayo está cruzado por dos grandes temas, que están íntimamente relacionados. Por una parte, dejar instalada en forma implícita una posición crítica con los conceptos hasta ahora hegemónicos con respecto al concepto de seguridad, que es el predominante en la región. Creemos que en la aplicación práctica hay contradicciones internas no resueltas (que se mueven entre un acercamiento doctrinario y un acercamiento de condición), que hacen de ésta una amalgama poco eficiente.

Por otro lado, los radicales cambios experimentados en los ámbitos políticos, económicos y sociales hacen de estos acercamientos conceptuales, herramientas hoy insuficientes para dar cuenta de las complejidades, y sobre todo del tipo de respuestas esperables y necesarias.

Esto obliga a hacer una reconceptualización del concepto de seguridad, como un concepto basal de la arquitectu-

ra estatal y societal, que tienda a hacerse cargo de las modificaciones, intereses y nuevas conquistas humanas.

Desde aquí arrancamos para decir que estamos en el umbral de un concepto que se tiende a exterminar y otro que está en pleno proceso de instalación. Por lo tanto hay que caminar para los ajustes necesarios que den cuenta del nuevo ensamblaje requerido, pensando en la necesidad de nuevas reformulaciones y creaciones de instancias y procesos que hagan coherente el conjunto del sistema.

Planteamos como tesis principal la elaboración de un nuevo concepto de Seguridad, que dé cuenta tanto de los nuevos problemas de la humanidad como de las nuevas oportunidades que se nos plantean para poner al centro el desarrollo de la persona humana.

Este nuevo concepto debiera reflejar nuevos objetos de referencia abarcadoras de la seguridad, así como los problemas que en cada caso afrontan y las correspondientes estrategias de superación. Proponemos, para darle un contenido polemizador, la siguiente definición:

“Seguridad Integral son los planes, programas y acciones que desarrolla el Estado y la Sociedad Política y civil correspondiente, para lograr el mayor y equitativo desarrollo humano posible, a través de procesos decisionales políticos democráticos, para colaborar con todas las medidas a su alcance en el desarrollo sustentable del país y la humanidad y para mantener un conjunto de medidas que defienda la soberanía del Pueblo y de la República y de toda amenaza a sus intereses considerados vitales por los órganos de representación ciudadana, el Presidente y el Congreso Nacional, y para colaborar en la lucha por la paz regional y mundial”.

Queda así planteado nuestro posicionamiento, que desarrollaremos in extenso en un capítulo posterior.

III. Desarrollo

1. Estado y Nación

Algunas de las ideas más arraigadas en las discusiones sobre los temas de seguridad y defensa tienen que ver con conceptos que los distintos actores tienen del Estado y la

Nación. Priman las visiones esencialistas, que despojan a estos conceptos de sus dinámicas históricas, tanto de nacimiento como de ocasos, y que particularmente en el caso de la nación, adquieren grados de irrefutabilidad y deber ser.

El tramado más general de las conceptualizaciones sobre la seguridad se fundamenta en un concepto duro de Estado y nación, que poco tiene que ver en los reales concretos de la configuración de ambos, y que arrastran toda su ficción constitutiva particularmente al campo de la ideología. Adquiere plenitud en el instante de la “movilización” de ese patrimonio por parte de alguna pre figura política que necesita materialidad. Tal cual lo expresa Habermas en esta cita: *“Pero esta figura de conciencia que es la identidad nacional desarrolla una notable fuerza en lo concerniente a crear ligaduras generadoras de prejuicios; ello queda patente en ese caso límite en que se actualiza de la forma más pura: en el instante de movilización para una guerra por la patria”*.²

La identidad nacional, en tanto representación de una identidad, ha hecho necesario su organización en torno a un Estado para poder adquirir categoría independiente. Pero esa misma condición de homogeneidad de la identidad, es una ficción histórica, en tanto los estados no son encarnaciones puras de esa “población nacional homogénea” (que por lo demás no solo se puede interpretar racial o culturalmente, sino también políticamente).

En este sentido es muy interesante rescatar una idea en cuanto a que una identidad nacional no es solo “algo” con que nos hayamos encontrado per se, sino también es una tarea de futuro de los proyectos de construcción de ese real concreto que se constituye en tanto pueblo, ese que es sujeto político y jurídico. Frente a las tradiciones no podemos soslayarlas, porque actuamos pasivamente como herederos, pero una situación distinta es el proseguirlas, porque allí hay un acto de decisión soberano, que tiene que ver tanto con la libertad como con las instituciones democráticas.

Habermas lo plantea así: *“Tampoco es de recibo la sugerencia de que un orden político de una comunidad moderna podría apoyarse en un consenso de fondo que se hubiese establecido en términos cuasinaturales, y por lo tanto, incuestionados. Lo que*

²Habermas, Jürgen: *“Identidades Nacionales y Post Nacionales”*. Editorial Tecnos, España, 1989, pág. 101

une a los miembros de una sociedad definida por el pluralismo social, por el pluralismo cultural y por el pluralismo en lo referente a las concepciones últimas del mundo, son primordialmente los principios y procedimientos abstractos de un orden republicano "artificial", es decir, generado en el medio del derecho. Estos principios constitucionales solo pueden echar raíces en las motivaciones de los ciudadanos, después de que la población haya hecho buenas experiencias con sus instituciones democráticas y se haya acostumbrado a esa situación de libertad política".³

Las propias dinámicas actuales de desarrollo global, cruzadas enormemente por fenómenos culturales, económicos y sociales, imponen a los Estados escenarios distintos que los cuestionan en sus matrices estrechas, y los están obligando a asumir las adquisiciones que se realizan en los campos de los derechos individuales, las tolerancias, las reconstrucciones de normas jurídicas que garanticen la relación entre un estado de derecho y la radicalidad democrática como facticidad del desarrollo humano.

En este sentido es muy interesante el significado del concepto de universalismo en Habermas, que nos plantea: *"Que se relativiza la propia forma de existencia, atendiendo a las pretensiones legítimas de las demás formas de vida, que se reconocen iguales derechos a los otros, a los extraños, con todas sus idiosincrasias y todo lo que en ellos nos resulta difícil de entender, que uno no se empecina en la universalización de la propia identidad, que uno no excluye y condena todo cuanto se desvíe de ella, que los ámbitos de tolerancia tienen que hacerse infinitamente mayores de lo que son hoy..."*.⁴

Este concepto de universalismo genera tensiones nuevas a propósito de conceptos llevados a esos niveles, como podría ser una orientación universalista del estado de derecho y la democracia, versus el particularismo propio de un estado en concreto que se delimita en relación a otro. Esto pone al centro temas relevantes de nuestra experiencia reciente, que llevan a revisiones profundas de realidades y conceptos que van asociados, y que tienen que ver con los niveles de estrechamiento de los campos de acción autonómicos y las ampliaciones de los campos de cooperación y de impactos reales de las acciones humanas.

La propia fuerza de las tendencias actuales marcan ciertas pautas que tendrán que ser abordadas en la perspectiva de resoluciones positivas para los desafíos democráti-

³ Habermas, Jürgen: *"Más allá del Estado Nacional"*. Editorial Trotta, Madrid, 1998, pág. 72.

⁴ Habermas, Jürgen: *"Identidades Nacionales y Post Nacionales"*. Editorial Tecnos, España, 1989, pág. 117.

cos y las demandas de desarrollos sustentables. Habermas lo plantea de la siguiente forma: “*Las diversas tendencias a la globalización del tráfico, de los contactos y de las comunicaciones, de la producción económica y de su financiación, de las transferencias en tecnología y armamento, del comercio de drogas y de la criminalidad, y sobre todo de los peligros tanto estratégicos como ecológicos, nos confrontan con problemas que ya no pueden solucionarse dentro del marco del estado nacional. El vaciamiento de la soberanía del estado nacional seguirá ahondándose y , por tanto, resulta imprescindible proseguir con la ampliación de las facultades de su acción política a nivel supranacional*”.⁵

2. Estado de Derecho e Individuo

La noción clásica de Estado de Derecho, actualmente vigente, se funda en los postulados de la revolución francesa de la división de poderes, junto con la sujeción al ordenamiento jurídico, con la noción de responsabilidad del Estado y con la existencia de un control autónomo de legalidad, donde ese Estado de Derecho termina autoproclamándose protector de los derechos inalienables de la persona humana.

El conjunto de estos principios, una vez triunfante la revolución, se incorporan de manera gradual en la mayoría de los ordenamientos constitucionales del mundo occidental, que reciben nuevos impulsos con los aires libertarios en América y en la propia Europa, y que se mantienen en plena vigencia hasta hoy⁶.

Una contemporánea reflexión de la evolución de estos conceptos en los ordenamientos constitucionales actuales, junto a los nuevos desafíos que se le han planteado a la humanidad, especialmente en el campo de la ampliación y de la preeminencia de los derechos individuales, nos hace concluir que se ha producido una descompensación entre dos grande ámbitos.

Debemos recordar que aquellos principios no solo eran los de libertad y propiedad, los que sí quedaron refrendados en el total de Constituciones y conforman una esencia del Estado de Derecho, sino también los de igualdad y fraternidad que quedaron “suspendidos” en esos cuerpos jurídicos, y aún más en la realidad⁷.

⁵ Habermas, Jürgen: “*Más allá ...*”. Pág. 175.

⁶ Bethell, Leslie (edit.): “*Historia de América Latina*”. Cambridge University Press, Crítica, Barcelona, España, 1997. Volúmenes 5, 6 y 8.

⁷ Eastman, Jorge: “*Constitucionalismo Latinoamericano*”, Fondo de Publicaciones Cámara de Representantes, Bogotá, 1993, pág. 26.

Siguiendo con el autor, son estos conceptos restantes los que fundamentan que su realización plena se realice en un nuevo concepto de Estado, el «Estado Social de Derecho». Son las nuevas adquisiciones humanas, el lugar central que se le otorga a la persona, las nuevas concepciones de desarrollo humano, las que contextualizan la noción y la misión de este nuevo tipo de Estado. A éste le correspondería realizar la fraternidad, en el sentido de la solidaridad, y la igualdad como fundamento de la justicia.

Este ha sido el argumento esencial para que los derechos en los ámbitos económicos, sociales y culturales hayan adquirido la relevancia actual y se hayan incorporado a los ordenamientos constitucionales, así como a documentos internacionales que dan sustento a la mayoría de los organismos multilaterales, que hoy coadyuvan a la existencia de un sistema internacional basado en principios y normas de mejor convivencia⁸.

Al respecto nos parece claro que la estructura básica de los derechos de contenido económico, cultural o, en general social, está constituido por la existencia de una serie de deberes del estado, en orden a realizar actos positivos que determinarán la efectividad del derecho reconocido. Asimismo, resulta evidente que hay en estos casos una necesidad de acción pública mucho mayor que en el caso de los derechos civiles y políticos, puesto que los derechos sociales devienen del todo inefectivos y vulnerados si no se efectúan los actos públicos específicos que su realización exige, en tanto que los otros derechos hallan en la omisión –del Estado y de los particulares– su forma principal de garantía⁹.

De aquí la relevancia que adquiere hoy en día el rol estatal en la provisión de estos derechos, pero al mismo tiempo la fragilidad de éste cuando no está en condiciones de hacerlo, y por lo tanto la pérdida de «efectividad» y «legitimidad» frente al pueblo, aquel sujeto legitimador de la norma jurídica.

La validez del estado democrático de derecho es tal en la medida que todos tienen acceso al espacio público político. Se tiene que asegurar la facticidad de la utilización de derechos formalmente iguales, que ofrezcan igualdad de oportunidades.

⁸ Como ejemplo de la gran cantidad de acuerdos en este sentido y de lo legitimado que está en el sistema internacional, podemos mencionar los siguientes documentos: Declaración de los Derechos Sociales del Trabajador, Declaración Americana de derechos y Deberes del Hombre, Declaración Universal de Derechos Humanos, Carta Social Europea, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención Americana sobre Derechos Humanos Pacto de San José de Costa Rica, Carta Internacional Americana de Garantías Sociales o Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo social, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, La Carta Mundial de la Naturaleza, Declaración de Río de Janeiro sobre medio Ambiente y Desarrollo.

⁹ Monsalve, Ana María y Tapia, Jessica: “La Constitución Política de la República de Chile de 1980 y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”. Tesis de Grado, Licenciatura en Ciencias Jurídicas, U. ARCIS, 1999, pág. 17.

Habermas lo dice así: “...deberíamos aprender finalmente a entendernos no como una nación compuesta por miembros de una misma comunidad étnica, sino como una nación de ciudadanos. Y en la diversidad de sus distintas formas culturales esos ciudadanos sólo pueden apelar a la Constitución como única base común a todos”.¹⁰

La nueva dimensión valórica de los derechos de igualdad y fraternidad, junto a la preeminencia del individuo, como un singular genérico (por lo tanto por encima de determinaciones restrictivas de soberanía), otorgan el sustento para reclamaciones que trasciendan a los Estados y resitúen a la persona como eje y sujeto del derecho.

Son las tesis provenientes de la abstracción del iusnaturalismo y de las doctrinas del derecho subjetivo, las que instalan una noción de humanidad trascendente, situada más allá de la contingencia del mundo real -o situada en la razón- pero, en todo caso, despojada de concreción. En realidad, bajo esta concepción quedamos ante una humanidad suspendida y lejana.

Pero hay que evitar ver los vínculos entre individuo y sociedad a partir de las relaciones hipotéticas entre las entidades metafísicas de lo individual y general, situándonos en el desarrollo real de la sociedad. Desde allí se puede desprender que la noción de humanidad se realice en cada sujeto social, que deviene de este modo en un singular genérico, y por lo tanto lo humano se realice en cada singularidad de modo completo.

De allí que la noción de derechos humanos es indivisible y que la discusión de la primacía de unos derechos sobre otros, es solo una trampa semántica que no se entien- de ajena a intereses de dominación.

“La diferencia fundamental entre los derechos humanos, llamados sociales y los denominados individuales, está dada por el hecho de considerar que los primeros son históricos y que los últimos son naturales -en tanto se consideran previos e independientes de cualquier forma de organización política estatal- lo que implicará, a la vez, la aceptación del principio que sostiene que el buen gobierno existe en función de las garantías que ofrece”¹¹.

Otra forma de reivindicar este sustento filosófico está dado por la mirada de construcción social de un sujeto,

¹⁰ Habermas, Jürgen: “Más allá ...”.

¹¹ Sosa, Ignacio. “Garantías Individuales y Derechos Sociales: una polémica que no termina”, en “Democracia y Derechos Humanos», Editorial Porrúa, México, 1994.

tal cual se plantea aquí: *“Una mirada desde la cual se pueda apreciar el derecho ya no como emanación de la naturaleza o de la razón natural del hombre aislado, sino como construcción del hombre social, político, con historicidad; desde donde la igualdad y la libertad individual, no constituyan la condición preliminar necesaria de la hipótesis de aparición del estado. En otras palabras, un posicionamiento que no sitúe en un estado ideal –inexistente en la realidad- la sede de los derechos humanos; entendiendo naturalmente, que la noción que se sustente sobre los derechos humanos en general o sobre el estado, siempre apelará a una determinada concepción del hombre y de la sociedad que habrá de condicionar en definitiva, la forma y el contenido del análisis y de las propuestas que surjan en relación con dichos temas”*¹².

Bajo estas perspectivas es que tiene que analizarse la concepción de soberanía y el sujeto constructor de aquélla, porque en esa definición u opción filosófica descansa la arquitectura de un ordenamiento jurídico que tienda al bien de la persona humana, como real concreto. La diferencia para estas definiciones de Nación y Pueblo pasan a ser sustantivas.

La Nación, se entiende como un producto de la historia, asume una perspectiva que podríamos llamar historicista, por la que se da paso a la estabilidad institucional deseada. Consecuentemente, definiéndose la nación en esencia sobre la base histórica, podrán justificarse por vía análoga, las instituciones que se fundan, puesto que ellas se concebirán como fruto de la historia y de la experiencia de la nación, lo que a su vez instala el marco de estabilidad que se quiere para las mismas, puesto que las sustrae de la voluntad del pueblo que ya no se entenderá facultado para modificarlas ilimitadamente. A diferencia de Pueblo, que en la realidad conceptual de la revolución francesa era el verdadero sujeto depositario de la legitimidad jurídica, en tanto desde ella operaba la aprobación consensuada de la norma, que le daba las garantías necesarias de legitimidad.

El pueblo, que constituía el real concreto (una universalidad de ciudadanos vivos), operaba como el conjunto de individuos que no se encuentran vinculados a norma alguna que no haya emanado de su propia voluntad soberana. Por lo tanto, es en el pueblo donde radica la esencia de la soberanía.

¹² Monsalve, Ana María y Tapia, Jessica. *Ibidem*, pág. 4.

Todas estas contradicciones están planteadas en la actual Constitución Política de Chile, que por ejemplo con respecto a soberanía dice en su Inciso 1 del artículo 5: «La soberanía reside esencialmente en la Nación», lo que, a inciso seguido (N° 2 del mismo artículo), añadía: *«el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana»*. Esta última fue una modificación incorporada por Jaime Guzmán.⁴³

Las modificaciones hechas en base a los acuerdos políticos que rodearon al plebiscito de 1989, ante la inminencia del término del Régimen Militar, mantiene la esencia de la definición haciendo un pequeño ajuste que no aclara mucho: *«El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes»*.

La nebulosa sobre la segunda parte del articulado da pie para distintas y contradictorias acepciones, teniendo en cuenta que en estricto rigor no consagra nada fundamental, porque no se aclara a qué tipo de Pactos y/o Tratados Internacionales se refiere, porque no aclara mecanismos jurídicos para las reclamaciones, porque no aclara sobre la concepción de vigencia (si es de los pactos internacionales o de los chilenos), porque está la limitación política de la vigencia interna.

Estas definiciones ambiguas, y en cierto sentido cada vez más superadas por la realidad, son las que están quedando como resabios de un ordenamiento jurídico que no da cuenta de los positivos avances de la conquista de derechos humanos fundamentales y de la preeminencia del individuo por sobre el Estado, de aquel Leviatán que ha sido usado para cuidar y proteger determinados derechos y ocultar y conculcar otros que no estaban en consonancia con las tendencias hegemónicas de dominación.

⁴³Todas estas discusiones están recogidas en las Actas Constitucionales correspondientes.

3. La persona humana y la humanidad

A fines de la década de los ochenta, se difunden a nivel mundial dos conceptos que tienen de común colocar como la preocupación central de los organismos del sistema internacional y sus actores, el cuidado de la satisfacción plena de los derechos humanos y la preservación de la humanidad. En 1986, la Fundación Dag Hammarskjöld concede el “Premio Nóbel Alternativo” al intelectual chileno Manfred Max-Neef, por su trabajo sobre el desarrollo a escala humana¹⁴, realizado en colaboración con otros intelectuales demócratas chilenos. Su propuesta central es que la medición del desarrollo con cifras macroeconómicas, no daba cuenta ni de la realidad objetiva de las poblaciones (trabajo, vivienda, seguridad social, protección, etc.) ni de sus sentimientos subjetivos, es decir, cómo se sienten frente a la realidad objetiva. Su propuesta de medir “satisfactores” objetivos y subjetivos, fue posteriormente recogido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el que denominó, y así fue difundido y aceptado por la Asamblea de la ONU, el desarrollo humano, para diferenciarlo del crecimiento de países, posibles de medir con indicadores como el crecimiento del PIB, la relación Gasto Fiscal/PIB, balanza de pagos, ahorro e inversión interna y externa, IPC, y otros de la macroeconomía clásica (ver cuadro N°1 en Anexos). Un año más tarde, la Comisión Preparatoria de la Cumbre de la Tierra, presidida por la doctora Brundtland, acuñó y difundió el concepto de desarrollo sustentable, como “*aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las nuevas generaciones de satisfacer las suyas*”¹⁵. El ser humano pasaba a ser –como humanidad actual y futura– el centro de la preocupación desarrollista, que debía lograr una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza. La Declaración de Río de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobiernos sobre Ambiente y Desarrollo, realizada en Río en 1992, aprobó en toda su extensión esta nueva forma de mirar la explotación del planeta y el universo, cuidando la supervivencia digna, sana y productiva de los asentamientos humanos, preservando a la vez un ambiente libre de contaminación, un cuidado de los recursos primarios no renovables y renovables y una protección de la biodiversidad de las otras especies que habitan la tierra. La Ecología

¹⁴ Versión de Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde y Martín Openhayn, con la colaboración de Felipe Herrera, Hugo Zemelman, Jorge Jatobá y Luis Weinstein. “Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro”. CEP/AUR, Fundación Dag Hammarskjöld. En: *Development Dialogue*, Número especial de 1986.

¹⁵ Brundtland Comisión. WHO, 1987.

dejaba de ser un problema de pequeños grupos u ONG, y pasaba a ser un mandato para todos los Estados, para sus pueblos y gobernantes, y para los organismos de la Comunidad Internacional.

Ni el desarrollo de la persona humana ni la preservación de la humanidad y su hábitat entran en el viejo concepto de “seguridad nacional”, el que está referido casi exclusivamente al Estado.

El cuanto a los temas medio ambientales propiamente tales tenemos que reconocer que el concepto de medio ambiente ha sido ampliamente definido y la relación hombre-naturaleza ha sido el principal eje de estas definiciones. A partir de la década de los ´90 se inició una conceptualización orientada a lo ambiental e integral. En este ámbito podemos incluir las definiciones del Comité de Ciencias Ambientales de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONYCIIT) en 1991¹⁶ y la de Benito y Loppacher en 1994¹⁷.

Sin embargo, es necesario entender que el medio ambiente tiene una capacidad limitada para sustentar las actividades productivas, sobre todo, porque es dinámico (Penteadó, 1985). Es por ello que el medio ambiente debe ser entendido como “un sistema de interacciones entre factores físicos, químicos, biológicos y sociales susceptibles de tener un efecto directo e indirecto, inmediato o a largo plazo sobre los seres vivos y las actividades humanas”.

Por otro lado, la sustentabilidad del desarrollo, se ha convertido en los últimos años en uno de los principales temas de discusión y preocupación de los gobiernos de la Región, particularmente en el impacto de los desechos peligrosos y productos químicos en la salud de las personas y el medio ambiente, tales como pesticidas y agroquímicos, los residuos industriales líquidos (riles), metales pesados, como el plomo en los combustibles y el arsénico en la minería, entre otros¹⁸.

Para garantizar la seguridad medioambiental es preciso crear un escenario de participación que permita la libertad de acceso a la información sobre el medio ambiente. En esta línea de análisis se recogen dos conceptos: *Comunicación de Riesgos* y *Derecho a Saber*. La primera se refiere “a procesos que combinan el acceso a la información con mecanis-

¹⁶ CONICYT define el medio ambiente como “el conjunto interactuante de sistemas naturales, construidos y socioculturales que se están modificando históricamente por la acción humana y que riga y condiciona todas las posibilidades de vida en la tierra, en especial la humana, al ser su hábitat y su fuente de recursos”. Citado por Guillermo Ramírez en “El Estado ante el Medio Ambiente”. En Revista Estudios Sociales Nº 68. Corporación de Promoción Universitaria (CPU). Santiago, 1991.

¹⁷ Ambos autores entienden el medio ambiente como “el conjunto de los elementos bióticos (flora y fauna) y abióticos - energía solar, agua, aire y tierra mineral - que integran un determinado espacio, afectan a la vida, al desarrollo y a la supervivencia de un organismo y que permiten el desarrollo de ecosistemas”.

¹⁸ “Elementos de la gestión de las sustancias químicas en Chile y la cooperación de Organismos Internacionales”. Taller “Sensibilización en Seguridad Química”. Organización Panamericana de la Salud, International Programme on Chemical Safety, Comisión Nacional del Medio Ambiente y Ministerio de Salud. Arica, 1998, pág. 9.

mos destinados a lograr una divulgación recíproca entre los sectores y cuyos resultados incrementan la comprensión mutua y la toma de decisiones compartidas”^{19 20}.

En cambio el Derecho a Saber, según la Comunidad Europea (1990), apunta a que “es necesario garantizar a cualquier persona natural o legal a través de la comunidad el libre acceso a información disponible sobre el medio ambiente, de forma escrita, visual, base de datos que tienen las autoridades públicas concierne al estado del medio ambiente, actividades o medidas que afecten al ambiente adversamente, o que es probable que lo afecten adversamente, y aquellas medidas diseñadas para protegerlos”²¹. Para Estados Unidos, este concepto se asume como “la filosofía es que las personas tienen el derecho a saber de la existencia de sustancias peligrosas en su comunidad, porque tienen derecho a tomar decisiones informadas acerca de si estas sustancias son una amenaza para su salud y/o el medio ambiente”²².

En conclusión, se propone que la seguridad medioambiental debe asegurar el sistema de interacciones entre factores físicos, químicos, biológicos y sociales asumiendo su limitada capacidad para sustentar las actividades económicas; además de incorporar la seguridad química que surge objetivamente por el progreso industrial y tecnológico de aquellas sociedades que han tenido un impacto negativo. La comunicación de riesgo y el derecho a saber constituyen los mecanismos para una estrategia basada en el desarrollo sustentable.

4. Definición de seguridad integral

Seguridad es una condición relativa de protección la cual es capaz de neutralizar o suprimir cuestionamientos discernibles contra la existencia de alguien o de alguna cosa o condición. Las medidas de protección deben ser proporcionales a la amenaza o al riesgo, pero suficientes para disuadir que se descarguen sobre el destinatario. Deben, además, ser priorizadas ante la imposibilidad de protegerse de todos y respecto a todo.

Del mismo modo que el teórico Johan Galtung logra hacer una distinción entre Paz Negativa y Paz Positiva,²³ poniendo énfasis en una distinción cualitativa entre ambas, que pone el acento en el tipo de acercamiento al pro-

¹⁹ *Ibid.* Pág. 27-28.

²⁰ Hance et al. realizaron una revisión de la literatura en los Estados Unidos y entrevistaron a funcionarios con el fin de determinar razones por las que los organismos gubernamentales estimularían la intervención de la ciudadanía. Las principales razones observadas por los autores fueron:

(a) Las personas tienen derecho a intervenir en asuntos que las afectan directamente; (b) La intervención conduce a una mayor comprensión de (y a reacciones más adecuadas frente a) el riesgo ambiental en cuestión; (c) La contribución de quienes viven diariamente con los riesgos y están familiarizados con sus propias necesidades puede conducir a mejores decisiones y soluciones; (d) La cooperación entre el gobierno, la industria y la ciudadanía puede aumentar la credibilidad, y facilitar la toma de decisiones. Citado en “Elementos de la gestión de las sustancias químicas ...”. Pág. 28.

²¹ Definición del Derecho a Saber en la Comunidad Europea; directiva 90/313 del 7 de junio de 1990. En “Estrategias de Seguridad Ambiental desde la Sociedad Civil”. Organización Panamericana de la Salud. Fotocopias. Pág. 5.

²² *Idem* anterior; pág. 5.

²³ Galtung, Johan. “Sobre la Paz”. Edit. Fontamara, España, 1985.

blema y por lo tanto en los tipos de resultados esperados, nosotros planteamos que en el abordaje del concepto de seguridad, podría haber un acercamiento a la Seguridad Integral Negativa y una Seguridad Integral Positiva.

Hemos desechado la primera, porque sería seguir en el mismo círculo epistémico de acercamiento a los problemas por negatividades o ausencias, que nos sitúa en un plano de inercia de políticas y no abre espacios a roles activos de otros actores.

En cambio, desde la óptica positiva del concepto, nos permite situarnos en un plano de la acción política, de la interacción de distintos actores y sobre todo de la búsqueda de los satisfactores necesarios para los requerimientos objetivos y subjetivos planteados.

Tal cual lo planteamos en el capítulo de los objetivos, la definición ofrecida es la siguiente:

“Seguridad Integral son los planes, programas y acciones que desarrolla el Estado y la Sociedad Política y civil correspondiente, para lograr el mayor y equitativo desarrollo humano posible, a través de procesos decisionales políticos democráticos, para colaborar con todas las medidas a su alcance en el desarrollo sustentable del país y la humanidad y para mantener un conjunto de medidas que defiendan la soberanía del Pueblo y de la República y de toda amenaza a sus intereses considerados vitales por los órganos de representación ciudadana, el Presidente y el Congreso Nacional, y para colaborar en la lucha por la paz regional y mundial”.

En esta definición concentrada queremos resumir los componentes sustanciales de la Seguridad Integral, que nos dan los parámetros requeridos para la construcción escalonada de categorías y variables.

Los cuatro componentes conceptuales son:

a. **El concepto de Desarrollo Humano:** *“se refiere a la ampliación de las opciones y oportunidades que disponen las personas. Estas pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo, pero, en todos los países de la tierra, las tres opciones más esenciales son tener una vida larga y saludable, adquirir conocimientos que desarrollen en cada ser humano adecuadas potencialidades y habilidades; y tener acceso a los ingresos y recursos necesarios para disfrutar un nivel de vida decoroso en libertad y con respeto a los derechos humanos”²⁴.*

Los componentes del desarrollo humano son la equidad, que apunta a la igualdad de oportunidades; la productividad, que se refiere a la participación de las personas, con su creatividad e iniciativa, en el proceso de generación de ingresos y en el empleo remunerado; la sustentabilidad, que no sólo procura asegurar el acceso a oportunidades a las generaciones actuales sino también a las futuras; y la potenciación, que revela la doble dimensión de las personas en cuanto gestoras y beneficiarios del desarrollo, destacando la participación de éstas en las decisiones y procesos que afectan la vida. La Organización de Naciones Unidas (ONU) ha desarrollado para el mundo y para nuestro país indicadores con datos empíricos, que miden cada una de estas dimensiones, y ha construido metodologías que cuantifican el nivel de satisfacción y sensación de bienestar frente a cada uno de ellos, de manera de poder comparar la realidad (por ejemplo, en seguridad ciudadana el número de policías por cada 1.000 habitantes) con la percepción que de ella se tiene (el nivel de temor a la delincuencia).

b. **El concepto de Desarrollo Sustentable:** como se ha señalado, fue la Cumbre de Río de Janeiro realizada en 1992 la que sancionó los principios fundamentales de la sustentabilidad y aprobó los programas para que cada Estado se acercara a cumplir los requisitos pedidos (Agenda o “Programa 21” y principios para orientar el cuidado de los bosques) y dos Convenciones (la “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático” y el “Convenio sobre la Diversidad Biológica”). Este concepto incluye:

- El derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza;
- La consecución del desarrollo sin socavar las necesidades ambientales y de desarrollo de las generaciones presentes y futuras;
- El derecho soberano de los Estados a explotar sus propios recursos pero sin causar daños al Medio Ambiente fuera de su jurisdicción nacional;
- El establecimiento de normas internacionales para la indemnización ante perjuicio ocasionado por actividades realizadas dentro de la jurisdicción nacional de los Estados o fuera de ella;

²⁴ PNUD. *Desarrollo Humano en Chile. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago de Chile, 1996.*

- El deber de los Estados de utilizar un criterio de precaución para la protección del medio ambiente, sin que se considere a la falta de certeza científica para adoptar medidas eficaces en función de los costos a fin de impedir la degradación del medio ambiente cuando haya peligro de daño grave o irreversible (principio precautorio);
- A fin de alcanzar el desarrollo sustentable, la protección del medio ambiente deberá constituir parte importante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada;
- La erradicación de la pobreza y la reducción de las disparidades en los niveles de vida en distintas zonas del mundo y los países son condiciones esenciales para lograr el desarrollo sostenible y satisfacer las necesidades de la mayoría de la población;
- Los estados deberán cooperar para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra; los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les incumbe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible en vista de las presiones que sus sociedades ejercen sobre el medio ambiente mundial y de las tecnologías.

El resto de los principios se refieren a la producción limpia, a la participación ciudadana en cuestiones ambientales, a la promulgación de leyes eficaces para proteger el medio, al principio de “el que contamina paga”, a las catástrofes naturales, al desarrollo y divulgación de la ciencia y la tecnología, a la participación de la mujer, a velar porque los conflictos no deterioren el ambiente y a que “la paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables entre sí.

c. **El concepto de Soberanía del Pueblo:** La soberanía del pueblo se expresa en la participación de todos los ciudadanos en las elecciones de Presidente y de los parlamentarios a través de un sistema electoral y de partidos que asegure la representación proporcional de las mayorías y minorías, y la generación de un Poder Judicial con el concurso de las instancias en él existentes y la del Presidente y el Parlamento, y la participación de las organizaciones sociales en la gobernanza y la gobernabilidad de los asuntos locales, regionales y nacionales. La democracia es el conjunto de pro-

cedimientos que permiten la expresión plural del pueblo directamente o canalizados a través de las opciones que presentan los partidos y los líderes políticos. El ejercicio democrático lo realiza el cuerpo político del pueblo, cuyas expresión principal y más organizada es el Estado.

Los precedentes jurídicos y políticos del pueblo como titular internacional de derechos se perfilan ya entre los siglos XVII y XVIII para situaciones no coloniales, como en los “Catorce Puntos” de W. Wilson²⁵. Se expresa en numerosos documentos internacionales, quedando definitivamente sancionado en el preámbulo de la Carta de Naciones Unidas (“Nosotros, los pueblos...”) y en sus artículos 1° y 5°, así como en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, firmado por una mayoría de países a comienzos de la década de los ochenta. Se sienta también al establecer tanto en la Carta como en numerosos documentos posteriores, la “libre determinación de los pueblos” (y su correlato del “derecho a rebelión frente a la tiranía”, de antigua data²⁶.)

Como señala el “Libro de la Defensa” (1997), en Chile existe un amplio reconocimiento de la persona humana, su dignidad y sus derechos, así como de las comunidades en que aquellas se desarrollan, partiendo por la familia. De este modo, el pleno respeto de las personas impone al Estado las siguientes finalidades:

- Estar al servicio de la persona humana y promover el bien común
- Respetar y promover los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana
- Proteger a la familia, núcleo fundamental de la sociedad, y propender a su fortalecimiento
- Proteger a la población
- Promover la integración armónica de todos los sectores de la nación; y
- Contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible²⁷.

Como se aprecia, en una formulación más contemporánea y legitimada internacionalmente, le corresponde colaborar con el desarrollo humano²⁸.

²⁵ Adams, Wili Paul (comp.): “*Los Estados Unidos de América*”. Siglo XXI editores, Madrid, 1979, pág. 62.

²⁶ Los juristas y teólogos españoles del Siglo XVI (Padre Vitorio y Padre Mariana), lo reconocen explícitamente.

d. **El concepto de Soberanía del Estado:** Aquí asumimos este concepto en forma relativa. Le corresponde al Estado, en forma absoluta aunque no en forma exclusiva, la defensa de la soberanía de la República, como ha sido definida por los gobiernos, a lo largo del tiempo:

- La permanencia de Chile como país
- La conservación y enriquecimiento de su identidad y patrimonio cultural
- La mantención de su independencia política
- La mantención de una convivencia ciudadana pacífica y solidaria

En términos relativos asumimos que una parte de esta soberanía es condicionada por los necesarios acuerdos e integraciones internacionales, que tienden positivamente a mejorar tanto la convivencia internacional como los mismos parámetros internos. Incluso dejando recurso para la apelación del ciudadano, en base al principio acordado que los Estados están para la satisfacción de su pueblo y no la opresión y atropello de la dignidad de la persona humana. Es también un fin del Estado la defensa en el campo interno e internacional del desarrollo sustentable²⁹.

Por último, son fines prioritarios del Estado la defensa de los siguientes objetivos:

- La mantención de la integridad del territorio chileno
- La proyección y las buenas relaciones internacionales³⁰.

Pero estos dos fines pueden ser buscados a través de: acuerdos con otros Estados, sea individual o colectivamente (en forma cooperativa).

A partir de estas definiciones centrales queremos construir un cuadro de relaciones entre categorías (verticales) y variables (horizontales), que nos hagan un conjunto coherente de proposiciones, y eventualmente operacionalizaciones de políticas y organismos respectivos.

²⁷ Libro de la Defensa, pág. 27

²⁸ Pan American Conference on Health and Environment in Sustainable Human Development. PAHO, 1995.

²⁹ UN Conference on Environment and Development (UNCED). Río de Janeiro, Brazil (UN, 1992).

³⁰ *Op. cit.*, Pág. 28.

SEGURIDAD INTEGRAL

Objetos de referencia	Estado	Pueblo	Persona
Contenido	Soberanía	Identidad, Ambiente	Bienestar Derechos
Satisfactor	Defensa	Bien Público	Ciudadanización
Inseguridad	Amenaza	Riesgo	Peligro Específico
Estrategia	Desarrollo Común	Desarrollo Sustentable	Desarrollo Humano

Este ordenamiento vertical de categorías y horizontal de variables, serían las siguientes:

- a. **Objetos de Referencia:** identificación de la referencia central que será el objeto y sujeto de las políticas de seguridad, y que determinará en definitiva las orientaciones fundamentales del concepto de integralidad, así como del resto de las categorías. Los objetos de referencia son tres: Estado, Pueblo y Persona.
- b. **Contenidos:** queremos identificar un concepto abarcador de lo que sería la esencialidad de cada objeto de referencia y que se transformaría en la necesidad que hay que satisfacer. Así para el Estado estaría dado por la Soberanía; para el Pueblo el de Identidad y Ambiente (éste lo entendemos en su acepción de medio natural, biológico, social, económico, cultural y político); para la persona el de Bienestar y felicidad y el conjunto de derechos individuales.
- c. **Satisfactores:** Teniendo en cuenta los objetos de referencia y sus contenidos, es que podemos definir desde dónde se abarcarán para su satisfacción, y por lo tanto los instrumentos que también se verían implicados. Para el Estado sería la Defensa; para el Pueblo el Bien Público (lo entendemos como una concreción del Bien Común, en cuanto éste de raíz Tomista es de una visión analógica que implica que los individuos tienen calidades preestablecidas, a diferencia del segundo concepto que implica como sujeto al pueblo como un real concreto y legitimador de la norma); para la Persona la Ciudadanización (entendemos por esto básicamente el empoderamiento de las personas para la plena participación política

en todos los asuntos de la vida pública, en cuanto al ejercicio de los derechos fundamentales, como un acto esencial de la descentralización de la política).

- d. **Cuestionamientos o Inseguridades:** Dependiendo de los objetos de referencia las hemos dividido respectivamente en tres: Amenazas, Riesgos y Peligros Específicos.
- e. **Estrategias:** Con esto hemos querido identificar los procesos, programas, y organismos que estarán involucrados para dar cuenta de la implementación de políticas aplicadas en cada una las esferas correspondientes. A nivel del Estado se propone el Desarrollo Común (o Seguridad Cooperativa)³¹; a nivel del Pueblo el Desarrollo Sustentable; a nivel de la persona el Desarrollo Humano.

Es importante recalcar que la presencia de una actitud de seguridad integral, tiene que tener también una visión y un alcance global, pensando en las referencias de la humanidad, donde los logros a satisfacer sea tanto la paz como las condiciones de vida globales, que no tienen fronteras ni espacios locales aislados, susceptibles de mantener esa condición.

5. Amenazas, Riesgos y Peligros Específicos

En la literatura y conceptualización de la Seguridad Nacional, el concepto asociado a los cuestionamientos o inseguridades es el de amenaza que, como concepto único y omniabarcador, debiera dar cuenta del tramado de realidades, pero que en los hechos no logra conciliar tal complejidad, y queda más bien en un estado de precariedad. Del mismo modo que en otras literaturas se hace sinónimo de riesgo o incluso de peligros. La dificultad con el manejo de un solo concepto abarcador, es que conduciría a error a las apreciaciones y por lo tanto a las medidas y políticas a asumir para garantizar la seguridad. El concepto de amenaza nos remite solo a una mirada estatista de los problemas, como único sujeto de tal definición.

En este contexto resulta necesario hacer varias distinciones, en base a nuestro concepto de Seguridad Integral. En la literatura moderna no hay grandes consensos a los

³¹ Para un mayor desarrollo de este concepto ver: David, Charles-Philippe. *Op. cit.*

acercamientos conceptuales para la definición de los tipos de inseguridades.

Nuestra mirada está dirigida en torno a homologar los objetos de referencia de la seguridad con las inseguridades que éstas enfrentan, y por lo tanto construir respuestas distintas.

a. **Las Amenazas** Para nosotros se constituyen en el nivel estatal, y lo ponen en cuestión a éste en los aspectos de soberanía. Está acotado a las amenazas entre realidades jurídico-institucionales, como por ejemplo otros estados y/o las grandes corporaciones transnacionales en el mundo económico globalizado.

b. **Los riesgos** Se constituyen en el nivel de las sociedades (pueblos), en cuanto a que las inseguridades aquí son producciones sociales, en que ha devenido la sociedad industrial (hay un tránsito de la sociedad industrial a la sociedad del riesgo)³² como una lectura hecha realidad de la modernidad. Aquí se asume que la naturaleza ha pasado a ser de un fenómeno dado a uno producido socialmente. En este sentido los riesgos asumen características de: universales, inespecífica localmente, incalculables e impredecibles. Hoy el tema es que el riesgo es civilizatorio.

c. **Los peligros específicos** Se constituyen en el nivel de los individuos (personas), como una concreción de los riesgos civilizatorios, en cuanto a la persona como esencial genérico. El la persona la que enfrenta el peligro específico, que está asociado a las vulnerabilidades que este arrastra producto de ausencias o incluso de malas políticas específicas.

El español utiliza como sinónimos las palabras riesgo y peligro. Sin embargo, en el idioma inglés dichos conceptos representan diferencias. De hecho, la palabra risk (riesgo) significa la probabilidad de que ocurra un peligro específico. En cambio, hazard (peligro) es una amenaza potencial a los humanos y a su bienestar.

No obstante, es importante señalar lo planteado por Whyte y Burton (1980), Kates y Kasperson (1983) en torno al concepto de hazard, puesto que le dan una definición mucho más amplia, ya que al impacto o magnitud del evento en la sociedad y el ambiente, le incluyen “los contextos

³² Beck, Ulrich: *Op. cit.*

sociopolíticos dentro de los cuales estos ocurren”.

Sin embargo, en la última década esta interpretación ha ido cambiando, presentándose otro modelo conceptual de desastres. Así un desastre hoy en día constituye “*la manifestación de las condiciones de vulnerabilidad de una sociedad, producto del proceso social que las ha ido conformando. El fenómeno natural o tecnoindustrial expone a toda la sociedad la condición de vulnerabilidad que tiene cierto sector de la población y que la cotidianeidad oculta*”³³. En otro texto se señala que “*el concepto de vulnerabilidad es un medio para traducir procesos de segregación socioeconómica y política de la población en una identificación más específica de aquellos que estarían expuestos al riesgo en ambientes expuestos a amenazas*”³⁴.

De esta forma el concepto de riesgo, según Calderón, se ha transformado en una construcción social y que, de seguir un incremento en el número de desastres con menores posibilidades de recuperación, tanto por la situación de pobreza de la población, como por los pocos recursos que manejan los países para invertir en reconstrucción, entonces los efectos en la población cada vez serán más negativos. Es por ello que no sólo se requiere de prevención, sino que como señala Arenas³⁵ se requiere de un manejo ambiental del territorio que minimice las áreas de riesgos.

6. Relación entre Seguridad Integral y Defensa

Corresponde a las autoridades políticas apoyadas por los órganos del Estado y las organizaciones sociales y poderes locales –estos últimos en representación del pueblo y las personas- definir la seguridad integral como un todo que busca el Estado y la sociedad en resguardo del Estado Social de Derecho.

Establecidas las orientaciones de la seguridad integral mediante los planes, programas y acciones que desarrolla el Estado y la sociedad política y civil que se traducen en una política, también es responsabilidad de la autoridad política dirigir y coordinar la Apreciación Global Política Estratégica (AGPE) en congruencia con los principios de la misma seguridad. La AGPE define y prioriza los riesgos, amenazas y peligros específicos que afectan al Estado, al pueblo y las personas.

³³ Calderón, Georgina: “*La construcción del espacio y los desastres*”. Trabajo presentado al VI Encuentro de Geógrafos de América Latina, Universidad de Buenos Aires, marzo de 1997, pág. 4.

³⁴ Maskrey, Andrew: “*Comunidad y desastres en América Latina: estrategias de intervención*”. Capítulo N° 1. En “*Viviendo en riesgo: comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina*”. Allan Lavel (compilador). FLACSO, La RED y CEPREDENAC, Tercer Mundo Editores, Colombia, 1994.

³⁵ Arenas, Federico: “*La gestión ambiental y el ordenamiento del territorio*”. En *Revista de Geografía Norte Grande* N° 18, pág. 51-54. Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 1991.

Aquella parte de la AGPE que corresponde a la función defensa debe ser materializada por el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas, la que, junto a las orientaciones que entrega la política de seguridad integral, posibilita la formulación de la política de defensa. Esta política de defensa debe vincularse con la política de relaciones exteriores para que, en conjunto, respondan a la seguridad integral en la dimensión externa. Todos los componentes de la AGPE deben ser aprobados por el Presidente de la República y transformados en directivas al estado y la sociedad política y civil. Desde la perspectiva de la defensa, en definitiva, ésta sirve a la seguridad integral y no a la inversa, y las Fuerzas Armadas reciben sus misiones del Ministerio de Defensa Nacional.

La política de defensa, “*qué tipo de defensa se estima adecuada para un determinado momento de la historia del país*”³⁶ en el nivel político-estratégico, debe contener el Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas que se manifiesta en objetivos, tareas y responsabilidades. Implica racionalizar integralmente las instituciones armadas y sus objetivos estratégicos.

En el nivel estratégico la política de defensa de la seguridad integral se encuentra facultada para orientar la política militar en el nuevo escenario del siglo XXI definiendo Las Capacidades Militares. Tales capacidades requieren instrumentos militares conjuntos, basados en fuerzas de tareas, profesionales, con alto entrenamiento, modulares y flexibles.

IV. Conclusiones

Interpretar y aceptar que una determinada conceptualización de la seguridad de las instituciones y de los seres humanos se puede hacer desde la óptica de las fortalezas y de las oportunidades, en vez de las debilidades y las amenazas que de esta se generan, es un desafío absolutamente prioritario.

Junto con el ocaso de tiempos históricos que se caracterizaron por la vida cotidiana de la constante agresión de polos ideológicos, de un equilibrio basado en el terror de

³⁶ “*Libro de la Defensa Nacional de Chile*”, Parte III La Defensa Nacional, Capítulo 3 Política de Defensa, p.87.

la extinción humana por el peligro nuclear, se ha asentado un avance de las desigualdades sociales, económicas y culturales que tienen como fundamento un despiadado monopolio del pensamiento único del enriquecimiento a través del total y absoluto *laissez faire*, que nos deja a diario secuelas tan devastadoras que nos lleva a plantearnos un nuevo cuestionamiento global, esta vez a niveles de los riesgos civilizatorios.

Una vez más la humanidad está amenazada, esta vez por la producción de otros intereses globales, que han hecho de la sociedad industrial y del icono del crecimiento económico el nuevo fetiche dominante.

El proyecto de la modernidad, aquél encarnado en los ideales de libertad, igualdad y fraternidad, ha sido puesto en cuestión por un afán enloquecedor del progreso sin fin, informado desde un racionalismo a ultranza.

Es momento de retomar la senda de un proyecto moderno que ponga al centro al ser humano, aquel singular genérico, que es uno y todos al mismo tiempo, aquella humanidad inescindible, aquella humanidad sin fronteras para el desarrollo, aquella que ponga al centro las cualidades y no los defectos.

En este marco urge resituar la discusión sobre seguridad. Ciertas categorías ya no dan cuenta de estos nuevos escenarios, de estas nuevas preocupaciones, de estas nuevas respuestas necesarias. Los viejos objetos de referencia únicos y exclusivos, siendo todavía válidos, han cambiado su proporcionalidad de importancia, tienen otros objetos más urgentes, entre ellos sus propios pueblos. No podemos seguir elaborando para superestructuras, cuando vemos que su base humana se descompone y se degrada. Otro mundo es posible.

Creemos, como de alguna forma hemos dado cuenta en este trabajo, que podemos acercarnos a nuevos conceptos, a nuevas fórmulas, a nuevas interacciones, que debieran modificar los tramados siguientes, que son los procesos involucrados, los agentes y los organismos respectivos para dar cuenta de esto.

Es posible formular políticas nacionales de seguridad, con involucramiento de todos los actores referidos, para

los cuales se requerirían profundas modificaciones del funcionamiento estatal (cuestión muy relevante y provocativa como ejercicio académico), cuestión que obviamente no es motivo de este trabajo (aunque es parte de la continuación de este mismo).

Del mismo modo creemos (y estamos en eso) son las repercusiones que debe tener en el ámbito específico de la política de defensa, que sin lugar a dudas se verían impactadas positivamente en base a estos nuevos conceptos. Una primera pista es la que entregamos en este trabajo con respecto a la apreciación estratégica, y funcionamiento de los instrumentos.

No creemos *per se* en que el concepto de seguridad integral sea omniabarcador. Pero las profundas modificaciones de nuestra sociedad, que ha constituido sociedades de la escasez y del miedo, nos exigen respuestas globales, no solo conceptuales, sino también espaciales, abarcadoras de la humanidad.

Esperamos, con fuerte convicción, que se haya dado un paso adelante.

V. Bibliografía

Adams, Wili Paul (comp.): “*Los Estados Unidos de América*”. Siglo XXI editores, Madrid, 1979.

Aenas, Federico: “*La gestión ambiental y el ordenamiento del territorio*”. En Revista de Geografía Norte Grande N° 18. Instituto de Geografía , Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 1991.

Bethell, Leslie (edit.): “*Historia de América Latina*”. Cambridge University Press, Crítica, Barcelona, España, 1997. Volúmenes 5, 6 y 8.

Brundtland Commision. WHO, 1987.

Calderón, Georgina: “*La construcción del espacio y los desastres*”. Trabajo presentado al VI Encuentro de Geógrafos de América Latina, Universidad de Buenos Aires, marzo de 1997.

Castillo, Jaime: “*La defensa de los Derechos Humanos: una mi-*

sión civilizadora”. En: VARIOS. *El hombre y el Estado Hoy*. Instituto Chileno de Estudios Humanísticos/ Instituto Jacques Maritain, Santiago de Chile, 1996.

Celi, Pablo: “*Las condiciones globales de la Seguridad y las Políticas de Defensa*”. Ponencia presentada al Seminario REDES 2001, CHDS, Washington, abril 2001.

Cepik, Marco: “*Seguranca Nacional e Seguranca Humana: Problemas conceituais en conseqüências Políticas*”. Revista Security and Defense Studies Reviews, Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies, Volume 1 N° 1, spring 2001.

Cristi, Renato: “*El pensamiento político de Jaime Guzmán: autoridad y libertad*”. Editorial LOM, Santiago de Chile, 2.000

David, Charles-Philippe: “*La guerre et la Paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*”. Presses de Sciences Po. Paris, France. 2000.

De Mattos, Carlos: “*Dinámica Económica Globalizada y Transformación Metropolitana: Hacia una Planeta de Archipiélagos Urbanos*”. Trabajo presentado en el VI Encuentro de Geógrafos de América Latina. Universidad de Buenos Aires, Argentina, marzo de 1997.

Eastman, Jorge: «*Constitucionalismo Latinoamericano*», Fondo de Publicaciones Cámara de Representantes, Bogotá, 1993.

Facetti, Juan: “*Seguridad, competitividad y ambiente en la región*”. Ponencia presentada al Seminario REDES 2001, CHDS, Washington, abril 2001.

Fisas, Vicens: “*Introducción al estudio de la paz y los conflictos*”. Editorial Lerna, Barcelona, España, 1987.

Galtung, Johan: “*Sobre la Paz*”, Edit. Fontamara, España, 1985.

Ganzález, Jorge y Gomez, Oscar: “*Aspectos esenciales de la globalización y su vinculación con los cambios espaciales en la Argentina*”. En Revista Reflexiones Geográficas N°8. Agrupación de Docentes Interuniversitarios de Geografía. Río Cuarto, Argentina, 1998.

Hábermas, Jürgen: “*Más allá del Estado Nacional*”. Editorial Trotta, Madrid, 1998.

Hábermas, Jürgen: “*Identidades Nacionales y Post Nacionales*”.

Editorial Tecnos, España, 1989.

Libro de la Defensa Nacional de Chile

Maskrey, Andrew: “Comunidad y desastres en América Latina: estrategias de intervención”. Capítulo N° 1. En “Viviendo en riesgo: comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina”. Allan Lavel (compilador). FLACSO, LA RED y CEPREDENAC, Tercer Mundo Editores, Colombia, 1994.

Max-Neef, Manfred, Antonio Elizalde y Martín Openhayn, con la colaboración de Felipe Herrera, Hugo Zemelman, Jorge Jatobá y Luis Weinstein. *Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro*. Cepaur, Fundación Dag Hammarskjöld. En: *Development Dialogue*, Número especial de 1986.

Monsalve, Ana María y Tapia, Jessica: “La Constitución Política de la República de Chile de 1980 y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”. Tesis de Grado, Licenciatura en Ciencias Jurídicas, U. ARCIS, 1999.

Naciones Unidas. Conference on Environment and Development (UNCEP). Río de Janeiro, Brazil (UN, 1992).

Organización Panamericana de la Salud. *Estrategias de Seguridad Ambiental desde la Sociedad Civil*. Fotocopias.

Organización Panamericana de la Salud. “Elementos de la gestión de las sustancias químicas en Chile y la cooperación de Organismos Internacionales”. Taller “Sensibilización en Seguridad Química”. International Programme on Chemical Safety, Comisión Nacional del Medio Ambiente y Ministerio de Salud. Arica, 1998.

Pan American Conference on Health and Environment in Sustainable Human Development. PAHO, 1995.

PNUD. *Desarrollo Humano en Chile*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago de Chile, 1996.

Ramirez, Guillermo: “El Estado ante el Medio Ambiente”. En Revista Estudios Sociales N° 68. Corporación de Promoción Universitaria (CPU). Santiago, 1991.

Romero, Hugo: “Crecimiento económico, desigualdades sociales e impactos medio ambientales del proceso de desarrollo reciente en Chile: Bases del Sistema de Evaluación Ambiental Estratégico”. En: Programas y Resúmenes XVIII Congreso de Geografía, Sociedad Chilena de Ciencias Geográficas, San-

tiago, octubre de 1997.

SORIANO, Juan Pablo: “*La redefinición del concepto y las instituciones de seguridad en el continente americano. Posiciones de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos y México*”. Ponencia presentada al Seminario Redes 2001, CHDS, Washington, abril de 2001.

SOSA, Ignacio. “*Garantías Individuales y Derechos Sociales: una polémica que no termina*”, en “*Democracia y Derechos Humanos*», Editorial Porrúa, México, 1994.