

LA SEGURIDAD NACIONAL EN LA CONSTITUCION DE 1980

Jorge Martínez Busch
Capitán de Navío

I. INTRODUCCION

Para pretender analizar el concepto de seguridad nacional, expuesto en la Constitución que Chile se dio en septiembre de 1980, es necesario definir el término, para que a través de esta definición se organicen y comprendan las ideas que la sustentan.

La seguridad nacional es la capacidad que tiene el Estado para continuar su desarrollo, a pesar de las presiones internas y o externas que lo frenen o retarden. Esencialmente, es una capacidad y como tal representa una *actitud en potencia*, actitud que requiere ser preparada, ejercitada y reforzada, y que en última instancia se centra en el ciudadano, núcleo fundamental de la nación.

La seguridad nacional es un concepto particular que no puede transferirse a otro Estado, ya que representa la capacidad de un Estado determinado para continuar su desarrollo y

crecimiento y no puede generalizarse para aplicarla al resto de los Estados, como algunos opositores a este concepto han pretendido hacerlo creer. Las ideas que sustentan el concepto no pueden trasladarse de una nación a otra. Lo que sucede, en especial para los marxistas, es que esta capacidad asegura la supervivencia y protege a un Estado Nacional en particular, situación muy opuesta a la que ellos pretenden, al pensar en un solo Estado Mundial.

Ahora bien, las bases de la seguridad nacional se encuentran en la realidad geopolítica del Estado particular estudiado, y los lineamientos de la doctrina que permitirá *preparar, ejercitar y reforzar* esta capacidad se extraen de estas bases. La realidad geopolítica de un Estado permite conocer cuáles son, cómo son y cómo están conformados los elementos constitutivos del Estado: territorio, nación y soberanía. A la vez, hace posible determinar la mejor forma de combinar los diferentes aspectos positivos de esta realidad y minimizar o suprimir aque-

llos aspectos negativos, acción que de no ocurrir creará una dinámica del Estado incoherente, lenta y desordenada, en donde los esfuerzos humanos, económicos y materiales se desgastarán, sin que se logre un desarrollo y crecimiento permanente en el tiempo.

Este desarrollo y crecimiento permanente en el tiempo es una necesidad vital de cualquiera organización, no escapando a esta realidad el Estado como organización suprema de la sociedad. En la comunidad internacional, área en donde se desenvuelve el Estado como unidad básica, si no hay desarrollo y crecimiento, el Estado afectado tiende a desaparecer y transformarse en otra unidad, diferente a la inicial. En un Estado en donde no exista desarrollo y que no experimente crecimiento, la seguridad nacional de ese Estado en particular es mínima y la capacidad para continuar es nula. En este caso nos encontramos en presencia de una crisis, en donde un Estado Nacional sufrirá transformaciones tales que dejará de ser nacional y se convertirá en otra organización, muy distinta a la anterior. Queda en claro, entonces, que en la detención de la dinámica del Estado está la clave de la transformación de un Estado Nacional en una unidad política diferente a la original.

La detención del desarrollo y crecimiento de un Estado se materializará a través de presiones que se originan en fuerzas y acciones que pueden provenir del exterior, originadas en la comunidad internacional, de presiones nacidas en el interior de dicho Estado o de una combinación de ambas fuentes. En la actualidad, el caso más frecuente de presiones es la combinación

de fuerzas internas y externas debidas a la lucha por la hegemonía mundial en que se encuentra empeñada la Unión Soviética, Estado que se ha convertido en el maestro indiscutido del análisis geopolítico, con miras no a perfeccionar los aspectos positivos de la realidad geopolítica, sino que a exacerbar los factores negativos de cada Estado, con la intención de retardar y posteriormente detener el desarrollo y crecimiento de cada uno de los Estados Nacionales que le interesa destruir.

La seguridad nacional se relaciona con el desarrollo en términos de niveles que, según su intensidad y ritmo, pueden ser altos o bajos, considerados en un momento dado de la vida del Estado. Este nivel depende de cuán rápido o lento sea el ritmo del desarrollo y crecimiento. El ritmo acelerado, continuado y equilibrado se logra suprimiendo las presiones que frenan o retardan el desarrollo, y para suprimir estas presiones debe existir un mecanismo que las detecte y posteriormente las suprima para que dejen de afectar. Este mecanismo debe ser global, debe abarcar toda la vida de la nación y debe permitir que el individuo capte, en último término, la existencia de las presiones que frenan o retardan este desarrollo. Debe estar constituido por diferentes sistemas, siendo el fundamental y central la Constitución del Estado, documento que debe exponer la filosofía, las normas, los deberes y los derechos de los ciudadanos, dados y planteados de acuerdo con la esencia de la nación, esencia que se determina de la realidad geopolítica del Estado. Aquí está la clave para que la seguridad nacional tenga permanentemente en el tiempo un alto nivel, ya que el primer requi-

sito de una Constitución moderna es que en sus ordenamientos y disposiciones no se encuentren los orígenes de las presiones que finalmente paralicen la vida del Estado. Veamos cómo en la Constitución de 1980 se plantea un conjunto de ideas y conceptos que, captando la esencia de la nación, conducen a sostener en el tiempo un desarrollo y crecimiento continuado, minimizando al máximo las presiones que se opongan a él.

II. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL

El concepto de seguridad nacional se expone reforzando los tres elementos básicos que conforman el Estado, a través de las siguientes disposiciones del Capítulo I, llamado Bases de la Institucionalidad.

a) *El reforzamiento de la nación chilena.* La Constitución resalta aquellos valores morales que caracterizan al ser chileno, presentándolos como el ligamento que dará coherencia a todo el ordenamiento y normas posteriores que estructuran al Estado, buscando que la nación chilena tenga permanentemente una fuerte y sólida unidad nacional.

Los aspectos más resaltantes de este reforzamiento son los siguientes:

- La igualdad de todos los chilenos en dignidad y derechos. El Estado como organización debe dar, para ser justo, igualdad de posibilidades a todos los chilenos, consagrando el reconocimiento de la libertad individual, de manera que dependerá de la propia voluntad del individuo aprovechar o no esta igualdad de posibilidades.

- La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. La vida social del chileno gira en torno a la familia, y esta declaración plantea que todo lo que la refuerze, proteja y cohesione debe ser objetivo prioritario, tanto en el individuo como en la nación. Es evidente que quien conduzca el Estado debe dar especial atención a la célula social y agotar los medios para asegurar su permanencia, detectando oportunamente las acciones que la disocien y arbitrando las medidas que supriman dichas acciones.

- El Estado es una organización superior para que la persona alcance cada día mejores niveles de perfección y desarrollo. Se define al Estado como un medio para buscar el mayor bien común general y no como un fin en sí. El Estado así definido es lo opuesto al Estado totalitario.

- La consagración del principio de subsidiariedad. Se establece claramente que el Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios de la sociedad a través de los cuales ésta se organiza, de manera que se plantea el papel del Estado interviniendo sólo en aquellas áreas en donde no hay capacidad privada para hacerlo o son de interés estratégico. Esta idea lleva también implícita la concepción de una administración estatal acorde con el tamaño real del Estado, dentro de las funciones específicas que este organismo debe desarrollar.

- Se fijan los deberes básicos del Estado. Este debe resguardar la seguridad nacional, proteger a la población y a la familia, propender a que ésta se fortalezca, integrar armónicamente a todos los sectores de la nación y ase-

gurar el derecho de las personas a participar en la vida nacional con igualdad de condiciones y oportunidades. Como el concepto de Estado incluye el de nación, resulta que, en último término, es deber de todo chileno contribuir con su esfuerzo a mantener en forma permanente un nivel cada día más alto de seguridad nacional.

b) *La unidad del territorio nacional.* La Constitución plantea, sin dejar dudas, que el Estado de Chile es unitario, no dando cabida a ínsulas o a porciones del territorio que no estén bajo la soberanía del Estado. Fija además que este territorio se divide en regiones, concepto que se originó en la serie de estudios que antecedieron a la Constitución, y que se aplicaron como punto de partida para llevar adelante la regionalización y subsecuente reforma de la administración territorial del Estado. La regionalización, ahora con rango constitucional, aplica los resultados de los estudios geopolíticos realizados sobre nuestro territorio, para obtener un mayor rendimiento de los recursos disponibles en las diferentes zonas del país; agrupa a las áreas del país en regiones, buscando unidades territoriales con igualdad de ventajas comparativas, de manera de equilibrar a cada una de las regiones así formadas. Esto permite un desarrollo parejo de un extremo a otro del país, evitando grandes desequilibrios en las condiciones socio-económicas entre cada región. Este concepto busca suprimir una de las fuentes de presiones más fuertes y activas que se oponen o dificultan el desarrollo y crecimiento armónico del Estado.

c) *La soberanía reside esencialmente en la nación.* Se establece que

quien origina la soberanía es el pueblo, cuando concurre al plebiscito y a las elecciones periódicas. El concepto de la unidad nacional lo recalca, diciendo que ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse el ejercicio exclusivo de la soberanía. El concepto de soberanía, cual es el de accionar con independencia absoluta para imponer las propias leyes, deberes y limitaciones en la nación y en el territorio, se concreta, yendo más allá de las ideas de ir a elecciones periódicas, con el acto del plebiscito, al que el pueblo debe concurrir cada vez que la situación nacional lo exija. Esto significa recurrir a la consulta cuando existan factores que afecten o disminuyan la capacidad del Estado para continuar con su desarrollo. El plebiscito hace partícipe de la seguridad a todos y a cada uno de los ciudadanos.

III. ACCIONES QUE ATENTEN CONTRA EL DESARROLLO DEL ESTADO

La Constitución expresa que todo acto de persona o grupo destinado a propagar doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases, es ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la república. La destrucción de la familia como núcleo básico de la sociedad y raíz de la nación, y todo lo que atente contra la unidad nacional, en especial trastocando la escala de valores de la sociedad, es ilícito. La ocurrencia de estos actos obliga a que sean controlados de inmediato, ya que de otra manera originarán presiones, las que

en continuo aumento llegarán a detener y afectar al desarrollo por el simple hecho de destruir a la nación.

A mayor abundancia, define al terrorismo como contrario a los derechos humanos, con cualquiera forma que tome. Y bien se sabe que nada atenta más a la unidad nacional que la acción terrorista, ya que ella, cuando no es detenida, lleva al máximo el grado de disociación de la nación. Un país donde no se controle el terrorismo, el desarrollo y crecimiento del Estado es casi nulo, llegando la seguridad nacional a niveles bajísimos, tan bajos, que cuando esto ocurre la soberanía de ese Estado es mínima y normalmente su suerte estará sujeta a la que otro u otros Estados determinen. La historia contemporánea está llena de estos casos.

IV. UNIDAD NACIONAL

La Constitución fija las normas fundamentales, con las cuales se trata de minimizar y suprimir aquellas causas básicas de tensiones que destruyen la convivencia entre los chilenos, exponiendo, en el Capítulo III, los derechos y los deberes que todo ciudadano chileno tiene y debe cumplir. Esto permite regular fundamentalmente la convivencia. Debe notarse que se habla de *deberes*, además de *derechos*, lo que obliga a que cada ciudadano tenga conciencia de que pertenece a un conglomerado humano relacionado y dependiente entre sí. El cumplimiento de los deberes por parte del individuo protege a los más débiles, obligando a la nación a desarrollar mecanismos de protección que eviten el abuso de los más fuertes. Son parte

de estos mecanismos, los sentimientos de religiosidad, hermandad, de nacionalidad, de patriotismo, la educación, la seguridad social y otros.

V. NIVELES DE SEGURIDAD NACIONAL

Como la seguridad nacional es función de todos y de cada uno de los chilenos, la Constitución, previendo el accionar de las presiones internas y externas que afecten más directa y rápidamente al desarrollo, plantea los siguientes mecanismos jurídicos que, constituyendo estados de excepción constitucional, permitan accionar rápidamente para suprimir o minimizar dichas presiones. Estos estados de excepción constitucional afectan los derechos y garantías que la Constitución asegura a todas las personas, y son los siguientes:

a) *Guerra externa o interna*. El ataque armado de un Estado hecho desde el exterior se iguala en peligrosidad al ataque armado realizado desde una parte o lugar del territorio hacia otra parte o lugar del mismo territorio. El ataque armado externo, hecho por extranjeros, y el ataque interno, hecho por chilenos contra otros chilenos, se relacionan jurídicamente a través de la aplicación de códigos y leyes, configurando una solución jurídica nueva, producto del alto grado de amenaza que estos ataques encierran para el Estado. La incapacidad para resolverlos conlleva una bajísima capacidad para continuar con el desarrollo, y tipifica un mínimo nivel de seguridad nacional cuando ellos no son controlados y dominados.

Para el caso de guerra externa, el Presidente, de acuerdo con el Consejo de Seguridad Nacional, puede declarar todo o parte del territorio nacional en estado de asamblea. Para el caso de guerra interna, el Presidente podrá, de acuerdo con el Congreso, declarar todo o parte del territorio nacional en estado de sitio. El Congreso tiene un plazo de diez días para pronunciarse. Si no se pronuncia, se entenderá que aprueba la proposición. Sin embargo, el Presidente, previo acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá aplicar el estado de sitio de inmediato, mientras el Congreso se pronuncia sobre la declaratoria.

b) *Conmoción interna*. Los desórdenes públicos generalizados y la paralización general de determinadas regiones constituyen la conmoción interna, para lo cual el Presidente podrá declarar el estado de sitio, en forma similar al estado de guerra interna. Debe considerarse que normalmente la conmoción interna precede a la guerra interna y se relacionan entre sí como parte de la guerra revolucionaria.

c) *Emergencia*. El Presidente, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá declarar todo o parte del territorio nacional en estado de emergencia, definiéndose éste cuando ocurran casos graves de alteración del orden público, daño o peligro para la seguridad nacional, sea por causas de origen interno o externo. Dicho estado no podrá exceder de noventa días, pudiendo declararse nuevamente si se mantienen las circunstancias.

d) *Calamidad pública*. El Presidente, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá declarar

la zona afectada o cualquiera otra que lo requiera como consecuencia de la calamidad producida, en estado de catástrofe.

La Constitución, previendo el accionar conjunto de las presiones originadas dentro y fuera del territorio, faculta al Presidente para que decrete simultáneamente dos o más estados de excepción, si concurren las causales que permitan su declaración. Igual facultad tiene para ponerles término si desaparecen las razones que lo aconsejan. Los estados de excepción, nombrados como guerra externa o interna, conmoción interna y emergencia, se dirigen a la protección global de los tres elementos que conforman el Estado, haciendo especial énfasis en la soberanía. El estado de calamidad pública se dirige fundamentalmente a la protección de la población. En ambos grupos, los conceptos de una seguridad nacional, formada por una seguridad interna y otra externa, están claramente visualizados.

VI. CAUTELA DEL NIVEL DE SEGURIDAD NACIONAL

Este nivel se cautela con la existencia de un Consejo de Seguridad Nacional, Consejo que la Constitución creó en el Capítulo XI, otorgándole rango constitucional e incorporándolo como uno de los organismos básicos del nuevo ordenamiento dado al Estado de Chile. Este organismo está presidido por el Presidente de la República e integrado por los Presidentes del Senado y de la Corte Suprema, por los Comandantes en Jefe de las FF.AA. y por el General Director de Carabineros. Participan también como miem-

bros del Consejo, con derecho a voz, los ministros encargados del Gobierno Interior, de las Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional y de la Economía y Finanzas del país. Actuará como secretario el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

El Consejo de Seguridad Nacional podrá ser convocado por el Presidente o a solicitud de dos de sus miembros y requerirá como quórum para sesionar el de la mayoría absoluta de sus integrantes. Para los efectos de la convocatoria al Consejo y del quórum para sesionar, sólo se considerará a sus integrantes con derecho a voto. Las funciones de este Consejo son las siguientes:

- a) Asesorar al Presidente en cualquier materia vinculada a la seguridad nacional, que éste le solicite.
- b) Representar a cualquiera autoridad establecida por la Constitución, su opinión frente a algún hecho, acto o materia que a su juicio atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional.
- c) Informar previamente, cuando se hace necesario modificar o variar las dotaciones de las F.F.AA., las normas que permitan la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la república, como asimismo la salida de tropas nacionales fuera de él (materia de ley).
- d) Recabar de las autoridades y funcionarios de la administración, todos los antecedentes relacionados con la seguridad exterior e interior del Estado. En tal caso, el requerido estará obligado a pro-

porcionarlos y su negativa será sancionada en la forma que establezca la ley.

- e) Ejercer las demás atribuciones que la Constitución le encomiende.

VII. ARTICULOS TRANSITORIOS

Los artículos transitorios satisfacen la necesidad permanente de atribuciones, mientras se van articulando las normas y se cumplen las leyes que dan cuerpo completo a la nueva constitucionalidad chilena. Estos artículos, que se aplican durante el período 1981 - 1989, son los siguientes:

- El Presidente de la República podrá decretar por sí mismo los estados de emergencia y de catástrofe, en su caso.
- Requerirá los acuerdos de la Junta para declarar la guerra y decretar los estados de asamblea y de sitio.
- El Consejo de Seguridad Nacional podrá elegir Presidente de la República si, transcurridas 48 horas después de la muerte, renuncia o imposibilidad absoluta del Presidente de la República en ejercicio, la Junta no ha elegido un nuevo Presidente. Para lo anterior, la elección la hará el Consejo de Seguridad Nacional por la mayoría absoluta de sus miembros, integrándose a él, para este efecto, el Contralor General de la República.
- Sin perjuicio de lo dicho en la parte correspondiente a los estados de excepción constitucionales, durante el período 1981 - 1989, cuando se produjeren actos de violencia destinados a alterar el orden público o hubiere peligro de perturbación de la paz inte-

rior, el Presidente así lo declarará y tendrá, por seis meses renovables, las siguientes facultades:

— Arrestar a personas hasta por el plazo de cinco días, en sus propias casas o en lugares que no sean cárceles.

— Si se produjeran actos terroristas de graves consecuencias, dicho plazo podrá extenderlo por quince días más.

— Restringir el derecho a reunión y la libertad de información; esta última sólo en cuanto a la fundación, edición o circulación de nuevas publicaciones.

— Prohibir el ingreso al territorio nacional o expulsar de él a los que propaguen las doctrinas a que alude el artículo 8 de la Constitución, a los que están sindicados o tengan reputación de ser activistas de tales doctrinas y a los que realicen actos contrarios a los intereses de Chile o constituyan un peligro para la paz interior.

— Disponer la permanencia obligada de determinadas personas en una loca-

lidad urbana del territorio nacional, hasta por un plazo no superior a los tres meses.

VIII. COMENTARIO FINAL

La Constitución de 1980 representa la esencia de la nación chilena, hasta donde obra humana puede ser fiel en captar la realidad.

Representa un mecanismo fundamental de convivencia y sus resultados, como tal, se podrán observar, al paso del tiempo, en la unidad nacional que se mantenga en la nación, sólida expresión de la existencia de un concepto de seguridad nacional. Esta unidad nacional debe impulsar conscientemente a que las fricciones y antagonismos entre chilenos, propios de los hombres, no empañen la diaria convivencia, haciendo realidad el objetivo nacional propuesto por sus gobernantes: Hacer de Chile una gran Nación.

