

FUERZAS ARMADAS, AMENAZA INTERNA Y SEGURIDAD NACIONAL

MARISOL PEÑA TORRES
Profesora de Derecho Político y Constitucional
Universidad Católica de Chile

SUMARIO

Introducción. I. Funciones del Estado. II. La función de seguridad.

INTRODUCCION

El hombre es un ser racional, capaz de comprender el mundo en que se desenvuelve y también de comprenderse a sí mismo. Al mismo tiempo, es un ser libre, toda vez que puede escoger entre distintas alternativas de bien para su propia perfección.

Sin perjuicio de lo anterior, el hombre es un ser naturalmente sociable desde el momento en que percibe, claramente, a través de su inteligencia, que no es capaz de realizarse plenamente en soledad, sino que, por el contrario, requiere de los demás seres humanos para proyectarse en ellos y para obtener, asimismo, la necesaria ayuda que necesita para esa anhelada realización.

La percepción de tal realidad lleva al hombre a organizarse bajo la guía de una autoridad cuya misión sustancial puede resumirse en dos grandes tareas: coordinar las energías del grupo para el logro de los fines comunes que la sociedad se ha fijado y, fundamentalmente, para proveer las condiciones necesarias para que la plena realización de todos y cada uno de los miembros de la sociedad sea posible.

De allí se explica que la sociedad pueda ser entendida como "un converger ordenado de las personas a su perfección común, y un complementarse ellas en la comunicación mutua de las diversas y multiformes participaciones particulares de esa perfección"¹.

¹Widow, Juan Antonio, *El hombre, animal político*, Editorial Universitaria, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación. Santiago. 1984, 25.

Bajo esta perspectiva resulta lógico que la sociedad políticamente organizada —o Estado— persiga como fin asegurar el conjunto de condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de sus miembros alcanzar su más plena realización posible, tanto en el plano espiritual como en el material.

A partir de este Bien Común —que corresponde al fin objetivo del Estado— se derivarán una serie de fines particulares y específicos que no son sino formas concretas, históricas de ir concretando el bien común de una sociedad determinada.

Bajo esta perspectiva se explica, asimismo, que el Estado constituya una institución permanente que se proyecta en el tiempo más allá de sus integrantes y cuya supervivencia está asociada a la idea misma de lograr la concreción del bien común.

I. FUNCIONES DEL ESTADO

La necesidad de desplegar todos los esfuerzos necesarios para la obtención del bien común impone al Estado la exigencia de llevar a cabo distintas funciones que tiendan a ese fin.

Desde los aportes de Montesquieu a la teoría política se exige que cada una de las diversas funciones del Estado esté radicada en órganos diferentes, que actúen con la debida independencia, como forma de asegurar la libertad y de evitar la concentración ilimitada de poder que pueda llegar a lesionarla.

Ahora bien, en el moderno estado democrático-social² dicha separación de poderes —o funciones— no puede ser absoluta, sino que se ha traducido en una verdadera coordinación entre los diversos detentadores del poder, al punto que los sistemas de pesos y contrapesos entre ellos (*checks and balances*) han cobrado particular relevancia.

En consecuencia, los diversos órganos del Estado cumplirán labores coordinadamente con otros, cuando ello resulte indispensable para proveer al bien común, sin que se viole el principio de la separación de las funciones y sin que se desconozca que la especialidad de ellas hace imperativo que estén radicadas, preferentemente, en los órganos más competentes y especializados para llevarlas a cabo con éxito.

²Fayt, Carlos S., *Derecho Político*. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 1968, 168.

Este principio de la especialización ha generado, por ejemplo, la necesidad de tecnificar, cada día más, los Parlamentos, la de fortalecer la independencia de los Tribunales de Justicia, particularmente desde el punto de vista económico y la de radicar, crecientemente, una serie de decisiones en los Ejecutivos, a objeto de que las necesidades públicas sean satisfechas con prontitud y eficiencia.

Estas exigencias derivadas de los nuevos requerimientos y necesidades de la sociedad moderna no sólo son aplicables a los órganos que ejercen las funciones tradicionales del Estado, sino que, también, a aquellos que han pasado a ejercer otras funciones indispensables para el desarrollo del Estado moderno como son las funciones de control y la de seguridad que, por cierto, ya no pueden confundirse con ninguna de las tradicionales.

Como el objeto preciso de estas reflexiones dice relación con la función de seguridad nos referiremos escuetamente a la función de control señalando que constituye uno de los soportes básicos del moderno Estado de Derecho, porque permite evitar los abusos y arbitrariedades de parte de los órganos de poder y, con mayor razón, la infracción o desconocimiento del ordenamiento jurídico, dando lugar a las responsabilidades consiguientes.

Bajo este punto de vista, se ha estimado que la propia Constitución Política es concebida, hoy día, como una forma de controlar y limitar el poder de la autoridad con el fin de resguardar el "telos" o finalidad de la misma Carta³.

II. LA FUNCION DE SEGURIDAD

A lo largo de la historia del pensamiento y de la organización política, la función de seguridad ha tenido un papel de gran importancia, aún cuando Montesquieu no la señalara entre las funciones clásicas del Estado.

En efecto, Thomas Hobbes sostenía que, en el estado de naturaleza, el hombre vivía en un permanente estado de inseguridad, debido a que estaba dominado por sentimientos de ambición y de placer que lo llevaban a una lucha permanente con el resto de los hombres.

En efecto, señalaba que "si dos hombres cualesquiera desean la misma cosa, que, sin embargo, no pueden ambos gozar, devienen enemigos; y en su camino hacia su fin (que es principalmente

³Loewenstein, Karl, *Teoría de la constitución*. Ediciones Ariel. Barcelona. 1982, 149.

su propia conservación, y a veces sólo su delectación) se esfuerzan mutuamente en destruirse o subyugarse". Así, "no hay para el hombre más forma razonable de guardarse de esta inseguridad mutua que la anticipación; esto es, dominar por fuerza o astucia a tantos hombres como pueda hasta el punto de no ver otro poder lo bastante grande para ponerle en peligro"⁴.

Esta realidad, según Hobbes, propia del estado de naturaleza, es la que le lleva a sugerir la idea de celebrar un pacto que ponga fin a esa situación de inseguridad.

En el fondo, y más allá del aporte que nos entrega la historia de las ideas políticas, para comprender el exacto alcance de la función de seguridad dentro del Estado moderno, es preciso tener presente que toda sociedad registra la presencia permanente de dos fenómenos: el conflicto y el consenso o, en otras palabras, el acuerdo y el desacuerdo sobre algunos aspectos de la convivencia.

Puede ocurrir que el nivel de conflicto o de desacuerdo llegue a tales extremos que amenace desintegrar el cuerpo social y, en definitiva, la supervivencia misma del Estado-Nación y lo importante, para los efectos de nuestro análisis, es que ello puede ocurrir sin ningún tipo de presiones o acciones de origen extranjero, sino que por factores exclusivamente internos.

Lo anterior lleva a sostener que la función de seguridad se refiere, básicamente, a mantener reducido el conflicto latente en toda sociedad a un grado tal que no perturbe la convivencia pacífica y ordenada, favoreciendo, por lo mismo, el desarrollo nacional.

La finalidad última e inmediata de la función de seguridad es, pues, *la preservación de la identidad nacional*, considerando que la Nación es el sustrato humano del Estado, en cuanto comunidad de personas, familias y grupos intermedios que comparten determinados intereses y valores, los que se han profundizado con el hecho de la convivencia.

Este valor vinculado con la preservación de la identidad nacional no es nuevo. Entre nosotros, el profesor Guzmán Brito, efectuando una reseña histórica de ciertos derechos fundamentales, señala, por ejemplo, que la legalidad del tormento en la antigüedad y en la Edad

⁴Hobbes, Thomas, *Leviathan*. Editora Nacional. Madrid. 1983, 222.

Media no implicaba un desconocimiento del bien "integridad corporal de las personas"; era la opción entre el bien, al menos, para tales épocas, inferior y otro superior: *la integridad del cuerpo social*⁵.

En el Estado moderno, la función de seguridad se ha desarrollado con un apellido. Se habla de la *seguridad nacional* para indicar aquella "necesidad vital de la República, cuya satisfacción es un deber del Estado y una función política de su gobierno destinada a preservar su supervivencia y a protegerla contra los riesgos, amenazas y/o vulnerabilidades que atenten contra el desarrollo integral en procura del bien común conforme a las disposiciones de la Constitución Política, a las leyes de la República y a las normas de derecho internacional, según corresponda"⁶.

En un sentido similar, el profesor Enrique Evans de la Cuadra sostiene que el constituyente de 1980 concibió la seguridad nacional como "el conjunto de exigencias de la organización social y de cautelas jurídicas que garanticen la inexistencia de riesgos y de conflictos que conduzcan o puedan conducir a un deterioro de la normalidad en lo externo o en lo interno"⁷.

Bajo esta perspectiva, debe sostenerse que la seguridad nacional es parte integrante del bien común del Estado, aún cuando no puede entenderse en términos tan omnicomprendivos que abarquen todo ese bien común.

En consecuencia, la función de seguridad nacional supone:

1. La defensa de la soberanía y de la integridad territorial del Estado en el contexto de sus límites geográficos.
2. La garantía del orden público y la seguridad pública interiores, particularmente frente a fenómenos modernos, de particular peligrosidad, como son la subversión y el terrorismo.
3. La defensa de la institucionalidad que el pueblo se ha dado en ejercicio libre de la soberanía que le corresponde, lo que puede ser estimado como un aspecto de la soberanía interna.

⁵Guzmán Brito, Alejandro, *Sobre la naturaleza de la teoría de los derechos del hombre*, en esta Revista, N° 41-42, 1987, 89.

⁶ANEPE. Definición citada por el Mayor General don Alejandro Medina Lois en la Clase Magistral de iniciación del Año Lectivo de la Escuela de Suboficiales del Ejército, Santiago, 1991.

⁷Evans de la Cuadra, Enrique, *Los derechos constitucionales* (2 vols.). Editorial Jurídica de Chile. Santiago. 1986. t. 1, 238.

Lo anterior incluye, entre otros aspectos, contribuir al respeto de la autonomía del Poder Judicial, prestando el auxilio necesario a los órganos que administran justicia para dar eficacia al derecho; garantizar que cada órgano del Estado pueda adoptar sus decisiones y cumplir sus funciones sin presiones indebidas o ilegítimas de parte de personas o grupos determinados y adoptar las medidas preventivas necesarias para evitar un quiebre de dicha institucionalidad con el consiguiente peligro para la armonía y la pacífica convivencia nacional.

La función de seguridad que se ha venido describiendo se ejerce en el Estado moderno por órganos especializados y tecnificados como son las Fuerzas Armadas y, en alguna medida, las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

Al respecto, Cumplido y Nogueira sostienen que las Fuerzas Armadas, "más que un servicio público, constituyen una auténtica institución", agregando que "desde la formulación del constitucionalismo clásico, las Fuerzas Armadas desempeñan una función técnica, subordinadas jerárquicamente al poder civil, constituyendo un instrumento destinado a cumplir las responsabilidades de seguridad exterior y de colaboración en el mantenimiento del orden interior en los casos contemplados por la Constitución"⁸.

Es así como a las Fuerzas Armadas les están confiadas tareas de resguardo del orden público durante la realización de los actos electorales, sin perjuicio de las funciones y responsabilidades que les competen en circunstancias extraordinarias como son los estados de excepción constitucionales que autorizan a suspender o restringir los derechos y libertades fundamentales en atención a circunstancias tan graves como la guerra externa; la guerra interna o la conmoción interior; casos graves de alteración del orden público, daño o peligro para la seguridad nacional, por causa de origen interno o externo; y calamidad pública.

Tomando uno solo de los conceptos recién citados, ¿por qué las Fuerzas Armadas deben intervenir en situaciones que comprometan o alteren el orden público? Porque el orden público se define como "la situación de normalidad y armonía existente entre todos los elementos

⁸Cumplido, Francisco y Nogueira, Humberto, *Las fuerzas políticas en los hechos y en el derecho*. ICHEH. Santiago. 1986. 163-165.

del Estado, concebida gracias al respeto cabal de su legislación y, en especial, de los derechos esenciales de los ciudadanos, situación dentro de la cual se elimina toda perturbación de las normas morales, económicas y sociales imperantes, y que se ajusta a los principios filosóficos que informan dicho Estado”⁹.

Es lógico, entonces, que ante situaciones que afectan la normalidad y armonía nacionales intervengan los órganos del Estado llamados, precisamente, a asegurar la plena vigencia de esas condiciones, porque ejercen, a nombre y en representación de la sociedad organizada, el monopolio legítimo del uso de la fuerza.

Basados en estas realidades, los académicos del CED han sostenido que “*las Fuerzas Armadas constituyen uno de los pilares básicos para el mantenimiento de la paz*, además del relevante papel que les corresponde desarrollar dentro de la sociedad como grupo integrante de ésta”¹⁰.

Esta paz —tanto en lo externo como en lo interno— resulta fundamental para que se cumpla el objetivo del Estado democrático, que no es otro que el progreso nacional dirigido al desarrollo económico-social, al mejoramiento de las condiciones de vida de la población y al incremento de su nivel de participación.

Conspiran y atentan contra esta finalidad los *factores de inseguridad* entendidos como “aquellas situaciones que pueden constituir una amenaza potencial y que, en caso de concretarse, traerían consecuencias de extrema gravedad para el Estado, llegando a poner en peligro su supervivencia”¹¹.

Entre estos factores de inseguridad deben considerarse:

1. Las amenazas y agresiones de orden político, económico o militar.
2. Los conflictos internos llevados a expresiones de violencia que alteran la paz social y en situaciones extremas, ponen en peligro la institucionalidad.
3. Las catástrofes naturales.
4. La destrucción del medio ambiente.

⁹Revista de Derecho y Jurisprudencia, tomo LI (1954), CAS, 13-3-54, II, 4ª, págs. 123y ss.

¹⁰CED, *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Documento. Hachette/CED. Editorial Universitaria. 1989, 20.

¹¹ANEPE, *Seguridad Nacional*. Documento de Trabajo. Santiago. 1991.

Es el segundo de estos factores el que interesa para efectos del análisis.

Los conflictos internos son una manifestación evidente de la inestabilidad política, económica y social que afecta, especialmente, a los países del Tercer Mundo.

En un enfoque sistémico, la cantidad de demandas de la sociedad parecen excesivas frente a la capacidad de respuesta del sistema político superando los canales o vías institucionalizadas al efecto.

En el caso particular de las acciones de corte subversivo o terrorista, ellas suelen derivar hacia expresiones de guerrilla o lucha armada que afectan seriamente el desenvolvimiento del país, dañando el aparato económico-productivo, atemorizando a la población y, en los peores casos, favoreciendo un cuadro de anarquía y desgobierno que pone a la sociedad en los umbrales de la guerra civil.

Ante un cuadro de tal gravedad, la fuerza pública se ve indudablemente sobrepasada o excedida, por lo que resulta imprescindible requerir el aporte técnico de las Fuerzas Armadas en términos que permitan restituir las mínimas condiciones necesarias para hacer posible la paz y la armónica convivencia.

Al tenor de lo señalado, no es posible sostener que las funciones de las Fuerzas Armadas se reduzcan exclusivamente a situaciones vinculadas a la seguridad externa del Estado, porque tanto o más importancia tiene, en la actualidad, la superación de todos aquellos factores de inseguridad que conspiran contra la plena vigencia de la paz en el orden interno y, que como se ha sostenido, sobrepasan, con creces, las posibilidades de acción de la Fuerza Pública.