# SOBRE EL CONCEPTO DE SEGURIDAD DEL ESTADO Y SU PRECISIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA JURÍDICO

## REFLEXIONES PARA EL PRÓXIMO MILENIO*

***Allan R. Brewer-Carías***

*Presidente de la*
*Academia de Ciencias Políticas y Sociales*

SUMARIO: INTRODUCCION. I. LA SEGURIDAD DEL ESTADO Y LA SEGURIDAD DEL TERRITORIO. 1. Sentido negativo y positivo del territorio. 2. Ámbito del territorio del Estado. 3. La integridad e inalienabilidad del territorio. *4.* La organización y división del territorio. II. LA SEGURIDAD DEL ESTADO Y LA SEGURIDAD DE LA POBLACION. 1. La población, el pueblo y la nación. 2. La integridad del pueblo y su supervivencia. 3. La nacionalidad, la ciudadanía y la identificación. 4. La vigencia y efectividad de los derechos fundamentales. *5.* La seguridad colectiva de la población. III. LA SEGURIDAD DEL ESTADO Y LA SEGURIDAD DEL PODER ORGANIZADO. 1. El régimen democrático y su seguridad. *2.* La estabilidad de las instituciones y los poderes constituidos. 3. El respeto al ordenamiento jurídico. 4. La seguridad del Estado y los estados de excepción (la emergencia). CONCLUSIONES.

## INTRODUCCION

Quiero comenzar agradeciendo a la Secretaría Permanente del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa la amable invitación que me ha formulado para participar en este acto conmemorativo de los XX años de su creación. Es un altísimo honor que me han dispensado y que he querido retribuir haciendo algunas reflexiones sobre el concepto mismo de seguridad del Estado y su necesaria precisión desde el punto de vista jurídico.

Ello es necesario e indispensable porque la expresión "seguridad del Estado" es uno de esos conceptos jurídicos imprecisos o indeter-

---

* Conferencia leída en el ***Acto Conmemorativo de los XX años de creación de la Secretaría Permanente del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa***, Palacio Blanco, Caracas, 16 de septiembre de 1997.

minados que, con frecuencia se encuentran incorporados en leyes y reglamentos, y que exigen, para lograr su justa aplicación por parte de las autoridades públicas, de una labor de precisión.

Ante todo debe señalarse que el ejercicio de las competencias públicas relativas a la seguridad del Estado, no implica discrecionalidad alguna, pues esta existe cuando el legislador deja al funcionario la posibilidad de escoger según su criterio, entre varias soluciones justas, lo que no sucede cuando se trata de la aplicación de un concepto jurídico indeterminado, como el término seguridad del Estado, que si bien resulta difícil de delimitar, su aplicación no admite, en cada caso, sino una sola solución justa y correcta, que no es otra que aquella que se conforma con el espíritu, propósito y razón de la norma atributiva de la competencia específica.

La distinción es fundamental en un Estado de Derecho, donde todas las actuaciones de las autoridades públicas están sometidas a control judicial, por lo que tratándose en este caso de la aplicación de un concepto jurídico indeterminado, el Juez debe fiscalizarla, valorando si la solución a que con ella se ha llegado, es la única solución justa que le permite la Ley.

En esta forma, la distinción entre lo que es ejercicio del poder discrecional y lo que no es discrecionalidad, basado en la noción de los conceptos jurídicos indeterminados, es una reducción efectiva del ámbito de la libertad de apreciación de los funcionarios por la ampliación de los poderes de control jurisdiccional sobre las actuaciones del Estado, consecuencia del afianzamiento del Estado de Derecho.

Seguridad del Estado, por tanto, no implica discrecionalidad. Esa es, jurídicamente, nuestra primera proyección para el próximo milenio en cuanto a la aplicación de este concepto que ha sido empleado por el Legislador en diversos textos legales, relativos a situaciones jurídicas de variada índole. Para citar sólo tres ejemplos, debe

destacarse la *Ley de Carrera Administrativa* de 1970, cuando en la enumeración de los funcionarios "exceptuados de la aplicación de la ley" excluye a "*los miembros* de las Fuerzas Armadas Nacionales en su condición de tales y de los *Cuerpos de Seguridad del Estado*" (art. 5, ord. 4º). Esos cuerpos no son cualesquiera que el Poder Ejecutivo determine discrecionalmente, sino los que precisa y efectivamente cumplan tales funciones.

Por su parte, la *Ley Orgánica de la Contraloría General de la República* ha establecido un régimen de excepción respecto del control previo de compromisos y de pagos, en lo concerniente a "los gastos destinados a la defensa y seguridad del Estado" (art. 28). De nuevo, la excepción al control no depende de lo que discrecionalmente califique el Ejecutivo Nacional en el Reglamento respectivo, sino respecto de los gastos que efectivamente estén destinados a tales fines.

Por último, la *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos* exceptúa de su aplicación general a los procedimientos concernientes a la "seguridad y defensa del Estado" (art. 106), no pudiendo la Administración considerar como tales a cualquier procedimiento, como los de carácter policial, por ejemplo.

Nótese que en estos tres casos de previsión del concepto seguridad del Estado en el derecho positivo, se trata de normas de excepción respecto de un régimen general ordinario, sea de la carrera administrativa, del control fiscal o del procedimiento administrativo, lo que, además, en todo caso, impone su interpretación con criterio restrictivo.

Pero hay otra Ley que no regula a la seguridad el Estado con carácter de excepción, sino precisamente, como objeto de regulación. Se trata de la *Ley Orgánica de Seguridad y Defensa* de 1976, la cual la verdad es que sólo utiliza excepcionalmente la expresión "seguridad del Estado" para referirse sólo a "los organismos de seguridad del Estado" en cuanto a la coordinación y centralización de la infor-

mación que se requiera de los mismos (art. 13). En cambio, en la Ley se utilizan indistintamente otras expresiones que engloban la seguridad y defensa del Estado, tales como: "seguridad y defensa nacionales" (art. 1,13); "seguridad y defensa de la República" (arts. 1, 2, 3, 12); "seguridad y defensa de la Nación" (art. 4); "seguridad y defensa" (arts. 7 y 8); "seguridad, defensa y desarrollo" (art. 14); y "seguridad y defensa del país" (art. 33); cuando ambos conceptos, seguridad del Estado y defensa, son distintos.

Por ello es que estimo que frente a un concepto jurídico indeterminado como el que queremos analizar, se impone interpretar qué ha de entenderse por seguridad del Estado, en estos tiempos, en nuestro país y en el futuro. A ello están destinadas estas reflexiones.

Para interpretar el sentido de la expresión "seguridad del Estado", sin duda, hay que partir de la interpretación gramatical (art. 4 del Código Civil), ateniendo al sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador. En esta forma, la palabra "seguridad", conforme el Diccionario de la Real Academia, expresa la calidad de seguro; y seguro es aquello "libre y exento de todo peligro, daño o riesgo". Por tanto, el concepto de seguridad se refiere a la situación en la cual se encuentra un sujeto, un objeto, una colectividad o un Estado, cuando se encuentran protegidos y exentos de peligros o de daños o amenazas de daños.

Como tal, la seguridad es un valor fundamental de toda sociedad y de toda actividad humana, que ocupa siempre un lugar excepcional en la escala de valores, sea que se trate de la seguridad individual o personal, de la seguridad de los bienes, de la seguridad colectiva o pública, de la seguridad nacional, o de la seguridad del Estado. La seguridad, en estos términos, es una necesidad primaria de las

personas y de las colectividades humanas; y es lo primero que se reclama al Estado y a los gobernantes.

De acuerdo al sentido de esa expresión, la seguridad del Estado es, entonces, la situación en la cual se encuentra un Estado, como organización política, de estar protegido y exento de todo peligro, daño o amenaza de daño. Por supuesto, para llegar a la determinación exacta del concepto, tiene que precisarse qué ha de entenderse por "Estado", concepto que muchos —incluso la Corte Suprema— confunden indebidamente con la República.

De acuerdo con la Constitución, la palabra "Estado" se refiere al conjunto de la organización política de la sociedad venezolana, "representada por el Poder Público frente a las actividades privadas" (como lo dice la Exposición de Motivos de la Constitución). Por tanto, y ante todo, en un sistema de distribución vertical del Poder Público como el que establece la Constitución, el Estado no se identifica exclusivamente con la República, sino que comprende el conjunto de las personas político-territoriales que conforman las diversas entidades que ejercen el Poder Público en sus tres niveles de distribución vertical: nacional, estadal y municipal. La expresión "Estado", por tanto, en el ordenamiento constitucional venezolano, comprende a la República, a los Estados y a los Municipios globalmente considerados, lo que internacionalmente se corresponde también con el concepto de Estado como sujeto de derecho internacional y miembro de la comunidad internacional.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta entonces que la expresión "seguridad del Estado" significa la situación en la cual se encuentra el conjunto de la organización política de la sociedad venezolana, de hallarse exenta de peligros, daños o riesgos de daños. Pero por supuesto, para entender realmente el significado de la expresión "seguridad del Estado", es indispensable que al escudriñar sobre el sentido de la

palabra Estado, tengamos que hacer referencia a los elementos esenciales del mismo, sin los cuales ningún Estado existiría.

En efecto, de acuerdo a la más clásica y tradicional doctrina de derecho constitucional, un Estado solo puede existir cuando se encuentran reunidos sus tres elementos constitutivos: una población, un territorio y un poder organizado. El territorio, como factor geográfico, es el que establece el marco en cuyo interior el Estado ejerce el Poder Público en forma exclusiva; la población, como factor personal, es la que habita en ese territorio y se encuentra sometida a la autoridad del Estado, al cual debe legitimar; y el poder organizado, como factor jurídico-político, es el que ejerce su autoridad en el territorio y sobre su población, de manera soberana, es decir, sin sujetarse a otras normas distintas a las que el mismo establece y a las del derecho internacional.

Partiendo de estos elementos esenciales o constitutivos del Estado, cuya conexión entre sí se realiza mediante el derecho (ordenamiento jurídico), sin duda, hablar de "seguridad del Estado" implica referirse a tres aspectos diferenciados: a la seguridad de su territorio, lo que implica su integridad; a la seguridad de su población, lo que implica la intangibilidad de los derechos fundamentales de los habitantes; y a la seguridad de su organización política, lo que implica su estabilidad. Es precisamente el análisis de estos diversos elementos los que nos puede conducir a la precisión de este concepto jurídico indeterminado.

Sin embargo, antes de analizar estos tres ámbitos del concepto seguridad del Estado, debemos precisar que el mismo no coincide con el concepto de seguridad nacional; doctrina que se difundió en América Latina a raíz de los regímenes militares más o menos duraderos que se desarrollaron a partir de la década de los sesenta, década en la cual, precisamente, Venezuela inició su tránsito democráti-

co. Esa doctrina, conformada en esa época en Brasil, Argentina, Uruguay y Chile a la cabeza, de corte militarista y totalitaria, por supuesto, es totalmente incompatible con un Estado democrático, que no admite el desplazamiento del papel de las Fuerzas Armadas hacia el aparato del Estado, ni la asunción, por éstas, de la representación de la totalidad de la sociedad.

La doctrina de la seguridad nacional, sin duda, sirvió de sustentación ideológica a regímenes dictatoriales militaristas, basados en una concepción totalitaria del Estado; pero lo grave fue que se pretendió formular con criterios universalistas, como teoría general válida para todo tipo de Estado.

Sin embargo, la democratización progresiva de América Latina ha dejado claro que la doctrina de la seguridad nacional, así concebida, es esencialmente antidemocrática y, por tanto, incompatible con un régimen democrático. Es decir, el Estado que puede responder a esa doctrina solo puede ser un Estado totalitario, y nunca un Estado democrático con el cual resulta incompatible, sobre todo si se tienen en cuenta sus pilares fundamentales, entre ellos, la distribución y separación del poder, la participación y representatividad popular y las garantías de los derechos fundamentales.

Sin embargo, a pesar de esta incompatibilidad, no debe dejar de señalarse que la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa de 1976, en cierta forma estuvo inspirada en la doctrina de la seguridad nacional, al concebir la seguridad y defensa en una forma globalizante, de manera que conforme a dicha Ley todas las actividades del Estado y todo lo que acaece en la sociedad podrían considerarse que conciernen a la seguridad. Basta releer el artículo 3º de dicho texto para darse cuenta de ello.

Precisamente por ello, el esfuerzo por precisar el concepto de seguridad el Estado es esencial, sobre todo desde el punto de vista de la concepción democrática del Estado.

## I. LA SEGURIDAD DEL ESTADO Y LA SEGURIDAD DEL TERRITORIO

Ahora bien, atendiendo al primero de los elementos que integran todo Estado que es el territorio, la seguridad del Estado implica esencialmente, y ante todo, la seguridad de su territorio.

El territorio es el elemento geofísico del Estado, es el escenario donde se desarrolla la organización política, por lo que todo lo que lo afecte, afecta directamente al Estado. Por tanto, insistimos, seguridad del Estado es seguridad de su territorio.

### 1. *Sentido negativo y positivo del territorio*

Ahora bien, desde el punto de vista jurídico, tradicionalmente al territorio del Estado se le han dado dos significados, uno negativo y otro positivo (Jellinek). Desde el punto de vista negativo, el territorio de Estado implica la prohibición a cualquier otro poder no sometido al del Estado, de ejercer funciones de autoridad en su territorio, sin su autorización. Este principio fundamental está expresado en el Preámbulo de la Constitución, en el sentido de que se dictó "con el propósito de mantener la independencia y la integridad territorial de la nación"; y además, en el artículo primero del Texto Fundamental al postular que declara a la República de Venezuela “siempre e irrevocablemente libre e independiente de toda dominación o protección de potencia extranjera".

Concierne, por tanto, a la seguridad del Estado, mantener el sentido jurídico negativo del territorio de manera de asegurar su impe-

netrabilidad o exclusividad, es decir, impedir todo intento de penetración, dominación o protección de potencia extranjera, que atente contra la independencia del país. Corresponde, así, a la seguridad del Estado, todo lo concerniente al mantenimiento de la independencia de la República, de manera que no esté amenazada y, al contrario, esté fuera de peligro. Para tal fin, como una de las instituciones fundamentales de la República se ha organizado a las Fuerzas Armadas Nacionales, precisamente "para asegurar la defensa nacional" (art. 132 de la Constitución). Es en este campo, que el concepto de seguridad del Estado se integra al de defensa, siendo la guerra la amenaza más directa contra dicha seguridad.

Pero debe recordarse que tradicionalmente, la defensa nacional se correspondía con la actividad estatal destinada a "mantener la independencia e integridad territorial de la Nación", como lo indica el Preámbulo de la Constitución, particularmente frente a las agresiones o amenazas extranjeras. En esta forma, la institución organizada por el Estado para asumir la defensa nacional, son las Fuerzas Armadas Nacionales.

Sin embargo, progresivamente, éstas han venido asumiendo otras tareas adicionales a la defensa nacional en sentido estricto, y ello resulta de la norma constitucional que define a las Fuerzas Armadas Nacionales, y les atribuye como función, además de "asegurar la defensa nacional", asegurar también "la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto a la Constitución y a las leyes" (art.132); es decir, además de funciones de defensa nacional, otras propias de la seguridad del Estado, como las que se enumeran en el artículo 8 de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales.

Muchas de las tareas asignadas a las Fuerzas Armadas Nacionales, sin duda, conciernen a la seguridad del Estado, es decir, a la seguridad del territorio, de la población y del poder organizado, pero

ambos conceptos no deben confundirse: las Fuerzas Armadas Nacionales tienen a su cargo fundamentalmente actividades de defensa nacional, pero no todas éstas conciernen a la seguridad del Estado, sino solo alguna de ellas.

Pero además del sentido jurídico negativo, el territorio del Estado también tiene un sentido jurídico positivo, que se refiere a la situación de las personas y cosas que se hallen en el mismo, en cuanto a que se encuentran sometidas a los poderes del Estado. Por tanto, ninguna porción del territorio del Estado puede quedar excluida del ejercicio del poder del Estado, ni comunidad alguna que exista o habite en el territorio del Estado, puede pretender quedar exenta del ejercicio del poder de la organización política del Estado.

Concierne a la seguridad del Estado, por tanto, mantener el sentido jurídico positivo del territorio, de manera de asegurar en todo su ámbito, el ejercicio del Poder Público y la sujeción de la población al mismo. Corresponde, así, a la seguridad del Estado, lo concerniente al mantenimiento del imperio de la ley en todo el territorio del Estado, de manera que no esté amenazado y esté fuera de peligro. Constituye un problema de seguridad del Estado, por tanto, en nuestro criterio, las pretensiones que a veces se formulan, supuestamente en aras a garantizar los derechos de las comunidades indígenas, pero que en realidad encubren el desviado propósito de estructurarlas como ámbitos que quedarían fuera de la autoridad del Estado.

En mi criterio, por ejemplo, fue un problema de seguridad del Estado el conflicto que se planteó con la Ley de División Territorial del Estado Amazonas, que buscó regular los Municipios del Estado, base política primaria de su autoridad. Ello no fue del gusto de quienes han ejercido a su libre albedrío la plenitud del poder real en el antiguo Territorio Federal, incluso amparados en una anacrónica Ley de Misiones que ignora más o menos trescientos años de desa-

rrollo político. Pero nada ocurrió en los ámbitos del gobierno central, donde aún no se ha prestado la debida atención al problema de la distribución vertical del Poder Público en el territorio más ecuatorial del país.

En el futuro más inmediato que mediato, el Estado venezolano tiene que definir su presencia en el sur del territorio, para que no tome cuerpo la pretendida existencia de naciones indígenas, sin territorio estatal definido, que muchos fundamentalistas propugnan, como semilla para la propia destrucción del Estado; política destructiva encubierta en ropajes ecologistas, indigenistas y aún religiosos y que por ello no muestran la faz que realmente tienen.

El Estado venezolano tiene fronteras precisas en el sur, las cuales no pueden destruirse mediante la construcción de pretendidas naciones indígenas fuera del ámbito estatal. Lo contrario nos llevará a que por su lado, los guerrilleros, los garimpeiros o los narcotraficantes, todos apátridas, también reclamen su propia nación, en tierra de nadie, como lo están haciendo.

## 2. *Ámbito del territorio del Estado*

Pero para determinar las exigencias de la seguridad del Estado, en tanto que seguridad de su territorio, necesariamente tenemos que partir de que el territorio del Estado, denominado también en la Constitución "territorio nacional" (arts. 7; 8; 9; 64; 136, ord. 2º; 150, ord. 6º; 170, ord. 7º; 189 y 241) o "territorio de la República" (art. 35, ord. 1º; 37, ords. 2º y 3º; y 40), está definido como:

> "el que correspondía a la Capitanía General de Venezuela, antes de la transformación política iniciada en 1810, con las modificaciones resultantes de los tratados celebrados válidamente por la República". (art. 7)

Esta norma que fija el ámbito del territorio del Estado, permite indicar que éste está compuesto, en *primer lugar*, por la superficie de tierra firme delimitada dentro de las fronteras con los Estados limítrofes, de acuerdo a como se han definido en los Tratados y Acuerdos Internacionales; en *segundo lugar*, por la superficie de las islas y demás porciones de territorio que existan, se formen o aparezcan en el mar territorial o en el que cubra la plataforma continental y de la Isla de Aves; y en *tercer lugar*, por las aguas interiores comprendidas dentro de las líneas de bases rectas que fije el Ejecutivo Nacional a los efectos de la determinación de la extensión del mar territorial (art. 2 de la Ley sobre Mar Territorial, Plataforma Continental, Protección de la Pesca y espacio aéreo de 1956).

Dentro de estos ámbitos de presencia del Estado no puedo dejar de mencionar a las islas del Mar Caribe, distantes sólo ciento cuarenta kilómetros de las costas, y que se encuentran en total abandono; de nuevo, tierra de nadie. Hace algo menos de cien años formaban el Territorio Federal Colón, el cual incluso tenía dos Concejos Municipales, uno con sede en la isla de Coche y otro en el Gran Roque. Es decir, había dos Municipios en el Caribe, además de los de la Isla de Margarita. El progreso, sin embargo, ahuyentó a la autoridad de las islas, quedando relegadas a ser conforme a una Ley ultra anacrónica de los años treinta, unas Dependencias Federales que dependen de unos Comisarios nombrados por el Ministerio de Relaciones Interiores y que no ejercen autoridad alguna.

La presencia de la autoridad en las islas es un problema de seguridad del Estado, por supuesto, no para ahuyentar a los particulares y visitantes, sino para que sean realmente partes del territorio sometidas al poder del Estado, que allí no existe. Prueba de ello, por ejemplo, son los interminables pleitos entre una Autoridad Unica de Los Roques —que de única sólo tiene el nombre— y el Instituto Nacio-

nal de Parques, pues esas islas son un Parque Nacional. Y mientras dos órganos del Estado discuten, las islas sirven de trampolín para cualquier clase de fechorías, sin que allí exista signo alguno de soberanía.

Pero además del ámbito terrestre, conforme al artículo 7 de la Constitución, la soberanía, autoridad y vigilancia del Estado debe ejercerse sobre el mar territorial, la zona marítima contigua, la plataforma continental y el espacio aéreo, correspondiéndole el dominio y explotación de los bienes y recursos en ellos contenidos.

Para ello se han dictado leyes como la Ley sobre Mar Territorial, Plataforma Continental, Protección de la Pesca y Espacio Aéreo de 1956; la Ley Aprobatoria de la Convención sobre Mar Territorial y la Zona Contigua de 1961; la Ley Aprobatoria de la Convención sobre Plataforma Continental de 1961; y la Ley que establece una Zona Económica Exclusiva a lo largo de las costas continentales e insulares de la República de Venezuela de 1978.

En consecuencia, dentro del concepto de territorio del Estado como ámbito de ejercicio de la soberanía, además de la tierra firme e insular, debe englobarse el ámbito del mar territorial, la zona marítima contigua, la plataforma continental, el espacio aéreo y el subsuelo, que han de ser delimitados. En ese ámbito, el territorio tiene una connotación jurídica propia de un espacio tridimensional (Kelsen), que aparece proyectado desde un vértice que se encontraría en el centro de la tierra y cuyas líneas, pasando por las fronteras, forman un cono invertido. Sobre todo ese ámbito superficial, del subsuelo y del espacio aéreo, el Estado debe ejercer su soberanía: hacia arriba y hacia abajo: *usque ad sidera*, *usque ad inferos*.

De todo ello resulta que concierne a la seguridad del Estado mantener la integridad del territorio, y de las áreas marinas y submarinas, de manera de asegurar su inmodificabilidad salvo por Tratados

válidamente celebrados; así como asegurar y mantener la soberanía nacional sobre el territorio, las islas, el mar territorial, la plataforma continental, el subsuelo y el espacio aéreo. Corresponde a la seguridad del Estado, por tanto, de nuevo, lo concerniente a las fronteras terrestres y marítimas del territorio y a la delimitación e inmodificabilidad de las mismas, de manera que no se encuentren amenazadas o sometidas a riesgos. Las normas de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa relativas a las Zonas de Seguridad Fronteriza, sin duda, están destinadas al mantenimiento de dicha seguridad del territorio.

Pero territorios fronterizos sin poblamiento, como en el proceso de la Conquista, son tierra de nadie. Son formalmente del Estado, pero en la práctica, como lo enseñaba el Código de las Siete Partidas, son de quien los poblare primeramente; y si el poblamiento primero es de ciudadanos de otros países que lo invaden silenciosamente, o de organizaciones guerrilleras en guerra con otros países, o de organizaciones del narcotráfico, ese territorio, a la corta, será de ellos y no del Estado. De allí el reto de poblar las fronteras y que todavía no logramos hacer como política; entre otras cosas, por olvidarnos de la historia que nos enseña cómo se conquistaron y gobernaron estas tierras americanas: poblándolas, pero no por el Estado, sino por particulares alentados y protegidos por la autoridad pública. Un poblamiento a base de asentamientos campesinos o esquemas de vivienda rural, como el que ha guiado a la llamada ciudad Sucre, no es más que una caricatura de poblamiento.

En estos tiempos y en el futuro, el poblamiento no sólo es fundar ciudades y pueblos, sino por el desarrollo de las comunicaciones, tener presencia en ellas. Como hace poco lo decía un Alcalde de uno de los Municipios fronterizos: en ellos sólo se recibe la señal de la radio del vecino país, y allí muchos creen que el Presidente de la

República es otro distinto al que ejerce sus funciones en Caracas. Eso no es tener presencia de la autoridad en su territorio

Fronteras sin presencia de población —pues presencia no sólo es la militar, con Teatros de Operaciones y todo—, de nuevo, es tierra de nadie; y ello es prioridad de la seguridad del Estado.

### 3. *La integridad e inalienabilidad del territorio*

Pero también concierne a la seguridad del Estado la integridad e inalienabilidad del territorio y su preservación, de manera que no se encuentre en peligro ni amenazada de daño o riesgo. Por ello, es que el artículo 8 de la Constitución, precisa que:

> "El territorio nacional no podrá ser jamás cedido, traspasado, arrendado, ni en forma alguna enajenado, ni aún temporal o parcialmente, a potencia extranjera".

En este sentido, las normas de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa sobre limitación a extranjeros de adquirir libremente inmuebles en determinadas zonas de seguridad, sin duda, están destinadas al mantenimiento de dicha seguridad del territorio. Pero en un país acostumbrado a la ocupación de inmuebles o a la invasión de propiedades sin título alguno —basta constatar cómo se han desarrollado nuestras ciudades a partir de los años cincuenta para entenderlo—, es claro que de nada sirven las restricciones registrales.

### 4. *La organización y división del territorio*

Por último, en lo que concierne al territorio, debe señalarse que la Constitución establece una división del mismo para los fines de su organización política (art. 9) en Estados, Distrito Federal, Territorios Federales y Dependencias Federales, cuya delimitación fundamental

aún se rige por las disposiciones de la vieja Ley de División Territorial de 1856.

El mantenimiento de la división del territorio de acuerdo al ordenamiento legal, sin que la misma sea amenazada o cambiada ilegítimamente, sin duda, concierne a la seguridad del Estado. Asimismo, también concierne a la seguridad del Estado el mantenimiento de la unidad e indivisibilidad del territorio, a pesar de su división interna, evitando todo tipo de desmembramiento del mismo.

Pero el Estado venezolano, de acuerdo al artículo 2 de la Constitución, es un Estado federal "en los términos consagrados por esta Constitución", por lo que conforme a la división territorial señalada, también concierne a la seguridad del Estado el mantenimiento de la forma federal del Estado, en los términos consagrados en el Texto Fundamental y ahora desarrollados en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público de 1989.

La descentralización política de nuestra Federación, es una pieza esencial para la sobrevivencia de la democracia como régimen político; es una cuestión de Estado, tanto su atención como política nacional que debe ser, como el cuestionamiento de las desviaciones que puedan derivarse, precisamente de la ausencia de tal política. En tal sentido, todo desafuero de las autoridades estadales contrarias a la división territorial del Poder, concierne a la seguridad del Estado. Así debió haberse considerado la situación creada cuando un Gobernador pretendió ejercer presión sobre el Congreso Nacional para sancionar una ley, con la amenaza de paralizar a su Estado; o cuando otro Gobernador impidió el tránsito de bienes importados legítimamente a la República, por su Estado. Es un problema de seguridad del Estado, por ejemplo, que requiere inmediata atención, la absurda situación derivada de la instalación de peajes carreteros de todo tipo,

incluso por Municipios, sin que existan vías de comunicación alternas, y que está conspirando contra el derecho primario de las personas a circular por carreteras.

## II. LA SEGURIDAD DEL ESTADO Y LA SEGURIDAD DE LA POBLACION

Pero además del territorio, el segundo elemento esencial o constituyente del Estado es la población, de manera que no puede haber Estado si en su territorio no hay asentamientos humanos ligados con él y entre sí, organizados en determinada forma, y sujetos al Poder del Estado.

### 1. *La población, el pueblo y la nación*

Pero al hablar de la población como elemento esencial del Estado, no solo ello apunta a la necesaria existencia de una pluralidad de hombres, sino a que esa pluralidad o colectividad de asentamientos humanos ha de tener una cierta unidad, de manera que haya una base de conciencia común, "un patrimonio moral e histórico" como dice el Preámbulo de la Constitución, "formado por el pueblo en sus luchas por la libertad y la justicia y por el pensamiento y acción de los grandes servidores de la patria, cuya expresión más alta es Simón Bolívar, el Libertador". Este elemento de unidad hace distinta a la población de un Estado, de otras colectividades, produciendo la conciencia común o el sentimiento de identificación en cuestiones capitales. Por ello mejor podría hablarse antes que de población a secas, de población estatal, o mejor de pueblo o Nación.

El elemento personal del Estado en Venezuela, por tanto, es el "pueblo venezolano" o la Nación venezolana, lo que no se identifica con una muchedumbre reunida al azar o con una mera pluralidad de hombres, sino con una colectividad trabada que ha logrado afirmar

su sustantividad en nuestro territorio, por encima del tiempo, a través de generaciones y vicisitudes, como encarnación de un sentimiento común y de aspiraciones idénticas; incluyendo en ella incluso, las comunidades indígenas que siempre han existido en nuestro territorio.

La Constitución, por ello, se dictó "en representación del pueblo venezolano"; y de acuerdo al artículo 4 del Texto, "la soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público".

Jurídicamente por tanto, el pueblo es titular del poder constituyente; es titular del poder electoral; y es quien, en definitiva, legitíma el ejercicio del Poder Público por los órganos del Estado, como representado, mediante el sufragio. Además, el pueblo constituye el límite personal para la aplicación de las normas estatales. Por supuesto, esta configuración del Pueblo como elemento del Estado, exige enfocar a la población *utis socius*, como colectividad, en conjunto, y no *uti singuli*, como compuesta por sujetos aislados, obligados a obediencia. La seguridad del Estado se interesa por supuesto, en el primer sentido, de pueblo como unidad colectiva y globalizante, no en los aspectos singulares de los sujetos, que interesan más a la seguridad personal, individual o pública, que el Estado debe garantizar mediante sus actividades y fuerzas de policía.

Por tanto, la policía general de seguridad, tranquilidad y salubridad públicas, es decir, que tiene a su cargo el mantenimiento del orden público general, debe diferenciarse del concepto de seguridad del Estado.

Sin embargo, es evidente que el tratamiento global y general de la policía de orden público se ha convertido en un problema de seguridad del Estado, y muy serio, como ocurre actualmente en nuestro país. Aquí no existe una Ley general de Policía Nacional ni las Asambleas

Legislativas han dictado las Leyes sobre policía urbana o rural, delimitando legislativamente las ramas de ese servicio que corresponden a la competencia municipal. Lo que existe son los viejos Códigos Orgánicos de Policía de los Estados, otrora destacadísimos monumentos jurídicos que regulaban todo cuanto había que normar en una sociedad, pero que hoy han caído casi totalmente en desuso.

Y en ese panorama hemos tenido una hiperinflación de policías estadales y municipales, producto del proceso de descentralización, que nadie controla ni coordina; cuyos efectivos los disfraza cada Alcalde como quiere, lo que impide la más elemental de las percepciones que exige la seguridad individual frente a las fuerzas del orden: la identificación rápida y precisa de éstas. En una ciudad como Caracas, el ciudadano casi está obligado a llevar un catálogo personal de distintivos, trajes y sombreros de las policías para identificarlas, a lo que hay que agregar las policías privadas, también hiperdesarrolladas, sin ley alguna que las regule, salvo un bastante ineficiente reglamento.

Pero con la inflación policial, los índices delictivos no han disminuido sino aumentado, con la terrible, gravísima y aberrante realidad destapada progresivamente, de que agentes policiales también están delinquiendo con identificación y todo.

Todo ello lo que está provocando es el temor del ciudadano tanto frente a la delincuencia desatada, como frente a la policía uniformada, con lo cual el concepto de seguridad personal es inexistente. Esta situación constituye un problema general de seguridad del Estado que debe afrontarse, pues además, cada Municipio y cada compañía privada de vigilancia arma libremente y hasta los dientes a sus efectivos, con armas de guerra, sin que exista control general alguno del parque de armamento que allí existe en el país. Hay, así, un “ejército” indisciplinado, descontrolado y anárquico, desparra-

mado por todo el país, que debe comenzar a preocupar al propio Estado, pues sus componentes, en cualquier momento, además, pueden enfrentarse. No olvidemos la decisión de un Gobernador, hace algunos años, de enviar la policía de su Estado a otro Estado distante en al menos 500 kms., para "colaborar" en el mantenimiento del orden público; recordemos, la reciente incursión de la policía del Estado Mérida a un puesto policial del Estado Zulia en la zona del Sur del Lago, donde dichas entidades tienen "problemas limítrofes", en la cual unos policías o detuvieron esposados a otros policías o los protegieron de ser linchados por una poblada.

## 2. *La integridad del pueblo y su supervivencia*

Ahora bien, volviendo al tema general de la seguridad del Estado, el primer aspecto que le concierne es la integridad de la población en su conjunto, de manera que, por ejemplo, la prevención y represión del genocidio, es decir, del exterminio o eliminación sistemática de grupos sociales por motivos de raza, de religión o de política, concierne a la seguridad del Estado; también, la protección de grupos minoritarios, por ejemplo, ciertamente, de las comunidades indígenas.

Pero en el mundo contemporáneo, un fenómeno que con saña está amenazando afectar la integridad de la población, globalmente, es el tráfico de drogas que, además, con el inmenso poder económico que envuelve, amenaza al mismo Estado. Si algo concierne a la seguridad del Estado, por tanto, es el narcotráfico, entendiéndolo por supuesto en su globalidad, más allá del sólo consumo individual de drogas que concierne a la policía general.

En sentido similar, también puede decirse que concierne a la seguridad del Estado, la seguridad del pueblo desde el punto de vista alimentario, de manera de asegurar el abastecimiento adecuado de la

población; y también desde el punto de vista ambiental, frente a deterioros alarmantes del medio ambiente que puedan atentar contra la seguridad colectiva de los seres humanos. Las formas de vida que se conocen en el mundo descansan sobre los grandes soportes naturales, que son la tierra, el agua y el aire, de manera que la supervivencia del hombre está basada en el mantenimiento del equilibrio ecológico frente a las amenazas tanto de factores naturales como humanos. Hay, por tanto, dentro del concepto de seguridad del Estado como seguridad de la población, un ingrediente de seguridad ambiental para garantizar el mantenimiento y mejoramiento de las condiciones que hacen posible las formas de vida sobre la tierra. La seguridad ambiental es, así, la situación de la población que se encuentra exenta de daños ambientales que amenacen su existencia o deterioran la calidad de la vida colectiva.

Pero en esta materia también hay que cuidarse de falsos profetas, que claman por un ecologismo político-fundamentalista para evitar, en determinadas zonas la presencia ordenadora del Estado, como recientemente se ha evidenciado en la zona fronteriza, minera y forestal de la Sierra de Imataca. Allí, los que atentan contra la seguridad del Estado son, precisamente, los que propugnan la abstención estatal y la derogación del Decreto de Ordenación Territorial de la Zona, y que de nuevo, con el ropaje de inocentes organizaciones no gubernamentales, lo que persiguen es la consolidación de ámbitos de tierra de nadie, donde pretenden ejercer poder, precisamente, contra el Estado y la Sociedad.

Por supuesto, no hay que confundir aquí, tampoco, la seguridad ambiental como aspecto de la seguridad de la población y, por ende, del Estado, con la represión individualizada de delitos y faltas ecológicas, que compete a la policía general.

### 3. *La nacionalidad, la ciudadanía y la identificación*

Pero la seguridad de la población, en tanto que seguridad del Estado, también tiene que ver con la nacionalidad, la ciudadanía y la identificación. En efecto, los individuos que conforman la población de un Estado, en general, se dividen en dos categorías: los nacionales y los extranjeros. En Venezuela si bien ambos tienen los mismos deberes y derechos, ello es "con las limitaciones o excepciones establecidas por la Constitución y las leyes" (art. 45). Por lo demás, de acuerdo al Texto Fundamental, los derechos políticos son privativos de los venezolanos, salvo en cuanto al ejercicio del derecho al sufragio a nivel municipal (arts. 47 y 111).

Concierne por tanto a la seguridad del Estado, como seguridad de la población, tanto el régimen de los extranjeros y sus actividades en el territorio nacional, de manera que no amenacen o dañen el funcionamiento del Estado; como el régimen de la nacionalidad, de manera de asegurar que sólo los nacionales ejerzan los derechos políticos, es decir, participen en la formación de los órganos políticos del Estado. Tenemos, sin duda, en nuestro país, un grave problema de seguridad del Estado con la libre presencia desde hace tanto tiempo y en forma indiscriminada, de extranjeros en nuestro territorio que circulan libremente en él, sin siquiera estar documentados; y esto no sólo en las zonas fronterizas, sino en cualquier parte del mismo donde siembran hijos que, por supuesto, son venezolanos por nacimiento, por virtud del *jus soli*.

Por ello, trátese de extranjeros o de nacionales, el régimen de la identificación de las personas es el factor clave para determinar las dos categorías de nacionales y extranjeros, régimen que también interesa a la seguridad del Estado. Lamentablemente, sin embargo, los venezolanos hemos presenciado la tediosa polémica que se desarrolló entre el Congreso y el Ministerio de Relaciones Interiores,

sobre el sistema de identificación nacional, y que concluyó dejando las cosas en el lugar donde estaban, como si se tratase de un asunto netamente administrativo. En paralelo a la inexistencia de documentación legal, la prensa informó, sin embargo, de organizaciones que suministraban documentación ilegal a quien quisiera, pagando. En un mundo de cédulas falsas nada es seguro; y en esa situación estamos.

Por supuesto, en todos estos casos, lo que concierne a la seguridad del Estado son los aspectos de estas tareas públicas que mediante manipulaciones puedan distorsionar la composición misma de la población entre nacionales y extranjeros, globalmente considerada. Los aspectos específicos, *uti singuli* siempre corresponden a la policía general.

### 4. *La vigencia y efectividad de los derechos fundamentales*

Por otra parte, la población de un Estado, además de estar sometida a la autoridad de sus órganos, es siempre titular de derechos que perfeccionan el vínculo o relación jurídica que tiene con el mismo. Ello es de la esencia el Estado venezolano, por lo que la Constitución se dictó, como lo dice el Preámbulo, para amparar la dignidad humana; mantener la igualdad social y jurídica sin discriminaciones derivadas de razas, sexo, credo y condición social; asegurar los derechos y la dignidad de los ciudadanos y mantener la garantía universal de los derechos individuales y sociales de la persona humana. Por ello, incluso, la Constitución establece expresamente que la enumeración de los derechos y garantías contenida en el texto no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuran expresamente en ella; sin que se menoscabe el ejercicio de los mismos por falta de Ley reglamentaria (art. 50).

El mantenimiento y garantía de los derechos fundamentales de la población, *uti socius* considerada, por tanto, conciernen a la seguridad del Estado, por lo que las violaciones sistemáticas y colectivas que exceden de los aspectos *uti singuli* concernientes a sujetos aislados, interesan a la seguridad del Estado.

Debe destacarse, bajo este ángulo, que si las violaciones sistemáticas a los derechos fundamentales provienen del poder organizado, ello en sí mismo es una amenaza a la seguridad del Estado. Esta, por tanto, no sólo se ve amenazada cuando uno de los elementos esenciales del Estado, como es la población, atenta contra el gobierno (insurrección), sino también cuando el propio gobierno, como elemento esencial del Estado, atenta contra los derechos fundamentales de la población. En ambos casos, hay una subversión del Estado.

## 5. *La seguridad colectiva de la población*

Pero aparte de las exigencias humanas a la seguridad personal, individual o pública, la población de un país globalmente considerada requiere de un grado de seguridad colectiva, cuya perturbación o amenaza también interesa a la seguridad del Estado. En tal sentido, concierne a la seguridad de la población, por ejemplo, el problema del terrorismo consistente en amenazas o actos de violencia que tienen como objetivo sembrar el terror y crear un clima de inseguridad en el seno de la colectividad, venga de individuos, de grupos o de los propios agentes policiales. Es un tipo de violencia ejercida con fines políticos, y que tiende a presionar a la opinión pública mediante la intimidación. Su práctica atenta contra la seguridad de la población y, por supuesto, contra la seguridad del Estado.

## III. LA SEGURIDAD DEL ESTADO Y LA SEGURIDAD DEL PODER ORGANIZADO

Por supuesto, los elementos territorial y personal no bastan para que exista un Estado, se requiere además, que haya un poder organizado que sea el ordenador y organizador de la vida común de la población en el territorio. Aquí también, lo que afecte el Poder Público como tal, afecta al Estado, por lo que seguridad del Estado es fundamentalmente seguridad del Poder constituido, de las instituciones y órganos que lo componen, en fin, del gobierno.

### 1. *El régimen democrático y su seguridad*

De acuerdo al Preámbulo de la Constitución, ésta se ha dictado con el propósito de "sustentar el orden democrático como único e irrenunciable medio de asegurar los derechos y la dignidad de los ciudadanos". La democracia, por tanto, es el régimen político que postula la Constitución (art. 3º) para la formación del Poder, en los tres niveles de su distribución vertical: nacional, estadal y municipal. La democracia, por tanto, como régimen político no sólo debe guiar la conformación de los órganos de la República, sino también, la organización de los poderes públicos de los Estados (art. 17, ordinal 1º de la Constitución) y del gobierno municipal. Por ello, el artículo 27 de la Constitución exige que "la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local".

El régimen democrático, por tanto, es de la esencia constitucional del poder organizado, por lo que su mantenimiento y fortalecimiento, sin duda, concierne a la seguridad del Estado. Por ello, la conspiración contra el régimen democrático, para su destrucción o desestabilización, y contra su adecuado funcionamiento, por ejemplo, en cuanto a la realización de elecciones, son asuntos que con-

ciernen a la seguridad del Estado. Asimismo, concierne a la seguridad del Estado, la guerrilla y los movimientos guerrilleros como expresiones subversivas de lucha armada tendientes a cambiar el régimen democrático.

En este contexto, sin duda, la situación política que está viviendo el país en estos tiempos de crisis terminal del sistema político centralizado de partidos, que después de 50 años de haberse iniciado, simplemente colapsó; constituye el principal y más importante de los asuntos que actualmente conciernen a la seguridad del Estado, pues es la democracia como régimen político, la que está en juego.

Hoy tenemos los venezolanos un total vacío electoral ante el próximo proceso eleccionario, que se manifiesta en dos frentes: en primer lugar, ocasionado por el vacío del propio liderazgo que se nos ofrece para conducir el país en el futuro, lo que nos vaticina, por ahora, la posibilidad de una escogencia en la elección presidencial, reducida a un clásico jefe político que nunca había salido de su madriguera; alguno que otro desacreditado o desconocido dirigente partidista; unos relativamente exitosos funcionarios o ex-funcionarios estadales o municipales, y un ex-jefe militar golpista. Ese panorama plantea, en mi criterio, un problema —el más importante— de seguridad del Estado que los venezolanos tenemos que afrontar.

Pero hay otro frente de vacío electoral y es el que deriva del desprestigio total del ente de administración electoral. Hoy, a un año de elecciones generales, los venezolanos no sólo no sabemos cuál es el sistema de escrutinio o votación que nos inventarán o reinventarán los señores congresantes, pues la Ley Orgánica del Sufragio todavía no se ha sancionado; sino que tampoco sabemos qué entidad va a organizar las elecciones, pues todo cuanto había que hacer para desprestigiar al Consejo Supremo Electoral ha sido hecho; y a ello

debe agregarse un Registro Electoral no confiable, por las terribles fallas del sistema de identificación personal.

La situación es de tal naturaleza que incluso, vamos a tener que plantearnos en el país, como única posibilidad de confiabilidad en el proceso electoral, el que se haga bajo la supervisión de observadores internacionales. Hasta allí hemos llegado.

### 2. *La estabilidad de las instituciones y los poderes constituidos*

En todo caso, el Poder organizado, como elemento esencial del Estado y que tiene a su cargo la ordenación y organización de la sociedad, no solo debe estar legalmente constituido, sino que para responder a las exigencias político-sociales, debe funcionar establemente. La seguridad del Estado, por tanto, exige, por sobre todo, la estabilidad de las instituciones democráticas y de los poderes constituidos, de manera que estos estén al abrigo de todo daño o amenaza de daño.

Esta estabilidad exige, además de permanencia basada en la alternabilidad democrática, funcionamiento continuo, sin sobresaltos. La insurrección y todo hecho o acción que atente contra dicha estabilidad, que origine una conmoción de cualquier naturaleza que pueda perturbar la paz de la República o que afecte la vida económica o social, incluyendo los casos de graves y generalizados trastornos al orden público, conciernen sin duda a la seguridad del Estado. Allí es donde debe actuar la policía de seguridad del Estado, cuya acción y presencia en hechos que sólo conciernen a la policía general, lo que hacen es desprestigiarla, y con ello, desprestigiar al propio gobierno.

### 3. *El respeto al ordenamiento jurídico*

Por otra parte, un Estado, es decir, un pueblo asentado en un territorio y gobernado por un poder organizado, no podría funcionar si no está sometido a un conjunto normativo, con la Constitución en su cúspide, que regule la actividad en común. El derecho, por tanto, es el elemento de conexión entre los elementos esenciales del Estado, por lo que su irrespeto o desobediencia sistemática y generalizada, conspirarían contra el Estado mismo. Por ello, la desobediencia civil generalizada interesa a la seguridad del Estado, en tanto que pueda perturbar el orden público y la paz de la República.

Pero en todo caso, un orden jurídico para que pueda servir de basamento sólido de las relaciones sociales, tiene que ser seguro; es decir, la actividad de los sujetos de derecho en un Estado, tiene que tener como soporte la seguridad jurídica. De resto, lo que existiría como regla, sería la desconfianza, que es lo que más nos está afectando. Además, un orden jurídico seguro tiene que ser recta y sabiamente administrado y aplicado, por lo que una administración de justicia que no responda a esos principios, con jueces justos y abogados probos, no es confiable. Por ello, globalmente considerado, otro de los grandes temas que conciernen a la seguridad del Estado en la Venezuela contemporánea, es tanto la seguridad jurídica como la confiabilidad en el Poder Judicial.

### 4. *La seguridad del Estado y los estados de excepción (la emergencia)*

Por último, en relación a la seguridad de los Poderes constituidos como pieza de la seguridad del Estado, debemos hacer mención al régimen de los estados de excepción o de emergencia que se establecen en las Constituciones, precisamente cuando la seguridad del Estado se encuentra amenazada, y que implican, en general, la

posibilidad de restricción o suspensión de las garantías constitucionales.

Esta declaración de estados de emergencia, sólo se justifica en situaciones de crisis o de peligro excepcional e inminente que afecte al conjunto de la población y que constituyan una amenaza para la vida organizada de la comunidad que compone al Estado. Por ello, la previsión en la Constitución de limitaciones tanto en cuanto a la posibilidad de decretar el Estado de emergencia, solo "en caso de conflicto interior o exterior o cuando existan fundados motivos de que uno u otro ocurran" (art. 240); como en cuanto a la posibilidad de que el Presidente de la República restrinja o suspenda las garantías constitucionales, solo en los casos "de emergencia, de conmoción que pueda perturbar la paz de la República o de graves circunstancias que afectan la vida económica y social". Por su parte, la Convención Americana de los Derechos Humanos (Pacto de San José), que es ley de la República desde 1977, establece que las obligaciones del Estado resultantes de dicha Convención, sólo pueden suspenderse "en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado" (art. 27).

Las experiencias de la última década en cuanto a la restricción o suspensión de garantías constitucionales, y el absoluto informalismo que ha acompañado ciertos de esos procesos, exigen que se medite, anticipadamente, sobre estas situaciones. No puede ser que cada vez que se requiera acudir a alguna de dichas medidas extremas, los gobiernos comiencen a inventar, como si jamás ello hubiese ocurrido con anterioridad. Precisamente, un órgano como este, el Seconasede, tendría que tener elaboradas las bases de una cartilla que precise la forma de proceder en los casos de estados de emergencia, de manera que se garantice la juridicidad del propio Estado y se proscriba la arbitrariedad. Entre otros factores, debe quedar claro

que la restricción o suspensión de garantías constitucionales (conforme al art. 241 de la Constitución), nunca puede afectar las del derecho a la vida (art. 58); del derecho a no ser incomunicado o sometido a tortura (art. 60, ord. 3) y del derecho a no ser condenado a penas perpetuas o infamantes (art. 60, ord. 7). A esta lista limitativa debe agregarse lo indicado en la Convención Americana de los Derechos Humanos, en el sentido que la emergencia no autoriza la suspensión de las garantías de los derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica; a la integridad personal; a la prohibición de la esclavitud y servidumbre; al principio de la legalidad o irretroactividad; a la libertad de conciencia y religión; a la protección de la familia; al derecho al nombre; a los derechos del niño; al derecho a la nacionalidad y a los derechos políticos (art. 27, ord. 2º).

La restricción o suspensión de garantías, por sobre todo y con esas limitaciones, sólo afecta las garantías, pero no los derechos constitucionales que no se suspenden o restringen ni se pueden suspender o restringir por Decreto. Sin embargo, la informalidad que ha rodeado en los últimos años a algunas de estas medidas extremas, abrió campo ilimitado a la arbitrariedad, pues el funcionario, en muchos casos, entendió que lo que se habían suspendido era los derechos mismos. Basta recordar la suspensión de garantías derivada del "Caracazo" de 1989, y las secuelas innecesarias que tuvo de violación a los derechos humanos, para constatar que el tema interesa a la seguridad del Estado porque hacerlo mal como remedio, más que las mismas causas, es lo que más atenta contra éste.

## CONCLUSIONES

De todo lo anteriormente expuesto resulta, en nuestro criterio, que el concepto de seguridad del Estado, distinto a los conceptos de seguridad y defensa nacional, es y tiene que seguir siendo un componente esencial de la política del Estado democrático, para preser-

var la integridad de su territorio; la intangibilidad de los derechos de la población; y la estabilidad de las instituciones.

Sea cual sea la posición del Estado y de los Estados, en un mundo cada vez más globalizante e integrado, donde el mismo concepto de soberanía desarrollado por el derecho constitucional del siglo pasado está superado, con los procesos de integración regional; la seguridad del Estado seguirá como concepto y como política necesariamente vinculada al territorio del Estado, a la población asentada en el mismo y al Poder constituido.

El próximo milenio, que es mañana, sin duda, como el que está concluyendo, traerá muchos cambios políticos en el mundo. Uno de ellos es el de la creación de Comunidades supranacionales, pero conjuntamente con el desarrollo de regionalismos políticos cada vez más descentralizados, que en algunos aspectos desdibujarán a los Estados nacionales tradicionales.

Aún así, la forma de organización de poblaciones en determinados territorios sometidos a una autoridad continuará ligada a la humanidad —como lo ha estado a través de toda su historia desde la antigüedad—; es decir, el Estado, como forma de organización política en forma alguna tiene posibilidad de desaparecer, por más fuerzas globalizantes que se desarrollen en el mundo futuro.

Siempre existirán los Estados, más grandes o más pequeños, y siempre será necesario, por tanto, precisar el concepto de su seguridad. Trátese de un Municipio, una región, un Estado Nacional o una comunidad supranacional de Estados, siempre tendrá que haber un territorio en el cual funcione; una población que lo habite, con sus elementos comunes, y una autoridad que ordene su funcionamiento. Y siempre será necesario asegurar la integridad de dicho territorio, la intangibilidad de los derechos de las personas y la estabilidad del gobierno constituido.

De allí la importancia que tiene precisar el ámbito del concepto de seguridad del Estado que, en mi criterio, lejos de ser una política aislada, constituye un concepto de una cotidianidad permanente, en el cual todos tenemos que estar interesados.

Espero que estas reflexiones que he querido hacer en este solemne acto, puedan ser de utilidad, por supuesto desde el ángulo que las he hecho, el estrictamente jurídico, que es el que me corresponde.

Muchas gracias.