

PAPEL DE LA FUERZA PÚBLICA EN UN ESTADO DE DERECHO. CONCEPTO Y ALCANCE DE LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA*

Allan R. Brewer-Carías

Profesor de la Universidad Central de Venezuela

Vicepresidente de la Academia Internacional de Derecho Comparado, La Haya

Miembro de la Junta Directiva del Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Visiting Scholar en la Universidad de Columbia, New York, (2002-2003)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: LA SEGURIDAD DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO Y LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA II. LA SEGURIDAD DEL TERRITORIO. 1. Sentido negativo y positivo del territorio. 2. Ámbito del territorio del Estado. 3.. La organización y división del territorio. III. LA SEGURIDAD DE LA POBLACIÓN. 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. IV. LA SEGURIDAD DEL PODER ORGANIZADO DEMOCRÁTICAMENTE. 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). V. APRECIACIÓN FINAL.

I. INTRODUCCIÓN: LA SEGURIDAD DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO Y LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

Hablar sobre el concepto y alcance de la “seguridad democrática” en el marco del papel de la fuerza pública en un Estado de Derecho, nos conduce inevitablemente a hablar del concepto de “seguridad del Estado”; pero no de cualquier Estado y en cualquier tiempo, sino de la seguridad del Estado de derecho, y precisamente en un régimen democrático; es decir, de la seguridad en un Estado democrático de derecho.

* Texto de la conferencia dictada en el **Seminario sobre Derechos Humanos y Seguridad Democrática**, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Oficinas de Derechos Humanos de la Fuerza Armada de Colombia, Cartagena de Indias, 12 febrero 2003

Ello implica, por tanto, la necesidad de delinear en estos tiempos y en nuestros países, tanto el concepto de “seguridad del Estado” como el de “Estado de Derecho ” y además, el de la democracia misma como régimen político, lo cual nos permitirá llegar al concepto de “seguridad democrática”; Para ello, tenemos que comenzar por la interpretación gramatical de la expresión, ateniéndonos al sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador.

Así, conforme el Diccionario de la Real Academia, la palabra “seguridad” expresa la calidad de lo “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 de libertad en la cual se encuentra un sujeto, un objeto, una colectividad o un Estado, en la cual están 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, íntimamente ligada a la libertad, que ocupa siempre un lugar excepcional en la escala de valores del ser humano, 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, de la seguridad del Estado o de la seguridad democrática. La seguridad, en estos términos vinculados a la libertad, es una necesidad primaria de las personas y de las colectividades humanas; y es lo primero cuya protección se reclama al Estado y a los gobernantes.

De acuerdo al sentido de esa expresión, la “seguridad del Estado” es, entonces, la situación de libertad en la cual se encuentra un Estado, como organización política, de estar protegido y exento de todo peligro, daño o amenaza de daño. Y en un Estado de Derecho, la expresión “seguridad democrática” es también, la situación en la

cual se encuentra una sociedad organizada políticamente de poder funcionar libremente en democracia, protegida de todo peligro, daño o amenaza de daño. Y por supuesto, la expresión “seguridad personal o individual” es la situación de libertad en la cual se encuentran las personas en el ejercicio de sus derechos humanos, protegidos de toda perturbación o amenaza de perturbación.

Sin embargo, para llegar a la determinación exacta de estos conceptos, además del término “seguridad”, tenemos que precisar qué ha de entenderse por "Estado", y además, que ha de entenderse por democracia o por régimen democrático.

En cuanto al concepto de “Estado”, de acuerdo con el derecho constitucional contemporáneo, puede decirse que este se refiere al conjunto de la organización política de una sociedad determinada representada por el Poder Público frente a las actividades privadas. Por tanto, y ante todo, en un sistema de distribución vertical del Poder Público como el que existe en toda sociedad democrática, el Estado no sólo se identifica con la el Estado nacional, sino que comprende el conjunto de las personas político-territoriales que conforman las diversas entidades que ejercen el Poder Público en sus diversos niveles de distribución vertical, sea que se trate de un Estado federal o con otra forma de descentralización política. La expresión "Estado", por tanto, en el ordenamiento constitucional abarca por igual a la entidad política nacional, a las intermedias como las Regiones políticas o los Estados federados de una federación, y las entidades locales o Municipios.

Todas esas entidades del derecho constitucional, por supuesto, globalmente consideradas, en el ámbito internacional también se corresponden con el concepto de Estado pero como sujeto de derecho internacional y miembro de la comunidad internacional.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta entonces que si bien la expresión "seguridad del Estado" significa la situación en la cual se encuentra el conjunto de la organización política de una sociedad determinada, de hallarse exenta de peligros, daños o riesgos de daños; para captar el alcance de esta expresión, resulta indispensable escudriñar sobre los elementos esenciales de un Estado, sin los cuales no podría existir.

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. En cuanto al territorio, como factor geográfico, es el que establece el marco en cuyo interior el Estado ejerce el Poder Público en forma exclusiva y es donde habita la población libremente, de manera que puede hablarse de seguridad territorial, tanto externa como interna, o de seguridad del territorio y de su ocupación.

En cuanto a 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. De este elemento se puede entonces construir los conceptos de seguridad colectiva, de seguridad ciudadana, de seguridad personal y de seguridad del ejercicio de los derechos humanos, precisamente en el ámbito del territorio y bajo la protección del Estado.

Y en cuanto al 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. En este último factor es que se ubica el régimen político democrático en el cual la soberanía corresponde al pueblo, quién la ejerce mediante representantes, conforme a parámetros que aseguren la limitación

del poder a través de su separación y división, el pluralismo político, la libertad de expresión, la libertad sindical y, en general, el respeto a los derechos humanos.

Partiendo de estos elementos esenciales o constitutivos del Estado, cuya conexión entre sí se realiza mediante el ordenamiento jurídico, sin duda, hablar de "seguridad del Estado" exige que nos refiramos 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 y protección de los derechos humanos de los habitantes y su seguridad personal y ciudadana; y a la seguridad de su organización política, lo que implica su estabilidad, y en un régimen democrático, la seguridad democrática.

Estos conceptos de seguridad del Estado o de seguridad democrática en un Estado de derecho, por supuesto, no tienen coincidencia con el concepto de "seguridad nacional" que correspondió a la "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. Esa doctrina de corte militarista y totalitaria, por supuesto, es totalmente incompatible con la idea de 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. Lamentablemente, sin embargo, no debemos dejar de llamar la atención de cómo en América Latina y en particular, en países como Venezuela, lamentablemente estamos presenciando el desarrollo de una tentación de vuelta hacia esas concepciones que ya habían sido superadas en nuestro Continente, por la afortunada imposición de la doctrina de los derechos humanos y de la democracia.

Aquella doctrina de la seguridad nacional con la cual algunos aún sueñan, en todo caso, sirvió de sustentación ideológica a regí-

menes autoritarios o dictatoriales militaristas que se basaron en una concepción totalitaria del Estado, la cual, además, se pretendió formular con criterios universalistas, como teoría general válida para todo tipo de Estado. Lo cierto, sin embargo, fue que la democratización progresiva de América Latina ha dejado claro que la doctrina de la seguridad nacional, así concebida, era y es esencialmente antidemocrática y, por tanto, incompatible con la democracia como régimen político. Es decir, el Estado que puede responder a esa doctrina solo puede ser un Estado autoritario o totalitario, y nunca un Estado democrático con el cual resulta incompatible, sobre todo si se tienen en cuenta sus elementos esenciales ahora precisados con claridad en toda América, en la Carta Democrática Interamericana adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos el 11 de septiembre de 2001.

Ahora bien, conforme a lo antes señalado, a continuación vamos a referirnos al concepto de seguridad del Estado democrático de derecho, refiriéndonos separadamente a la seguridad referida a los tres elementos esenciales del Estado: la seguridad del territorio, la seguridad de la población y de la libertad en el ejercicio de los derechos humanos y la seguridad del régimen político democrático, o seguridad democrática.

II. LA SEGURIDAD DEL TERRITORIO

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 ámbito donde habita la población y es el escenario donde se desarrolla la organización política. Por tanto, lo que afecte al territorio afecta

directamente al Estado. Por tanto, insistimos, seguridad del Estado es seguridad de su territorio.

1. *Sentido negativo y positivo del territorio*

Pero desde el punto de vista jurídico, tradicionalmente al territorio del Estado se le han dado dos connotaciones, una negativa y otra positiva, que debemos estacar.

Desde el punto de vista negativo, el territorio de Estado implica la prohibición impuesta a cualquier otro poder no sometido al del Estado, de ejercer funciones de autoridad en su territorio. Este principio fundamental está expresado en general en las normas fundamentales de las Constituciones cuando hacen referencia a la independencia y la integridad territorial de la Nación;

Conciérne, por tanto, a la seguridad del Estado, mantener el sentido jurídico negativo del territorio de manera de asegurar su impenetrabilidad 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 del Estado, de manera que no esté amenazado y, al contrario, esté fuera de peligro.

Para tal fin, como una de las instituciones fundamentales del Estado se ha organizado a las Fuerzas Armadas Nacionales, precisamente para asegurar la defensa nacional. Es en este campo en el cual el concepto de seguridad del Estado se integra al de defensa,

como seguridad exterior, siendo la guerra la amenaza más directa contra dicha seguridad. Por tanto, podemos señalar que tradicionalmente, la defensa nacional se ha correspondido con la actividad estatal destinada a mantener la independencia e integridad territorial de la Nación, particularmente frente a las agresiones o amenazas extranjeras; y la institución organizada por el Estado para asumir la defensa nacional o seguridad exterior, han sido las Fuerzas Armadas.

Pero también es cierto que progresivamente éstas han venido asumiendo otras tareas adicionales a la defensa nacional en sentido estricto, y les ha correspondido, por ejemplo, asegurar también la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto a la Constitución y a las leyes; es decir, además de funciones de defensa nacional, otras propias de la seguridad interior del Estado. Pero en todos estos aspectos, siempre sujetas a la autoridad civil. Es decir, en un Estado democrático, el principio de la subordinación de las fuerzas armadas a la autoridad civil es de la esencia de la democracia.

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 democrática del Estado.

Conciérne a la seguridad del Estado, por tanto, mantener el sentido jurídico positivo del territorio, de manera de asegurar en todo su ámbito, tanto el ejercicio del Poder Público como la sujeción democrática 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 por tanto un problema de seguridad del Estado, por ejemplo, la regulación de los derechos de los pueblos indígenas, de manera que no respondan al desviado propósito de estructurarlos como ámbitos que pudieran permitir que quedaran fuera del ámbito de la autoridad del Estado.

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 la necesidad de que el territorio del Estado esté definido o delimitado con cierta precisión; delimitación que en nuestros países latinoamericanos, en una u otra forma, siempre tiene como punto de referencia a los antiguos ámbitos territoriales de las provincias coloniales.

Este ámbito del territorio del Estado permite identificar su composición, 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, con todos los espacios que comprende, particularmente los terrestres, lacustres y fluviales; en *segundo lugar*, por la superficie de las islas y demás porciones de territorio que puedan existir o que se formen o aparezcan en el mar territorial o en el que cubra la plataforma continental, cuando estos existan; y en *tercer lugar*, por el espacio aéreo existente sobre todos los elementos anteriores.

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 sub-

suelo, que han de ser delimitados. En ese ámbito, el territorio tiene una connotación jurídica propia de un espacio tridimensional, 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.

Pero por ejemplo, territorios fronterizos sin poblamiento tal y como ocurrió en el proceso de conquista del siglo XVI, son tierra de nadie. Pueden ser formalmente del Estado, pero en la práctica, como lo ha enseñado desde hace casi mil años 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 en muchos de nuestros países todavía no logramos realizar como política de Estado; 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.

En estos tiempos y en el futuro, el poblamiento no sólo es fundar ciudades y pueblos, sino mediante el desarrollo de las comunicaciones, tener presencia en el territorio. Fronteras sin presencia de población —pues presencia no es sólo la militar—, de nuevo, son tierra de nadie.

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 amenazado de daño o riesgo, ni pueda ser cedido, traspasado, arrendado, ni en forma alguna enajenado, ni aún temporal o parcialmente, a potencia extranjera.

3. *La organización y división del territorio*

Por último, en lo que concierne al territorio, debe señalarse que en todas las Constituciones de los países democráticos se establece una división del mismo para los fines de su organización política. Si se trata de Estados federales, en Estados y Municipios; si se trata de Estados descentralizados políticamente, en departamentos o provincias autónomos o regiones políticas y Municipios; y si se trata de Estados unitarios, en Municipios.

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

En todo caso, en un Estado democrático, cualquiera que sea la forma de organización territorial del poder que haya adoptado, el

principio de descentralización política que se establezca constitucionalmente, también concierne a la seguridad del Estado a los efectos de su mantenimiento. La descentralización política es una pieza esencial para la sobre vivencia de la democracia como régimen político; por lo que puede considerarse como una cuestión de Estado, tanto su atención como política nacional, como el cuestionamiento de las desviaciones que puedan derivarse, precisamente de la ausencia de tal política. En tal sentido, todo desafuero de las autoridades estatales que sean contrarios a la división territorial del Poder, concierne a la seguridad del Estado.

III. LA SEGURIDAD DE LA POBLACIÓN

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; en fin, una identidad nacional formada por el propio pueblo en sus luchas por la libertad, la justicia y la democracia.

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, por tanto, es el "pueblo" o la Nación, el cual no se puede identificar pura y simplemente 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 un 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 nuestros territorios.

Las Constituciones, por ello, se dictan en representación del pueblo; y de acuerdo con el principio del constitucionalismo moderno que nos legaron las revoluciones norteamericana y francesa del Siglo XVIII, la soberanía siempre reside en el pueblo, quien la ejerce en todo caso indirectamente mediante el sufragio por los órganos del Poder Público, o directamente mediante referendos o consultas populares.

Jurídicamente, por tanto, el pueblo es titular del poder constituyente; es titular del poder electoral; y es quien, en definitiva, legitima 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 tanto como *utis socius*, como colectividad, en su conjunto, como además, *uti singuli*, como compuesta por sujetos aislados, obligados a obedecer la Constitución y las leyes del Estado. La seguridad de la población, en este contexto se interesa, por supuesto, en el primer sentido de pueblo como unidad colectiva y globalizante, correspondiendo los aspectos singula-

res de los sujetos más al concepto de seguridad personal, individual, ciudadana o pública, que el Estado también debe garantizar mediante sus actividades y fuerzas de policía.

Por tanto, la policía general de seguridad, tranquilidad y salubridad públicas, es decir, la que tiene a su cargo el mantenimiento del orden público general, es la encargada de velar por la seguridad personal o ciudadana. Su tratamiento global y general, además, se ha convertido en un problema de seguridad del Estado, en particular por las exigencias de coordinación policial que se presentan en países de gran amplitud territorial con una división político-territorial descentralizada.

2. *La integridad del pueblo y su supervivencia*

Ahora bien, volviendo al tema general de la seguridad de la población como tema de la seguridad del Estado, el primer aspecto que le concierne es el relativo a 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; como sucede también, con la protección de grupos minoritarios como 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, es decir, la “seguridad alimentaria”, 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.

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 de las personas. En efecto, los individuos que conforman la población de un Estado, en general, se dividen en dos categorías: los nacionales y los extranjeros, y si bien en general tienen los mismos deberes y derechos, ello es así con las limitaciones o excepciones establecidas en el ordenamiento jurídico, en el cual, en general, se establece que los derechos políticos son privativos de los nacionales.

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. En tal sentido, sin duda, en muchos países existe un grave problema de seguridad del Estado por la libre presencia a veces indiscriminada de extranjeros, que circulan libremente sin siquiera estar documentados; y ello no sólo en las zonas fronterizas.

Por ello, trátase 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.

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 de todo Estado, concebido, en definitiva para garantizar los derechos humanos; para amparar la dignidad personal; para mantener la igualdad social y jurídica sin discriminaciones derivadas de razas, sexo, credo y condición social; y en general, para mantener la garantía universal de los derechos individuales y sociales de la persona humana. Por ello, incluso, las Constituciones establecen expresamente en general, que la enumeración de los derechos y garantías contenidas en el texto fundamental, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuran expresamente en ella.

Pero en el mundo contemporáneo, los derechos humanos que corresponden a la población de un Estado, no sólo son los enumerados en los textos constitucionales. En la evolución del régimen de los derechos humanos, en efecto, se pueden distinguir diversas etapas que han estado marcadas por una inter-relación sucesiva entre el derecho constitucional y el derecho internacional, todas signadas por el principio de la progresividad. En esta forma, en una primera etapa inicial puede decirse que el régimen de los derechos humanos derivó exclusivamente de un proceso de constitucionalización de los mismos, etapa que fue seguida por otra intermedia de internacionalización de la constitucionalización de los derechos humanos, llegando finalmente, a una etapa posterior, que es la actual, de constitucionalización de la internacionalización de los derechos humanos.

De acuerdo con esta secuencia, puede decirse que en los inicios del constitucionalismo moderno, el tema de los derechos humanos fue una pieza esencial para la formulación precisamente de los principios de dicho constitucionalismo, como resultado de las declaraciones de los derechos del hombre que comenzaron a formularse y a adquirir rango constitucional. Primero fueron las contenidas en las Constituciones de las colonias inglesas de Norteamérica a partir de 1776; segundo, la contenida en la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano a partir de 1789 y tercero, las contenidas en las declaraciones hispanoamericanas sobre los derechos de los ciudadanos a partir de la Declaración de los Derechos del Pueblo adoptada por el Congreso General de las Provincias de Venezuela de 1811.

Estas declaraciones fueron fundamentales, incluso, para la formulación de otros principios esenciales del constitucionalismo moderno, como el de la idea misma de “Constitución” como norma suprema y rígida, con el derecho a su supremacía e inmutabilidad y su garantía objetiva; y como el principio de la separación de poderes; principios que, incluso, fueron incorporados expresamente en el

texto de las mismas declaraciones. Recordemos solamente el texto de la Declaración francesa, que estableció que en una sociedad en la que no está asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de los poderes, no tiene Constitución (Art. 16).

Tal Declaración, además, comenzaba señalando que “El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre”, los cuales inicialmente se redujeron a la libertad, la igualdad ante la ley, la seguridad personal y la propiedad privada. Ese puede decirse que fue el ámbito de los derechos humanos en una primera etapa del régimen de los mismos, cuando eran objeto exclusivo de regulación por el derecho constitucional, y así fue hasta la primera mitad del Siglo XX, cuando se produjo una considerable ampliación en cuanto al ámbito de los mismos. Ello ocurrió con motivo de los postulados que se incorporaron en las Constituciones de Querétaro, en México, de 1917 y de Weimar, en Alemania, de 1919, con las cuales comenzó el proceso de constitucionalización de los derechos sociales y se formuló, además, el principio de la función social de los derechos económicos, particularmente del derecho de propiedad. Posteriormente se produjo, además, la ampliación de los derechos políticos en función del afianzamiento de la propia democracia, desembocando en el derecho a la participación política.

La Segunda Guerra Mundial y los horrores que la provocaron, que luego pusieron al descubierto las más aberrantes violaciones a los derechos humanos nunca imaginadas, condujeron a la búsqueda de un necesario ámbito universal en la lucha por la protección de los mismos, imponiéndose además, la consecuente y progresiva recomposición del concepto mismo de soberanía, clave en la configuración del derecho constitucional de la época.

El derecho internacional, así, comenzó a jugar un rol significativo en el establecimiento de límites al propio derecho constitucional, con motivo de los nuevos principios y compromisos internacionales que se fueron conformando para asegurar la paz. Por ello no es

de extrañar que de esa guerra surgió, precisamente, el proceso de internacionalización de los derechos humanos, con la adopción tanto de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre por la Organización de Estados Americanos, como de la Declaración Universal de los Derechos Humanos por la Organización de las Naciones Unidas, ambas en 1948 y, en 1950, con la adopción de la Convención Europea de Derechos Humanos. Ese proceso se consolidó en las décadas de los sesenta y setenta, con la adopción del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el ámbito de las Naciones Unidas y, en 1969, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el ámbito interamericano.

En esta forma, a la constitucionalización inicial de los derechos humanos, siguió una segunda etapa marcada por el proceso de la internacionalización de los mismos. Su desarrollo, como instrumento de protección de tales derechos, ha sido lo que ha originado la tercera etapa de la protección, en la cual nos encontramos actualmente, la cual es la de la constitucionalización de la internacionalización de los derechos humanos, que ha sido provocada por el otorgamiento de rango constitucional a los derechos declarados en los tratados e instrumentos internacionales, así como por la introducción en los derechos internos, de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos.

Por tanto, es de la esencia de la democracia y además, de la seguridad personal y ciudadana, el que las personas que integran la población de un Estado puedan tener plena libertad para el ejercicio de sus derechos humanos, sin otras limitaciones que las destinadas a asegurar el derecho de los demás y al mantenimiento del orden público y social. La seguridad en el libre goce y ejercicio de los derechos humanos es, por tanto, parte esencial del concepto de seguridad democrática, que las fuerza pública debe preservar.

5. *La seguridad colectiva de la población*

Pero la seguridad democrática respecto de los derechos humanos, no sólo no se agota en la preservación de las exigencias humanas a la seguridad personal, individual o pública; sino que implica que la población de un país globalmente considerada, también 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.

IV. LA SEGURIDAD DEL PODER ORGANIZADO DEMOCRÁTICAMENTE

Por supuesto, los elementos territorial y personal del Estado no bastan para que este exista; se requiere además que haya un poder organizado, conforme a un ordenamiento jurídico determinado, 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 y a la vigencia del ordenamiento jurídico, 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 y de la primacía de la ley.

1. *El régimen democrático y su seguridad*

Por supuesto, entre los más importantes principios del constitucionalismo moderno, sin duda se destacan el de la democracia y el de la representación, basados en el concepto de soberanía popular. Las revoluciones francesa y norteamericana de finales del siglo XVIII fueron las que provocaron el traslado de la soberanía, como supremo poder de regular o dirigir los intereses de una comunidad, de un Monarca absoluto que la ejercía por la gracia de Dios, al pueblo o a la Nación como persona moral que lo comprendía. En consecuencia, a raíz de esos dos acontecimientos, la soberanía dejó de pertenecer a un Monarca, y la asumió el pueblo, con lo que se inició la práctica del gobierno democrático ejercido por representantes.

Este principio de la soberanía del pueblo, en todo caso, es el que durante los últimos dos siglos ha orientado el desarrollo y perfeccionamiento del principio de gobierno democrático, conformado por representantes electos en elecciones universales, libres y secretas. Por ello es que la democracia como régimen político se identifica con la democracia representativa, basada en la elección de los gobernantes.

Si la soberanía reside en el pueblo, ésta sin duda, la puede ejercer directamente o mediante representantes. Pero puede decirse que el ejercicio de la democracia exclusivamente de manera directa, como forma de gobierno, no se ha dado en ninguna época de la historia y menos en las sociedades complejas del mundo contemporáneo. Ni siquiera en las ciudades griegas había un ejercicio democrático exclusivamente directo, pues siempre se designaban Magistrados aún cuando por sorteo, para llevar la carga del gobierno. Ello no excluye, sin embargo, que deban y puedan establecerse mecanismos para el ejercicio democrático directo en determinados asuntos o decisiones, y por ello el desarrollo en el constitucionalismo

contemporáneo de los referendos como forma de participación política, como son los consultivos, revocatorios, aprobatorios, abrogatorios o decisorios.

Pero lo que sin duda es el signo esencial de la democracia, es el ejercicio indirecto de la soberanía por el pueblo a través de representantes electos mediante votación popular, universal y secreta, para integrar los órganos de los poderes públicos. Por ello la democracia, ante todo, es representativa del pueblo. Así ha sido siempre y seguirá siéndolo.

Sin embargo, lo importante a destacar es que la representación tiene que tender a ser efectiva, es decir, a lograr que todas las fuerzas políticas y grupos de interés puedan tener representación, para lo cual son fundamentales los sistemas electorales que se establezcan.

Pero lo que es definitivamente cierto en el mundo contemporáneo, es que la democracia ya no se agota con la sola representación, mediante el sufragio, de los gobernados. Progresivamente, en particular después de la segunda guerra mundial, la democracia como régimen político se ha venido vinculando esencialmente a otros elementos o factores, que van más allá de la sola elección popular de los gobernantes o de los mecanismos de participación directa. Estos elementos se refieren al funcionamiento del gobierno democrático, vinculado al control del ejercicio del poder y a la separación e independencia de los poderes del Estado; al respeto y garantía de los derechos humanos; al pluralismo político; a la garantía de los derechos laborales, y a la libertad de expresión.

Por tanto, en el mundo contemporáneo, no basta que el origen de un gobierno esté en el sufragio para que se lo considere democrático, sino que tiene que cumplir con otros elementos esenciales para tener legitimidad democrática. Por ello precisamente, la Carta democrática Interamericana de la OEA de 2001, enumera en su artícu-

lo 3, como elementos esenciales de la democracia representativa los siguientes: el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

Además, la misma Carta establece en su artículo 4 como componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales; la probidad; la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública; el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.

Además, se declara en la Carta que son igualmente fundamentales para la democracia la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al Estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad.

En todo caso, la democracia exige el respeto y la garantía de los derechos humanos y de las libertades fundamentales; estos no pueden existir sino en democracia; y no hay democracia si aquellos no se garantizan, por más origen electivo que tengan los gobernantes. Por ello, en el mundo contemporáneo, la doctrina de los derechos humanos y su primacía se han convertido en parte esencial de la democracia, al punto de que un régimen en el cual se violen los derechos humanos y libertades fundamentales es esencialmente antidemocrático.

Si detallamos lo establecido en la Carta Democrática Interamericana, resulta que la democracia, exige, en primer lugar, que el acceso al poder y su ejercicio se realicen con sujeción al Estado de derecho, es decir, respetándose la Constitución y las leyes. Pero hay

que tener en cuenta que el acceso al poder no sólo se realiza a través de la elección de los representantes, lo que debe hacerse con sujeción a lo establecido en la Constitución, sino también mediante la designación de los otros titulares de órganos del poder público no electos con arreglo a la propia Constitución. Por ello, es esencialmente antidemocrático tanto la usurpación de cargos electivos como el ejercicio de cargos públicos por titulares nombrados violándose los requisitos y normas constitucionales.

Pero además, otro elemento esencial de la democracia conforme a la misma Carta Interamericana es el pluralismo político, de manera que todas las organizaciones y partidos políticos puedan tener efectiva posibilidad no sólo de acceder al poder, sino de participar políticamente en la conducción de la sociedad. El gobierno democrático, además, debe ser un gobierno para el pueblo en su conjunto y no para una parte de él y menos aún para un solo partido político o sus miembros. Por tanto, sin pluralismo político no puede haber democracia, siendo ésta incompatible con un régimen de partido único o hegemónico, o con un Estado integrado por funcionarios al servicio de una parcialidad política.

Por otra parte, la democracia como régimen político de acuerdo a la Carta Interamericana, exige mecanismos constitucionales que aseguren el control del poder, lo que implica, por una parte, un régimen de separación e independencia de los poderes públicos, y por la otra, un régimen de distribución territorial del poder. El principio de la separación de poderes es tan de la esencia de la democracia como lo es el principio de la representación popular mediante el sufragio para el ejercicio de la soberanía. Sólo el poder puede controlar al poder y a su ejercicio abusivo, por lo que cuando no existe la separación e independencia de los poderes, no hay democracia. En otras palabras, es incompatible con la democracia un sistema de

gobierno que concentre y centralice el poder en unas solas manos, en una institución o en un solo partido político. Al contrario, la democracia implica separación, autonomía e independencia de los poderes públicos, de manera que exista balance y contrapeso entre ellos, es decir, posibilidad de control del poder.

La democracia, además, en el mundo contemporáneo conlleva a la distribución territorial del poder público en entidades regionales y locales, de manera que el ciudadano y sus agrupaciones puedan efectivamente participar en el ejercicio del poder público. Sólo si las instituciones están cerca del ciudadano, es que puede ser efectiva la participación política y la vida democrática cotidiana.

Por otra parte, sólo cuando está institucionalmente asignado el control del poder y de su ejercicio conforme al Estado de derecho, es que se puede asegurar que pueden tener vigencia los otros componentes fundamentales de la democracia que enumera la Carta Democrática Interamericana, como la transparencia y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, la probidad de los funcionarios públicos, y la actuación de la Administración Pública al servicio de los ciudadanos y no de una parcialidad política.

Adicionalmente, una democracia exige el respeto de los derechos laborales, entre los cuales ocupan lugar preferente, la sindicalización y la gremialización, sin ingerencia del Estado. Los derechos de los trabajadores deben estar garantizados por el Estado, y éste no puede intervenir en sus organizaciones y gremios. Todo control e ingerencia del Estado en los sindicatos, de manera que la libertad sindical quede sometida, es esencialmente antidemocrático.

Una democracia, por otra parte, sólo puede existir cuando está plenamente garantizada la libertad de expresión y de prensa. Esta es el instrumento más efectivo de control del poder por el pueblo, por

lo que su limitación o restricción es contraria a la esencia misma de la democracia como gobierno para el pueblo.

Por último, la misma Carta Democrática Interamericana establece como esencial a la democracia, que todas las instituciones del Estado deban estar constitucional y políticamente subordinadas a la autoridad civil democráticamente constituida. La institución militar, por tanto, en democracia, tiene que estar subordinada a la autoridad civil y cumplir su misión de defensa del Estado y de las propias instituciones democráticas.

La democracia, por tanto, es mucho más que el acceso de los gobernantes al poder por vía electoral. Es un régimen político conforme al cual, el ejercicio del poder tiene que desarrollarse conforme a la Constitución y a los principios del Estado de derecho, de manera que pueda ser efectivamente controlado, asegurándose el respeto y garantía de los derechos humanos y libertades públicas. En ello radica la esencia de la seguridad democrática

Conciernen a la seguridad del Estado democrático, por tanto, el mantenimiento y fortalecimiento de la democracia. 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 conciernen a la seguridad del Estado. Asimismo, conciernen a la seguridad del Estado, la guerrilla y los movimientos guerrilleros como expresiones subversivas de lucha armada tendientes a cambiar el régimen democrático.

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, un 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 Nación 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.

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. Dicha desobediencia sólo encontraría justificación, por otra parte, si se tratase de la resistencia ciudadana contra leyes injustas o ilegítimas o contra autoridades o regímenes que violen los derechos humanos o sean contrarios a los principios democráticos.

En todo caso, para que un orden jurídico pueda servir de basamento sólido de las relaciones sociales, tiene que ser legítimo y seguro; es decir, la actividad de los sujetos de derecho en un Estado, exige por sobre todo, que haya seguridad jurídica, la cual debe estar montada sobre leyes que además de ser justas, sean adoptadas legítimamente. De resto, lo que existiría como regla sería la desconfianza, y ello atentaría contra el libre ejercicio de los derechos.

Además, un orden jurídico legítimo y 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 nuestros países, 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 con 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 Convención Americana de los Derechos Humanos establece que las obligaciones de los Estados 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).

En todo caso, debe precisarse que en casos de emergencia sólo podría producirse la restricción o suspensión de determinadas garantías de los derechos, pero no de los derechos mismos, los cuales no pueden ni deben suspenderse o restringirse.

V. APRECIACIÓN FINAL

De todo lo anteriormente expuesto resulta, por tanto, que el concepto de seguridad del Estado en un Estado democrático de derecho, no sólo exige que la actuación pública esté dirigida a asegurar la preservación de la integridad del territorio del Estado y de su ocupación racional sino a garantizar la intangibilidad de los derechos de la población y la estabilidad de las instituciones. Además, por sobre todo, debe procurar la seguridad democrática, entendida como la situación en la cual debe encontrarse una sociedad organizada políticamente, de poder realizar libremente todos los elementos y componentes esenciales de la democracia, entre los cuales están, la elección de las autoridades mediante el sufragio, en un régimen de pluralismo político, donde el poder se ejerza en forma limitada en un régimen de separación y distribución conforme a la ley, a la cual, además, deben someterse todos los individuos a quienes debe asegurarse el libre ejercicio de sus derechos humanos.

En esos conceptos de seguridad del Estado democrático y de seguridad democrática, por tanto, quedan comprendidos por ejemplo, los de seguridad territorial, seguridad fronteriza, seguridad alimentaria, seguridad ambiental, seguridad de la población, seguridad ciudadana, seguridad del ejercicio de los derechos humanos, seguridad jurídica o seguridad judicial. Cada uno de esos aspectos, a la vez es el motivo y la justificación de la actuación de la fuerza

pública, sea como Ejército, en cuanto a la seguridad externa, o como policía, en cuanto a la seguridad interna.

New York, febrero 2003