

SEGURIDAD NACIONAL EN LA CONSTITUCION DE 1980

JAIIME GUZMÁN ERRÁZURIZ

Profesor de Derecho Constitucional

Facultad de Derecho

Universidad Católica de Chile

S U M A R I O

I. Un concepto y no una doctrina. II. Un elemento del bien común. III. Contenido de la seguridad nacional. IV. Exigencias éticas de los medios que se empleen. V. La seguridad nacional y sus responsables. VI. Seguridad nacional y Constitución de 1980; a) Libertades personales y seguridad nacional; b) Seguridad de las personas y seguridad nacional; c) Identidad histórico-cultural de Chile y seguridad nacional; d) Gobierno eficiente y seguridad nacional.

I. U N C O N C E P T O Y N O U N A D O C T R I N A

Ante todo, debe entenderse que para la institucionalidad vigente en Chile, la seguridad nacional es un concepto. No es una doctrina, ni mucho menos una ideología.

Formulo esta afirmación del modo más directo y enfático, por cuanto son nutridos y constantes los ataques que se dirigen a la supuesta doctrina de seguridad nacional que inspiraría la Carta Fundamental vigente y las demás normas jurídicas que se han dictado o deberán dictarse conforme a ella. Según tales críticos, la denominada doctrina de seguridad nacional no sólo encerraría conceptos incompatibles con la esencia del sistema de gobierno que caracteriza a las democracias occidentales, sino que además resultaría opuesta a los derechos naturales inherentes a la persona humana.

Tales apreciaciones podrán quizás ser válidas respecto de ciertos enfoques que por alguno se ha dado al tema en otros países de América Latina, pero no es en absoluto procedente para entender y juz-

gar adecuadamente la actual Constitución Política de Chile y la institucionalidad que de ella emane.

II. UN ELEMENTO DEL BIEN COMÚN

En efecto, el artículo primero de la Carta Fundamental vigente señala expresamente que "el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece".

Este precepto, que sirve de portada al texto constitucional, a la vez que preside toda su línea gruesa, sintetiza la real doctrina filosófica que lo guía, cual es la de reconocer que el ser humano está dotado de una dignidad espiritual y trascendente de la cual dimanan derechos inherentes a una naturaleza —anteriores y superiores al Estado— que éste puede y debe regular en su ejercicio, pero jamás desconocer o conculcar.

Tan inequívoco resulta lo expuesto que el artículo quinto de la misma Constitución establece, por vez primera en nuestra historia jurídica, que el ejercicio de la soberanía reconoce como límite el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana.

La virtual definición del bien común que asume el artículo primero de la Carta Fundamental está inserta en la mejor tradición del pensamiento occidental y de los valores humanistas que defienden y enaltescen la dignidad de todo ser humano.

Cierto es que no resulta frecuente que los documentos constitucionales sean tan explícitos para incluir conceptos doctrinarios. Normalmente, éstos permanecen más bien como el trasfondo que inspira e ilumina los preceptos jurídicos, en cuanto parte del acervo cultural del pueblo llamado a darles vida. Sin embargo, la experiencia sufrida por Chile entre 1970 y 1973 resaltó con crudeza la dramática amenaza que acecha a un ordenamiento jurídico cuando él es utilizado por una doctrina totalitaria que, como el marxismo, tergiversa e invierte el sentido de todos los conceptos y expresiones. De allí desprendió el constituyente de 1980 la conveniencia de explicitar la ti-

nalidad del Estado en la forma señalada, entregando así no sólo un sólido norte conceptual orientador, sino también un valioso elemento jurídico interpretativo, para todos quienes, en cualquier carácter, deban aplicar el resto de los preceptos constitucionales, legales o administrativos.

Ningún sistema niega jamás que la finalidad del Estado sea el bien común, pero los totalitarismos lo postulan con un contenido radicalmente antagónico respecto de la concepción que adopta y explicita la Carta Fundamental chilena.

Para las doctrinas totalitarias, el Estado es erigido en una especie de super-persona, frente a la cual los seres humanos particulares carecen de toda trascendencia y pasan a convertirse en simples piezas o engranajes del aparato estatal y de sus objetivos, para cuya obtención les parece lícito atropellar todo derecho de las personas. Más aún, lo que ocurre al endiosarse el Estado, es que cualquier derecho personal se entiende sólo circunscrito a la esfera en que su ejercicio sea compatible con los omnipotentes objetivos estatales.

De ahí que diste de ser un azar que los totalitarismos suelen identificar el bien común con el de un determinado sector de la población, como ocurre en el marxismo respecto de la llamada clase proletaria, o tiendan a asimilarlo con una malentendida exaltación de una determinada nación, confundida con la de su todo colectivo estatal, como sucede en el fascismo.

Tales reduccionismos o desviaciones brindan a quienes detentan el poder totalitario la posibilidad de administrarlo de modo de aniquilar como presuntos enemigos o rémoras para la seguridad o el progreso del Estado, a todos cuantos se opongan a sus designios, con la ventaja de hacerlo bajo una formulación doctrinaria, que a veces es creída con el fanatismo propio de los mitos y otras veces sólo utilizada en cuanto pretexto de afanes de poder. Pero sea por auténtica convicción utópica o bien por cínica fachada, he ahí el origen de los monstruosos genocidios que nuestro siglo ha conocido como fruto de diversos sistemas totalitarios, algunos de los cuales aún configuran en el mapa mundial la extendida geografía de la opresión.

Entendido, en cambio, el bien común como lo asume nuestra Constitución Política, es decir, como el conjunto de condiciones sociales que le permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible,

cualquier enfoque totalitario se estrella de modo irremediable e insalvable.

Por el contrario, el referido concepto del bien común exige, en una lógica proyección de considerar a cada ser humano como el eje y destinatario de la convivencia organizada, el reconocer también a la familia como núcleo fundamental de la sociedad, y a los cuerpos intermedios a través de los cuales las personas buscan satisfacer diversos fines parciales de su existencia, como entes dotados de autonomía para perseguir sus propios objetivos específicos. Ambos principios se encuentran consagrados expresamente por el mismo artículo primero de la Carta Fundamental.

De lo expuesto queda meridianamente claro que cuando el inciso final de la citada norma jurídica señala que, entre otros, es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, está aludiendo a uno de los diversos elementos del bien común, sujeto a éste en su concepción y en sus aplicaciones prácticas. No se trata, por tanto, de una finalidad distinta y sobreañadida del Estado, porque el bien común general representa el único fin supremo del Estado. La seguridad nacional es, por ende, un componente o medio para lograr el bien común general y jamás podría propiciarse como un fin equivalente —ni menos superpuesto— a éste. Allí radica la clave de su plena concordancia con los valores inherentes a la dignidad humana, y con las bases esenciales de un régimen democrático occidental como el que diseña el resto del articulado permanente de la misma Constitución Política.

Así se explica que el constituyente destaque como deberes del Estado, junto con el de resguardar la seguridad nacional, los de dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.

Nadie podría pretender que ello aspira a ser un enunciado exhaustivo de la misión del Estado. El bien común general reviste múltiples otras dimensiones tan o más importantes que esas que el texto constitucional enuncia por vía ejemplar. Fluye así de manifiesto que dicha enumeración no tiene otro alcance que el de resaltar algunas expresiones del bien común a las cuales contemporáneamente se les atribuye particular relevancia práctica. Pero no temo ser reiterativo para insistir en que todas ellas, lo mismo que el respeto al principio

de las autonomías sociales y al principio de subsidiariedad que de él se deriva, conforman elementos o manifestaciones del bien común general y están sometidas al contenido de éste.

III. CONTENIDO DE LA SEGURIDAD NACIONAL

No es mi propósito ofrecer aquí ninguna definición acabada de la seguridad nacional como concepto. Pienso incluso que intentarlo en tal carácter, arriesga empequeñecer sus alcances, peligro común a muchas definiciones de los valores más ricos de la convivencia social.

Sólo deseo subrayar que la seguridad nacional reclama emprender aquellas acciones y dar forma o afianzar aquellas realidades que permitan o faciliten al Estado alcanzar sus objetivos en mejor forma y medida, en el bien entendido ya consignado de que dichos objetivos deben ordenarse al bien común general, conciliándose así con el resto de los elementos que lo componen.

Todavía más. De ello brota otra consecuencia que nos va indicando cómo las apreciaciones antedichas, inevitablemente abstractas en sus formulaciones, se encuentran —sin embargo— preñadas de conclusiones de la mayor trascendencia práctica. Lo que hay es que sólo desde firmes raíces filosóficas puede abordarse y ejercerse la política con caracteres profundos, serios y consistentes.

IV. EXIGENCIAS ÉTICAS DE LOS MEDIOS QUE SE EMPLEEN

Me refiero específicamente a que el contenido mismo del bien común alumbra la evidencia de que estamos ante un fin que acota los medios admisibles desde una perspectiva ética: La clásica sentencia moral de que el fin no justifica los medios, emerge aquí con particular claridad y trascendencia. Y es que, al fin de cuentas, nunca hay que olvidar que los medios condicionan el fin. Un objetivo originalmente lícito deviene en ilícito, si para procurarlo ha de recurrirse a medios intrínsecamente ilegítimos. Si para conseguir un supuesto orden de relación adecuado para la perfección de las personas —que en eso consiste el bien común— se acudiere a medios inmorales, el resultado no sería tal orden adecuado, sino un desorden inadecuado, que lejos

de facilitar el perfeccionamiento de las personas, contribuiría a difundirlo.

Por eso, la verdadera seguridad nacional debe cuidar muy especialmente el rigor ético de los medios que se empleen para resguardarla.

V. LA SEGURIDAD NACIONAL Y SUS RESPONSABLES

De otra parte, conviene refutar la errónea —aunque frecuente— creencia de que la seguridad nacional sería un concepto propio tan sólo del ámbito castrense y cuya responsabilidad correspondería —prioritaria o exclusivamente— a las Fuerzas Armadas. Nada más inexacto.

Como acertadamente lo señala el artículo 90 de nuestra Constitución Política, las Fuerzas Armadas “son esenciales para la seguridad nacional”. Y lo son, porque es obvio que sin ellas ésta no podría garantizarse ni afianzarse. Pero la propia Carta Fundamental, en su artículo 22, señala que es deber de todo chileno “contribuir a preservar la seguridad nacional”. La responsabilidad en tal sentido recae pues en cada chileno y ninguno puede legítimamente sustraerse a su aporte respectivo. Ciertamente que ella compete de modo preferente a las autoridades y, en especial, al Presidente de la República quien, en cuanto Jefe del Estado, es el supremo responsable de su resguardo. Pero también incumbe a cada hijo de esta tierra.

La tríloga entre las autoridades constitucionales encabezadas por el Jefe del Estado, las Fuerzas Armadas y cada uno de los chilenos sobresale así en la diversa —pero armoniosa e ineludible— responsabilidad de que la seguridad nacional se vea efectivamente preservada y fortalecida.

VI. SEGURIDAD NACIONAL Y CONSTITUCIÓN DE 1980

Ahora bien, para aproximarse a las implicancias más específicas del concepto de seguridad nacional que asume la institucionalidad vigente, habría muchas opciones posibles, similarmente interesantes. Permítaseme que, dentro de los límites de una exposición de esta naturaleza, sólo me remita a cuatro de ellas: la libertad de las personas,

su seguridad, la identidad histórico-cultural de la nación y el imperativo del gobierno eficiente.

a) Libertades personales y seguridad nacional

En primer término, la seguridad nacional exige respetar y potenciar la libertad de las personas, porque sólo una comunidad de hombres libres posee la vitalidad suficiente para tender con éxito hacia los objetivos que el Estado se proponga. La libertad es el fundamento de la responsabilidad moral y el motor del espíritu creativo y emprendedor en las más variadas manifestaciones de la cultura y del desarrollo económico-social. Es el alma y la impronta de las más nobles aventuras y de las más señeras realizaciones que registra la historia humana.

En ese sentido, la Constitución vigente, en su capítulo tercero, robustece en forma sustantiva los derechos y libertades de las personas, comparativamente con nuestro ordenamiento constitucional precedente.

Es así como junto a la consolidación de los derechos clásicos consagrados en la Carta de 1925, el nuevo texto constitucional incorpora algunos nuevos y amplía significativamente otros preexistentes. Se explicita el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona. Se confiere rango constitucional a la protección de la vida del que está por nacer, mientras en tantos países de civilizaciones milenarias y cuyos gobiernos se erigen en paladines de los derechos humanos, hoy se legaliza esa licencia para asesinar que implica el aborto. Se precisa que la igualdad ante la ley prohíbe tanto al legislador como a cualquier otra autoridad establecer discriminaciones arbitrarias, haciendo así más inequívoca la procedencia de los recursos de inaplicabilidad y de protección, respectivamente, cuando el legislador o cualquier autoridad administrativa incurran en semejantes discriminaciones. Se consagra la igual protección en el ejercicio de los derechos, incluido el derecho de toda persona a asesoramiento jurídico, aún gratuito si lo necesita. Se incorpora el derecho a la protección y respeto a la vida privada y pública y a la honra de su persona y de su familia. Se consagra una norma que se basta a sí misma para hacer efectiva, cuando procediere, la indemnización por error judicial.

Especial relieve alcanza en la Constitución vigente el ensancha-

miento de los derechos cotidianos, esto es, de aquellos derechos que la generalidad de los hombres ejercen diariamente para decidir su destino personal y familiar.

Se robustece así el derecho de los padres a educar a sus hijos y de la libertad de enseñanza; el derecho a la libertad de trabajo y a agremiarse o no agremiarse, prohibiendo toda exigencia de afiliación a un sindicato, colegio profesional o asociación gremial cualquiera para desempeñar un trabajo determinado; el derecho a elegir entre las diversas prestaciones de salud públicas o privadas; el derecho a desarrollar cualquier actividad económica lícita, dentro del marco de un Estado subsidiario y no absorbente de la iniciativa particular; el derecho a la propiedad privada sobre toda clase de bienes, salvo los que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres o que deban pertenecer a la Nación toda y una ley lo declare así, y, en fin, el derecho de propiedad, prohibiendo que se impongan tributos manifiestamente injustos o desproporcionados y, sobre todo, estableciendo que en caso de expropiación legal, el monto de la indemnización será equivalente al daño patrimonial efectivamente causado, se fijará por los tribunales ordinarios de justicia —y no por tribunales especiales como ocurrió, por ejemplo, con la reforma agraria— y deberá pagarse al contado.

Nunca será suficiente insistir en la sorprendente paradoja de que muchos de los más ardientes defensores de los derechos políticos propios de una democracia, hayan negado o persistan en minimizar el valor de estos otros derechos cotidianos, de corte preferentemente social y económico, y acaso aún más esenciales para el grueso de los ciudadanos que los de índole política. ¿Cómo explicarse que se considere a alguien maduro para contribuir a resolver el destino global del país y se le repunte inmaduro para decidir su destino más propio y personal, contradicción flagrante en que caen los demócratas estatistas? ¿Cómo justificar que, en nombre de la democracia, se insista en pretender atentar contra derechos tan básicos como la libertad de asociación, auspiciando reeditar las sindicalizaciones forzosas, las agremiaciones coercitivas o las colegiaturas profesionales obligatorias, para no mencionar sino uno de los muchos ejemplos de la embestida estatista que nuevamente arremete contra las libertades personales, desconociendo que la Carta Fundamental vigente —al afianzarlas— ha dado

un paso decisivo para hacer de Chile una futura sociedad integralmente libre?

No quisiera dejar sombra de duda en cuanto al enorme valor que atribuyo a los derechos políticos como expresiones esenciales de un régimen de gobierno plenamente democrático, y que la Constitución de 1980 también consagra en su debida amplitud. Lo que deseo es denunciar la incongruencia de que, a pretexto de ello, se pretenda re incidir en el cercenamiento permanente de otras libertades personales de tanta o mayor trascendencia que las de naturaleza política, criterio que conllevan las posiciones estatistas o socializantes.

En la misma línea de fortalecer la libertad y los derechos de las personas, la Constitución vigente incluye el recurso de protección, que permite a cualquier persona una defensa expedita ante los tribunales de justicia respecto de cualquier acto u omisión arbitrario o ilegal, sea que éste provenga de la autoridad o de otro particular, y que prive, perturbe o amenace un derecho cuya naturaleza permita su restablecimiento por un órgano judicial, enumerándose taxativamente cuáles son esos derechos.

En cuanto la libertad constituye un elemento clave para una mayor seguridad nacional, no cabe duda que el régimen permanente consagrado en la Carta Política de 1980 representa uno de los mejores avances de toda nuestra historia jurídica.

Se ha argüido que ese progreso se vería enturbiado y hasta anulado por los preceptos constitucionales relativos a los estados jurídicos de excepción. Considerar este reparo nos conduce a adentrarnos en el segundo aspecto con que deseo vincular el tema de la seguridad nacional, vale decir, el de la seguridad de las personas.

b) Seguridad de las personas y seguridad nacional

Libertad y seguridad personales se presentan, a veces, con una dinámica tensión de contrapuntos. Si la libertad se exagera hasta amenazar la legítima seguridad de terceros, aquélla deriva en libertinaje o anarquía. Y si la seguridad se excede hasta límites que constriñan la libertad creadora y las diversidades sociales inherentes a ella, se cae en la opresión o en la tiranía. Sin embargo, ello no quiere decir que libertad y seguridad sean conceptos antagónicos, sino al contrario, de estrecha interdependencia e indispensable armonía.

La seguridad nacional es indisoluble de la seguridad de las personas. Olvidarlo conduce a las falsas doctrinas de seguridad nacional de signo totalitario, que en caso alguno resultan aceptables para la institucionalidad chilena.

Amenazas principales a la seguridad personal

Ahora bien, la seguridad de las personas se ve hoy agredida por dos realidades íntimamente ligadas. Una, la subversión que impulsa el imperialismo soviético a través del marxismo-leninismo, bajo múltiples manifestaciones —algunas incluso muy sutiles— en todos los países que aún no han sido satelizados bajo su égida. La otra, el terrorismo. No resultaría serio sostener que toda actividad terrorista organizada del mundo tenga su origen en el comunismo internacional, porque es notorio que la hay de signos diversos. Pero nadie puede tampoco, con mediana objetividad, ignorar que la abrumadora mayoría de la vasta red terrorista internacional que hoy asuela a casi todo el orbe, es efectivamente el rostro más cruel, brutal y cobarde de los afanes subversivos del hegemonismo soviético, según lo acreditan informes internacionales especializados de insospechable rigor técnico.

La Constitución vigente, en su artículo noveno, declara que el terrorismo, en cualquiera de sus formas, es esencialmente contrario a los derechos humanos. Acto seguido, establece normas del máximo rigor para los delitos que la ley califique como conductas terroristas.

Con todo, sería ingenuo situar el combate antiterrorista y antisubversivo en el solo campo de la normativa jurídica. La experiencia indica que su desenlace se dilucida en la acción práctica para descubrir sus nidos y desarticular sus engranajes. Y es en este punto donde creo menester plantearse del modo más claro y categórico posible.

La lucha contra la subversión y el terrorismo enfrenta hoy un doble peligro para su recta eficacia.

Por una parte, asistimos a una vasta y sistemática campaña internacional orquestada por el imperialismo soviético, cuyo propósito apunta a inhibir o retraer de ese combate a los gobiernos de todos los países libres del mundo, so pretexto de acusar como violatoria de los derechos humanos, cualquier acción destinada a reprimir el flagelo terrorista o la amenaza subversiva. Como bien dijo el Presidente

del Perú, Fernando Belaúnde, quien por combatir a la sanguinaria guerrilla del "Sendero Luminoso" termina su gobierno siendo blanco de ataques e investigaciones de presuntos atentados a los derechos humanos, pareciera pretenderse que al terrorismo hubiese que enfrentarlo sin que sus agentes de violencia sean tocados "ni con el pétalo de una rosa".

Considero indispensable que la ciudadanía no se deje atrapar por los enfoques parcializados, unilaterales y meramente emocionales con que la aludida campaña internacional busca perturbar los criterios. Si los gobiernos de los países que el comunismo aún no domina se debilitan o claudican en su lucha antiterrorista y antisubversiva, estarían —entonces sí— violando por omisión los derechos humanos, al no protegerlos como es su deber, situación que suele suceder, pero que jamás he visto denunciada en ningún foro internacional ni en ningún comité de defensa de los derechos del hombre.

Más aún, semejante atentado por omisión a los derechos humanos podría convertirse en el puente de plata para que, en definitiva, se impusiera un régimen totalitario que conculcaría todo derecho humano, con caracteres irreversibles, como hoy lo sufre dramáticamente media humanidad.

No obstante, y por otro lado, aflora también el peligro de que en ese difícil combate se incurra en excesos o abusos que, desborden manifiestamente la mera rudeza que le es intrínseca, cayendo también de lleno en terrenos de clara inmoralidad.

Este otro extremo entrafía tanta gravedad como el anterior, porque el éxito en el combate antiterrorista y antisubversivo requiere del activo apoyo de la ciudadanía, la que sólo estará dispuesta a prestarlo en cuanto advierta un marco ético sólido que lo valide.

La justa ecuación entre eficacia antiterrorista o antisubversiva y respeto a los derechos de las personas ha sido y será siempre difícil, pero ella constituye el gran desafío para quienes creemos en la necesidad de actuar dentro de rectos parámetros éticos y legales.

Por eso, considero imperioso y urgente que el aparato judicial y administrativo del Estado tenga éxito en aclarar sucesos recientes de todos conocidos, que afectan seriamente la seguridad de las personas. Declaraciones y actitudes gubernativas y judiciales ofrecen signos aus-

piciosos de que tal esclarecimiento se logrará en plenitud y con rigor, para el bien del país y del prestigio de sus autoridades.

Referencia a los estados jurídicos de excepción

Otro aspecto de gran trascendencia en esta dimensión del tema, como lo esboqué recién, está representado por los estados jurídicos excepcionales.

Desbordaría el ámbito de esta exposición ahondar en sus interesantísimos problemas y pormenores jurídicos.

Sólo juzgo del caso hacer presente que el constituyente de 1980, siguiendo una clara tradición jurisprudencial chilena muy anterior a 1973, excluyó la posibilidad de que los tribunales de justicia entren a calificar los fundamentos de hecho que la autoridad administrativa competente tenga para aplicar a determinadas personas ciertas restricciones a algunos de sus derechos, dentro de las atribuciones jurídicas propias del estado de excepción vigente de que se trate.

No desconozco las complejidades y aristas polémicas del tema. A pesar de ellas, el criterio seguido se ve abonado por sólidas razones.

No parece apropiado que tribunales de justicia entren a formular ponderaciones eminentemente políticas y ajenas a la órbita judicial, como determinar si una persona es o no presuntamente peligrosa para la seguridad del Estado, y de serlo, en qué grado. No se está allí frente al juicio de si una conducta ya producida es o no delictual, sino ante apreciaciones preventivas sobre si presumibles actuaciones futuras de alguien acarrearán o no un peligro para la seguridad del Estado, rasgo que es precisamente lo que más tipifica a los estados jurídicos excepcionales, diferenciándolos de la regulación jurídica propia para la normalidad social. Subrayo este punto porque me ha sorprendido últimamente constatar su ignorancia, incompreensión u olvido por muy destacados juristas.

Asimismo, no cabe perder de vista que sólo la autoridad político-administrativa tiene los medios —y consiguientemente la responsabilidad— de procurar que se supere la anormalidad cívica que justifica implantar un determinado estado de excepción. ¿Cómo entregar entonces a los tribunales de justicia, facultades que los investirían en virtuales administradores o conductores políticos de los estados jurí-

dicos excepcionales, si ellos carecen de la posibilidad —y consecuentemente de la responsabilidad— de garantizar el éxito normalizador que permita levantar oportuna y adecuadamente esas restricciones?

Con todo, el predicamento optado por el constituyente no fue ciego ante el riesgo de que la autoridad político-administrativa emplee abusivamente sus atribuciones extraordinarias en tan delicada materia como restringir los derechos de las personas. Y es por ello que en los artículos 40 y 41, la Carta Fundamental de 1980 diseñó un contrapeso básico, en virtud del cual ningún estado de excepción puede declararse sin previo acuerdo de un órgano independiente del Gobierno, que para el estado de sitio es el Congreso Nacional y para los demás, el Consejo de Seguridad Nacional. Más aún, respecto de los estados excepcionales políticamente más conflictivos, que son los de sitio y de emergencia, ellos se declaran por un plazo fijo de noventa días, para cuya prórroga se requiere nuevamente del acuerdo del mismo órgano independiente del Gobierno, quien así puede evaluar no sólo si se justifica mantener el correspondiente estado de excepción, sino también si el uso que de él haya hecho la autoridad administrativa aconseja o no prolongarle las facultades extraordinarias del caso.

De ahí que cabe lamentar que el articulado transitorio de la Constitución vigente no se haya ajustado del todo a ese mismo criterio de su articulado permanente, porque de haberlo hecho, muchas de las críticas que se formulan al texto constitucional se habrían visto obviadas o neutralizadas.

c) Identidad histórico-cultural de Chile y seguridad nacional

En tercer lugar, formularé algunas breves reflexiones en torno al vínculo entre la seguridad nacional y la identidad histórico-cultural de la nación.

Uno de los rasgos distintivos de nuestra idiosincrasia ha sido el tradicional respeto tolerante hacia las discrepancias. Porque la libertad humana lleva consigo el disenso. Chile ha sabido encauzarlo, no sin períodos en que su equilibrio con el orden se viera seriamente dificultado. Allí surgió la búsqueda de una autoridad fuerte, pero jamás despótica, en la que la intuición popular ha visto la garantía para que la discrepancia cívica no derive en un caos social.

Sin embargo, la lógica indica —y la experiencia entre 1970 y 1973

así lo reafirmó— que toda convivencia civilizada requiere de ciertos valores mínimos que se respeten como cimiento para que las legítimas y naturales discrepancias no desborden hacia la anarquía o la guerra civil.

Normalmente, la adhesión a esos valores que perfilan el ser nacional, brota como fruto de un consenso espontáneo que ningún sector relevante del país discute o amenaza. Pero cuando ese consenso se destruye, resulta forzoso explicitarlo en términos que fijen el marco aceptable del pluralismo político, más allá del cual éste pierde las raíces de su legitimidad.

Por otra parte, nadie puede invocar con fundamento los derechos políticos para alguien que pretende utilizarlos con el declarado propósito de abolirlos una vez que alcanzara la plenitud del poder político.

Así como la trágica aventura del nacional-socialismo hitleriano hizo que Alemania Federal, en la Constitución de Bonn de 1949, se precaviese de reeditar una fórmula democrática que, como la República de Weimar, se prestara de trampolín para el acceso del totalitarismo al poder, la dura experiencia marxista vivida por Chile bajo la llamada Unidad Popular llevó a nuestro país a una conclusión análoga, hoy traducida en el artículo octavo de nuestra Carta Fundamental.

Diferencias radicales entre totalitarismo y pluralismo limitado

No es esta la ocasión para abundar en la defensa de la esencia de esta norma que algunos demócratas persisten en atacar. Sólo quiero refutar la falacia de que ello supondría hacer lo mismo que los totalitarios, sólo que al revés. Quienes así argumentan olvidan tres diferencias básicas entre uno y otro predicamento.

Primera, que mientras los totalitarismos aceptan una sola ideología que proclaman oficial del Estado, la institucionalidad chilena vigente permite un amplio pluralismo, limitándose sólo a proscribir el activismo proselitista de ciertas doctrinas extremas, particularmente las totalitarias y violentistas. Segunda, que mientras los totalitarismos condenan a los disidentes de la ideología oficial y única a través de tribunales dependientes del Gobierno, nuestra institucionalidad vigente encomienda las sanciones por el activismo proselitista en favor de doctrinas totalitarias o violentistas al Tribunal Constitucional, ple-

namente independiente del Gobierno. Y tercera, que mientras los totalitarismos privan a los disidentes de todos sus derechos humanos básicos, enviándolos a campos de concentración u hospitales psiquiátricos —cuando no quitándoles la vida— el mencionado precepto constitucional chileno castiga a sus infractores sólo con la suspensión temporal de los principales derechos cívico-políticos, pero no afecta sus derechos humanos más fundamentales, como la vida o la libertad, ni tampoco aquellos que se mueven en la esfera de la vida particular y no política de las personas.

En esas radicales diferencias, se prueba el abismo que separa a una institucionalidad democrática autoprotégida, de un totalitarismo del cual justamente aspira a defenderse.

Lucha antimarxista y proscripciones jurídicas

Lo importante, además, es que se comprenda que este precepto no está guiado por ninguna intolerancia fanática, sino por el supremo e ineludible deber de preservar la identidad histórico-cultural de Chile, el alma misma de nuestra nacionalidad y la posibilidad de continuar discrepando democráticamente sin que se destruya el cimiento que hace posible sustanciar civilizadamente dichas discrepancias.

Lejos estamos los defensores del criterio señalado, de pensar que las proscripciones jurídicas sean suficiente para derrotar hoy la amenaza marxista. La victoria duradera en su combate depende aún en mayor medida de otros frentes de acción, como son el mejoramiento de las condiciones económico-sociales que le reste el fértil caldo de cultivo que la miseria y la ignorancia le brindan a su prédica demagógica del odio; la ya comentada eficacia en la lucha antisubversiva y antiterrorista y, sobre todo, una sólida y razonada refutación en el plano de las ideas que sobresalga por su carácter reflexivo, alejado de todo espíritu consignista, porque éste invita al rechazo en el temperamento chileno y, especialmente, en las actuales generaciones más jóvenes.

Insisto también hoy aquí en el error de presentar estos cuatro frentes de lucha contra el marxismo como si fuesen disyuntivos o contrapuestos, en circunstancias de que ellos deben entenderse sumatorios y complementarios. Cualquiera que se desatendiese podría abrir una brecha capaz de convertirse en un forado para la penetración marxista-leninista.

Y que no se esgrima tampoco esa otra falacia de que al comunismo le convendría la clandestinidad y no la legalidad, porque si así fuese, él permanecería siempre sólo en el primero de los planos, desechando el segundo. La circunstancia de que, por el contrario, utilice a fondo los instrumentos de la legalidad cuando ésta se le reconoce, sin por ello renunciar a la clandestinidad en la cual persiste bajo rótulos paralelos y fórmulas disfrazadas, comprueba palmariamente cuánto valor asigna el marxismo-leninismo a que se le permita hacer uso de los instrumentos legales propios de una democracia:

Al evitar que el comunismo se valga de la democracia para destruirla, no sólo estamos defendiendo la estabilidad de nuestro futuro democrático. Por encima de eso, estamos preservando la libertad de los chilenos. Y más aún, estamos cautelando la soberanía misma de Chile, habida cuenta de la ya señalada consideración de que el marxismo-leninismo se extiende hoy como la herramienta ideológica del hegemonismo soviético.

Por ello, el fallo del Tribunal Constitucional de 31 de enero recién pasado, que declaró la inconstitucionalidad del Movimiento Democrático Popular (MDP) y de sus entidades componentes, entre los cuales destaca el Partido Comunista, marca un hito histórico en el desarrollo de la nueva institucionalidad chilena, que debe ser afianzado en todas sus decisivas proyecciones.

d) Gobierno eficiente y seguridad nacional

Finalmente, creo oportuno formular algunas apreciaciones acerca del vínculo entre la seguridad nacional y el imperativo de un gobierno eficiente. Su íntima trabazón arranca de que mal podría el Estado alcanzar las realizaciones y despejar los obstáculos que le permitan satisfacer sus objetivos, si no contara con un gobierno eficiente que lo haga posible.

Desde esta perspectiva, la Constitución Política de 1980 recoge la esencia de la tradición chilena, al consagrar la democracia como forma de gobierno, a cuya plena vigencia habremos de llegar entre 1989 y 1990.

Con todo, quizás lo más valioso y saliente del nuevo texto constitucional consiste en su formulación de nuestra democracia hacia el porvenir, tan incisiva para contemplar las rectificaciones que el co-

lapso de nuestra vieja democracia demostró necesarias, como creadora para introducir nuevos esquemas e instituciones capaces de proyectarla con eficiencia, estabilidad y sentido de futuro.

Constitución de 1980: una democracia realista para Chile

Sobre pilares esenciales comunes, la democracia admite y registra en el mundo muy diversas formulaciones. El gran mérito de la Constitución de 1980, semejante al que para su época tuvo la Carta de 1833, radica en que ella plasma una democracia posible para la realidad chilena, en vez de ceder a utopismos dogmáticos y teorizantes de quienes se creen forzados a trasplantar a Chile modelos políticos ajenos a nuestra idiosincrasia y a nuestras limitaciones, tal como ocurrió entonces con ciertos políticos e ideólogos que combatieron tenazmente al régimen portaliano.

Ahí está, a mi modo de ver, la fuente última de los ataques que la mayoría de la clase política y de los académicos de laboratorio dirigen al fortalecimiento de la autoridad presidencial que la Constitución vigente consagra resueltamente.

No en vano, en permanente contradicción con esas dirigencias, el instinto más puro del pueblo chileno le ha hecho siempre buscar en la autoridad presidencial vigorosa, el árbitro supremo del devenir político nacional y la única defensa institucional eficaz de quienes no tienen voz, frente a los intereses de los grupos de presión que fácilmente se transforman en los privilegiados de un Parlamento que no comparte funciones ni responsabilidades gubernativas.

Vigorización presidencialista en nuestra evolución constitucional

Y tampoco es casualidad ni arbitrio que las tres grandes reformas constitucionales pertinentes aprobadas en nuestro siglo, bajo el impulso de don Arturo Alessandri en 1925, de don Juan Antonio Ríos en 1943, y de don Eduardo Frei en 1970, hayan seguido una línea de continuidad en el robustecimiento del poder presidencial frente al Congreso Nacional, a pesar de la muy diversa actitud que ellos mismos habían asumido frecuentemente como parlamentarios, antes que se vieran abocados a la muy ardua responsabilidad de gobernar. Fue ésta la que los condujo a una saludable rectificación de muchos de sus criterios previos en la materia.

Si a ello se agrega que lo establecido en este tema por la Constitución de 1980 se atiene casi literalmente a lo propuesto por el proyecto del Consejo de Estado, que encabezaran los ex Presidentes de la República don Jorge Alessandri y don Gabriel González Videla, se advierte que nuestra actual Carta Fundamental se inserta al respecto en nuestra más fiel tradición republicana, y que motejarla, por este concepto de antidemocrática linda en el ridículo, ya que tal juicio habría de hacerse extensivo a hombres de tan larga, probada y profunda vocación democrática como los gobernantes mencionados.

Conviene precisar que tal camino en nada pugna con el concepto de un Estado subsidiario. Lo que éste circunscribe es el ámbito propio del Estado en relación con los particulares. El problema en cuestión es otro. Consiste en determinar cómo se ejerce aquel poder estatal debidamente dimensionado según el principio de subsidiariedad.

Ahora bien, descartada la opción del parlamentarismo por extraña a nuestra mejor tradición histórica y por inaplicable a nuestra realidad práctica, se torna imperioso resolver el nudo gordiano de la estructura del poder, consistente en quién ejerce la conducción política con la indispensable coherencia para hacerla eficaz.

La idea de un Parlamento que legisle y un Gobierno que sólo administre y ejecute, no pasa de ser una lucubración teórica trasnochada, inexistente en la experiencia de los sistemas de gobierno presidenciales. La tarea de legislar resulta de tal modo gravitante en la función de conducir al país, que ella no puede ser ajena al Gobierno, fenómeno que en Chile ha conducido a dotar al Presidente de la República de crecientes facultades colegisladoras a través del tiempo.

Igualmente anacrónica y errada se ha demostrado en nuestro país la pretensión de que el Congreso sea el único o principal contrapeso del poder presidencial. Y ello por algo muy simple. Al enfrentarse dos voluntades políticas en situación de presunto equilibrio, se abren dos hipótesis posibles. O el Gobierno cuenta con una sólida mayoría parlamentaria, caso en el cual el Congreso pierde en gran medida su carácter de contrapeso —en especial en países de partidos disciplinados como han existido en Chile— o bien tal mayoría no se produce, evento en el que el contrapeso parlamentario efectivamente se logra, pero al inaceptable precio de la esterilidad gubernativa. La sostenida queja sucesiva de Presidentes de la República de muy distintas ten-

dencias denunciando que el Congreso no les permitía gobernar, fue el elocuente resultado de esta segunda hipótesis, como drama constante en nuestra historia política reciente previa a 1973.

Presidencialismo y sus contrapesos en la Constitución de 1980

La Constitución de 1980 no vacila en seguir la evolución jurídica emprendida a partir de 1925 para robustecer el poder presidencial, manteniendo obviamente el necesario concurso parlamentario para aprobar las leyes, la atribución del Congreso de acusar y juzgar constitucionalmente a las más altas autoridades del país y la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados respecto de los actos del Gobierno que, contrariamente a lo que algunos afirman, no ha sido atenuada en nada respecto de la que regía bajo el imperio de la Carta de 1925.

Pero junto a ello, la Carta Política de 1980 añade otros contrapesos de índole no política, sino jurisdiccional y técnica, que antes no existían o estaban contemplados de modo considerablemente más tenue.

Aparte del ya mencionado fortalecimiento de los derechos personales y del establecimiento del recurso de protección, se afianza el imperio de los tribunales de justicia, al facultarlos para recabar directamente la fuerza pública a fin de hacer efectivas sus resoluciones, sin tener que recurrir para ello a la autoridad política, como sucedía hasta 1973. Se configura un Tribunal Constitucional de composición eminentemente técnica y jurídica, dotado de la más alta imparcialidad política e independencia respecto del Gobierno, y de todas las atribuciones necesarias para resguardar la supremacía constitucional y el respeto a los límites ya reseñados para el pluralismo ideológico-político. Se suprime el decreto de insistencia cuando el Contralor General de la República objete un decreto por ser inconstitucional o un decreto promulgatorio de una ley o de una reforma constitucional por apartarse del texto aprobado, o un decreto con fuerza de ley por exceder los marcos de la ley delegatoria, casos todos, en los cuales el Jefe del Estado sólo tiene la opción de recurrir al veredicto inapelable del Tribunal Constitucional.

Por otra parte, y para dificultar la demagogia en el manejo de la política monetaria y cambiaria, particularmente a través de emisiones

irresponsablemente inflacionarias, se eleva el Banco Central a rango constitucional, con el carácter de órgano autónomo, que deberá ser regulado por la ley orgánica constitucional permanente. Asimismo, se prohíbe que el Estado, sus organismos o sus empresas se endeuden con el Banco Central, o que éste les otorgue a ellos su aval y se prohíbe que cualquier gasto público o préstamo se financie con créditos directos o indirectos del Banco Central, salvo caso de guerra exterior.

Finalmente, la Constitución de 1980 establece el Consejo de Seguridad Nacional, de integración mixta cívico-militar en signo de que la seguridad nacional compete a todos los chilenos, pero cuya función más peculiar reside en ser la instancia por medio de la cual las Fuerzas Armadas y Carabineros, a través de sus jefes máximos, participan en el quehacer nacional de un modo eficaz para desempeñar su rol de garantes de las bases de la institucionalidad, pero a la vez prudente para cuidar que la naturaleza profesional castrense de tales instituciones, lo mismo que su carácter jerárquico, disciplinado y obediente al orden jurídico, sean celosamente preservados.

Casi todos los políticos democráticos reconocen que no habrá democracia estable en el futuro próximo y previsible de Chile, sin Gobiernos que cuenten con el activo concurso de las Fuerzas Armadas. Pero es hora ya más que sobrada de que comprendan que éstas no se dejarán utilizar al modo y gusto de las mayorías políticas de turno, sino que reclaman con razón una fórmula jurídica acorde con su relevancia práctica y con su respetabilidad institucional, que el grueso de esos políticos vocean en las palabras pero rehúsan concretar en los hechos, execrando el Consejo de Seguridad Nacional consagrado en la Carta de 1980 y sin siquiera esbozar la alternativa que propician.

A los contrapesos frente al Gobierno ya reseñados, se agrega el denominado poder social, que fluye del reconocimiento a la autonomía de los cuerpos intermedios y del estímulo participativo a las agrupaciones gremiales y vecinales, en diversas e importantes expresiones de la nueva institucionalidad.

Del conjunto de contrapesos jurisdiccionales, técnicos y sociales antes esbozados, queda de manifiesto que quienes acusan a la Constitución de 1980 de un presunto cesarismo presidencialista, demuestran la superficialidad de sus análisis o la ceguera de sus prejuicios.

Dicho del modo más claro posible, la Carta Fundamental de 1980

dota al Gobierno de las facultades necesarias para conducir el Estado con eficiencia y sentido homogéneo entre sus diversos ámbitos, sin que el Congreso pueda interferirlo indebidamente en tal tarea. Pero al mismo tiempo, ella establece contrapesos mucho mayores que los existentes en la anterior Constitución para la eventualidad de gobernantes que pudieren tender al abuso o a la demagogia.

No vacilo así en sostener, contra lo que algunos afirman, que si durante el régimen marxista de la Unidad Popular hubiese regido la estructura de poder diseñada en la Carta Fundamental de 1980, ninguno de los propósitos abusivos o demagógicos que evidenció ese gobierno se hubiese visto favorecido y sí muchos de ellos habrían tropezado, en cambio, con serios escollos que entonces no encontraron.

Nadie debe temer, por tanto que, si las facultades presidenciales permanentes de la actual Constitución cayesen en algún futuro en manos de un gobernante inepto o desviado, puedan acarrear mayores peligros que los del cuadro jurídico existente en la materia antes de 1973. Todo lo contrario. La Carta de 1980, en su articulado permanente, está cuidadosamente elaborada, por un lado, para facilitar el buen gobierno pero, por el otro, para entorpecer los riesgos de un gobierno abusivo o demagógico. Eso representa el nervio de su estructura de poder, y es por tal motivo que ella constituye un todo orgánico y coherente que no podría modificarse en ninguno de sus aspectos básicos, sin velar atentamente para que esa congruencia no se pierda.

Pienso que es ese hondo convencimiento el que debe guiarnos en una valiente y resuelta defensa, difusión e impulso de las líneas centrales de la Constitución de 1980, como el camino válido para una democracia viable, eficiente y estable hacia el futuro de Chile.

