

4. ANÁLISIS DE LA CONCEPTUALIZACIÓN EN CHILE

En el caso chileno³⁷⁷, el presente análisis considerará la Constitución de 1925 –por su trascendencia hasta el período político que finaliza en 1973– y la Constitución de 1980, que rige hasta nuestros días. En el lapso de 1973 a 1980 se analizarán las «Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República»³⁷⁸, fuente primaria en donde figuran tanto el estudio como las discusiones previas a la promulgación definitiva de la actual Constitución. El objetivo es detectar la conceptualización existente referida a la seguridad y defensa nacional. De igual forma, se incluirá la definición de seguridad nacional establecida en el Reglamento del Decreto Fuerza Ley N° 181 que creó el Consejo Superior de Seguridad Nacional (CONSUSENA), de fecha 28 de abril de 1960, como las definiciones de seguridad y defensa nacional establecidas en los Libros de Defensa Nacional de Chile, ediciones 1997 y 2002. Lo anterior, será complementado con un análisis de los artículos extraídos de las principales publicaciones de seguridad y defensa nacional que se encuentran en las revistas de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) como del Memorial del Ejército de Chile.

4.1. *Constituciones Políticas*

Con la finalidad de abordar el análisis de los cuerpos constitucionales, en el período en estudio, se considerarán principalmente lo establecido tanto en las Actas Oficiales de la Comisión Constituyente,

³⁷⁷ Para una mejor comprensión histórica, respecto de Chile y sus procesos políticos durante el período en estudio, ver Joaquín Fermandois. *Chile y el Mundo 1970-1973. La Política Exterior del Gobierno de la Unidad Popular y el Sistema Internacional*. Ediciones Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile. 1985. *Mundo y fin de Mundo: Chile en la Política Mundial 1900-2004*. Ediciones Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile. 2005.

³⁷⁸ Comisión nombrada por la Junta de Gobierno Militar, que asumiera el 11 de septiembre de 1973 y que tuvo como principal misión abordar el estudio y proposición de una nueva Constitución Política de la República. Su presidente fue don Enrique Ortúzar Escobar y su secretario don Rafael Eyzaguirre E. Actas oficiales disponibles en la Biblioteca de la Academia de Guerra, Ejemplar N° 1. Talleres Gráficos Gendarmería de Chile, Santiago, 1979.

para el Estudio de la Nueva Constitución Política de la República de 1980, como el análisis del propio texto y sus modificaciones posteriores. Sin embargo, se estima adecuado considerar lo establecido en la Constitución de 1925, en razón a que fue este texto legal el que estuvo vigente desde el término de la Segunda Guerra Mundial hasta la promulgación de la nueva Constitución.

4.1.1. *Constitución Política de 1925*

La Constitución Política de la República de Chile de 1925, no contiene un capítulo especial dedicado a tratar las materias de seguridad y defensa, sino que ellas se encuentran en diversos artículos en forma separada. Con respecto a las Fuerzas Armadas (FF.AA.) –como parte de la fuerza pública– se destaca que estas son «esencialmente obedientes. Ningún cuerpo armado puede deliberar»³⁷⁹, ratificando la doctrina de que las fuerzas armadas son un cuerpo del Estado, disciplinado, obediente y no deliberante. Reflejando el contexto político que vivía el país en la década de 1920, llama la atención lo establecido en el artículo número 23, respecto de que:

Toda resolución que acordare el Presidente de la República, la Cámara de Diputados, el Senado o los Tribunales de Justicia, a presencia o requisición de un ejército, de un jefe al frente de una fuerza armada o de alguna reunión del pueblo que, ya sea con armas o sin ella, desobedeciere a las autoridades, es nula de derecho y no puede producir efecto alguno³⁸⁰.

Ello constituye una prueba de la debilidad institucional, de la época, al redactarse en la Constitución. Haber considerado una norma de este tipo con rango constitucional solo se explica por las circunstancias históricas y sociales del momento, que reflejan la posibilidad de un levantamiento armado.

³⁷⁹ Constitución Política de la República de Chile de 1925. Art. 22.

³⁸⁰ *Ibíd.* Art. 23.

En referencia a la defensa nacional, este cuerpo constitucional³⁸¹ incluye en su capítulo IV, «Atribuciones del Congreso», las siguientes referencias:

- Solo en virtud de una ley se puede: fijar las fuerzas de mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra.
- Permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la República.
- Permitir la salida de tropas nacionales fuera del territorio de la República.
- Aprobar o reprobado la declaración de guerra a propuesta del Presidente de la República.
- Restringir la libertad personal y la de imprenta, o suspender y restringir el derecho de reunión, cuando lo reclamare la necesidad imperiosa de la defensa del Estado, de la conservación del régimen constitucional o de la paz interior.

En referencia a la seguridad, el mismo texto constitucional³⁸², en su capítulo V, «Presidente de la República,» consigna lo siguiente:

Al Presidente de la República está confiada la administración y gobierno del Estado; y su autorización se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior, y la seguridad exterior de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

En cumplimiento a la conservación de la seguridad exterior del Estado se detallan las siguientes funciones³⁸³:

- Proveer los demás empleos civiles y militares que determinen las leyes... Y con acuerdo del Senado, los empleos o grados de coroneles, capitanes de navío y demás oficiales superiores del Ejército y la Armada.

³⁸¹ *Ibíd.* Art. 44.

³⁸² *Ibíd.* Art. 71.

³⁸³ *Ibíd.* Art. 72.

- Disponer de las fuerzas de mar y tierra, organizarlas y distribuir las según lo hallare por conveniente.
- Declarar la guerra previa autorización por ley.

Es evidente que la noción de seguridad exterior está referida a la función de defensa nacional de la soberanía e integridad territorial.

En el texto, además de lo anterior, figura la expresión «seguridad del Estado», cuando el Congreso en uso de sus facultades puede acusar a alguna autoridad del Estado, como el Presidente, ministros, generales y almirantes, de haberla comprometido³⁸⁴.

En consecuencia, en este texto la noción de seguridad exterior y defensa nacional se usan como sinónimos para referirse a la seguridad estatal en contra de una amenaza externa.

4.1.2. *Actas oficiales de la Comisión Constituyente para el Estudio de la Nueva Constitución Política de la República de 1980*

Para materializar el análisis de la conceptualización de la seguridad y la defensa nacional en la Constitución de 1980 se realizará una revisión de la totalidad de las más de 400 sesiones de la Comisión Constituyente, establecidas en los 11 tomos que conforman la colección de trabajo de la Constitución Política de la República de Chile, 1980. Se incluirán, de igual forma, por su estrecha relación al trabajo de la comisión, tanto la Declaración de Principios del Gobierno Militar, de fecha 11 de marzo de 1974, como las orientaciones hechas llegar por el Presidente de la República, al señor Presidente de la Comisión, de fecha 10 noviembre de 1977.

4.1.2.1. *Declaración de Principios del Gobierno de Chile*

Dicha declaración fue formulada el 11 de marzo de 1974, y constituye uno de los antecedentes fundacionales del nuevo Gobierno Militar. En dicha declaración, se explicita que el fin del Estado es el

³⁸⁴ *Ibíd.* Art. 39.

bien común general³⁸⁵. De igual manera, en este nuevo proceso se establece que para convertir a Chile en una gran Nación se deberá contar con un «Proyecto Nacional», entendido como *una imagen factible y deseable para la República, mirando su evolución a largo plazo y considerando la utilización eficiente de nuestras potencialidades reales*³⁸⁶. Consecuentemente, se visualiza implementar un Sistema Nacional de Planificación cuya finalidad deberá *superar la tradicional falta de coordinación entre la planificación del Desarrollo y la de la Seguridad Nacional, integrando a esta como parte vital de un Desarrollo Global Nacional, amplia e integralmente concebido*³⁸⁷. Se asume, entonces, que debiera existir una planificación de desarrollo y otra de seguridad nacional.

Respecto de la noción de seguridad nacional, encontramos en este texto una sola referencia que la define como un concepto de amplio significado. Al respecto se señala que:

Las Fuerzas Armadas y de Orden asumirán, entonces, el papel de participación específicamente institucional que la nueva Constitución les asigne, y que será el que debe corresponder a los encargados de velar por la Seguridad Nacional, en el amplio significado que dicho concepto tiene en la época actual³⁸⁸.

En síntesis, no encontramos en el presente texto una definición explícita de la seguridad nacional, solo se evidencia la relación que esta tendría con el desarrollo nacional.

³⁸⁵ Declaración de Principios del Gobierno de Chile. 11 de marzo de 1974. Capítulo II. Numeral 3. Noción de bien común que se aparta de la noción del individualismo liberal y del colectivismo totalitario. En este texto se define como: *el conjunto de condiciones sociales que permita a todos y a cada uno de los chilenos alcanzar su plena realización personal.*

³⁸⁶ *Ibíd.* Capítulo III. Numeral 2.

³⁸⁷ *Ibíd.*

³⁸⁸ *Ibíd.* Capítulo III. Numeral 6.

4.1.2.2. *Sesiones de la Comisión Constituyente para el estudio de la Nueva Constitución Política de la República de 1980*

Sesión N° 52. 1974.

En la Sesión número 59, celebrada el martes 9 de julio de 1974, la presente comisión se reunió a objeto de tratar, entre otros aspectos, el precepto relativo a la seguridad nacional³⁸⁹. En la sesión, Silva Bascuñán propuso un párrafo a incluirse en un primer capítulo de la nueva Constitución, en el cual se fije la misión fundamental de la fuerza pública. De esta forma el propuesto octavo artículo quedaría de la siguiente forma:

La fuerza pública se establece para dar eficacia al derecho y se somete a él, sirve en la conservación del orden interior y resguardo de la seguridad exterior de la República, y garantiza el pleno y libre ejercicio de las atribuciones que competen a los órganos del Estado y el cumplimiento de sus relaciones³⁹⁰.

A continuación, Diez expresó su conformidad con el precepto anteriormente enunciado, informando a la comisión de un análisis comparado del articulado de diferentes constituciones en donde se establecen las misiones de las FF.AA., como a continuación se indica:³⁹¹

³⁸⁹ Sesión reunida bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, el día 9 de julio de 1974, con la asistencia de los señores Sergio Diez Urzúa, Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán. Actuó como secretario subrogante el señor Rafael Larraín Cruz.

³⁹⁰ Acta de la Sesión número 52. Pág. 6.

³⁹¹ *Ibíd.* Págs. 8 y 9.

Constituciones	Art.	Texto
España	37	Las fuerzas armadas de la nación... Garantizan la unidad y la independencia de la patria, la integridad de su territorio, la seguridad nacional y la defensa del orden institucional.
Ecuador	157	Para la defensa de la República y mantenimiento del orden constitucional habrá Fuerza Armada Militar.
Brasil	90	Las Fuerzas Armadas son instituciones nacionales permanentes y regulares, organizadas sobre la base de la jerarquía y la disciplina, bajo la autoridad suprema del Presidente de la República y dentro de los límites de la ley.
	91	Las Fuerzas Armadas, que son esenciales para la ejecución de la política de seguridad nacional, están destinadas a la defensa de la patria y a garantizar los poderes constituidos, la ley y el orden.
Guatemala	180	El Ejército de Guatemala está instituido para salvaguardar el territorio y la soberanía e independencia de la nación y para la conservación de la seguridad interior y exterior y el orden público.
Italia	.-	La defensa de la patria es un deber sagrado del ciudadano... La organización de las fuerzas se inspira en el espíritu democrático de la República.
República Federal de Alemania	87	La federación organizará las Fuerzas Armadas para la defensa... Fuera de la defensa, las Fuerzas Armadas no podrán emplearse más que cuando así lo autorice expresamente la presente Ley Fundamental.

En virtud a lo anteriormente expresado, por Silva Bascuñán y por Diez, podemos expresar la confusión existente en el debate

al interior de la comisión, entre la noción de fuerza pública y la de Fuerzas Armadas. Dentro de las primeras se consideraban a las Fuerzas de Orden y Seguridad y las Fuerzas Armadas, en tanto solo el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea de Chile constituyen las instituciones que por ley conforman las Fuerzas Armadas.

Lo anterior, se fundamenta en que uno de los objetivos de la presente sesión era determinar las misiones de las Fuerzas Armadas en el nuevo ordenamiento constitucional. Al respecto Guzmán expresó que *tenía la impresión personal que están aquí frente a uno de los problemas más complejos, no solo de Derecho Constitucional moderno, sino del futuro político de Chile, de América Latina y, tal vez, del mundo, pero en todo caso, de Chile y América Latina, cuál es el papel de las Fuerzas Armadas dentro de la vida nacional*³⁹².

El mismo Guzmán³⁹³, ahora en relación con el concepto de seguridad nacional, expresa que:

El concepto de seguridad nacional que hoy se ha generalizado como un concepto válido que hay que recoger es un concepto mucho más amplio que el de la simple conservación de orden interno y de la seguridad exterior de la República... Sus límites no han sido suficientemente precisados con exactitud, siendo necesario hacerlo, pues es evidente que este concepto tiene que tener alguna especificidad, no puede ser tan genérico que lo abarque todo, sino que debe ser precisado.

Dicho comentario es de especial relevancia, al constatarse tempranamente en esta comisión la necesidad de precisar la noción y alcances de un término tan relevante para el interés nacional. Lamentablemente, la comisión de estudio estimaría, más tarde, la inconveniencia de hacerlo por la dificultad de abordar su especificidad. Se evidencia el afán de ligar estrechamente a la seguridad nacional, o bien con la fuerza pública o con las Fuerzas Armadas. Lo anterior es un error, ya que la seguridad nacional se ubica en el nivel político, siendo responsabilidad primaria del Presidente de la República mediante su gobierno y finalmente, de toda la comunidad

³⁹² *Ibíd.* Sesión número 52. Pág. 12.

³⁹³ *Ibíd.* Pág. 12.

nacional. En dicho contexto la fuerza pública y las FF.AA. constituyen un instrumento efectivo en lograr condiciones de seguridad, pero no son el instrumento exclusivo para lograr dicho estado.

De esta forma, es posible entender la relación entre seguridad y desarrollo como dos variables interdependientes, ya que a mayor nivel de seguridad mayor posibilidad de desarrollo, y a mayores niveles de desarrollo mayores posibilidades de obtener mayor seguridad. Si se sitúan a las FF.AA. como el elemento central y exclusivo de la seguridad se corre el riesgo de relacionar estas dos variables –seguridad y desarrollo– en donde la participación de las FF.AA. en el ámbito del desarrollo no tendría límites.

Del problema evidenciado anteriormente da cuenta Guzmán al expresar que *tiene la duda de si el concepto de seguridad nacional no obliga, en la medida en que las Fuerzas Armadas son parte de él, a entenderlas vinculadas e integrantes de todo el proceso de Gobierno del país y de desarrollo nacional*³⁹⁴. Dicha aseveración es la anomalía expresada anteriormente al no definir bien el nivel en el que se sitúa la seguridad nacional.

De la complejidad de abordar una definición de seguridad nacional da cuenta, en la presente sesión, la intervención de Díez³⁹⁵, al señalar que:

Las Fuerzas Armadas, como tales, tienen como misión fundamental la defensa de la Patria, para eso fueron creadas, y para la seguridad nacional de la República, con el sentido que se le quiere dar a la expresión «seguridad nacional de la República», aspecto este en el que concuerda con el señor Guzmán en que cada día se van descubriendo más cosas que tienen relación con la seguridad nacional de la República y, en consecuencia, cada día las Fuerzas Armadas pueden tener funciones que son distintas de las que tuvieron ayer, y habrá que establecer sistemas jurídicos y controles para mantenerlas dentro del Derecho, sobre problemas que ayer ni siquiera imaginaban.

³⁹⁴ *Ibíd.* Pág. 13.

³⁹⁵ *Ibíd.* Pág. 15.

La intervención de Diez viene a reafirmar la idea de una noción de seguridad nacional muy asociada a la función militar y no en el nivel político en donde debiera estar. Solo así se entiende que visualice funciones más allá de su rol profesional en la defensa nacional. Se concuerda con que cada día existen o aparecen nuevos factores que afectan a la seguridad, pero ello es función del nivel político y no del ámbito militar.

Por su parte, Evans³⁹⁶ es partidario de abocarse a la tarea de definir en la Constitución el concepto de seguridad nacional. Al respecto plantea que:

La Constitución va a tener que abocarse al desarrollo del concepto de seguridad nacional, porque este es un concepto que ya fue planteado antes del 11 de septiembre por las propias Fuerzas Armadas. Añade que tiene varios antecedentes acerca del concepto de seguridad nacional, de cómo lo entendían las Fuerzas Armadas antes del 11 de septiembre, del que ya se habló en el paro de los transportistas, y recuerda que el señor Prats, siendo Comandante en Jefe del Ejército, lo planteó con ocasión del paro de octubre de 1972, en el sentido de que este tipo de movimientos... Comprometían la seguridad nacional, de manera que entiende perfectamente que el concepto de seguridad nacional es, primero nuevo, que abarca y comprende el orden público interno, la integridad territorial, la seguridad interior y la seguridad exterior... Por lo que estima entonces que este concepto de seguridad nacional tiene que ser desarrollado en un capítulo especial.

Se concuerda con la intervención de Evans en el sentido de los ámbitos comprendidos en la conceptualización de la seguridad nacional, sin embargo, el ejemplo por él mismo mencionado, reafirma que si dicho evento afectó la seguridad nacional, ello se encuadra en el ámbito político y no en el militar.

³⁹⁶ *Ibíd.* Pág. 15.

Finalmente Ortúzar³⁹⁷, en su calidad de presidente de la comisión y al no existir consenso de los alcances y la definición de la seguridad nacional, indica a modo de resumen de la presente sesión, que:

Si le parece a la Comisión invitar a los representantes de las Fuerzas Armadas para una próxima sesión... Con el objeto preciso de considerar el problema de la seguridad nacional, sobre lo que ellos entienden por seguridad nacional, y naturalmente, que deberán advertirles que esto tiene su razón de ser en que la Comisión ha estimado conveniente contemplar un precepto en el Capítulo I.

Sesión N° 53. 1974.

En la Sesión número 53, celebrada el jueves 11 de julio de 1974, la presente comisión se reunió a objeto de tratar las indicaciones para redactar el precepto relativo a la Fuerza Pública³⁹⁸.

La sesión aborda, a petición de Diez, lo referido al artículo de las Fuerzas Armadas a ser incluido como parte del capítulo I de la Constitución Política.

Conforme a lo anterior, los miembros de la comisión expresan las indicaciones como a continuación se señala³⁹⁹:

³⁹⁷ *Ibíd.*

³⁹⁸ Sesión reunida bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, el día 11 de julio de 1974, con la asistencia de los señores Sergio Diez Urzúa, Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán. Actuó como secretario subrogante el señor Rafael Larraín Cruz.

³⁹⁹ Sesión número 53. Pág. 7.

Autor	Texto
Sr. Silva Bascuñán	La fuerza pública se establece para dar eficacia al derecho y se somete a él, sirve en la conservación del orden interior y resguardo de la seguridad exterior de la República, y garantiza el pleno y libre ejercicio de las atribuciones que competen a los órganos del Estado y el cumplimiento de sus resoluciones..
Sr. Díez	Las Fuerzas Armadas se establecen para la defensa de la Patria, son esenciales para la seguridad nacional, dan eficacia al derecho y garantizan el orden institucional de la República.
Sr. Guzmán	La fuerza pública se establece para garantizar la defensa de la Patria y la seguridad nacional, y para dar eficacia al derecho; se somete en su estructura y acción al ordenamiento jurídico, y ejerce las atribuciones que le encomienda la ley.

Un primer aspecto a tener en cuenta, es el empleo de la noción de fuerza pública y Fuerzas Armadas como si fueran sinónimos. Lo anterior constituye un aspecto que crea confusión respecto de la verdadera misión de los cuerpos encargados de la defensa nacional, por una parte, respecto de los cuerpos encargados del orden y seguridad pública, por otra.

La sesión finaliza con el acuerdo de contactar al Ministro de Defensa Nacional, a objeto de que ese nivel participe exponiendo el rol que ellas deben tener en el nuevo ordenamiento constitucional y en la seguridad nacional.

Sesión N° 59. 1974.

En la Sesión número 59, celebrada el jueves 1 de agosto de 1974, la presente comisión se reunió a objeto de tratar, en forma conjunta con los integrantes del Estado Mayor Conjunto de la Defensa Nacional, la misión que constitucionalmente le corresponde a las Fuerzas Armadas y el concepto de seguridad nacional⁴⁰⁰.

Respecto a la misión fundamental de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) se hace presente en esta sesión el consenso existente en la Comisión sobre su principal misión, destacándose que ellas se relacionan con⁴⁰¹:

- Velar por la integridad del territorio.
- La defensa de la soberanía.
- El mantenimiento del orden institucional.

Cabe hacer presente, como una observación conceptual por parte de este memorista, que de las tres misiones nombradas anteriormente solo las dos primeras están relacionadas de forma directa con la misión fundamental de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la defensa. La misión de mantenimiento del orden institucional es una misión de las Fuerzas de Orden y Seguridad y claramente afecta el campo de la seguridad. De allí entonces ,que habría en este caso

⁴⁰⁰ En dicha oportunidad la Comisión sesionó en la sala del señor Ministro de Defensa Nacional. La reunión fue presidida por su presidente, Enrique Ortúzar Escobar con la asistencia de los siguientes miembros: Sergio Díez Urzúa, Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascañán. Además de los miembros permanentes, anteriormente citados, se encontraban en la reunión: el Ministro de Defensa Nacional, General de División Óscar Bonilla Bradanovic; el Jefe de Estado Mayor de la Defensa Nacional, General de División Herman Brady Roche; el Jefe de Estado Mayor del Ejército, General de División Héctor Bravo Muñoz; el Jefe de Estado Mayor de la Armada, Contralmirante Carlos Le May Délano; el Jefe de Estado Mayor de la Fuerza Aérea, General de Brigada Aérea Gabriel Van Schouwen Figueroa; el General de Carabineros Julio Fuente Duarte; el Sub Jefe de Estado Mayor de la Defensa Nacional, General de Brigada Aérea Sergio Leigh Guzmán; los Auditores Generales de Justicia: General de Brigada Osvaldo Salas Torres, Capitán de Navío Aldo Montagna Bragetto, General de Brigada Aérea Carlos Jiménez Arratia y Capitán de Fragata Jaime Rivera M. Actuó como Secretario el Prosecretario, señor Rafael Larraín Cruz.

⁴⁰¹ Acta de la Sesión número 59. Pág. 3.

una misión asignada a las FF.AA. más allá de su rol profesional. Lo anterior, no significa desconocer que bajo el adecuado Estado de Excepción constitucional las FF.AA. puedan colaborar a dicha misión como un instrumento más del Estado en el ámbito de la seguridad.

Esta misma idea se reafirma al constatar que en dicho texto el señor Evans es partidario de incluir como misión fundamental de las FF.AA. *la preservación de la seguridad nacional*⁴⁰². Al respecto, se hace presente que dicha misión se encuadra nítidamente en el campo de la seguridad, propio del ámbito de acción política y no en el estratégico, propio de las FF.AA.

En dicha sesión se expresa la dificultad de precisar los alcances y contenidos del concepto de seguridad nacional.

Ovalle⁴⁰³ expresa que el concepto de seguridad nacional debiera considerar:

Todo riesgo general que pueda implicar un peligro para la integridad del Estado o de sus instituciones, o peligros que afecten la vida y salud de los habitantes. En consecuencia, tal concepto comprende, además de la defensa contra una agresión exterior o interior, la protección de los miembros de la Patria cuando estos se vean amenazados por una catástrofe natural. Por lo tanto, el rol que le corresponde a las Fuerzas Armadas, en su opinión, cubre todos los aspectos de la vida nacional, ya sea en su ordenamiento institucional, como en los relativos a la educación, a la salud o cultura; esto es, el desarrollo integral de la comunidad.

Se estima que en esta opinión Ovalle confunde el ámbito de acción de las FF.AA., ya que estando de acuerdo en lo general con la definición de seguridad nacional, en su primera parte, no es coherente deducir que el rol de las FF.AA. sea tan amplio que considere todos los aspectos de la vida nacional. Se estima que Ovalle, en la presente afirmación, confunde el ámbito propio de acción de las FF.AA. en la defensa nacional, y como un instrumento más –no el único por cierto– en la seguridad nacional.

⁴⁰² *Ibíd.* Pág. 3

⁴⁰³ *Ibíd.* Pág. 3.

En síntesis, la definición es válida, pero la estrategia adecuada debe considerar a todos los instrumentos del poder nacional de un Estado, coordinados y empleados por el nivel político en el ámbito de la seguridad y no en el de la defensa. En concreto, nos encontramos con una concepción del ámbito profesional de las FF.AA. que sobrepasa su rol profesional. Dicha concepción es propia de los países con un incipiente desarrollo de su proceso de consolidación del Estado, en donde a las FF.AA. se le asignan responsabilidades que sobrepasan no solo sus reales capacidades, sino que también aquellas que se alejan de su misión esencial, en el contexto de un Estado moderno y democrático.

Por otra parte, Guzmán expresa que *el análisis del concepto de seguridad nacional es de una extraordinaria complejidad*⁴⁰⁴. Agrega que, a su juicio, *la elaboración de una doctrina de seguridad nacional y su adecuada instrumentalización en nuestro ordenamiento constitucional es un problema que se debe resolver para el futuro; esto es, una vez que, aseguradas las bases del régimen democrático, el país esté en condiciones de volver al gobierno civil*⁴⁰⁵. Lo anterior se estima adecuado, sin embargo, en la práctica ni la definición, ni la elaboración de una adecuada instrumentalización han sido abordadas, estimándose que el presente trabajo de investigación puede cubrir dicho vacío de conocimiento.

Se coincide con Guzmán cuando este afirma que *la finalidad de las FF.AA. es, por sobre todo, la defensa de la patria*⁴⁰⁶. Dicha afirmación es coincidente con lo expresado por el señor Diez, quien propone que *las FF.AA. se establecen para la defensa de la patria... Y son esenciales para la seguridad nacional, ya que esta no solo se encomienda a los Institutos Armados, sino que a toda la comunidad y especialmente, al Jefe de Estado*⁴⁰⁷. Lo anterior, se estima muy importante, en función de reconocer que la seguridad nacional es de responsabilidad de toda la comunidad nacional y, como función en el ámbito político, le compete –particularmente– al Jefe de Estado. La afirmación anterior lleva implícita además la idea de que la Defensa

⁴⁰⁴ *Ibid.* Pág. 4.

⁴⁰⁵ *Ibid.* Pág. 5.

⁴⁰⁶ *Ibid.*

⁴⁰⁷ *Ibid.*

es parte de la seguridad nacional, la cual se ubica en un nivel superior, al ser esta de responsabilidad del Presidente de la República.

Se estima que la función específica definida a las FF.AA., en la defensa de la Patria, es el núcleo vital de su accionar profesional en el campo de la defensa nacional, como el instrumento de fuerza adecuado para neutralizar, principalmente, amenazas externas de naturaleza militar.

En la intervención de Silva Bascuñán él manifiesta *no tener un concepto suficientemente claro de lo que debe entenderse por seguridad nacional*⁴⁰⁸. A ello se suma el general Bonilla⁴⁰⁹, cuando observa que:

Es indispensable tener claro el concepto de seguridad nacional para saber el papel que les corresponde desempeñar a las Fuerzas Armadas dentro de la comunidad...Agrega que dicho concepto abarca un campo muy amplio, por lo que no es importante su definición, sino precisar los distintos elementos que lo constituyen...La finalidad fundamental que tienen las Fuerzas Armadas, es la supervivencia de la Nación, la que se puede ver amenazada por guerra, conmoción interior o catástrofe natural. Si estos son los elementos que conspiran en contra de la seguridad nacional, el objeto de preocupación de las Fuerzas Armadas debe ser el de prepararse para afrontarlos y crear una capacidad de disuasión para que el conflicto no se produzca.

Al respecto, debemos concordar que el conflicto armado afecta la seguridad de un Estado, siendo las FF.AA. el instrumento de fuerza principal y el instrumento de poder del Estado más adecuado para su neutralización. La conmoción interior y las catástrofes naturales, que afectan el ámbito de la seguridad, pueden hacer que las FF.AA. en conjunto con otros instrumentos de poder del Estado deban ser las encargadas de su neutralización. De esta forma, se entiende que dichas misiones sean parte de los estados de excepción constitucio-

⁴⁰⁸ *Ibíd.* Pág. 6.

⁴⁰⁹ *Ibíd.* Págs. 7 y 8.

nales, al constituir la anormalidad en las funciones propias de las FF.AA. y no de su singularidad.

Por otra parte, el general Bonilla, como Ministro de Defensa Nacional, agrega que en su aspecto genérico el concepto de seguridad nacional puede definirse de diversas maneras, como por ejemplo⁴¹⁰:

- Orden y estabilidad
- Actividad permanente del Estado
- Grado de garantía del Estado
- Medidas de preparación y prevención
- Medidas de previsión y superación
- Capacidad nacional para abordar los problemas

Se expresa que, aunque sea una definición de sus aspectos genéricos, la precisión es demasiado general y vaga, no estableciendo los elementos esenciales y centrales que la noción de seguridad debiera considerar.

El mismo general Bonilla⁴¹¹ agrega, en la presente sesión referida a los aspectos diferenciales del concepto de seguridad nacional, lo siguiente:

En caso de un conflicto bélico, la humanidad entera se ve afectada por él, razón por la cual, la seguridad nacional no puede improvisarse, sino que debe ser objeto de una continua preparación. Por lo tanto, en la defensa de la seguridad nacional se actúa antes, durante y después del conflicto, siendo en consecuencia una tarea permanente y no una actividad esporádica, aplicable a un caso y ocasión determinada.

Al respecto se señala que, aun cuando un conflicto armado o una guerra afecta el ámbito de la seguridad nacional, su conceptualización es más amplia que la preparación, el empleo y la desmovilización solo de la fuerza militar. Se debe evitar confundir seguridad con defensa

⁴¹⁰ *Ibíd.* Pág. 8.

⁴¹¹ *Ibíd.*

nacional o bien usar una conceptualización de seguridad nacional demasiado restrictiva o reduccionista.

Ello queda, de igual forma, en evidencia cuando el general Bonilla⁴¹² señala que el ámbito de la defensa nacional se desarrolla en cuatro frentes clásicos:

Bélico (Defensa), económico (Oficina de Planificación Nacional), Exterior (Relaciones Exteriores), e interno (Educación, Obras Públicas, Salud Pública etc.). En consecuencia, la participación de las Fuerzas Armadas abarca todo el campo de actividades que contribuyan a mejorar el desarrollo del país, razón por la que ellas deberán estar presentes en la determinación de las medidas conducentes a mejorar el nivel de vida de los habitantes de la Nación. En resumen... La seguridad nacional surge de cualquier actividad del Estado sea esta privada o pública.

Lo que verdaderamente sucede es que, en caso de un conflicto externo o guerra, lo que es afectado es la seguridad del Estado, siendo necesario que la defensa nacional, como instrumento del poder nacional más adecuado, accione en contra de la amenaza externa de naturaleza militar y para ello el nivel político articula todos sus medios en el ámbito de la seguridad. Por lo tanto, no debemos atribuirle a la defensa nacional la articulación de los frentes bélicos, económicos, externo o interno⁴¹³, sino que a la seguridad nacional cuando enfrenta una amenaza bélica.

Finalmente, el Ministro de Defensa Nacional, general Bonilla, agrega que en su opinión *el concepto de seguridad nacional debe consagrarse en el Capítulo Preliminar del texto constitucional, estableciendo que quien la preserva son los Institutos Armados*⁴¹⁴. Al respecto, se hace necesario precisar que –nuevamente– se confun-

⁴¹² *Ibíd.*

⁴¹³ Existe la creencia doctrinaria, en el ámbito de las FF. AA. en Chile, que la defensa nacional actúa en cuatro frentes o campos de acción: el bélico, económico, externo e interno. Lo que verdaderamente ocurre es que el nivel político, en el contexto de la seguridad nacional, los articula, dirige y orienta hacia su beneficio. Lo contrario sería suponer que la defensa nacional está por sobre la seguridad nacional y no formando parte constituyente de esta.

⁴¹⁴ *Ibíd.* Pág. 8.

den las nociones de seguridad y defensa. No son las FF. AA. quienes preservan, exclusivamente, la seguridad nacional, sino que toda la comunidad nacional, siendo el Jefe de Estado el responsable de su preservación con los instrumentos del poder nacional.

A continuación el general Brady, en su calidad de Jefe de Estado Mayor de la Defensa Nacional, relacionó la seguridad nacional con el desarrollo nacional mencionando que *era necesario mantener un equilibrio entre ambos conceptos... Así, por ejemplo, si la actividad del Estado está orientada solamente a la preservación de la seguridad, se socava el desarrollo económico en todos sus niveles y, a la inversa, si se otorga prioridad al desarrollo, se lesiona la seguridad nacional*⁴¹⁵. Se estima que la relación es adecuada, ya que la seguridad y el desarrollo son dos conceptos interdependientes. Se destaca que la relación del general Brady haya sido entre seguridad y desarrollo y no entre defensa y desarrollo.

En su parte final, el acta de la sesión número 59 considera la intervención del general Bonilla⁴¹⁶, quien a modo de conclusión señala que:

En un estado de normalidad institucional el Gobierno debe fijar su objetivo político en cuanto al desarrollo económico y mantenimiento de la integración nacional; a su vez, las Fuerzas Armadas, con los antecedentes que contiene el criterio del gobierno sobre estas materias, deben implementar, en lo que respecta a la seguridad nacional, dichos objetivos, todo ello, con el Estado Mayor Conjunto de la Defensa Nacional, incluidas las hipótesis de emergencia. En consecuencia, y sin perjuicio de la participación que les cabe a todos los integrantes de la comunidad, las Fuerzas Armadas son el instrumento fundamental en la preservación y progreso de la seguridad nacional.

Con dicha afirmación, se deja en evidencia la prioridad que para el general Bonilla tienen las FF.AA. en la seguridad nacional, al destacarlas una vez más como el instrumento fundamental en la preservación de la seguridad nacional. Ello, a juicio de este autor,

⁴¹⁵ *Ibíd.* Pág. 9.

⁴¹⁶ *Ibíd.*

constituye un error conceptual, ya que quien preserva la defensa nacional son principalmente las Instituciones Armadas (FF.AA.), pero quien preserva la seguridad nacional es el Estado, con el gobierno de turno bajo la dirección del Jefe de Estado, quien articula todos los instrumentos de poder disponibles, para enfrentar amenazas externas e internas de naturaleza militar y de naturaleza no militar como el terrorismo o narcotráfico, a modo de ejemplo.

A manera de resumen se puede establecer que en las discusiones de la sesión número 59, sobre la noción de seguridad nacional y de defensa nacional, no existía claridad conceptual. Más aún, se evidencia una confusión entre dichos términos sin que se precisen los alcances de cada uno de ellos. De igual forma, se sitúa a las FF.AA. en una posición tutelar de la seguridad nacional, cuando dicha función es política y no estratégica o del ámbito de la defensa nacional y le corresponde a la comunidad nacional en su conjunto.

A modo de síntesis, la sesión número 59 considera algunos alcances sobre el concepto de seguridad nacional, como también elabora algunas definiciones conceptuales.

Respecto del concepto señala que⁴¹⁷:

- En un sentido más amplio, involucra a todas las actividades que componen el quehacer de la comunidad.
- Desde un punto de vista más restringido, pero más práctico, define el grado de protección que una sociedad debe prestar a los valores existentes, a los que están en proceso de obtención y a aquellos que probablemente se logren en el futuro.
- Interesa determinar cuáles son los fenómenos que pueden afectar a la realidad nacional actual y a su proceso de desarrollo. En un primer análisis estos pueden quedar configurados por los siguientes: guerra, conmoción interior y catástrofe natural.
- De esta forma, es posible delimitar con precisión el ámbito de la seguridad nacional alrededor de los planes, organizaciones y acciones destinadas a intervenir cuando se hace presente alguna de estas situaciones eventuales, las cuales no dependen, o solo

⁴¹⁷ *Ibíd.* Pág. 10.

dependen parcialmente, de la voluntad del conductor y de los anhelos de la comunidad.

- Simultáneamente, se hace posible definir con exactitud objetivos, responsabilidades y atribuciones para los organismos encargados de la seguridad nacional.
- Por otra parte, esta estructuración hace coincidir los Estados de Excepción con el ámbito de acción de la Seguridad Nacional. De esta manera, existirá íntima relación entre un conjunto determinado de cuerpos legales y los organismos encargados de darle cumplimiento.

La señalada Acta Oficial, en su sesión número 59, agrega algunas definiciones conceptuales de seguridad nacional, que se señalan a continuación⁴¹⁸:

- Es la condición de orden y estabilidad que permite un desarrollo mínimo que satisfaga el bien común de los ciudadanos y que permite enfrentar las eventuales calamidades públicas y los conatos contra la paz social y el orden público interior y los atentados extranjeros contra la soberanía y autodeterminación de la República.
- Es aquella condición de orden y estabilidad que permite la conservación y la supervivencia del Estado.
- Es la situación de estabilidad interior y exterior de la comunidad nacional, resultante de la conjugación racionalizada de las capacidades naturales del Estado y de las acciones de las instituciones y organizaciones civiles, militares y policiales, y de las personas naturales o jurídicas. Esto con la finalidad de prever un enfrentamiento organizado de catástrofes públicas provocadas por fuerza mayor y para preservar los intereses vitales de la Patria y la Soberanía Nacional, con sujeción a las normas constitucionales y legales vigentes y las prescripciones ratificadas del Derecho Internacional Público.
- Es una actividad permanente del Estado, para que la Nación mantenga la estabilidad interna, se desarrolle armónicamente

⁴¹⁸ *Ibíd.* Págs. 10 y 11.

en el tiempo y cantidad en lo económico, y sea respetada en sus derechos en el ámbito internacional.

- Es el grado de garantía del Estado para lograr sus objetivos políticos nacionales a un riesgo aceptable.
- Es la situación en la cual los intereses vitales de la Nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales.
- Las medidas de previsión y superación que proyecta un país para afrontar, con posibilidades de buen éxito, una emergencia bélica y para cuyo objeto se adopta una determinada organización que le posibilite estudiar, planificar y desarrollar todo lo que se relaciona con la defensa del territorio.
- Es la capacidad que tiene la Nación para obtener sus fines y que le permite afrontar con éxito situaciones de catástrofes, conmoción interna o guerra.
- Es la capacidad que tiene la Nación para obtener sus fines y que le permite afrontar con éxito situaciones que amenacen su consecución.
- Es toda acción encaminada a procurar la preservación del orden público, jurídico e institucional del país, de modo que asegure el libre ejercicio de la soberanía de la Nación en el interior como en el exterior, con arreglo a las disposiciones establecidas en la Constitución Política de la República, a las leyes del Estado y a las normas del Derecho Internacional, según corresponda (Reglamento del DFL 181 de 1960).

Orientaciones del Presidente de la República, al señor Presidente de la Comisión Constituyente, de fecha 10 noviembre de 1977.

En el desarrollo de estas sesiones, la Comisión, mediante su presidente, Enrique Ortúzar E., recibió por parte del Presidente de la República, General de Ejército, Augusto Pinochet Ugarte, con fecha 10 de noviembre de 1977, las normas generales para la elaboración de la nueva Constitución. En dichas orientaciones se expresa que esta no es una reforma, sino que se trata de un nuevo texto constitucional que configure una nueva democracia. En lo que respecta a la seguridad, se indica que se estima importante:

La creación de un «Poder de Seguridad» que contemple el papel de las Fuerzas Armadas en su deber de contribuir a garantizar la supervivencia del Estado, los principios básicos de la institucionalidad, y los grandes y permanentes objetivos de la Nación⁴¹⁹.

Con fecha 16 de agosto de 1978, la comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República remite sus proposiciones como respuesta al documento anteriormente citado. Dicho documento⁴²⁰ en el punto 14k, expresa que:

Una democracia vigorosa supone, necesariamente, darle al Gobierno los instrumentos jurídicos para preservar la seguridad nacional. La seguridad nacional, en su concepción moderna, no solo comprende la defensa de la patria, de la integridad territorial de la Nación y de la soberanía del Estado, sino que está íntimamente ligada al concepto de un desarrollo integral que lo capacita para lograr el cumplimiento de los grandes objetivos nacionales y precaver o superar con éxito las situaciones de emergencia que pongan en peligro el cumplimiento de estos objetivos... Asimismo, pensamos que los peligros que amenazan hoy a una democracia hacen indispensable la creación con rango constitucional de un Órgano o Consejo de Seguridad Nacional.

De lo anterior podemos deducir que, la noción de seguridad nacional que emplea la Comisión, es una noción que liga la seguridad nacional al desarrollo, como componentes básicos para lograr los objetivos nacionales. Podríamos inferir que junto con relacionarse con la defensa de la soberanía y la integridad territorial de supuestas amenazas externas, al unirse al desarrollo adquiriría una dimensión interna, toda vez que se afecte el desarrollo

⁴¹⁹ Normas para la Nueva Constitución. Oficio del Presidente de la República, Augusto Pinochet Ugarte, al Presidente de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, Enrique Ortúzar E. Santiago, 10 de noviembre de 1977.

⁴²⁰ Respuesta de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, al Presidente de la República, Augusto Pinochet Ugarte. Santiago, 16 de agosto de 1978.

integral para el logro de los objetivos nacionales, o se enfrenten situaciones de emergencia.

Sesión N° 344. 1978

En la sesión número 344, celebrada el martes 4 de abril de 1978, la Comisión se reunió para determinar, entre otros temas, la participación del Consejo de Seguridad Nacional y del Tribunal Constitucional en la formación de las leyes⁴²¹.

En lo que dice relación con la Seguridad Nacional se destacan las opiniones respecto de su futura composición. En ella encontramos la propuesta de don Raúl Bertelsen Repetto y de don Jaime Guzmán Errázuriz. El primero de ellos opina que *el Consejo de Seguridad Nacional debe estar integrado, no en forma exclusiva, pero sí preponderante, por miembros de las Fuerzas Armadas*⁴²². En cambio, Guzmán⁴²³ opina que:

No tiene la convicción de que los miembros de las Fuerzas Armadas conciban al Consejo Superior de Seguridad Nacional como un cuerpo en el cual ellas deban tener una representación exclusiva o siquiera preponderante. Señala que insisten mucho en que el principal encargado de velar por la seguridad nacional es el Presidente de la República; en que las Fuerzas Armadas deben tener, en una institucionalidad definitiva, un papel básicamente asesor y de control o de veto en circunstancias calificadas; en que la seguridad nacional es tarea que compete a todos los chilenos y a todas las instituciones del Estado. Piensa que podría encontrar perfecta acogida entre ellos una composición del Consejo en que, por ejemplo, un tercio de los miembros correspondiera a representantes de las Fuerzas Armadas y los otros dos tercios pertenecieran a los restantes organismos de la institucionalidad.

⁴²¹ Asistieron a esta sesión, bajo la presidencia de don Enrique Ortúzar Escobar, las siguientes personas integrantes de la Comisión: Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Sergio Diez Urzúa, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas, Luz Bulnes Aldunate y Alicia Romo Guzmán. Actuó como Secretario, Rafael Eyzaguirre Echeverría y de Prosecretario, Rafael Larraín Cruz.

⁴²² Acta de la Sesión número 344. Pág. 2088.

⁴²³ *Ibíd.* Págs. 2089 y 2090.

La discrepancia anteriormente señalada, entre la posición de Bertelsen y Guzmán, deja de manifiesto que al interior de esta Comisión existieron, por lo menos, dos posiciones respecto de la constitución del futuro Consejo de Seguridad Nacional:

- La primera posición, representada por la postura de Bertelsen, de otorgarle a este organismo político la supremacía en su constitución a través de miembros de las FF.AA. Lo anterior, en su fundamento constituyó un error que fue corregido en las futuras modificaciones a la Constitución Política.
- Se concuerda con la segunda postura y opinión de Guzmán, respecto de que el encargado de velar por la seguridad es el Presidente de la República, siendo una tarea de toda la comunidad nacional de la cual las FF.AA. no están ajenas y colaboran en la sociedad desde la perspectiva de su papel profesional.

Se evidencia, además, en esta sesión la intención de otorgarle al Consejo de Seguridad Nacional cierto grado de tutelaje respecto de las principales instituciones del Estado. Se deja constancia de lo propuesto por el señor Carmona⁴²⁴, en cuanto a que:

En los casos de falta de funcionamiento regular del gobierno o de las instituciones del Estado, el Consejo de Seguridad Nacional podría proponer proyectos para asegurar el cumplimiento de la misión de dichas instituciones, en el caso de que ellas mismas, la independencia de la Nación, la integridad de su territorio o la seguridad de los habitantes estuvieren amenazados de manera grave e inmediata, debiendo el Congreso, previa consulta al Tribunal Constitucional, pronunciarse sobre tales iniciativas sin modificación alguna.

Si consideramos esta misión, de supervigilar el funcionamiento no tan solo del gobierno, sino que también de sus instituciones más fundamentales, se le estaría otorgando al Consejo de Seguridad Nacional una autoridad que va más allá de su rol, propio de una democracia moderna. Solo se explica esta iniciativa ante la débil

⁴²⁴ *Ibíd.* Pág. 2075.

institucionalidad por la que atravesaba el país el año 1978, en un esfuerzo por evitar las condiciones que llevaron al 11 de septiembre de 1973. Sin embargo, la idea no se considera adecuada, ya que un organismo como el Consejo de Seguridad Nacional –normalmente– está al servicio del Jefe de Estado, para asesorarlo en su proceso de toma de decisiones respecto de materias propias de la seguridad nacional, pero no para pronunciarse por el desempeño del gobierno de turno. Si a lo anterior sumamos la composición mayoritaria de militares en el Consejo, lo que tendríamos es al estamento militar en una posición de tutelaje del nivel político. Dicha situación, se estima como no adecuada para un eficiente sistema nacional de seguridad.

Sesión N°349. 1978

En la sesión número 349, celebrada el miércoles 12 de abril de 1978, la Comisión se reunió para determinar, entre otros temas, la participación del Consejo de Seguridad Nacional y del Tribunal Constitucional en la formación de las leyes⁴²⁵.

En esta sesión Guzmán presenta una propuesta para que el Consejo de Seguridad Nacional tenga iniciativas en materia de ley en los aspectos vinculados a la seguridad nacional. Guzmán⁴²⁶ señala que:

La Comisión se plantea si el Consejo de Seguridad Nacional debe o no tener iniciativas en materias de ley cuando concluya que ello es necesario para preservar la seguridad nacional. Estima que la respuesta debiera ser afirmativa porque los órganos legislativos serán los encargados de pronunciarse...No debe olvidarse que también hay aspectos de índole económica que pueden comprometer la seguridad nacional.

⁴²⁵ Asistieron a esta sesión, bajo la presidencia de don Enrique Ortúzar Escobar, las siguientes personas integrantes de la Comisión: Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Sergio Diez Urzúa, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas, Luz Bulnes Aldunate y Alicia Romo Guzmán. Actuó como Secretario, Rafael Eyzaguirre Echeverría y de Prosecretario, Rafael Larraín Cruz.

⁴²⁶ Acta de la Sesión número 349. Pág. 2143.

A ello se suma Diez cuando propone que *en casos graves y urgentes que afecten la seguridad nacional, el Consejo Superior de Seguridad Nacional tendrá iniciativa de ley*⁴²⁷.

Al respecto, se discrepa con la idea de que un organismo como el Consejo de Seguridad Nacional esté investido de facultades que le otorguen iniciativa de ley, aun en asuntos propios de su competencia, ya que se aparta de su principal finalidad en el contexto de un gobierno democrático, en un estado maduro de su proceso de consolidación del Estado. No debemos olvidar que la principal misión de un Consejo de Seguridad Nacional debe ser la de asesorar al Jefe de Estado en el proceso de toma de decisiones, en todas aquellas materias propias de su competencia. De allí entonces que en su composición, debieran estar representados los principales poderes del Estado junto a las organizaciones e instituciones fundamentales de la República, en una organización flexible, que le otorgue al primer mandatario la absoluta libertad para contar con la asesoría adecuada a cada situación.

Respecto de lograr una definición conceptual de seguridad nacional, la señora Bulnes expresa que *discrepa en cuanto a que la Seguridad Nacional deba ser definida en el texto constitucional, porque se le da al concepto un carácter jurídico, revisable por los tribunales, lo que no debe ocurrir pues es esencialmente política y debe mantenerse en ese carácter*⁴²⁸. Dicha postura es ratificada en la misma sesión, ya que el señor Diez⁴²⁹ expresa que:

Considera inconveniente definir el concepto de seguridad nacional, no porque carezca de contenido jurídico, sino porque precisamente tal contenido va a ir siendo fijado y modificado de acuerdo con la práctica, las costumbres, la determinación de las leyes y el pensamiento de los partidos políticos. Expresa que el dato histórico, la situación social y económica, y las circunstancias políticas del país permitirán, no a la jurisprudencia, que escasa relación tendrá con esta materia, pero sí al Tribunal Constitucional, al Presidente de la República, al

⁴²⁷ *Ibíd.* Pág. 2144.

⁴²⁸ *Ibíd.* Pág. 2147.

⁴²⁹ *Ibíd.* Pág. 2148.

Congreso y al propio Consejo de Seguridad Nacional, determinar el contenido del concepto de «seguridad nacional».

Finalmente, la presente sesión, acuerda en principio lo siguiente:

Otorgar iniciativa de ley al Consejo de Seguridad Nacional en casos excepcionales, cuando los altos intereses de la seguridad nacional lo reclamen... Considerar inconveniente definir el concepto de seguridad nacional; y dejar pendiente para cuando se estudien las facultades del Consejo de Seguridad Nacional la resolución de los casos y forma en que las Fuerzas Armadas, a través del Consejo de Seguridad Nacional, podrán intervenir para el resguardo del ordenamiento institucional del país⁴³⁰.

Al respecto, conviene precisar que, si no existe una definición tácita de la noción de seguridad nacional, vale preguntarse como se otorgó iniciativa de ley en todas aquellas materias que la afecten. Se produce un contrasentido, ya que al no existir una definición cualquier tema podría terminar dentro de su ámbito.

Sesión N°357. 1978

En la sesión número 357, celebrada el martes 25 de abril de 1978, la Comisión se reunió, entre otros temas, para tratar las normas constitucionales referentes a las Fuerzas Armadas y de Orden; Consejo de Seguridad Nacional⁴³¹.

En la presente sesión, Bertelsen⁴³² se refiere a la seguridad nacional destacando que:

⁴³⁰ *Ibíd.* Págs. 2149 y 2150.

⁴³¹ Asistieron a esta sesión, bajo la presidencia de don Enrique Ortúzar Escobar, las siguientes personas integrantes de la Comisión: Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Sergio Diez Urzúa, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas, Luz Bulnes Aldunate y Alicia Romo Guzmán. Asisten especialmente invitados los señores: Ministro del Interior, Sergio Fernández Fernández; Ministro de Defensa Nacional, General de División Raúl Benavides Escobar y Ministro Subrogante de Justicia, Coronel Eduardo Avello Concha. Actuó como Secretario, Rafael Eyzaguirre Echeverría y de Prosecretario, Rafael Larraín Cruz

⁴³² Acta de la Sesión número 357. Pág. 2307.

El problema más delicado lo constituye el resguardo específico de la seguridad nacional, y precisa que, dada la experiencia chilena y de otros países, es necesaria una permanente preocupación para que en la acción de Gobierno no se descuiden los requerimientos que la seguridad nacional exige...Llama la atención hacia el peligro de que las instituciones de la Defensa Nacional sean infiltradas por elementos marxistas o subversivos, con el fin de apoderarse del Estado, y añade que, por tal razón, surge el tema relacionado con las disposiciones constitucionales sobre la Fuerza Pública⁴³³, que es la manifestación concreta de la seguridad nacional en la estructura constitucional...Estima que los nombramientos superiores de las Fuerzas Armadas debieran ser resorte del Comandante en Jefe respectivo, sin que por motivo alguno, pudiera pensarse en determinada forma de intervención de los órganos parlamentarios ni en la proposición ni en la ratificación de ellos.

Una vez más encontramos la propuesta de relacionar –directamente con la seguridad nacional– a las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Orden y Seguridad, en una concepción reduccionista de la noción, con lo cual se militariza un ámbito al cual deben concurrir todos los organismos de una comunidad nacional, articulados bajo el gobierno de turno y bajo la dirección del Jefe de Estado. En segundo término, se evidencia un afán de limitar constitucionalmente el acceso al poder de una ideología determinada, lo que es reflejo de estar legislando en base a la experiencia reciente y no hacia el futuro, en un gobierno con una institucionalidad fuerte. Este hecho, es una evidencia más de un Estado en un proceso de consolidación en formación.

Ahora bien, respecto de la inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las FF.AA., propuesta en la presente Comisión, se evidencia que dicha iniciativa tiene por principal objetivo ligar dicha disposición a la propia acción del futuro Consejo de Seguridad Nacional.

⁴³³ Fuerza Pública, entendida en el texto como la suma de las Fuerzas Armadas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) más las Fuerzas de Orden y Seguridad (Carabineros e Investigaciones).

El mismo señor Bertelsen⁴³⁴, en otra parte de su intervención en la presente sesión, manifiesta que:

En el nombramiento de los Comandantes en Jefe pierde sentido cualquier resguardo que se tome sobre las designaciones inferiores, porque podrían ser manejados con criterio político, peligroso en potencia para la seguridad nacional. Pienso que, por tal causa, en el nombramiento de los jefes superiores de las Fuerzas Armadas debieran limitarse las atribuciones presidenciales y establecer, quizás, una norma de selección, a fin de impedir un eventual descabezamiento de la respectiva rama de las Fuerzas Armadas. Estima lógico que si tales Comandantes en Jefe van a integrar el organismo que constitucionalmente deberá velar por la seguridad nacional y porque la acción del gobierno no descuide esta, no puedan ser removidos a su voluntad por el Presidente de la República.

De igual forma, se evidencia el afán de atribuirle al Consejo de Seguridad Nacional, la misión de cautelar el accionar del gobierno en aquellas materias que afecten a la seguridad nacional. Ello se contrapone con la autoridad que el Jefe de Estado debe tener en su calidad de principal responsable de la seguridad nacional, para dirigir los diversos organismos estatales, precisamente, en aquellas materias que afecten a la seguridad nacional. En la mayoría de las democracias modernas occidentales, este tipo de organismo ejerce un rol asesor –por cierto, con la participación de las FF.AA.– para facilitar el proceso de toma de decisiones del Jefe de Estado o Presidente. Además de lo anterior, un organismo con representación mayoritaria militar actuando en el nivel político, propio de la seguridad, y con los mismos personajes como principales responsables de la conducción estratégica de la defensa nacional, crearía un problema de nivel en el proceso de toma de decisiones gubernamental en todas aquellas materias propias de la seguridad nacional. No se debe olvidar que las Fuerzas Armadas son el instrumento de fuerza del poder nacional, el cual tiene, al menos, una dimensión diplomática, económica, cultural, tecnológica y social.

⁴³⁴ *Ibíd.* Pág. 2308.

Todas las dimensiones anteriormente citadas interactúan en el nivel de la seguridad y en el contexto del ámbito político.

Lo anteriormente expuesto, en el párrafo precedente, queda de manifiesto al revisar el Acta de la sesión número 357, en la intervención del señor Bertelsen⁴³⁵, al expresar:

El organismo (Consejo de Seguridad Nacional) en cuestión debe estar integrado, de manera predominante, por miembros de las Fuerzas Armadas, única forma a su juicio de conseguir algún grado de autonomía en el funcionamiento de aquel, para que pueda actuar eficazmente. Señala que si el nuevo organismo tuviera la composición del actual Consejo Superior de Seguridad Nacional⁴³⁶ se perdería todo sentido de una acción independiente, por ser esta última institución dominada por el Presidente de la República y sus Ministros de Estado, quedando las Fuerzas Armadas en una posición minoritaria; en cambio, si se varía ese criterio en la forma señalada es posible dar tales atribuciones al Consejo de Seguridad Nacional que, sin convertirlo en el órgano gobernante, por definición, ejerza una acción de vigilancia o cautela que pueda proyectarse en los distintos ángulos de la acción del Gobierno.

Por otra parte, el Ministro de Defensa Nacional, Raúl Benavides Escobar, en clara referencia a la cita anterior, señaló que *como consecuencia de analizar el tema con sus organismos asesores, que hay mucho en común con lo expresado por el señor Bertelsen, a pesar de no haber tenido contacto con él para discutir la materia*⁴³⁷.

⁴³⁵ *Op. cit.* Acta de la Sesión número 357. Pág. 2308.

⁴³⁶ CONSUDENA, creado por Decreto con Fuerza de Ley N° 181, de fecha 23 de marzo de 1960, para tratar principalmente las materias de seguridad de la Nación y al mantenimiento de su integridad territorial. En otras palabras, materias referidas principalmente a la Defensa Nacional, siendo sus principales integrantes los siguientes: Presidente de la República, Ministro del Interior, Ministro de Defensa Nacional, Ministro de Relaciones Exteriores, Ministro de Economía, Ministro de Hacienda, Comandante en Jefe del Ejército, Comandante en Jefe de la Armada, Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea y Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

⁴³⁷ *Op. cit.* Acta de la Sesión número 357.

Más aún, Lorca⁴³⁸ señala como fundamento de la creación del Consejo Nacional de Seguridad que:

La primera vez que se trató esta materia fue en la reunión en que los Estados Mayores Conjuntos invitaron a la Comisión, oportunidad en la que planteó la existencia de un organismo superior a toda la estructura institucional que ejerciera el Poder de Seguridad que, en definitiva, debería entregarse a las Fuerzas Armadas, pues el quiebre producido en el régimen anterior se originó en la falta de un sistema que les permitiera actuar...Por eso nació la idea de crear un organismo que, en la cúpula del Poder, pueda intervenir en los casos en que se produzcan situaciones de tal gravedad que afecten la seguridad nacional, y que no solo participe en la creación de la ley y oponga vetos, sino que también sea árbitro en los conflictos que se produzcan a alto nivel, por lo que debería estar dirigido por las Fuerzas Armadas.

A lo anterior, se suma la señora Bulnes⁴³⁹, expresando que:

Considera importante que las Fuerzas Armadas cumplan en ese Consejo con el principio de la democracia protegida, tomen parte en ciertas decisiones políticas y sean oídas en materias de orden netamente político que involucran, muchas veces, un peligro para la institucionalidad...En su opinión el Consejo de Seguridad Nacional debe estar integrado solo por elementos militares, como consecuencia de que, por sus atribuciones, debe tender a fiscalizar, cautelar la institucionalidad y participar en la toma de decisiones políticas.

Al respecto, es importante mencionar que el principio de democracia protegida se cumple no en función de contar con un organismo tutelar integrado mayoritariamente por miembros de las FF.AA., sino que por el nivel de madurez de la institucionalidad y gobernabilidad de un Estado.

⁴³⁸ *Ibíd.* Pág. 2311.

⁴³⁹ *Ibíd.* Pág. 2315.

Con lo establecido anteriormente, queda en evidencia la contraposición de responsabilidades respecto de quién es el responsable por la seguridad nacional de un país, el Jefe de Estado o un organismo militar colegiado, como el Consejo de Seguridad Nacional, en la forma en que se propone por parte de los miembros de la presente Comisión.

Con respecto a dicha idea, Guzmán⁴⁴⁰ observa que:

Respecto de la seguridad nacional, parte de la base de que ella constituye un valor que debe contribuir a preservar todos los chilenos y de que en su protección y garantía la responsabilidad última y suprema compete al Presidente de la República. A su modo de ver, es aquí donde se presenta la disyuntiva fundamental de si el órgano de seguridad debe ser solo asesor o si debe estar dotado de poder resolutivo.

Por otra parte, la señora Romo, expresa que *un poder de seguridad independiente, que constituye otro poder del Estado, es algo extremadamente peligroso, y por eso se inclina por la creación de un órgano asesor con cierta independencia, con participación de civiles y que no politice a las Fuerzas Armadas*⁴⁴¹.

Con las opiniones de Guzmán y la señora Romo se configura una idea sobre el futuro Consejo de Seguridad Nacional que se inclina a favor de un organismo asesor y no resolutivo, que no se encuentre por sobre la autoridad exclusiva del Jefe de Estado en materias de seguridad nacional, como el que proponen los señores Bertelsen, Lorca y la señora Bulnes.

Finalmente, el Ministro del Interior, Sergio Fernández⁴⁴², indica que:

Es partidario de un organismo resolutivo y no asesor, pues las continuas consultas a que se vería expuesto desgastarían su imagen ante la ciudadanía, y el Presidente de la República, por esta vía, podría comprometer el prestigio de ese organismo de seguridad. Reitera su opinión en el sentido de que dicho

⁴⁴⁰ *Ibíd.* Pág. 2313.

⁴⁴¹ *Ibíd.* Pág. 2315.

⁴⁴² *Ibíd.* Pág. 2317.

Consejo debe actuar, con carácter resolutivo, cuando estime que han sido vulneradas las bases esenciales de la institucionalidad, y que sus atribuciones deben estar consignadas en normas de amplio alcance.

El fundamento dado para no favorecer la opción de un organismo asesor no es coherente con la función que debe desarrollar un Consejo Nacional de Seguridad, el cual debe ser de asesoría al proceso de toma de decisiones en todas aquellas materias relacionadas con la seguridad nacional. Más aún, dadas las permanentes demandas en ese ámbito, el Consejo de Seguridad debe ser un órgano de asesoría permanente y no actuar solo cuando sea convocado. Solo de esta forma, se cuenta con un organismo técnico del más alto nivel, para servir al Jefe de Estado en la conducción del gobierno, para el logro de los objetivos nacionales, relacionados con la seguridad.

Sesión N°379. 1978

En la sesión número 379, celebrada el miércoles 31 de mayo de 1978, la Comisión se reunió para iniciar la discusión, entre los temas, del Capítulo referente a la Fuerza Pública⁴⁴³.

En la presente sesión se pone en discusión el tema del Poder de Seguridad, iniciándose con la propuesta de Guzmán⁴⁴⁴ de incluir en la Carta Fundamental la función de seguridad nacional como:

Una función que compete a todos los habitantes de la República y cuya responsabilidad superior corresponde al Presidente de la República, pero que debe tomarse en cuenta que los institutos armados son un elemento esencial de la misma, aunque no único. Hace presente la conveniencia de un precepto que encabece un capítulo sobre la fuerza pública

⁴⁴³ Asistieron a esta sesión, bajo la presidencia de don Enrique Ortúzar Escobar, las siguientes personas integrantes de la Comisión: Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz y Gustavo Lorca Rojas. Actuó como Prosecretario, Rafael Larraín Cruz.

⁴⁴⁴ Acta de la Sesión número 379. Pág. 2726.

o que se incluya en el Capítulo I, sobre las bases de la institucionalidad.

Para lo anterior, se consideraron las siguientes propuestas: La de Silva Bascuñan⁴⁴⁵, que expresa lo siguiente:

La Fuerza Pública se establece para dar eficacia al derecho y se somete a él, sirve en la conservación del orden interior y el resguardo de la seguridad exterior de la República, y garantiza el pleno y libre ejercicio de las atribuciones que competen a los órganos del Estado y el cumplimiento de sus resoluciones.

Por otra parte, la propuesta de Diez⁴⁴⁶ establecía:

Las Fuerzas Armadas se establecen para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional, dan eficacia al derecho y garantizan el orden institucional de la República.

Finalmente, la de Guzmán⁴⁴⁷ especificaba que:

Las Fuerzas Armadas se establecen para garantizar la defensa de la patria y la seguridad nacional y para dar eficacia al derecho, se someten en su estructura y acción al ordenamiento jurídico y ejercen las atribuciones que les encomienda la ley.

Conviene hacer presente que, los conceptos de Fuerza Pública y Fuerzas Armadas, no son sinónimos. La Fuerza Pública considera a las Fuerzas Armadas más las Fuerzas de Orden y Seguridad, representadas por Carabineros e Investigaciones. En cambio, Fuerzas Armadas, son solo las instituciones representadas por el Ejército, la Armada y Fuerza Aérea.

De las tres definiciones anteriormente, señaladas solo la de Diez considera que las FF.AA. garantizan el orden institucional de la República. Dicha misión se escapa del rol profesional que toda sociedad democrática, en un avanzado proceso de consolidación

⁴⁴⁵ *Ibíd.* Pág. 2727.

⁴⁴⁶ *Ibíd.* Pág. 2727.

⁴⁴⁷ *Ibíd.* Pág. 2727.

del Estado, le otorgaría a sus FF.AA. Es la comunidad nacional, a través de la institucionalidad existente, la que garantiza el orden institucional de la República y no las FF.AA. junto a las Fuerzas de Orden y Seguridad, en forma exclusiva. De igual forma, interesa dejar constancia que en la indicación de Diez respecto de que las FF.AA. son esenciales para la seguridad nacional, a juicio de Guzmán, habría sido tomado *de la Constitución brasilera, que usa una expresión amplia y cautelosa, cual es, que las Fuerzas Armadas son esenciales para la seguridad nacional, sin entrar en mayores precisiones*⁴⁴⁸.

Ello se interpreta como un afán de incluir el concepto de seguridad nacional, pero sin definir su noción y alcances. Se suma a las proposiciones de las misiones para las Fuerzas Armadas, lo referido a la designación de sus Comandantes en Jefes y Alto Mando. Al respecto Guzmán⁴⁴⁹ expresa que:

Considera fundamental consagrar que los Comandantes en Jefe de cada una de las ramas y el Director General de Carabineros sean designados por el Presidente de la República de entre los Generales y Almirantes que determine la ley, dejando al legislador, o a una ley constitucional, o al estatuto constitucional correspondiente la precisión misma del procedimiento con el fin de evitar que el Presidente de la República llegue a descabezar las distintas ramas de la defensa nacional...Propicia que una vez designado el Comandante en Jefe, el Presidente de la República no pueda removerlo, salvo el procedimiento de acusación constitucional...Cree necesario mantener el criterio impuesto en cuanto a eliminar toda influencia política en los ascensos y no requerir, por ende, el acuerdo del Senado, dejando aquellos en manos del Comandante en Jefe respectivo y del Director General de Carabineros, según los reglamentos internos.

De la lectura de la presente Acta, se desprende la idea de que estas medidas serían la base sobre la cual se estructurará el Poder de

⁴⁴⁸ *Ibíd.* Pág. 2727.

⁴⁴⁹ *Ibíd.* Pág. 2728.

Seguridad, citado en las Actas de la Comisión. Ello se ve reflejado en la intervención de Guzmán⁴⁵⁰, al expresar que:

De consagrarse un sistema (de seguridad) como el indicado, las normas, por apuntar a aspectos vitales de la institucionalidad, deben tener rango constitucional y ser breves y escuetas... Las señaladas son las normas fundamentales de un estatuto de la fuerza pública en Chile, donde quedaría configurada la base de un poder de seguridad, cuyo complemento sería la creación de un órgano a nivel constitucional que él denominaría simplemente «Consejo de Seguridad Nacional», el que solo podría tener fuerza y eficacia si se recogieran las disposiciones mencionadas.

De esta forma, se evidencia que las normas referidas a la Fuerza Pública tenían como principal objetivo constituir la base de un poder de seguridad, para complementarlo con la creación de un Consejo de Seguridad Nacional con características resolutivas, pero de convocación no permanente.

Así, se cuenta con un organismo para enfrentar las crisis políticas institucionales cuando estas alcancen niveles extremos, pero no se cuenta con un organismo de asesoría técnico especializado, de funcionamiento permanente, que pueda asesorar y optimizar el proceso de toma de decisiones del Jefe de Estado.

En lo referido a la constitución del Consejo de Seguridad Nacional, encontramos los siguientes alcances. Guzmán⁴⁵¹ expresa que:

El Consejo de Seguridad Nacional debería estar presidido por el ministro que tenga a su cargo el área de la Defensa Nacional... Estar integrado también por los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, y por el Director General de Carabineros, y tal vez por el Jefe de Estado Mayor de la Defensa Nacional; y que además tendrían que formar parte de él los Presidentes del Senado y de la Corte Suprema. Y con carácter dubitativo, sugiere estudiar la

⁴⁵⁰ *Ibíd.* Pág. 2729.

⁴⁵¹ *Ibíd.* Pág. 2729.

posibilidad de incluir al Contralor General de la República... Puntualiza que, entonces, existiría una mayoría castrense dentro del Consejo de Seguridad Nacional, pero también habría cuatro personas no necesariamente castrenses –y algunas de ellas en ningún caso castrenses– que sería el Ministro de Defensa, los Presidentes del Senado y de la Corte Suprema y el Contralor, cuya inclusión apunta a señalar en forma clara que la seguridad nacional no es responsabilidad exclusiva de las Fuerzas Armadas y que, si todos los chilenos tienen el deber de contribuir a preservarla, es indispensable que, sin excepción, los órganos fundamentales de la institucionalidad se comprometan a ello.

Con respecto a las facultades que el Consejo de Seguridad Nacional tendría, Guzmán⁴⁵² las visualiza en tres frentes:

La primera, consistiría en aprobar la formulación de un objetivo nacional, cada cierto tiempo, a proposición del Jefe de Estado. Manifiesta sus dudas acerca de si tal objetivo debería contar con la anuencia de algún órgano político, como el Senado, pero estima indispensable que el país lo formule en un plazo que podría ser cada diez años...En segundo lugar, considera indispensable consagrar una facultad genérica que permita al Consejo, por propia iniciativa, representar al Presidente de la República, con carácter jurídicamente consultivo, pero con un sentido práctico y digno de ser considerado, sus puntos de vista frente a cualquier materia en que viera amagada la seguridad nacional, como una ley, una reforma constitucional, una medida administrativa, la suscripción de un tratado...Finalmente, opina que el Consejo debiera contar con las atribuciones que específicamente le encomiende el constituyente, como prestar su conformidad en la declaración de ciertos estados de emergencia y otras materias que podrían consagrarse...El buen funcionamiento de la facultad citada, en segundo lugar, requiere que el Consejo pueda ser citado a iniciativa de cualesquiera de sus miembros o, a lo menos, por petición de dos de ellos, pues si se reservara al Primer Mandatario, o al Ministro de Defensa que presidiera el Consejo, la

⁴⁵² *Ibíd.* Pág. 2730.

facultad de citarlo, se destruiría por su base el carácter de la iniciativa que se pretende consagrar y quedaría subordinado, en la práctica, a la voluntad presidencial.

Con las facultades antes mencionadas, se estructura un organismo político de seguridad destinado a abordar aspectos relevantes de su ámbito, en forma no permanente. De igual forma, se hace presente por el propio Guzmán, en sesiones anteriores, que el Presidente de la República es el responsable superior de la seguridad nacional. Sin embargo, el principal y más alto organismo de seguridad nacional que se propone, a su juicio, no puede ser citado bajo la potestad del Jefe de Estado.

Dicha observación, es recogida por Carmona quien plantea que *no concuerda, por lo menos a primera vista, con la idea del señor Guzmán en cuanto a que el Presidente de la República no vaya a tener la presidencia del Consejo de Seguridad Nacional... Añade que, de igual manera al no ser presidido por el Presidente de la República, el Consejo de Seguridad Nacional verá disminuida su importancia*⁴⁵³.

En la presente sesión, surge de parte de Bertelsen⁴⁵⁴, la proposición de una noción de seguridad nacional más acotada a las discutidas anteriormente, al señalar que:

Siempre ha mirado la seguridad nacional con distintas proyecciones, ya que, a su juicio es una doctrina sobre un tema que llama la atención hacia aquellas condiciones que permiten la subsistencia del Estado y la presencia de una capacidad de acción que no se vea disminuida por diversas circunstancias que puedan venir del exterior o del interior, desde los planos económicos, educacional, sindical, etcétera. Por eso, prefiere no darle relevancia preponderante, dentro de este tema amplio y general de la seguridad nacional, a la preservación de la institucionalidad, factor que sin duda es uno de los más importantes porque es esencial para la seguridad nacional preservar las instituciones, por cuanto un país con

⁴⁵³ *Ibíd.* Pág. 2732.

⁴⁵⁴ *Ibíd.* Pág. 2735.

instituciones en crisis queda en situación de peligro, lo que hay que tratar de evitar. Cree que en la política permanente y normal del país, aunque no haya crisis institucional, no debe descuidarse la seguridad nacional...Por esa razón, plantea la posibilidad de reflejar en la composición del Consejo y en su funcionamiento esta perspectiva más amplia que, a su modo de ver, tiene la seguridad nacional.

La afirmación anterior, es de extrema importancia para la hipótesis central de la presente investigación. Ella está relacionada con la variable «estado del proceso de consolidación de un país» y su relación con la noción de seguridad nacional que asimila. En otras palabras, mientras más incipiente es su proceso de consolidación, con una débil institucionalidad, mayor es la tendencia a centrar la principal preocupación de la seguridad nacional en la solución de las crisis políticas institucionales. Contrariamente, mientras mayor es el estado de desarrollo del proceso de consolidación de un país, la seguridad nacional se centra en aquellos aspectos que mantengan al Estado libre de amenazas para lograr los objetivos nacionales que permitan un mayor desarrollo que, a su vez, posibilite alcanzar el bien común de toda la comunidad nacional.

De allí entonces, que en este escenario las preocupaciones de la seguridad nacional se centran en aspectos económicos, culturales y sociales, no estando centrados en la supervivencia del Estado, ni en el afán de establecer un sistema de democrático con organismos de control. En otras palabras, la noción de seguridad nacional trasciende y es más amplia que la sola preocupación por el orden institucional.

En la parte final de la presente sesión, interviene Guzmán⁴⁵⁵, expresando que:

Piensa que las Fuerzas Armadas dejarán de ser entidades circunscritas al mero campo de la defensa nacional, y que, como factores esenciales para la seguridad, han de preocuparse de todo lo que dice relación al desarrollo nacional en su sentido más amplio.

⁴⁵⁵ *Ibíd.* Pág. 2737.

Aunque se concuerde, en lo general, con la proposición anteriormente citada, conviene precisar que el núcleo central de la actividad de las FF.AA. es, ante todo, el ámbito de la defensa nacional, para lo cual deben estar convenientemente equipadas y entrenadas. En forma secundaria y dadas sus capacidades materiales y humanas, por ser una institución fundamental de la República, pueden colaborar no tan solo con el desarrollo nacional, sino que también con la cooperación internacional.

Asimismo, es importante reiterar una de las tesis centrales de la presente investigación, en el sentido que a menor grado de desarrollo del proceso de consolidación del Estado, mayor es la tendencia de las FF.AA. a colaborar y participar en labores relacionadas con el desarrollo nacional.

Sesión N°383. 1978

En la sesión número 383, celebrada el martes 13 de junio de 1978, la Comisión se reunió para estudiar lo relativo a las normas constitucionales referentes a la fuerza pública y al Consejo Nacional de Seguridad⁴⁵⁶.

La sesión comienza con una exposición del Presidente de la Comisión, señor Ortúzar, quien expone algunos puntos sobre los cuales habría cierta coincidencia y que se relacionan con que⁴⁵⁷:

- Es fundamental que la fuerza pública conserve su carácter independiente, el que debe expresarse en todo lo que diga relación a la remoción, ascensos, nombramientos y permanencia en el cargo, especialmente de los Comandantes en Jefe de las distintas ramas de la Defensa Nacional.
- La fuerza pública debería seguir siendo esencialmente profesional, jerarquizada y obediente, pero a la institucionalidad toda⁴⁵⁸.

⁴⁵⁶ Asistieron a esta sesión, bajo la presidencia de don Enrique Ortúzar Escobar, las siguientes personas integrantes de la Comisión: Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz y señoras Luz Bulnes Aldunate y Alicia Romo Román. Actuó como Prosecretario, Rafael Larraín Cruz.

⁴⁵⁷ Acta de la Sesión número 383. Págs. 2796 y 2797.

⁴⁵⁸ Con dicha indicación se intentó reflejar que la obediencia más que al Presidente de la República es a la institucionalidad, en atención a lo ocurrido previamente

- Los órganos políticos no deben intervenir en los ascensos a los grados superiores, aunque no hubo acuerdo en la facultad presidencial, para llamar a retiro a oficiales de las FF.AA.
- Se sugiere que la composición y la definición de las misiones del Consejo de Seguridad sea resuelto por los Comandantes en Jefe de las FF.AA., con el Director General de Carabineros, el Ministro de Defensa Nacional, el Presidente de la Corte Suprema, el Presidente del Senado y el Contralor General de la República, y sería presidido, si concurriera a él, por el Presidente de la República. A continuación, aclara que sin perjuicio de la función permanente de velar por la seguridad nacional, el Consejo tenga facultad para representar ante cualquier autoridad los hechos o actos que estimare contrario a los intereses superiores de la seguridad nacional.
- Cree que estas son las bases sobre las cuales se pueden elaborar los acuerdos relacionados con la Fuerza Pública y el Consejo de Seguridad Nacional.
- Finalmente, da lectura a las siguientes indicaciones⁴⁵⁹:
 - La de Alejandro Silva Bascuñán, cuyo tenor es *la Fuerza Pública se establece para dar eficacia al derecho y se somete a él, sirve en la conservación del orden interior y resguardo de la seguridad exterior de la República, y garantiza el pleno y libre ejercicio de las atribuciones que competen a los órganos del Estado y el cumplimiento de sus resoluciones.*
 - La de Diez indica que *las Fuerzas Armadas se establecen para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional⁴⁶⁰, dan eficacia al derecho y garantizan el orden institucional de la República.*
 - La de Guzmán expresa que *la fuerza pública se establece para garantizar la defensa de la patria y la seguridad nacional y para dar eficacia al derecho. Se someten en su estructura y*

antes del 11 de septiembre de 1973.

⁴⁵⁹ *Op. cit.* Acta de la Sesión número 383.

⁴⁶⁰ De acuerdo con lo indicado en la sesión número 383, la misión de las FF. AA. de ser «esenciales para la seguridad nacional», como propone el señor Diez, de acuerdo con el señor Guzmán, estaba establecido en la Constitución brasileña. Sesión número 383. Pág. 2800.

acción al ordenamiento jurídico y ejercen las atribuciones que les encomienda la ley.

- De todas las indicaciones anteriormente citadas se estimó más adecuada la de Diez, porque además de considerar las otras proposiciones agrega la idea de garantizar el orden institucional de la República.

Al respecto habría que señalar que, coincidiendo con lo expresado por el señor Diez, respecto de que la misión fundamental de las Fuerzas Armadas son la defensa de la patria, establecer que ellas principalmente, además, garantizan el orden institucional de la República, es colocarlas por sobre una misión que es de responsabilidad de toda la comunidad nacional y de sus principales instituciones, dentro de las cuales –por cierto– están y deben estar las Fuerzas Armadas, pero no en una función tutelar o primordial.

Lo anterior, es confirmado, en la misma sesión por Guzmán, al señalar que:

Está de acuerdo con la indicación del señor Diez, con la sola enmienda de reemplazar la expresión «y garantizan el orden institucional de la República» por «y son garantía última del orden institucional de la República», por estimar que ellas no pueden ser consideradas garantes constantes y permanentes del orden institucional. Opina que ello equivaldría a encomendarles una tarea que no estarían en condiciones de cumplir, y que, si intentaran hacerlo, se las comprometería en la vida política contingente... Por cuanto el orden institucional de la República lo garantizan todas las instituciones consignadas en la Constitución: el Presidente de la República, el Congreso Nacional, el Tribunal Constitucional, los Tribunales de Justicia, el Tribunal Electoral y otras instituciones⁴⁶¹.

El mismo Guzmán expresa que *el Poder de Seguridad se consagra en esa frase –garantizan el orden institucional–, de modo*

⁴⁶¹ Acta de la Sesión número 383. Pág. 2800.

que la redacción tiene una trascendencia fundamental⁴⁶². A dicha afirmación, Bertelsen⁴⁶³ agrega que:

Advierte que el poder de seguridad no es solo eso, y que se está llegando, lo que le parece peligroso, a que ese poder es preponderantemente de resguardo del orden institucional, en circunstancias de que esa es una de sus facetas, a su juicio, no la más importante ni permanente. En su opinión, si se parte del concepto de que seguridad nacional es la preocupación porque se den en el Estado condiciones tales que garanticen su subsistencia y su capacidad de actuar, también deben considerarse que hay otros aspectos, como los relativos a su territorio y a las actividades de la población, que pueden comprometer en forma grave la seguridad del país.

Esta aprehensión de Bertelsen es relevante, para la comprensión de una noción del término de seguridad nacional, en una concepción más amplia y menos restrictiva que la que se discutía en esta Comisión Constitucional, principalmente, asociada a resguardar el orden institucional.

Consecuentemente y provisionalmente se aprueba el siguiente texto:

La Fuerza Pública existe para la defensa de la patria, es esencial para la seguridad nacional, da eficacia al Derecho y garantiza el orden institucional de la República. Estimándose que por de pronto la Fuerza Pública está constituida única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Carabineros⁴⁶⁴.

Al respecto se acuerda, en la presente sesión, transcribir lo anteriormente expuesto al Ministerio de la Defensa Nacional, señalando las dudas respecto de la denominación y alcances de la Fuerza Pública.

Finalmente, se hace presente, por parte de Guzmán, que la obediencia de las FF.AA. es al ordenamiento constitucional más que a la

⁴⁶² *Ibíd.* Pág. 2804.

⁴⁶³ *Ibíd.*

⁴⁶⁴ *Ibíd.* Pág. 2806.

autoridad del Presidente de la República. Ello debería quedar reflejado en el respectivo texto constitucional. Lo anterior, se confirma en lo expresado por Guzmán⁴⁶⁵, cuando aclara que:

Se pretende configurar un sistema en el cual no hay obediencia específica de las Fuerzas Armadas al Presidente de la República, en el ejercicio de su papel propio, sino que ella es el fruto de su acatamiento a la ordenación constitucional, tal como deben obediencia a los acuerdos del Congreso, al legislador, cuando concurren todos los órganos colegisladores, de acuerdo con la Constitución, y como deben también obediencia a las sentencias del Poder Judicial. Observa que la única excepción a este punto se produce cuando el Jefe de Estado se convierte en Generalísimo, asumiendo el mando directo sobre las Fuerzas Armadas y las de Orden...Es preciso clarificar muy bien que la obediencia es respecto de los legítimos mandos.

Lo anterior, sería asumir que, en tiempo de paz el Presidente de la República tiene una potestad respecto de las Fuerzas Armadas y, en tiempos de guerra o conflicto, otra. Más aún, la obediencia al orden constitucional asume la función de obedecer precisamente a las autoridades que son responsables de dicho orden, en donde el Presidente de la República es una de las principales autoridades, recibiendo desde la comunidad nacional la potestad para ejercer la defensa de la soberanía nacional, en tiempo de paz y de guerra, principalmente, a través del empleo de la fuerza militar. Más aún, la característica principal de las FF.AA. al ser disciplinadas supone una obediencia implícita y funcional a sus legítimos mandos.

Al finalizar la sesión, se acuerda agregar el tema de la obediencia de las Fuerzas Armadas en la consulta al Ministerio de Defensa Nacional.

De lo anteriormente expuesto se desprende en forma principal que tanto las misiones concebidas para las FF.AA., relacionadas con ser la garantía del orden constitucional, como la constitución propuesta para un futuro Consejo de Seguridad Nacional, en el contexto de una noción restringida de la seguridad nacional, configuraron que

⁴⁶⁵ *Ibíd.* Págs. 2811 y 2812.

se estableciera un rol de las FF.AA. más allá de su rol profesional, en un Estado con un proceso de consolidación de su estado maduro. En otras palabras, se estructuraba un tramado de disposiciones y organismos para tratar de evitar el quiebre institucional ocurrido el 11 de septiembre de 1973, con énfasis en una función tutelar de las FF.AA., más que tratar de pensar en la estructuración de un sistema de seguridad nacional para los desafíos futuros. Ello, en alguna medida, sería la causa de sus principales modificaciones a futuro.

Sesión N°392. 1978

En la sesión número 392, celebrada el jueves 29 de junio de 1978, la Comisión se reunió para estudiar lo relativo al estudio de la preceptiva constitucional relativa a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad⁴⁶⁶.

Ortúzar, en esta sesión, da cuenta de su entrevista con el entonces Presidente de la República, Augusto Pinochet Ugarte, reunión en la que se abordaron materias específicas relacionadas con las FF.AA. y Fuerzas de Orden y Seguridad respecto de las cuales era necesario conocer su opinión. Consecuentemente, informó su parecer en los siguientes temas⁴⁶⁷:

- Plena coincidencia con el Jefe de Estado en cuanto a que la principal garantía para la estabilidad institucional reside en mantener y fortalecer la independencia de las Fuerzas Armadas frente a influencias políticas de cualquier naturaleza.
- Respecto de la sugerencia formulada en la Comisión, para que los Comandantes en Jefe fueran designados por el Presidente de la República de entre la oficialidad superior de más alta graduación de la Defensa Nacional, el Presidente dio su conformidad señalando que el nombramiento debiera recaer en los Generales de División y en sus equivalentes en las otras ramas de las FF.AA.

⁴⁶⁶ Asistieron a esta sesión, bajo la presidencia de don Enrique Ortúzar Escobar, las siguientes personas integrantes de la Comisión: Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz y Gustavo Lorca Rojas. Actuó como Prosecretario, Rafael Larraín Cruz.

⁴⁶⁷ Acta de la Sesión número 392. Pág.s 2984 y 2985.

Acuerdo con el período de cuatro años para el mando de los Comandantes en Jefe de las FF.AA. en su condición de inamovibles, salvo a través del juicio político que pudiera afectar a cualquier general o almirante por haber comprometido gravemente el honor y la seguridad de la Nación.

- Se llegó a la conclusión de que había que distinguir entre las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército, la Marina y la Aviación, y las Fuerzas de Orden y Seguridad, integradas por Carabineros y la Policía de Investigaciones.
- Coincidencia en que la misión de las Fuerzas Armadas sería defender la soberanía, dar eficacia al Derecho, preservar la seguridad nacional y ser la última garantía, por así decir, del orden institucional.
- Respecto de las características de las FF.AA. y de las Fuerzas de Orden y Seguridad, señaló que el Presidente estuvo de acuerdo en que se mantuvieran las actuales, es decir, disciplinadas, profesionales, jerarquizadas, obedientes –en el sentido en que la Comisión entiende la obediencia- a sus mandos y al orden jurídico institucional.
- Acuerdo con la composición del Consejo de Seguridad Nacional, estimando que debiera estar integrado –mayoritariamente– por miembros de la Defensa Nacional.

A continuación, Guzmán⁴⁶⁸, en virtud de lo expresado anteriormente, sugiere que las misiones para las FF.AA. y Fuerzas de Orden y Seguridad sean consideradas en la carta fundamental, de acuerdo a lo siguiente:

Las Fuerzas Armadas, integradas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, existen para la defensa de la Patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República y que la disposición siguiente señale que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, integradas por Carabineros de Chile e Investigaciones, existen para asegurar el orden público y dar eficacia al derecho y a la seguridad de las personas.

⁴⁶⁸ *Ibíd.* Pág. 2988.

Ante la duda de quiénes configuraban la Fuerza Pública, Guzmán se muestra partidario de referir el concepto exclusivamente a las Fuerzas de Orden y Seguridad⁴⁶⁹. Con lo anterior, habría que distinguir de aquí en adelante a las FF.AA., integradas por el Ejército, a Armada y la Fuerza Aérea, de la Fuerza Pública integrada por Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones. A lo anterior, se agrega una petición hecha por la señorita Ministro de Justicia de la época, en la cual sugiere incluir a Gendarmería como una de las fuerzas integrantes de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública⁴⁷⁰. Lo anterior, al ser inicialmente aceptado por los miembros de la presente comisión, se entiende como una manifestación más de la intención de estructurar un sistema de seguridad militarizado en torno a las instituciones anteriormente indicadas.

Larraín, prosecretario, manifiesta que la norma diría que *las Fuerzas pertenecientes a la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y por las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública*⁴⁷¹.

La mención anterior configura un contrasentido, ya que las fuerzas de la Defensa Nacional solo deben ser las encargadas de la defensa de la soberanía o defensa de la Patria en un caso bélico. En consecuencia, no correspondería desde un punto de vista teórico considerar a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, las cuales se ubican en el ámbito de la seguridad pública y no en el de la Defensa Nacional. Ambas fuerzas, vale decir las FF.AA. y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, son parte integrante del ámbito de la seguridad en su concepción más amplia, desde la perspectiva de sus propias misiones y capacidades.

Sesión N°395. 1978

En la sesión número 395, celebrada el miércoles 5 de julio de 1978, la Comisión se reunió para continuar estudiando lo relativo al

⁴⁶⁹ *Ibíd.* Pág. 2988.

⁴⁷⁰ El señor Ortúzar da cuenta de la presente petición durante la sesión número 392, materializada por la señorita Ministro de Justicia de la época.

⁴⁷¹ *Ibíd.* Pág. 2988.

estudio de la preceptiva constitucional referida a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad⁴⁷².

La sesión comenzó con una reseña de los acuerdos, de parte de Ortúzar, ciñéndose a lo siguiente⁴⁷³:

- Las fuerzas pertenecientes a la Defensa Nacional están constituidas, única y exclusivamente, por las Fuerzas Armadas y por las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.
- Las Fuerzas Armadas, integradas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, existen para la defensa de la Patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República.
- Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, integradas por Carabineros de Chile e Investigaciones –quedando pendiente la inclusión del Cuerpo de Gendarmería- constituyen la Fuerza Pública y existen para dar eficacia al Derecho, garantizar el orden público interno y la seguridad de las personas.
- Las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile –quedó pendiente la inclusión del Cuerpo de Investigaciones y Gendarmería- son instituciones esencialmente profesionales, jerarquizadas, disciplinadas y obedientes a sus mandos.
- Los cuerpos armados referidos son instituciones no deliberantes, salvo en las materias relativas a sus funciones específicas, y de acuerdo con sus reglamentos internos se someten en su estructura y acción al ordenamiento jurídico y ejercen las actuaciones que les encomienden la Constitución y la ley.
- Solo en virtud de una ley podrá fijarse la organización y dotación de las instituciones de la Defensa Nacional.
- La incorporación de estas dotaciones a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública solo podrá hacerse a través de sus propias escuelas institucionales espe-

⁴⁷² Asistieron a esta sesión, bajo la presidencia de don Enrique Ortúzar Escobar, las siguientes personas integrantes de la Comisión: Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas y la señora Luz Bulnes Aldunate. Actuó como Prosecretario, Rafael Larraín Cruz.

⁴⁷³ Acta de la Sesión número 395. Páginas 3040 y 3041.

cializadas, salvo la del personal que deba cumplir funciones exclusivamente civiles.

- Menciona que la proposición del señor Carmona, para reemplazar el número 13 del artículo 72 de la Constitución de 1925, está redactada en los siguientes términos: «Atribuciones del Presidente de la República. Organizar las Fuerzas Armadas de acuerdo con la ley orgánica respectiva, y distribuirlas a proposición de los comandos en jefe institucionales». Recuerda que la disposición anterior establecía que podía distribuirlas según lo estimara conveniente, facultad que era, a su juicio, demasiado discrecional y peligrosa.

En lo referido al fenómeno del terrorismo, en esta sesión hubo principio de acuerdo para que los delitos afectos a esta amenaza sean juzgados por los Tribunales Militares.

Ortúzar⁴⁷⁴, hace presente que:

Cree que los Tribunales Militares, al juzgar tales delitos, deben actuar conforme a procedimientos de tiempo de guerra, ya que el terrorismo es una forma de guerra...Agrega que existe acuerdo en la comisión para que aquellos delitos que la ley califique de terrorismo sean conocidos por los Tribunales Militares en tiempo de guerra, y por lo tanto no estarán sujetos a la jurisdicción de la Corte Suprema.

Esta situación representa una evidencia adicional de una falta de comprensión de la naturaleza de dicha amenaza. El terrorismo es una amenaza de naturaleza política y no militar, que afecta al ámbito de la seguridad y no de la defensa, y en ningún caso constituye una forma de guerra⁴⁷⁵. Más aún, sería una manifestación de debilidad

⁴⁷⁴ *Ibíd.* Págs. 3046 y 3049.

⁴⁷⁵ La guerra como fenómeno cultural, político, sociológico y jurídico se encuentra claramente definida como el enfrentamiento violento entre dos entidades políticamente organizadas (Estados), las fuerzas que participan obedecen a las leyes y costumbres de la guerra, usan uniformes y distintivos que acreditan la pertenencia a dichas entidades políticas o Estados y se encuentran, como combatientes, afectos a las Convenciones Internacionales, como la de Ginebra. Más aún, el terrorismo no se puede derrotar a través de victorias militares como sí ocurre en el fenómeno de la guerra. Estimar que dicha amenaza es un tipo de guerra es contravenir la

institucional que ellos no fueran de competencia de la Corte Suprema y traspasados dichos ilícitos a la Justicia Militar. Se aprecia una tendencia, en los países con procesos incipientes de desarrollo de su proceso de consolidación, el traspasar dichos delitos al ámbito de los Tribunales Militares⁴⁷⁶.

A dicha proposición se suma Guzmán, al afirmar que *debe precisarse que los referidos delitos deberán ser conocidos siempre por tribunales militares*⁴⁷⁷.

En lo referido al mando de las FF.AA. se acordó otorgar al Presidente de la República la jefatura superior de las Fuerzas Armadas con acuerdo del Consejo Superior de Seguridad⁴⁷⁸, en caso de guerra. En la mayoría de las democracias consolidadas el Presidente de la República ejerce dicha potestad, lo nuevo en este caso es el acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, que en este caso específico goza de una composición mayoritariamente militar.

Sesión N°396. 1978

En la sesión número 396, celebrada el jueves 6 de julio de 1978, la Comisión se reunió para continuar estudiando lo relativo al estudio de la preceptiva constitucional relativa a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad⁴⁷⁹.

En esta reunión se abordaron los siguientes temas:

- Nomenclatura de los Comandantes en Jefes de las FF.AA. y Director General de Carabineros de entre los oficiales más

naturaleza del fenómeno de la guerra. Además, no se explicita cuáles conductas serán tipificadas como terroristas en el contexto de que, aún a la fecha, no existe una definición consensuada de dicho fenómeno en la comunidad internacional.

⁴⁷⁶ En el caso del Perú, en la década de los 80 y 90 a fines del siglo pasado, se hizo intensivo el uso de esta modalidad, en la lucha contra Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru.

⁴⁷⁷ *Op. cit.* Acta de la Sesión número 395. Pág. 3052.

⁴⁷⁸ Se hace referencia al Consejo de Seguridad Nacional, previsto crear en la constitución de 1980 y no al existente Consejo Superior de Seguridad Nacional (CONSUSENA).

⁴⁷⁹ Asistieron a esta sesión, bajo la presidencia de don Enrique Ortúzar Escobar, las siguientes personas integrantes de la Comisión: Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas y la señora Luz Bulnes Aldunate. Actuó como Prosecretario, Rafael Larraín Cruz.

antiguos de cada institución. Para lo anterior el señor Guzmán sugirió la presente redacción: *Los ascensos y retiros de los oficiales de las Fuerzas Armadas y Carabineros se efectuarán por decreto supremo, a proposición del Comandante en Jefe y del Director General respectivo, en conformidad a la ley y a los reglamentos internos de cada institución*⁴⁸⁰.

- Constitución del Consejo de Seguridad Nacional. El señor Guzmán aclara que *la composición mixta que se crea da una mayoría a los elementos militares de cinco frente a cuatro de los civiles, incluso en el caso de que el Presidente de la República sea de estos últimos, porque dentro de la doctrina de la seguridad nacional de Chile, existe el consenso de que esta debe comprometer no solo a las Fuerzas Armadas, sino a todos los chilenos y, en especial, a todas las autoridades que la institucionalidad consagre. Añade que las Fuerzas Armadas chilenas rechazan categóricamente la idea de restringir el concepto de seguridad nacional a un problema meramente castrense y que en la Academia Superior de Seguridad Nacional se insiste permanentemente en tal concepto, precisándose que el responsable superior de la seguridad nacional es el Presidente de la República*⁴⁸¹.
- En la fundamentación de Guzmán se aprecia un contrasentido. Si la responsabilidad de la seguridad nacional es de todos los chilenos y ella se ubica en el ámbito político por esencia, cabe preguntarse cómo se justifica que la composición de dicho Consejo sea mayoritariamente militar. Al respecto, convendría conocer la noción de seguridad que tanto las FF.AA. como la sociedad nacional tienen de ella, para poder expresar que en esencia el concepto aborda materias más allá del ámbito castrense, el cual se encuadra en el contexto de la defensa nacional para enfrentar, principalmente, amenazas de naturaleza militar que afecten los intereses nacionales. En tanto la seguridad nacional comprende amenazas de naturaleza no militar, como el terrorismo, narcotráfico, organizaciones criminales, etcétera,

⁴⁸⁰ Acta de la Sesión número 396. Pág. 3075.

⁴⁸¹ *Ibíd.* Pág. 3080.

y además comprende amenazas de naturaleza militar, en donde el ámbito de la defensa nacional junto a la diplomacia se convierte en el principal instrumento para lograr los objetivos nacionales.

Finalmente, se abordaron las misiones principales del Consejo de Seguridad Nacional, las cuales se refieren a los siguientes aspectos:

- Asesorar al Presidente de la República en cualquier materia vinculada a la seguridad nacional.
- Representar a cualquier autoridad establecida por la Constitución, cualquier hecho, acto o materia que considere que compromete la seguridad nacional.

De lo anterior se puede señalar que, ante la indefinición de la noción de seguridad nacional por la presente comisión, se estima que en la práctica existirán problemas para delimitar qué aspectos son del ámbito de la seguridad nacional.

De igual forma sí existe consenso en que el principal responsable por la seguridad nacional es el Presidente de la República, porque se le otorga al Consejo de Seguridad Nacional la misión de representar a cualquier autoridad establecida en la constitución cualquier acto o materia que afecte la seguridad nacional. Al hacerlo, se coloca al Consejo en una posición superior, no existiendo la necesidad si es el propio Presidente su principal responsable.

A modo de resumen, se estableció un poder de seguridad con una concepción de seguridad que, sin explicitarse conceptualmente, tenía tres vertientes principales: la defensa de la soberanía e integridad territorial; el orden interno y los aspectos referidos a la seguridad pública y el resguardo, por parte de las Fuerzas Armadas, como garantes de la institucionalidad, en el contexto de un modelo de democracia definido como protegida, autoritaria, de auténtica participación social, integradora y tecnificada.

4.1.3. Constitución Política de 1980 y sus modificaciones posteriores

Para efectuar el presente análisis se usará el último texto vigente, con las modificaciones incluidas del 17 de septiembre de 2005, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República. En la presente tesis, solo nos referiremos al texto original cuando existan materias que se relacionen directamente con el tema en estudio.

En relación con la seguridad nacional, dicho texto⁴⁸² establece en su capítulo I. «Bases de la institucionalidad», que:

El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común... Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional.

Tempranamente, en dicho texto se establece como finalidad suprema del Estado promover el bien común, siendo la seguridad un medio para lograrlo. En dicho contexto es la persona humana objeto de ese bien común y de la seguridad nacional a través de la acción del Estado.

En su capítulo III. «De los Derechos y Deberes Constitucionales», el texto señala que *la Constitución asegura a todas las personas... El derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona... El derecho a la seguridad individual*⁴⁸³. Con ello, se reafirma que la seguridad de los individuos representa una dimensión de la seguridad básica para la obtención del bien común.

En el mismo capítulo, se plantean algunas limitaciones a la libertad de enseñanza, al expresar que esta *no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional*⁴⁸⁴. Lo mismo ocurre respecto de las asociaciones o actividades económicas contrarias a la seguridad del Estado, del derecho a huelga en empresas vitales

⁴⁸² Constitución Política de la República de Chile. 2005. Art. 1.

⁴⁸³ *Ibíd.* Art. 19.

⁴⁸⁴ *Ibíd.*

para la seguridad nacional. En el artículo número 22, del mismo capítulo⁴⁸⁵ se indica que:

Los chilenos tienen el deber fundamental de honrar a la Patria, de defender su soberanía y de contribuir a preservar la seguridad nacional y los valores esenciales de la tradición chilena.

De esta forma, la seguridad nacional impone el compromiso de toda la comunidad nacional, siendo el Presidente de la República el primer responsable en la adopción de medidas que la beneficien.

En el capítulo IV, «Gobierno», subtítulo «Presidente de la República», se expresa que el Jefe de Estado extiende su autoridad a:

Su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes⁴⁸⁶.

Ello nos plantea las dos dimensiones de la seguridad nacional, la seguridad externa y la seguridad interna, que no es otra cosa que el orden público. En dicha potestad y como atribuciones especiales del Presidente de la República, debe *disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional*⁴⁸⁷. Junto a lo anterior, al declarar la guerra debe *dejar constancia de haber oído al Consejo de Seguridad Nacional*⁴⁸⁸.

Respecto de los estados de excepción constitucional, que afectan a la seguridad nacional, encontramos los siguientes:

En caso de guerra estado de asamblea. En caso de guerra interna o conmoción interior estado de sitio. En caso de calamidad pública el estado de catástrofe⁴⁸⁹.

⁴⁸⁵ *Ibíd.* Art. 22.

⁴⁸⁶ *Ibíd.* Art. 24.

⁴⁸⁷ *Ibíd.* Art. 32

⁴⁸⁸ *Ibíd.*

⁴⁸⁹ *Ibíd.* Arts. 39, 40, 41.

Como atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados y dentro de su derecho de fiscalizar los actos del gobierno, puede «*declarar a lugar acusaciones en contra del Presidente... ministros de Estado... generales y almirantes de las Fuerzas Armadas, por actos que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación*»⁴⁹⁰.

En el Capítulo XI, «Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública», se expresa que:

Las Fuerzas Armadas, dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional, están constituidas única y exclusivamente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Existen para la defensa de la Patria y son esenciales para la seguridad nacional⁴⁹¹.

Tanto en este capítulo como en la Constitución no se encuentra una definición de la seguridad nacional tal como fuera acordado por la Comisión Constituyente, para el estudio de una nueva Constitución. El objetivo de dicha acción, tal como se detalló anteriormente, fue dejar establecida una noción muy general y amplia. En todo caso, se detalla que las FF.AA. existen para la defensa de la Patria y en esa condición radica su relevancia para la seguridad nacional.

Respecto de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, se señala que estas:

Están integradas solo por Carabineros e Investigaciones. Constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior⁴⁹².

Con ello se reconoce una dimensión interna de la seguridad, correspondiente a la seguridad pública interior. Respecto de la misión de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile, se modificó la misión inicial de la Constitución que le otorgaba la condición de ser

⁴⁹⁰ *Ibíd.* Art. 52.

⁴⁹¹ *Ibíd.* Art. 101.

⁴⁹² *Ibíd.*

*los garantes del orden constitucional de la República*⁴⁹³. En la última edición de dicho cuerpo constitucional, se asume que la condición de garantes de la institucionalidad le corresponde a todos los chilenos.

El capítulo XII, «Consejo de Seguridad Nacional»⁴⁹⁴, se articula el organismo encargado de velar por dicha función de Estado, con la misión de:

Asesorar al Presidente de la República en las materias vinculadas a la seguridad nacional y de ejercer las demás funciones que esta Constitución le encomienda⁴⁹⁵.

Este organismo puede ser convocado a solicitud del Presidente de la República⁴⁹⁶, requiriendo la mayoría absoluta de sus integrantes para sesionar. De igual forma, no adoptará acuerdos, pudiendo sus miembros pronunciarse frente a algún hecho, acto o materia relacionado con las bases de la institucionalidad o con la seguridad nacional⁴⁹⁷.

Las últimas modificaciones a la Carta Fundamental, en sus disposiciones transitorias, consideran la creación de un Ministerio encargado de la Seguridad Pública. Mientras ello no se formalice, la situación de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública es la siguiente:

⁴⁹³ Constitución Política de la República de Chile. 1980. Art. 90

⁴⁹⁴ En la edición del año 2005 de la Constitución Política, dicho organismo quedó con la siguiente composición de sus integrantes: Presidido por el Jefe del Estado e integrado por los Presidentes del Senado, de la Cámara de Diputados y de la Corte Suprema, por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, por el General Director de Carabineros y por el Contralor General de la República. En los casos que el Presidente de la República lo determine, podrán estar presentes en sus sesiones los ministros encargados del gobierno interior, de la defensa nacional, de la seguridad pública, de las relaciones exteriores y de la economía y finanzas del país. De esta forma, la mayoría militar inicialmente establecida en el texto de 1980 queda modificada al existir una mayoría de miembros civiles en el Consejo.

⁴⁹⁵ *Op. cit.* Constitución Política de la República de Chile. 2005. Art. 106.

⁴⁹⁶ En el texto de 1980 podía ser convocado por el Presidente de la República, o por solicitud de dos de sus miembros.

⁴⁹⁷ En el texto de 1980 podía asesorar al Presidente de la República en materias propias de la seguridad nacional y hacer presente al Presidente, al Congreso y Tribunal constitucional de cualquier hecho, acto o materia que comprometiera la seguridad nacional.

Seguirán siendo dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional hasta que se dicte la nueva ley que cree el Ministerio encargado de la Seguridad Pública⁴⁹⁸.

En relación con la defensa nacional, el texto constitucional considera que en los estados de excepción constitucional -de catástrofe y de emergencia- se desempeñará como encargado de las zonas afectadas, el Jefe de la Defensa Nacional que el Presidente de la República designe. De esta forma, tanto en los estados de excepción constitucional de catástrofes -por calamidad pública, como de emergencia -en caso de grave alteración del orden público o grave daño para la seguridad de la Nación- las Fuerzas Armadas deben asumir su responsabilidad⁴⁹⁹. En los estados de asamblea por guerra externa o de sitio por guerra interna o grave conmoción interior las FF.AA. asumen el control de las zonas geográficas asignadas.

Junto a lo anterior, se precisa que la labor de las FF.AA, es en esencia y naturaleza, la defensa de la Patria ante amenazas de tipo externas en contra de su soberanía o integridad territorial. Solo por medio de estados de excepción constitucional pueden asumir misiones y/o funciones extraordinarias. Igualmente, se señala y mantiene el viejo precepto -presente en la constitución de 1925- respecto de que:

Las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes. Las fuerzas dependientes de los Ministerios encargados de la Defensa Nacional y de la Seguridad Pública son, además, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas⁵⁰⁰.

Respecto de la inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, en la modificación del año 2005, se expresa que:

El Presidente de la República, mediante decreto fundado e informando previamente a la Cámara de Diputados y al

⁴⁹⁸ Constitución Política de la República de Chile. 2005. Disposiciones Transitorias. Número, Decimoséptima.

⁴⁹⁹ *Op. cit.* Constitución Política de la República de Chile. 2005. Arts. 39-42.

⁵⁰⁰ *Ibid.* Art. 101.

Senado, podrá llamar a retiro a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea y al General Director de Carabineros, en su caso, antes de completar su respectivo período⁵⁰¹.

Ello modifica la inamovilidad existente a la fecha, salvo que mediara la acción y el acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, en sus misiones anteriores. Asimismo, esta última modificación elimina la figura de los senadores designados, con lo cual se pone término a la presencia de ex Comandantes en Jefe en el Senado de la República, en función de esa condición.

En resumen, el texto de la Constitución Política de 1980 ha sufrido cambios que en síntesis han modificado el espíritu de una democracia autoritaria y protegida –como lo plantearan sus redactores– para transformar dicho texto legal en un texto de consenso al interior de la sociedad chilena, en el contexto de una democracia moderna y representativa.

En lo que a la seguridad y defensa nacional se refiere, se estima que la Constitución Política de Chile vigente distingue nítidamente un modelo en el cual la seguridad nacional es un concepto de mayor amplitud que contiene y encuentra en la defensa nacional a uno de sus pilares básicos. En el texto se expresa en forma implícita que la seguridad nacional puede ser afectada por amenazas externas, internas y por fenómenos relacionados con eventos desastados por catástrofes naturales y/o calamidad pública.

Por otra parte se mantiene el Consejo de Seguridad Nacional como un organismo de funcionamiento no permanente para abordar los temas de seguridad nacional relevantes en el contexto de las principales autoridades del Estado.

La pregunta que nos debemos hacer es ¿será necesario contar con un organismo de funcionamiento permanente en materia de seguridad nacional? Lo anterior en función de las nuevas amenazas –de carácter transnacional– y de la asesoría oportuna y concreta que requiere el Jefe de Estado, en un contexto internacional cambiante e incierto que demanda decisiones acertadas para neutralizar las amenazas y los

⁵⁰¹ *Ibíd.* Art. 104.

riesgos, y aprovechar las oportunidades que dicho escenario genera. La opinión de este tesista es que, en el actual escenario de seguridad nacional e internacional, es del todo adecuado contar con un organismo permanente de asesoría en materias de seguridad nacional.