

Documento de Trabajo N°7

EL PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL



ATHENALAB
International relations • Security • Defense
CHILE

Febrero 2020

Foto portada:
© Archivo FF.AA.

EL PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL

Contenidos

7	Resumen ejecutivo
9	Introducción
11	Papel de las Fuerzas Armadas en la actual Constitución Política
11	Análisis de la conceptualización de seguridad y defensa en Chile
11	Constituciones Políticas
11	Constitución Política de 1925
12	Actas oficiales de la Comisión Constituyente para el Estudio de la Nueva Constitución Política de la República de 1980
13	Declaración de Principios del Gobierno de Chile
13	Sesiones de la Comisión Constituyente para el estudio de la nueva Constitución Política de la República de 1980
22	Orientaciones del Presidente de la República al señor Presidente de la Comisión Constituyente, de fecha 10 de noviembre de 1977
38	Constitución Política de 1980 y sus modificaciones posteriores
41	Políticas de Seguridad y Defensa
41	Política de Defensa Nacional de 1997
43	Política de Defensa Nacional de 2002
46	Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010
47	Estrategia de Seguridad y Defensa (2012-2024). Junio 2012
47	Libro de la Defensa Nacional de Chile 2017
49	Consideraciones finales



0.1

Resumen Ejecutivo

- El papel de las Fuerzas Armadas ha estado siempre considerado en las Constituciones de la República de Chile. Este se ha precisado normalmente en capítulos específicos, a excepción de los textos de 1833 y 1925, en los que sin existir un capítulo especial, se encontraba expresado en diversos artículos.
- La forma más usual de referirse a estos cuerpos armados era el concepto de “Fuerza Pública”, que consideraba a la defensa exterior dentro del ámbito de las instituciones armadas, así como de las fuerzas de orden público para lo interno.
- De esta forma y hasta el término de la Segunda Guerra Mundial, se hablaba de defensa y seguridad interna. En esta época comienza a cobrar valor el concepto de seguridad nacional, para abordar un ámbito más amplio y que consideraba la seguridad tanto interna como externa de un Estado-nación.
- Los textos constitucionales siempre previeron el carácter de los institutos armados como cuerpos profesionales, obedientes, jerarquizados y no deliberantes, de acuerdo con la norma internacional y a lo que adicionalmente establecían los textos europeos de Francia, entre otros, así como la tradición de Gran Bretaña.
- Desde que se inició el gobierno militar, funcionó una “Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República”, que operó entre 1973 y 1980. Su principal supuesto asignado fue establecer el modelo de un Estado bajo una democracia protegida, en el que se definió un poder de seguridad.
- Como elemento central de dicho texto legal se estableció que las “Fuerzas Armadas existen para la defensa de la patria y son esenciales para la se-

guridad nacional”. No obstante, la noción de “seguridad nacional” no logró ser definida, quedando intencionalmente bajo esa condición, a pesar de que había una definición ya establecida previamente en el Reglamento del DFL Nº 181, del 28 de abril de 1960, que creó el Consejo Superior de Seguridad Nacional. Dicho texto estableció una definición de seguridad nacional en los siguientes términos:

Toda acción encaminada a procurar la preservación del orden jurídico 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, a la Constitución Política del Estado, a las leyes de la República y a las normas del Derecho Internacional, según corresponda.

- Posteriormente, los sucesivos “Libros de la Defensa Nacional” han desarrollado las políticas de defensa, estableciendo las principales misiones de los institutos armados, así como profundizando una noción de defensa nacional, que con el tiempo ha adoptado misiones complementarias de cooperación internacional, emergencia y protección civil, contribución al desarrollo nacional y a la acción del Estado y seguridad, además de intereses territoriales, consignados hoy en el libro de la Defensa Nacional de Chile, 2017, áreas de misión de la defensa nacional.
- Debido a las amenazas de naturaleza transnacional, se ha requerido una mayor coordinación y cooperación entre “Fuerzas Armadas” y “Fuerzas de Orden y Seguridad Pública”, desde la perspectiva de coordinación interministerial a la que, además, se deben integrar otros ministerios y organizaciones estatales, en lo que se denomina “proceso interagencial”. Todo lo anterior, por cierto, dentro del marco legal y constitucional respectivo.

- Adicionalmente, se debe considerar que las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública concurren a dar forma a la seguridad nacional, elemento crucial de la supervivencia estatal y que permite el desarrollo nacional, así como el bienestar de la población, dando forma al concepto denominado “bien común”. Se estima, en consecuencia, que las misiones de dichos institutos armados, como Fuerzas Armadas o de Orden y Seguridad, debieran estar considerados por su trascendencia en cualquier Carta Fundamental que se defina, independiente del resultado del plebiscito del 26 de abril que definirá si los chilenos aprueban o rechazan redactar una nueva Constitución.

- Finalmente, se estima que el actual y futuro escenario internacional demandará de los Estados una mayor fortaleza de sus instituciones, así como de una arquitectura más eficiente de seguridad para hacer frente a los riesgos, amenazas y oportunidades que se presenten. En consecuencia, en toda definición constitucional será relevante contar con las normas y reglas clave del diálogo fluido y profesional entre el poder civil con el poder militar, en beneficio del Estado y sus ciudadanos.



0.2

Introducción

En el actual contexto político nacional se ha instalado la discusión sobre una nueva Carta Fundamental, acordándose dentro del respectivo ejercicio democrático realizar un plebiscito para la aprobación o rechazo de la redacción de una nueva Constitución, que se llevará a efecto en abril del presente año.

En la discusión previa a los contenidos, algunos han planteado la conveniencia o no de abordar en un capítulo particular las atribuciones de las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, definidas hoy en el Capítulo XI de nuestra Constitución Política de la República.

Lo anterior motivó la decisión de explorar si los conceptos referidos a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, denominadas “Fuerza Pública”, habían estado contemplados en los textos constitucionales anteriores y, en particular, revisar las dos últimas Cartas Fundamentales para observar lo resuelto. En especial, interesó revisar la Constitución de 1925, así como las “Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República”, realizadas entre 1973 y 1980, para determinar cómo se gestó su contenido y las misiones asignadas. De allí surgió la idea de aprovechar un trabajo académico realizado por el autor del presente texto, en el contexto de una tesis doctoral, en el que en uno de sus capítulos se abordó la revisión de las Actas Oficiales de la Constitución, mencionadas anteriormente, cuyos 11 tomos, como fuente primaria, se encuentran en la Academia de Guerra del Ejército. El trabajo abordó, además, la revisión de los Libros de la

Defensa Nacional, junto a la conceptualización de seguridad y defensa, respectivamente.

En consecuencia, el presente documento de trabajo tiene como principal objetivo describir los aspectos de la seguridad y defensa nacional establecidos en la Constitución Política de 1925¹, así como el proceso de las comisiones de trabajo de la actual Constitución, referidas tanto a la importancia de haber especificado las misiones de las Fuerzas Armadas, en la Carta Fundamental, como a la definición de las nociones de seguridad y defensa nacional. Actualmente, dichas misiones se encuentran en el Capítulo XI “Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública”. Así como las propias de “Estados de Excepción Constitucional”, establecidas en el Capítulo IV “Gobierno”. Adicionalmente, interesa revisar la conceptualización expresada en los cuatro libros de defensa a la fecha publicados (1997, 2002, 2010, 2017), así como en la propuesta de una Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa (ENSYD).

Lo anterior, en función a que el debate de una nueva Constitución Política, a raíz de la crisis social que eclosionó en octubre del año pasado, se ha instalado en el panorama político nacional. Si bien es imposible saber el resultado del plebiscito constitucional del próximo 26 de abril, ya empiezan a generarse argumentos sobre los contenidos de la actual Carta Fundamental y de una eventual sucesora. Sin duda, uno de esos aspectos a tratar tendrá que ver con el rol de las Fuerzas Armadas, el cual hoy está definido en el artículo 101 de la Constitución Política de Chile, que dice:

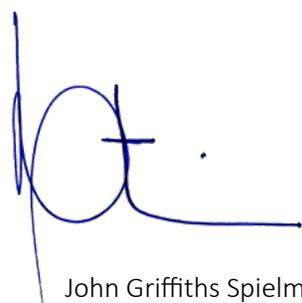
1 En las Constituciones anteriores de 1822 (Art. 235-242), 1823 (Art. 225-234) y 1828 (Art. 123-124) sí estaban específicas las misiones de la fuerza pública. Ver Alejandro Silva Bascuñán. *Revista de Derecho Público*. Vol. 37-38. 1985. Pág. 117-142. En la Constitución de 1833, figuraban las misiones al igual que en la de 1925, pero en forma dispersa en el contenido de la Carta Fundamental.

“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 nacional.

Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública 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 interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública.

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 disciplinadas”².

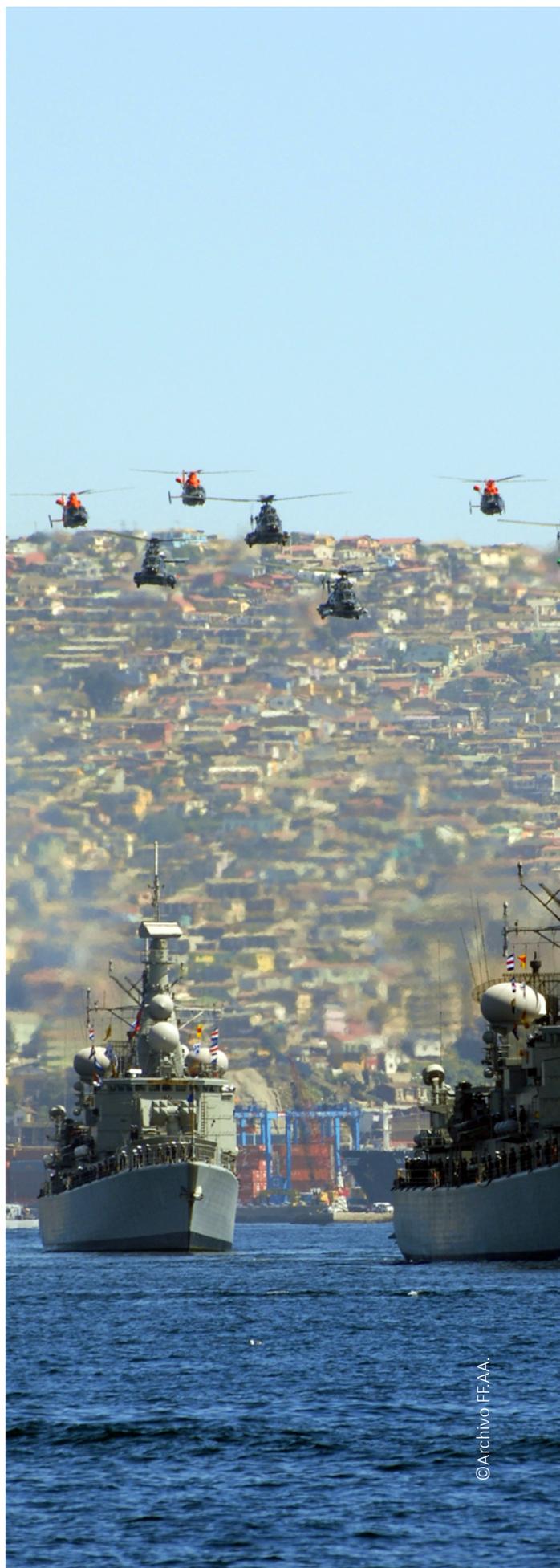
Finalmente, con el propósito de aportar elementos para un debate informado, es que deseamos adjuntar un análisis del proceso de trabajo constitucional, establecido tanto en la “Carta Fundamental de 1925”, como en “Las Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República”, realizado entre 1973 y 1980, y que fuera objeto de un trabajo académico, respecto de la conceptualización de las nociones de seguridad y defensa nacional en los casos de Estados Unidos de América, Perú y Chile³. Adicionalmente, incluiremos lo establecido en las políticas de defensa desde el año 1997 al 2017.



John Griffiths Spielman
Jefe de Estudios en
Seguridad y Defensa
AthenaLab

2 Constitución Política de la República de Chile. Actualizada al 18 de junio de 2018. Artículo 101.

3 Griffiths Spielman, John. *Teoría de la Seguridad y Defensa en el Continente Americano: Análisis de los casos de EE.UU. de América, Perú y Chile*. RIL Editores, Santiago de Chile. 2011.



0.3

Papel de las Fuerzas Armadas en la actual Constitución Política

ANÁLISIS DE LA CONCEPTUALIZACIÓN DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN CHILE

El presente análisis, en materias constitucionales, 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 y 1980 se analizarán las “Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República”⁴, 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, 2002, 2010 y 2017.

CONSTITUCIONES POLÍTICAS

Con la finalidad de abordar el análisis de los cuerpos constitucionales, se considerarán principalmente lo establecido tanto en las Actas Oficiales de la Comisión Constituyente para el Estudio de la Nueva Constitución Política de la República de 1980 como el análisis del propio texto y sus mo-

dificaciones 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.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1925

La Constitución Política de la República de Chile de 1925 no consideró un capítulo especial dedicado a tratar las materias de seguridad y defensa, sino que ellas se explicitaron 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”⁵, 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 alguno⁶.

4 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 No 1. Talleres Gráficos Gendarmería de Chile, Santiago, 1979.

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

6 *Ibid.* Art. 23.

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.

En referencia a la defensa nacional, este cuerpo constitucional⁷ 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 constitucional⁸, 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 funciones⁹:

- 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.
- Disponer de las fuerzas de mar y tierra, organizarlas y distribuirlas 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 comprometido¹⁰.

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.

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 luego por el Presidente de la República al señor Presidente de la Comisión, de fecha 10 de noviembre de 1977.

7 *Ibíd.* Art. 44.

8 *Ibíd.* Art. 71.

9 *Ibíd.* Art. 72.

10 *Ibíd.* Art. 39.

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 bien común general¹¹. 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”¹². 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”¹³. 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 actual¹⁴.

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.

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 nacional¹⁵. 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 relaciones¹⁶.

A continuación, Díez 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 indica¹⁷:

11 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”.

12 *Ibid.* Capítulo III. Numeral 2.

13 *Ibid.*

14 *Ibid.* Capítulo III. Numeral 6.

15 Sesión reunida bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, el día 9 de julio de 1974, con la asistencia de los señores Sergio Díez 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.

16 Acta de la sesión número 52. Pág. 6.

17 *Ibid.* 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 com-

plejos, 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”¹⁸.

El mismo Guzmán¹⁹, 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,

¹⁸ *Ibid.* Sesión número 52. Pág. 12

¹⁹ *Ibid.* Pág. 12.

no puede ser tan genérico que lo abarque todo, sino que debe ser precisado.

Dicho comentario es de especial relevancia, al constatare 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 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 probabilidades 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”²⁰. 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 Diez²¹, 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”, respecto 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 habría que establecer sistemas jurídicos y controles para mantenerlas dentro del Derecho, sobre problemas que ayer ni siquiera imaginaban.

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, Evans²² 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,

20 *Ibíd.* Pág. 13.

21 *Ibíd.* Pág. 15.

22 *Ibíd.* Pág. 15.

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.

Finalmente, Ortúzar²³, 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 Pública²⁴. 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 señala²⁵:

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. Diez	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 la 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.

23 *Ibid.*

24 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.

25 Sesión número 53. Pág. 7.

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 nacional²⁶.

Respecto de 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 con²⁷:

- 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 autor, que de las tres misiones nombradas anteriormente solo las dos primeras están relacionadas directamente con la misión fundamental de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la defensa. La misión de mantenimiento del orden institucional, en tiempos de normalidad, 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 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”²⁸. 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.

Ovalle²⁹ 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 seguri-

26 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 Bascuñán. 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, Contraalmirante 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 Subjefe 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 Bargetto, General de Brigada Aérea Carlos Jiménez Arratia y Capitán de Fragata Jaime Rivera M. Actuó como Secretario el Prosecretario señor Rafael Larraín Cruz.

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

28 *Ibid.* Pág. 3.

29 *Ibid.* Pág. 3.

dad 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.

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 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”³⁰. 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”³¹. Lo anterior se estima adecuado; sin embargo, en la práctica ni la definición ni la elaboración de una adecuada instrumentalización han sido abordadas.

Se coincide con Guzmán cuando este afirma que “la finalidad de las FF. AA. es, por sobre todo, la defensa de la patria”³². 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”³³. 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 es parte de la seguridad nacional, la que se ubica en un nivel superior al de la defensa, al ser la seguridad 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, este manifiesta “no tener un concepto suficientemente claro de lo que debe entenderse por seguridad nacional”³⁴. A ello se suma el general Bonilla³⁵, 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.

30 *Ibíd.* Pág. 4.

31 *Ibíd.* Pág. 5.

32 *Ibíd.*

33 *Ibíd.*

34 *Ibíd.* Pág. 6.

35 *Ibíd.* Págs. 7 y 8.

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 superación. De esta forma se entiende que dichas misiones sean parte de los estados de excepción constitucionales, al constituir la anormalidad en las funciones propias de las FF. AA. y no 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 ejemplo³⁶:

- 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 Bonilla agrega³⁷, 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 nacional, o bien usar una conceptualización de seguridad nacional demasiado restrictiva o reduccionista.

Ello queda, de igual forma, en evidencia cuando el general Bonilla³⁸ 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 interno³⁹, sino que a la seguridad nacional cuando enfrenta una amenaza en que está en juego la sobrevivencia del Estado.

36 *Ibid.* Pág. 8.

37 *Ibid.*

38 *Ibid.*

39 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.

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”⁴⁰. Al respecto se hace necesario precisar que nuevamente se confunden 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 la correcta articulación de todos los instrumentos del poder nacional: jurídicos, económicos, diplomáticos, militares, etc.

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”⁴¹. 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 Bonilla⁴², 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, constituiría 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 que⁴³:

- En un sentido más amplio, involucra a todas las actividades que componen el quehacer de la comunidad.

40 *Ibíd.* Pág. 8.

41 *Ibíd.* Pág. 9.

42 *Ibíd.*

43 *Ibíd.* Pág. 10.

- 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 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.
- 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 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.

La señalada Acta Oficial, en su sesión número 59, agrega algunas definiciones conceptuales de seguridad nacional que se señalan a continuación⁴⁴:

- 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 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.

44 *Ibid.* Págs. 10 y 11.

- 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 DE 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 Nación⁴⁵.

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 documento en el punto⁴⁶ 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 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 leyes⁴⁷.

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 Gu-

45 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.

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

47 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

mán 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”⁴⁸. En cambio Guzmán⁴⁹ 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.

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 del señor 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 rol 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 Carmona⁵⁰ 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 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 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, tanto para una democracia moderna como para un eficiente sistema nacional de seguridad.

48 Acta de la Sesión número 344. Pág. 2.088.

49 *Ibíd.* Págs. 2.089 y 2.090.

50 *Ibíd.* Pág. 2.075.



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 leyes⁵¹.

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. Guzmán⁵² señala que:

La Comisión se plantee 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.

A ello se suma Diez, quien propone que “en casos graves y urgentes que afecten la seguridad nacional, el Consejo Superior de Seguridad Nacional tendrá iniciativa de ley”⁵³.

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 país con un avanzado 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

51 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.

52 Acta de la sesión número 349. Pág. 2.143.

53 *Ibíd.* Pág. 2144.

los principales poderes del Estado junto a las organizaciones e instituciones fundamentales de la República, en una organización flexible, de trabajo permanente y continuo, 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”⁵⁴. Dicha postura es ratificada en la misma sesión, ya que el señor Diez⁵⁵ 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 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 país⁵⁶.

Al respecto, conviene precisar que, si no existe una definición tácita de la noción de seguridad nacional, ¿cómo 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 Nacional⁵⁷. En la presente sesión, Bertelsen⁵⁸ se refiere a la seguridad nacional, destacando que:

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 Pública⁵⁹, 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.

54 *Ibíd.* Pág. 2.147.

55 *Ibíd.* Pág. 2.148.

56 *Ibíd.* Págs. 2.149 y 2.150.

57 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 el Ministro Subrogante de Justicia, Coronel Eduardo Avello Concha. Actuó como Secretario Rafael Eyzaguirre Echeverría y de Prosecretario Rafael Larraín Cruz.

58 Acta de la sesión número 357. Pág. 2.307.

59 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).

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. El mismo señor Bertelsen⁶⁰, 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. Piensa 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 Fuerzas Armadas con derecho a voz y no a voto— 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. 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 Bertelsen⁶¹, 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 Nacional⁶² se perdería

60 *Ibíd.* Pág. 2.308.

61 *Op. cit.* Acta de la sesión número 357. Pág. 2.308.

62 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.

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, general 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”⁶³. Más aún, Lorca⁶⁴ 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 Bulnes⁶⁵, 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 involucren, muchas veces, un peligro para la institucionalidad (...). En su opi-

nión, 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 por el nivel de madurez de la institucionalidad y gobernabilidad de un Estado.

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, Guzmán⁶⁶ 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”⁶⁷.

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

63 *Op. cit.* Acta de la sesión número 357.

64 *Ibid.* Pág. 2.311.

65 *Ibid.* Pág. 2.315.

66 *Ibid.* Pág. 2.313.

67 *Ibid.* Pág. 2.315.

proponen los señores Bertelsen, Lorca y la señora Bulnes. Finalmente, el Ministro del Interior, Sergio Fernández⁶⁸, 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 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 Pública⁶⁹. En la presente sesión se pone en discusión el tema del Poder de Seguridad, iniciándose con la propuesta de Guzmán⁷⁰ 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 corres-

ponde 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 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 Bascuñán⁷¹, 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 Diez⁷² 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 Guzmán⁷³ 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.

68 *Ibíd.* Pág. 2.317.

69 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.

70 Acta de la sesión número 379. Pág. 2.726.

71 *Ibíd.* Pág. 2.727.

72 *Ibíd.* Pág. 2.727.

73 *Ibíd.* Pág. 2.727.

De las tres definiciones anteriormente señaladas, solo la de Díez considera que las Fuerzas Armadas garantizan el orden institucional de la República. Dicha misión se escapa del rol profesional que toda sociedad democrática, en un avanzado proceso de consolidación 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 Díez 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”⁷⁴.

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, Guzmán⁷⁵ 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 Seguridad, citado en las actas de la Comisión. Ello se ve reflejado en la intervención de Guzmán⁷⁶ 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 resolutorias, pero de convocatoria 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 técnica 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. Guzmán⁷⁷ 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 posibilidad de incluir al Contralor General de la República (...). Puntualiza que, entonces,

74 *Ibíd.* Pág. 2.727.

75 *Ibíd.* Pág. 2.728.

76 *Ibíd.* Pág. 2.729.

77 *Ibíd.* Pág. 2.729.

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, Guzmán⁷⁸ 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 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 estructuraría 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”⁷⁹. En la presente sesión, surge de parte de Bertelsen⁸⁰, 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 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.

78 *Ibíd.* Pág. 2.730.

79 *Ibíd.* Pág. 2.732.

80 *Ibíd.* Pág. 2.735.

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 focalizados 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 Guzmán⁸¹, 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.

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, o ante situaciones de catástrofes, sino también con la cooperación internacional.

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 Seguridad⁸².

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 que⁸³:

- 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 toda⁸⁴.
- 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

81 *Ibíd.* Pág. 2.737.

82 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.

83 Acta de la sesión número 383. Págs. 2.796 y 2.797.

84 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 antes del 11 de septiembre de 1973.

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 indicaciones⁸⁵:
 - 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 nacional⁸⁶, 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 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, por que además de considerar las otras proposi-

ciones, 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 instituciones⁸⁷.

El mismo Guzmán expresa que “el Poder de Seguridad se consagra en esa frase —garantizan el orden institucional—, de modo que la redacción tiene una trascendencia fundamental”⁸⁸. A dicha afirmación, Bertelsen⁸⁹ 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 resguar-

85 Op. cit. Acta de la sesión número 383.

86 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. 2.800.

87 Acta de la sesión número 383. Pág. 2.800.

88 *Ibíd.* Pág. 2.804.

89 *Ibíd.*

do 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 reguardar 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 Carabineros⁹⁰.

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 autoridad del Presidente de la República. Ello debería quedar reflejado en el respectivo texto constitucional. Lo anterior se confirma en lo expresado por Guzmán⁹¹, 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 colegislado-

res, 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 Fuerzas Armadas 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 Fuerzas Armadas, 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 se estableciera un rol de las instituciones de la defensa, 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 Fuerzas Armadas, 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.

90 *Ibíd.* Pág. 2.806.

91 *Ibíd.* Págs. 2.811 y 2.812.

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 Seguridad⁹².

Ortúzar, en esta sesión, da cuenta de su entrevista con el entonces Presidente de la República, General de Ejército 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 temas⁹³:

- 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.
- 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, Guzmán⁹⁴, 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.

Ante la duda de quiénes configuraban la Fuerza Pública, Guzmán se muestra partidario de referir el concepto exclusivamente a las Fuerzas de Orden y Seguridad⁹⁵. Con lo anterior, habría que distinguir de aquí en adelante a las Fuerzas Armadas, integradas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, de la Fuerza Pública integrada por Carabineros de

92 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.

93 Acta de la sesión número 392. Págs. 2.984 y 2.985.

94 *Ibid.* Pág. 2.988.

95 *Ibid.* Pág. 2.988.

Chile y la Policía de Investigaciones. A lo anterior se agrega una petición hecha por la ministra de Justicia de esa época, Mónica Madariaga, en la cual sugiere incluir a Gendarmería como una de las fuerzas integrantes de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública⁹⁶. 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”⁹⁷.

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 precisamente en el ámbito de la seguridad pública y no en el de la defensa nacional. Ambas fuerzas, vale decir, las Fuerzas Armadas 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 estudio de la preceptiva constitucional referida a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad⁹⁸.

La sesión comenzó con una reseña de los acuerdos, de parte de Ortúzar, ciñéndose a lo siguiente⁹⁹:

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

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

97 *Ibíd.* Pág. 2.988.

98 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.

99 Acta de la sesión número 395. Páginas 3.040 y 3.041.

- 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 distribuir las a proposición de los comandos en jefe institucionales”. Recuerda que la disposición anterior establecía que podía distribuir las 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. Ortúzar¹⁰⁰, 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 guerra¹⁰¹. Más aún, sería una manifestación de debilidad 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 Militares¹⁰².

A dicha proposición se suma Guzmán, al afirmar que “debe precisarse que los referidos delitos deberán ser conocidos siempre por tribunales militares”¹⁰³.

En lo referido al mando de las Fuerzas Armadas, se acordó otorgar al Presidente de la República la jefatura superior de las Fuerzas Armadas con acuerdo del Consejo Superior de Seguridad¹⁰⁴, 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 seguir estudiando la preceptiva constitucional relativa a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad¹⁰⁵.

En esta reunión se abordaron los siguientes temas:

100 *Ibid.* Págs. 3.046 y 3.049.

101 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 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 y legislación internacional.

102 En el caso del Perú, en la década de 1980 y 1990, 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.

103 *Op. cit.* Acta de la sesión número 395. Pág. 3.052.

104 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).

105 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.

- Nombramiento de los Comandantes en Jefe de las FF. AA. y Director General de Carabineros de entre los oficiales más 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”¹⁰⁶.
- 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”¹⁰⁷.

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 nacio-

nal comprende amenazas de naturaleza no militar, como el terrorismo, narcotráfico, organizaciones criminales, etcétera, y además incluye 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,

106 Acta de la sesión número 396. Pág. 3.075.

107 *Ibíd.* Pág. 3.080.



de auténtica participación social, integradora y tecnificada.

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 texto¹⁰⁸ 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”¹⁰⁹. 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”¹¹⁰. Lo mismo ocurre respecto de las asociaciones o actividades económicas contrarias a la seguridad del Estado, del de-

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

109 *Ibid.* Art. 19.

110 *Ibid.*

recho a huelga en empresas vitales para la seguridad nacional. En el artículo número 22, del mismo capítulo¹¹¹ 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:

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 leyes¹¹².

Ello nos plantea las dos dimensiones de la seguridad nacional, la seguridad externa y la seguridad interna, siendo esta última 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 nacional¹¹³. Junto a lo anterior, al declarar la guerra debe dejar constancia de haber oído al Consejo de Seguridad Nacional¹¹⁴.”

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 catástrofe¹¹⁵.

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”¹¹⁶.

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 nacional¹¹⁷.

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 Fuerzas Armadas 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 interior¹¹⁸.

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 “los garantes del orden constitucional

111 *Ibíd.* Art. 22.

112 *Ibíd.* Art. 24.

113 *Ibíd.* Art. 32.

114 *Ibíd.*

115 *Ibíd.* Arts. 39, 40, 41.

116 *Ibíd.* Art. 52.

117 *Ibíd.* Art. 101.

118 *Ibíd.*

de la República”¹¹⁹. En la última edición de dicho cuerpo constitucional se asume que la condición de garantes de la institucionalidad les corresponde a todos los chilenos.

El capítulo XII, “Consejo de Seguridad Nacional”¹²⁰, 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 encomienda¹²¹.

Este organismo puede ser convocado a solicitud del Presidente de la República¹²², 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 nacional¹²³.

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:

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 Pública¹²⁴.

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 responsabilidad¹²⁵. 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 instituciones de la defensa, 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 disciplinadas¹²⁶.

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

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

120 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.

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

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

123 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.

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

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

126 *Ibíd.* Art. 101.

El Presidente de la República, mediante decreto fundado e informando previamente a la Cámara de Diputados y al 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 período¹²⁷.

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 desatados 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 volátil, incierto, complejo y ambiguo, que demanda decisiones acertadas para neutralizar las amenazas y los riesgos, junto con aprovechar las oportunidades que dicho escenario genera. La opinión del autor del presente texto es que en el actual escenario de seguridad nacional e internacional es del todo adecuado, sino un imperativo, contar con un organismo permanente de asesoría en materias de seguridad nacional, junto con un robusto sistema de inteligencia nacional.

POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA

En este tema se incluirá el análisis de las cuatro Políticas de Defensa explicitadas por Chile: la Política de Defensa Nacional del año 1997, 2002, 2010 y 2017.

POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL DE 1997

La política publicada en 1997 representó un esfuerzo pionero no tan solo del país, sino también de la región en el contexto de materializar y profundizar las medidas de confianza mutuas con los países vecinos. Dicha política define a la seguridad nacional como:

La condición alcanzada por un país como consecuencia del desarrollo armónico de su Poder Nacional, y de haber adoptado previsiones y acciones tendientes a atenuar o eliminar sus vulnerabilidades, de modo de asegurar el logro de los Objetivos Nacionales, pese a los riesgos y amenazas internas y externas, con pleno respeto a la normativa legal y reglamentaria. Es un concepto más amplio que el de Defensa Nacional, puesto que también abarca el desarrollo socioeconómico, institucional y cultural. La Seguridad no es un fin en sí mismo, sino un medio para conseguir un fin: el Bien Común¹²⁸.

127 *Ibid.* Art. 104.

128 *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Ministerio de Defensa Nacional. Ed. 1997. Glosario. Pág. 218.

Se expresa que es un concepto más amplio que el de defensa nacional, porque abarca el desarrollo socioeconómico, institucional y cultural de un Estado. Al respecto se estima que —coincidiendo con la mayor amplitud del concepto en relación con el de defensa— no es adecuado que la seguridad abarque al desarrollo en cualquiera de sus formas, ya que la consecuencia lógica sería que la seguridad termina siendo un concepto muy amplio que abarca todas las funciones del Estado. Más bien, se propone favorecer la propuesta en que seguridad y desarrollo son dos conceptos, que aun cuando son complementarios e interdependientes, deben estar delimitados por abordar fenómenos de distinta naturaleza. Seguridad y desarrollo son dos medios fundamentales para lograr el bien común. En otras palabras, dos caras de una misma moneda, denominada bienestar de la población.

Por otra parte, el mismo texto¹²⁹ define a la Defensa Nacional en los siguientes términos:

Conjunto de medios materiales, humanos y morales que una Nación puede oponer a las amenazas de un adversario en contra de sus Objetivos Nacionales, principalmente para asegurar su soberanía e integridad territorial. La Defensa Nacional es responsabilidad de todos los ciudadanos y no solo de las FF. AA. La Defensa no es sinónimo de Seguridad Nacional, sino que es una de las causas de esta, junto al Desarrollo; se trata de conceptos diferentes, pero íntimamente relacionados.

Coincidiendo con que la seguridad nacional no es sinónimo de defensa nacional, se debe precisar que no es la defensa el factor que se sitúa al mismo nivel del desarrollo, sino que es la seguridad. Esta primera edición¹³⁰ contrariamente expresa que:

Defensa y desarrollo, en su más amplio sentido, son conceptos complementarios que se integran en un todo, que es la Seguridad Nacional.

Más aún se explicita que la seguridad nacional se puede ilustrar como “una ecuación, en uno de cuyos términos se encuentran la defensa y el desa-

rollo y en el otro, la seguridad”¹³¹. Se estima que en esta proposición se incurre en un error conceptual. Asumir que la defensa más el desarrollo es igual seguridad, es no reconocer que la seguridad como condición posee una dimensión interna y otra externa. La defensa solo se ocupa de la dimensión externa de la seguridad, por lo tanto, en dicha ecuación no está presente la importante contribución de la seguridad pública en su dimensión interna. Más aún, la propia definición no es coherente con la única definición conceptual de seguridad, del Reglamento DFL N° 181, de 1960, que explicita una dimensión interna y otra externa para la seguridad nacional.

Se estima que la ecuación debiera corregirse, en cuanto es desarrollo más seguridad, en sus dos dimensiones —interna y externa—, lo que provee el bienestar, como una condición resultante de la satisfacción de condiciones de ambos conceptos.

Por otra parte, esta política de defensa consagra una noción amplia de la seguridad nacional al expresar que esta posee varias dimensiones:

En efecto son dimensiones de la seguridad, primero la seguridad interior, en lo que se refiere a la mantención del orden interno y de la tranquilidad pública del país; segundo, la económica, en cuanto al establecimiento de condiciones básicas de desarrollo para todos los sectores productivos; tercero, la social, en relación con la igualdad de oportunidades y el acceso más equitativo posible a los frutos del desarrollo, y cuarto, la seguridad externa, en lo referido al mantenimiento de la independencia nacional, la soberanía del Estado y la integridad del territorio. En esta dimensión externa, la seguridad se realiza, primordialmente, mediante la función diplomática y de la función de defensa¹³².

En consecuencia, si se reconoce una dimensión interna de la seguridad, ¿cómo es que en la ecuación propuesta solo se considere que la defensa más desarrollo es igual a la seguridad? Por otra parte, si consideramos que la seguridad aparte de

129 *Ibíd.* Glosario. Pág. 214.

130 *Ibíd.* Pág. 77.

131 *Ibíd.* Pág. 74.

132 *Ibíd.* Págs. 73-74.

la dimensión interna y externa, considera una dimensión económica y otra social.

¿No estaremos ampliando demasiado el concepto para abordar fenómenos propios del desarrollo y no de la seguridad?, podría preguntarse uno. Se estima que al hacerlo se plantea una noción muy amplia que a juicio de este autor no es adecuada, ya que la seguridad termina dominando toda actividad estatal. Distinto es asumir que la defensa y la seguridad benefician o favorecen el desarrollo al aportar condiciones favorables de paz, estabilidad y seguridad, que son requisitos esenciales para el logro de los objetivos del desarrollo nacional en sus dimensiones económicas, sociales, institucionales y culturales.

POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL DE 2002

Esta nueva edición de la “Política de Defensa Nacional”¹³³ define la función de “Defensa Nacional” como:

El conjunto de medios materiales, humanos y morales que una Nación puede oponer a las amenazas de un adversario, en contra de sus objetivos nacionales, principalmente para asegurar su soberanía e integridad territorial. Su propósito es alcanzar una condición de seguridad externa tal que el país pueda lograr sus objetivos nacionales libre de interferencias exteriores (...). Si bien la Defensa está esencialmente orientada a la seguridad exterior del país, al mismo tiempo contribuye al desarrollo nacional, con el apoyo de los recursos humanos y materiales propios de cada una de las instituciones de las Fuerzas Armadas.

En una clara delimitación del ámbito de acción de la Defensa Nacional y de su diferenciación con el ámbito de la seguridad interna, señala que:

Las funciones de la Defensa Nacional están referidas a la seguridad externa, lo que es expresión de un consenso ampliamente respaldado en la sociedad

en torno a su diferenciación respecto de las tareas de orden interno y seguridad pública, las que la Constitución Política de la República hace recaer en las policías de Carabineros e Investigaciones¹³⁴.

Se asume en este texto la directa relación de la defensa nacional con la seguridad exterior del país. De igual forma, se explicita que la seguridad nacional se logra mediante las siguientes funciones estatales:

La seguridad exterior se logra, primordialmente, por medio de la función diplomática y de la función de Defensa; la seguridad interior se obtiene mediante la función “Orden Interior”, y la seguridad ante catástrofes se consigue por la función “Protección Civil y Ambiental”. Cada una de estas funciones requiere para su materialización de una estructura orgánica capaz de planificarla y ejecutarla, de una legislación de respaldo, de financiamiento y de una política orientadora¹³⁵.

En consecuencia, la seguridad —en el caso nacional— tendría tres dimensiones, involucrando diversas funciones, como se señala en el siguiente cuadro:

Dimensiones seguridad	Funciones involucradas
Seguridad exterior	Defensa y Relaciones Exteriores
Seguridad interior	Orden interior
Seguridad ante catástrofes	Protección civil y ambiental

Asimismo, esta edición explicita la relación entre seguridad y defensa, de acuerdo con lo siguiente:

Aunque la seguridad y la defensa están íntimamente relacionadas, la defensa es un concepto más específico que la seguridad. Ella no produce por sí sola la condición de seguridad deseada, pero sin duda es uno de los factores esenciales para obtenerla. La defensa contribuye a la seguridad del país, tanto por medio de la disuasión como de la cooperación internacional¹³⁶.

133 Libro de Defensa Nacional 2002. Parte III. Política de Defensa Nacional. Págs. 74-75.

134 *Ibid.* Parte I. El Estado de Chile. Pág. 25.

135 *Ibid.* Parte I. El Estado de Chile. Pág. 24.

136 *Ibid.* Pág. 24.

En dicha aseveración encontramos la evidencia de que seguridad y defensa nacional aun cuando son conceptos interrelacionados, cada uno de ellos se encuentra en un nivel diferente. Así, la seguridad, siendo un concepto más amplio, se ubica en el nivel político, mientras que la defensa nacional, siendo un concepto más específico, se ubica en el nivel político-estratégico y estratégico principalmente.

Por otra parte, se asume que la defensa nacional no solo contribuye a la seguridad nacional por medio de la disuasión, sino que además a generar condiciones de paz y estabilidad mediante la participación internacional en las Operaciones de Paz. De esta forma, su accionar en la guerra y en la paz se fortalece al materializar una acción concreta, respaldando a la política exterior nacional y generando estabilidad y paz necesarias como condición para permitir que el país y la comunidad internacional logren mejores condiciones de desarrollo.

En referencia a la política de seguridad nacional, se enfatiza que aun cuando el Estado de Chile no ha generado una política en este ámbito, ella en la teoría es aquella que:

Establece, entre otros aspectos, los criterios para armonizar las acciones por ejecutar en los ámbitos del desarrollo y de la Defensa tendientes a eliminar o atenuar vulnerabilidades del país, de modo de alcanzar una condición que permita asegurar la consecución de los objetivos nacionales. En consecuencia, la Política de Seguridad debería identificar qué vulnerabilidades serán enfrentadas mediante la Defensa, cuáles mediante el desarrollo y cuáles coordinadamente¹³⁷.

En esta afirmación se aprecia un contrasentido. Si la política de seguridad nacional debe abordar acciones solamente en el ámbito del desarrollo y la

defensa nacional, ¿en dónde se ubican todos los fenómenos referidos a la seguridad interna, que son parte consustancial a la condición de seguridad requerida? Se estima que ello es el resultado de seguir asociando que la seguridad es el resultado de la suma del desarrollo más la defensa nacional, ecuación propia de la Guerra Fría.

Aparte de lo anterior, esta segunda edición considera dos nuevos temas en su agenda. La adhesión de Chile a la noción de seguridad humana y la constatación de la eclosión de las amenazas no convencionales, de naturaleza transnacional.

Respecto de la seguridad humana, concepto incorporado por Chile, ya que forma parte de la “Red de Seguridad Humana”¹³⁸, se señala que:

Se trata de un concepto emergente en el ámbito de la política internacional, que supone el compromiso de los Estados nacionales a desenvolverse, en situaciones de conflicto internacional, dentro del marco del Derecho Internacional Humanitario; este compromiso es análogo al que los Estados deben a sus propios ciudadanos en materias que afecten sus derechos y libertades. El valor principal de este concepto reside en modificar la preocupación de la seguridad al complementar el concepto tradicional, focalizado en el Estado, con un enfoque centrado en las personas¹³⁹.

El problema teórico es que dicho concepto requiere de una definición y alcances más precisos para su aplicación. Un enfoque de la seguridad centrado en las personas va a requerir algún tipo de organización política que se haga cargo. De allí que se sostenga que a la fecha, la organización política más adecuada para hacerlo sigue siendo el Estado. Asimismo, la noción de seguridad humana no se ha acotado. Es fácil describir qué afecta la seguri-

137 *Ibid.* Parte III. Pág. 80.

138 La Red incluye a los siguientes países: Australia, Canadá, Chile, Costa Rica, Grecia, Irlanda, Jordania, Mali, Países Bajos, Noruega, Suiza, Eslovenia, Tailandia y Sudáfrica como observador. Esta organización —Red de Seguridad Humana (HSN)— es un grupo de países de pensamiento similar de todas las regiones del mundo quienes, al nivel de los Ministros de Asuntos Exteriores, mantienen un diálogo sobre cuestiones vinculadas a la seguridad humana. La Red tiene una perspectiva interregional única, con múltiples agendas, y con fuertes vínculos con la sociedad civil y el mundo académico. La Red surgió durante la campaña contra las minas terrestres y fue lanzada oficialmente durante una reunión ministerial en Noruega en 1999. Conferencias al nivel de Ministros de Asuntos Exteriores han sido realizadas en Bergen, Noruega (1999); en Lucerna, Suiza (2000); en Petra, Jordania (2001); en Santiago de Chile (2002); en Graz, Austria (2003); en Bamako, Mali (2004), y en Ottawa, Canadá (2005).

139 *Op. cit.* Política de Defensa Nacional 2002. Parte I. Pág. 25.

dad humana, pero es muy difícil explicitar cuáles son los fenómenos que no la afectan. En consecuencia, se estima más adecuado recoger los principales postulados de esta noción, pero hacerlos operacionales desde la perspectiva estatal.

De la misma manera, se menciona que hoy el escenario de seguridad se encuentra afectado por la pervivencia de las amenazas convencionales¹⁴⁰, junto a la eclosión de las amenazas no convencionales. Respecto del surgimiento de amenazas no convencionales, se señala que:

Al respecto, en Chile hay consenso en torno a la idea de que las amenazas no convencionales constituyen, en general, problemas de seguridad más que de Defensa. Por lo mismo, en el caso de nuestro país, corresponde enfrentarlas por medio de las Fuerzas de Orden y Seguridad¹⁴¹.

Al explicitar dichas amenazas, la Política de Defensa de Chile¹⁴² menciona solo al terrorismo, narcotráfico y las migraciones masivas. Se debe destacar el carácter transnacional en la naturaleza de estas amenazas y la diversa percepción en el tipo e intensidad de cada una por medio del hemisferio occidental. El presente texto señala, como una precaución a observarse, que las amenazas no convencionales tienen un origen distinto a las de tipo tradicional. Se indica que:

Es importante señalar que si bien los problemas tradicionales y emergentes de Seguridad pueden convertirse en amenazas y requerir eventualmente el uso de la fuerza estatal —sobre todo de la fuerza militar—, una gran parte de ellos tiene su origen en las dificultades que enfrentan los Estados y las sociedades de la región para tener procesos de desarrollo sustentables que fortalezcan la legitimidad de las instituciones políticas, económicas y sociales. La resolución de muchos de los problemas de seguridad de la región se encuentra, entonces, muy vinculada al éxito de las políticas de desarrollo y a la legitimación de la democracia como un régimen político eficiente¹⁴³.

Se estima que dicha afirmación es crucial para comprender que las denominadas amenazas no convencionales, no tradicionales, emergentes o asimétricas, son muy diversas. Se estima que algunas de ellas, por su naturaleza violenta, intencionalidad, y efecto en la destrucción de vidas humanas, sí afectan el ámbito de la seguridad. Otras, al ser problemas más relacionados con riesgos estructurales asociados al desarrollo, tales como la pobreza, exclusión, corrupción, etc., no deben ser clasificadas bajo el amparo de la seguridad, sino que en aquellos factores que afectan directamente el desarrollo nacional.

En síntesis, en esta nueva edición, así como en la anterior de 1997, se observa una conceptualización caracterizada por los siguientes aspectos:

- Asumir que la suma de la defensa nacional más el desarrollo nacional dan como resultado la seguridad nacional.
- Importancia de la definición de los objetivos nacionales y la implementación de una estrategia defensiva disuasiva para su consecución, desde la perspectiva de la defensa nacional.
- Insistencia en validar la disuasión y la cooperación internacional como dos actividades principales y relevantes de la defensa en el siglo XXI.
- Se adhiere a una noción de seguridad amplia, que involucra factores económicos, sociales, culturales y ambientales.
- Se define a la seguridad como un concepto más amplio que la defensa nacional, ubicado en el nivel político.

En cambio, en la segunda edición del año 2002 se observa la aparición de los siguientes nuevos temas:

- Se adhiere a los principales postulados de la seguridad humana.

140 Entendidas como la posibilidad de conflicto interestatal. También se las denomina amenazas tradicionales o de naturaleza militar.

141 *Op. cit.* Política de Defensa Nacional 2002. Parte II. Pág. 64.

142 *Ibid.* Págs. 50-51.

143 *Ibid.* Pág. 50.



©Archivo FF.AA.

- Se consideran las amenazas no convencionales como una nueva fuente de conflicto que afecta la seguridad.

LIBRO DE LA DEFENSA NACIONAL DE CHILE 2010

Esta nueva edición se define a la defensa nacional como:

El conjunto de medios materiales, humanos y morales que una nación puede oponer a las amenazas de un adversario en contra de sus intereses, principalmente su soberanía e integridad territorial. Su propósito es alcanzar una condición de seguridad externa tal que el país pueda lograr sus objetivos libre de interferencias exteriores. La defensa es una función intransferible del Estado que se orienta por claros principios estatales y es conducida por un conjunto de autoridades institucionales, las que conforman un sistema cuya figura central es el Presidente de la República. En términos de política pública, ella se plasma en la política de defensa, donde se consideran las orientaciones básicas para el conjunto del sector¹⁴⁴.

Adicionalmente, explicita que “la función defensa existe para dar seguridad externa al país, bien que alcanza a todos los miembros de la comunidad nacional. Una vez producida, nadie la obtiene en desmedro de otros”¹⁴⁵. De allí se desprenden determinadas condiciones que deben ser cumplidas:

- Que el monopolio de la fuerza legítima pertenezca al Estado.
- Que el Estado la organice, la dote de medios y le asigne objetivos con un sentido nacional.
- Que el Estado realice esta tarea de manera continua en el tiempo, ya sea en la paz o en la guerra.
- Que el ejercicio de la función abarque la suma de actividades de los organismos del Estado necesarios para la defensa, ya que su ámbito excede los límites de lo estrictamente militar¹⁴⁶.

144 Libro de Defensa Nacional 2010. “Política de Defensa Nacional”. Pág. 107.

145 Ibídem. Pág. 109.

146 Ibídem.

La misión de la Defensa Nacional es de tal relevancia para la supervivencia del Estado, su seguridad, desarrollo y paz, que hace que sus misiones deban quedar estipuladas en un texto constitucional, que les brinde la estabilidad necesaria para no desnaturalizar o desatender su función, como bien público puro, que depende directamente del Presidente de la República. Ello permite que las Fuerzas Armadas siempre se orienten en el desarrollo de sus capacidades y misiones a cumplir, teniendo en cuenta el marco constitucional definido.

ESTRATEGIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA (2012-2024). JUNIO 2012¹⁴⁷

Este documento, elaborado en la primera administración del gobierno del Presidente Sebastián Piñera, constituyó el intento inicial por elaborar una política de seguridad y, al mismo tiempo, una de defensa, en un horizonte de 12 años. Respecto de la seguridad y defensa, destaca su complementariedad al señalar que:

La defensa está esencialmente orientada a brindar seguridad al país, por tanto, está en el centro de la seguridad, aunque no produce por sí sola esta condición deseada. En el marco de una agenda de seguridad ampliada, la ENSYD (Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa) asume una defensa nacional que, sin descuidar sus tareas principales de defensa militar y cooperación internacional, colabore crecientemente con sus capacidades a los esfuerzos de seguridad a cargo de otros sectores públicos, dentro del marco de institucionalidad del país¹⁴⁸.

De allí, la necesidad de que la defensa nacional y las misiones de las Fuerzas Armadas puedan tener una definición constitucional que recoja las actuales demandas y desafíos que enfrenta el sector.

LIBRO DE LA DEFENSA NACIONAL DE CHILE 2017

Esta política representa el cuarto documento oficial referido a una explicitación de la política de defensa nacional. En el presente texto, se reiteran las definiciones principales respecto de la defensa presente en los documentos anteriores, así como las condiciones y objetivos de la defensa nacional. Sin embargo, por primera vez se incorporará una metodología de planificación estratégica por capacidades, así como las áreas y subáreas de misión de la defensa nacional. Al respecto, se señala que estas son:

- Defensa.
- Cooperación internacional.
- Emergencia nacional y protección civil.
- Contribución al desarrollo nacional y a la acción del Estado.
- Seguridad e intereses territoriales¹⁴⁹.

De esta forma, estas áreas de misión debieran orientar el desarrollo de las capacidades estratégicas a adquirir, así como su preparación y entrenamiento.

147 Es necesario precisar que este documento finalmente no fue oficialmente aprobado, consituyendo sí un trabajo académico que da cuenta de la necesidad de contar con una adecuada estrategia de seguridad. Se estima que para que ello ocurra, el Estado debiera dotarse, en forma previa, de una arquitectura de seguridad, desde la que se prevea y gestione la mencionada estrategia, que en esencia es política y no estratégica.

148 Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa 2012-2024. Pág. 4.

149 Libro de la Defensa Nacional de Chile 2017. "Capítulo VI: Conceptualización de la Defensa Nacional". Pág. 114-115.



Consideraciones finales

- La revisión de las Constitución de 1925 nos señala que si bien es cierto, no existió un capítulo o párrafo especial en el que se tratara el tema de las Fuerzas Armadas —los contenidos de la defensa que en ella figuraron se encontraban dispersos, aludiendo a principios sustantivos de su funcionamiento—, así como temas organizativos de su función, al igual que la Constitución de 1833. Adicionalmente, se hace presente que contenidos referidos a la fuerza pública sí se consideraron en capítulos específicos en las Constituciones de 1822, 1823 y 1828. En consecuencia, en la tradición jurídica constitucional de Chile lo normal ha sido especificar misiones de la fuerza pública. Ellas han definido un conjunto de normas que han regulado o establecido un sistema de vínculos entre el poder civil y militar, el que se ha mantenido en nuestro ordenamiento constitucional.
- Lo anterior se estima relevante, dado que la misión de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública dan respaldo al Estado de Derecho, para asegurar además la seguridad de todo ciudadano, así como del Estado en su conjunto, en la búsqueda y obtención del desarrollo y bienestar, que junto con la seguridad, dan forma al bien común, última ratio del Estado, como forma de organización política. En consecuencia, si dicho bien común es la finalidad última de todo Estado, expresado en la seguridad, desarrollo y bienestar, pareciera de toda lógica que las normas generales que definan la misión de Fuerzas Armadas, así como de la Fuerzas de Orden y Seguridad, deban tener rango constitucional, como además ha sido en la historia republicana nacional. Eso no se puede dejar pasar en los debates constitucionales que se están abriendo o que están por venir.
- Se evidencia que el concepto de seguridad aparece en nuestro ordenamiento constitucional el año 1980, en relación a una noción omnicomprensiva de todo fenómeno que pudiese afectar el interés nacional y en el contexto del establecimiento de un “poder de seguridad” en una forma de “democracia protegida”, características propias del contexto en que se desarrolló esta Carta fundamental. Sin embargo, el concepto de seguridad nacional no logró ser definido formalmente, estableciéndose sí que las Fuerzas Armadas son esenciales para la seguridad nacional. Sin embargo, hoy ante el actual escenario de seguridad internacional, regional y vecinal, pareciera muy adecuado evaluar la existencia de un Consejo de Seguridad permanente, al más alto nivel, encargado de asesorar al Presidente y al gobierno de turno en los desafíos, riesgos y amenazas de naturaleza transnacional que afectaran, de una forma u otra, al Estado de Chile. En otras palabras, diseñar y construir una arquitectura de seguridad más eficiente, para asegurar el desarrollo, paz y estabilidad.
- Los sucesivos “Libros de la Defensa Nacional”, sin abandonar la esencia de la misión fundamental de las Fuerzas Armadas y dentro del ordenamiento jurídico, han ido desarrollando un aumento en el espectro de misiones a cumplir por parte de las instituciones de la defensa, para adaptarse a las demandas del actual contexto internacional y nacional, toda vez que dichas instituciones también son parte de la seguridad del Estado. Existe cada vez mayor necesidad de articular y coordinar eficientemente a todos los organismos del Estado para enfrentar desafíos, retos y amenazas, en la que la coordinación de todos los instrumentos de poder del Estado es la clave para el diseño de cualquier estrategia de seguridad. Con toda certeza, se exigirá una mejor coordinación entre la seguridad externa e interna de cualquier Estado.

- En concreto, en virtud del nuevo escenario de seguridad internacional, nace la necesidad de materializar las siguientes definiciones:

¿Qué fenómenos, en función de su naturaleza, se consideran que afectan el ámbito de la seguridad y cuáles al de la defensa nacional?, ¿cuáles perjudicarán a ambos ámbitos? ¿Cuál es el papel que les corresponderá a las Fuerzas Armadas para interactuar en la neutralización de amenazas que afecten a la seguridad? ¿Cómo relacionar las nociones de seguridad, desarrollo y defensa nacional, de acuerdo con el nuevo escenario estratégico internacional?



© Archivo FF.AA.

Av. El Golf 40, Piso 12, Oficina 1206, Las Condes, Santiago, Chile

+562225947500 | contacto@athenalab.org

www.athenalab.org

