

LAS FUERZAS ARMADAS EN LA CONSTITUCION

(Continuación)*

ALEJANDRO SILVA BASCUÑAN

Profesor de Derecho Constitucional
Facultad de Derecho
Universidad Católica de Chile

VIII. CONCEPTO Y DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL

16. Es evidente que los redactores de la Constitución de 1980 tienen en todo instante presente el vocablo "seguridad", que lo emplean en las más diversas formas y con las más variadas acepciones.

Esa preocupación llega a generar imperfecciones de lenguaje, como, por ejemplo, cuando: "La Constitución asegura a todas las personas... La seguridad de que los preceptos legales... no podrán afectar los derechos en su esencia..."⁵⁸.

Si se recorren con detenimiento las normas permanentes de la Carta Fundamental plebiscitada en 1980, podemos observar que se usan, en numerosas disposiciones, algunas de las formas del verbo "asegurar"⁵⁹.

En otra ocasión se emplea la palabra en el sentido de calidad de lo asegurado, por ejemplo, en el art. 19 N° 26.

Con mayor trascendencia la Carta va mencionando la cosa, el valor, lo asegurado.

Así, la Constitución se refiere a:

a) La persona humana o el individuo⁶⁰;

*Ver esta Revista, volumen 1985 (N°s 37-38) pp. 117-142.

⁵⁸Art. 19 N° 26.

⁵⁹Parte final del inciso 5° del art. 1, art. 20, inc. 1°, art. 21, inc. 1° y art. 38 inc. 1°.

⁶⁰Art. 19 N° 7, inc. 1° y art. 21 inc. 3°.

- b) El ofendido⁶¹;
- c) La sociedad⁶²;
- d) El conjunto de riesgos de enfermedad, accidente, invalidez, muerte, etc., que constituyen lo que se llama seguridad social⁶³;
- e) La consistencia y solidez de las construcciones y de lo relacionado con ellas⁶⁴;
- f) La seguridad pública⁶⁵;
- g) La seguridad de la nación⁶⁶;
- h) La seguridad interior o externa⁶⁷;
- i) La seguridad del Estado⁶⁸;
- j) La seguridad nacional, la que es reiterada 12 veces, sin contar, por cierto, con las menciones que se hacen al Consejo de Seguridad Nacional y sin olvidar que también en alguna ocasión el constituyente se refiere a la defensa nacional⁶⁹.

17. De las numerosas acepciones y usos del término seguridad, el sentido en que ha de ser examinado, especialmente en relación con la fuerza armada, es, por cierto, el de la seguridad nacional.

Es de admitir, desde luego, que la indicada es una categoría intelectual enriquecida en estos últimos decenios y que no ha adquirido, tal vez por ello, los perfiles suficientemente definidos como para ser incorporada al Diccionario de la Real Academia Española.

En su última edición, en efecto, sólo aparecen los vocablos "seguridad", "seguro", "nacional".

Seguro es: "libre y exento de todo peligro, daño o riesgo", "cierto, indubitable y en cierta manera infalible", "firme, consistente y que no está en peligro de faltar o caerse", "seguridad, certeza, confianza".

⁶¹Art. 19 N° 7, letra e).

⁶²Art. 19 N° 7, letra e).

⁶³Art. 19 N° 18.

⁶⁴Art. 19 N: 6. inc. 2°.

⁶⁵Art. 19 N° 16, inc. 4°, art. 90, inc. 3°.

⁶⁶Art. 48, N° 2, letras a), b) y d) y art. 57 inc. 5°.

⁶⁷Art. 24, inc. 2° y art. 96 letra d).

⁶⁸Art. 19 N° 15, inc. 4°.

⁶⁹Art. 1°, inc. 5°; art. 19 N° 11, inc. 2°; art. 19 N° 21 inc. 1°; art. 19

Seguridad es, mientras tanto: "calidad de seguro"; *de seguridad*, "locución adjetiva que se aplica a un ramo de la administración pública cuyo fin es velar por la seguridad de los ciudadanos, Dirección general, agente de seguridad".

Nacional es "lo perteneciente a lo relativo a la nación" y *Nación*, "conjunto de habitantes de un país regido por el mismo gobierno", "conjunto de personas de un mismo origen étnico y que generalmente hablan un mismo idioma y tienen una tradición común".

18. La falta de una definición indiscutible sobre lo que es "seguridad nacional" requiere considerar las circunstancias en que ha venido introduciéndose su uso, sobre todo referido a las Fuerzas Armadas.

Para tal objeto se hace indispensable recurrir al conocimiento de la copiosa y densa literatura que ella ha generado.

En la imposibilidad de realizar aquí, con ropaje erudito, un inventario de esa vasta producción intelectual, procuremos sintetizar, por lo menos, algunos de sus aspectos más relevantes.

El foco o centro de la producción intelectual a que nos referimos se va desplazando, a nuestro juicio, del pensamiento militar alemán, al francés, al norteamericano y al brasileño y en todos ellos se reflejan las circunstancias por las que van pasando esas naciones.

Es indispensable reconocer que en Chile se han dado a la publicidad numerosos ensayos que se vinculan a la geopolítica y a la seguridad nacional, debidos principalmente a plumas de formación militar⁷⁰ o a escritores de inspiración católica⁷¹.

Nº 24 inc. 2º; art. 19 Nº 24 inc. penúltimo; art. 22 inc. 2º; art. 32 Nº 19; art. 32 Nº 22; art. 40 Nº 3; art. 90 inc. 2º y art. 96 letras a) y b).

⁷⁰Ver General Augusto Pinochet Ugarte, "Geopolítica", 2ª ed., Editorial Andrés Bello, 1974; Coronel Gerardo Cortés Rencoret, "Introducción a la Seguridad Nacional", Stgo., Universidad Católica de Chile, en: Cuadernos del Instituto de Ciencia Política Nº 2, febrero de 1976; General Alejandro Medina, "Seguridad Nacional: doctrina bélica", en: El Mercurio 18/5/75; Almirante Oscar Buzeta, "Chile geopolítico: presente y futuro", cisec, Stgo., 1978; Agustín Toro Dávila, "La Seguridad Nacional", en Seminario organizado por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile sobre "Estrategia del desarrollo económico para Chile", diciembre de 1975.

⁷¹Joseph Comblin, "La doctrina de la Seguridad Nacional", en: Revista Mensaje Nº 247 marzo-abril 1976. Genaro Arriagada, "Seguridad Nacional en Política" en "Seguridad y Bien Común", cisec, 1976; "El pensamiento

Los escritores germanos avanzan, especialmente, las relaciones entre la política y la guerra; más adelante las formas de acentuar la profesionalización de la milicia y de alejarla de los vaivenes de los gobiernos; posteriormente, sobre todo después del fracaso de Alemania en la Primera Guerra Mundial, los cambios en la manera de conducir la lucha bélica y, finalmente, como eco del nazismo, los problemas del espacio estatal y la descripción del significado de la geopolítica.

El pensamiento militar francés deriva, básicamente, de los conflictos galos en Argelia y en Indochina, en los que se cruzan las luchas de clases y las anticolonialistas, y se enfrentan las tragedias de la subversión, del terrorismo y de la tortura.

En Estados Unidos las reflexiones se ven influidas con las modificaciones que van produciéndose en la estrategia de esa gran nación, dependiente de las modalidades en que se va presentando la lucha entre las dos superpotencias y de las repercusiones de la política inspirada en el uso de la energía nuclear.

En el Brasil, no obstante haberse preparado prolongadamente a través de los estudios de su Escuela Superior de Guerra, el contenido y los caracteres de la concepción castrense de lo que es la seguridad nacional, se ven desarrollados y profundizados desde que en 1964 pasan a tener las Fuerzas Armadas de ese país la suma del poder político, que vienen a perder sólo en el año en curso.

La influencia de los estudios de la ciencia militar a que nos referimos, se recibe en Chile, principalmente, a nuestro entender, a través de las fuentes norteamericanas, por cuanto hay que admitir el estrecho lazo que se va consolidando en esta materia con los Estados Unidos, a medida de la pérdida de la influencia germana y del fortalecimiento de los contactos frecuentes, variados e intensos, por lar-

político de los militares", CISEC, Stgo., 1981; "El sistema político futuro", Ed. Aconcagua, 1985; Genaro Arriagada y Manuel Antonio Garretón, "América Latina a la hora de las doctrinas de la seguridad nacional", en "Las Fuerzas Armadas en la sociedad civil", CISEC, Stgo. 1978; Monseñor José Manuel Santos, "La Seguridad Nacional, condición de bien común", en "Seguridad y Bien Común", CISEC 1976; Claudio Orrego, "Conflicto. Consenso y Seguridad Nacional", en "Seguridad y Bien Común", CISEC 1976; Evaristo López, "Participación y Seguridad Nacional", en "Seguridad y Bien Común", CISEC, 1976.

gas permanencias y visitas recíprocas, entre los jefes y oficiales de uno y otro país⁷².

19. La importancia que adquiere el concepto de la seguridad nacional, en cuanto éste repercute en el grado y forma de intervención de las Fuerzas Armadas en la dirección política de los países, se explica como resultado de los profundos cambios que se han producido en las modalidades de la guerra y su preparación.

Las luchas bélicas no se limitan hoy al combate entre reducidos ejércitos, que las realizan comprometiendo escasa parte de la población de los países, empleando armas de fácil manejo y de débil poder destructivo y permitiendo la continuación de la vida normal que en muchos sentidos sigue sin grandes alteraciones. Piénsese, por ejemplo, en el inmenso esfuerzo que, con motivo de la Guerra del Pacífico, hizo Chile, sin grandes cargas presupuestarias y en el pleno ejercicio de las libertades públicas.

La guerra de hoy, en efecto, es mucho más terrible, en razón de los avances técnicos de incalculable potencialidad destructiva, que llegan a transformarla en una realidad inconcebible. Las armas han adquirido altísima complejidad en su manejo y ello impone pronunciada especialización profesional. El conflicto repercute hondamente en la capacidad productiva del país y llega a comprometer intensamente el esfuerzo y la existencia misma de las naciones que deciden o preparan la lucha.

⁷²En esta materia tiene especial importancia el análisis de las obras de: Karl von Clausewitz, "De la guerra"; Federico Ratzel, "Geografía política"; Rudolph Kjellen, "El Estado como organismo vivo"; Coronel Roger Trinquier, "La guerra moderna" y "Guerra, subversión, revolución"; General Golbery do Couto e Silva, "Geopolítica do Brasil"; José Alfredo Amaral Gurgel, "Segurança e Democracia"; Samuel Huntington, "The soldier and the States"; Henry Kissinger, "Armas nucleares y política internacional"; Robert S. McNamara, "Testimonio ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado Norteamericano", 14 de junio de 1961; Nelson Rockefeller, "La calidad de la vida en las Américas", informe presentado por una misión presidencial de los Estados Unidos, "El Hemisferio Occidental". Consultar además, Georges Burdeau, "Traité de Science Politique, 2^a ed. Librairie Générale de Science Politique, T. III, N^{os} 117-120; pp. 252, 262 y T. V N^{os} 264-271, pp. 496 a 529; R. Girardet, "Pouvoir civil et pouvoir militaire", Revue Française de Science Politique, marzo 1960; Jean Maynaud, "Les militaire et le pouvoir", misma revista, abril 1961.

A las causales anotadas han de añadirse las transformaciones inherentes a que las luchas por el poder político, nacional o internacional, están vinculadas en esta hora del mundo a las contiendas ideológicas que abanderizan no sólo las naciones sino que en el seno de cada una de ellas los diversos sectores de la sociedad política.

Lo anterior explica el recurso al empleo de las armas psicológicas, la necesidad de defenderse de las quintas columnas que operan en el interior de los pueblos, la previsión de las solidaridades internacionales basadas en las mismas afinidades ideológicas, la sofisticación de las tareas de espionaje y contraespionaje, etc.

Bastan las referencias que preceden para comprender que la guerra se realiza no sólo desde que se declara, sino que desde su larguísima preparación anterior, que debe ser ajena a toda improvisación y que ha de cuidar no sólo la fabricación y la acumulación de las armas, sino que la ponderación de las diversas potencialidades y energías colectivas con las que habrá de contarse en el conflicto.

Todas estas transformaciones se fueron gestando hasta convertir la idea de la guerra en la de un conflicto total que compromete lo más hondo de los pueblos.

Por eso dejó de hablarse de ministerios técnicos de Guerra, Marina o Aviación, para pasar a denominarse Ministerio de Defensa Nacional y de allí, paulatinamente, a crear organismos especiales de Seguridad Nacional.

20. Si uno lee las obras que giran alrededor de la seguridad nacional, se convence de que su característica más trascendental gira en torno a la concepción del Estado como un organismo vivo que tiene sus propias realidades, energías, valores y objetivos⁷⁸.

⁷⁸En su obra "Geopolítica", el General Augusto Pinochet afirma, entre otras cosas: "La obra de Kjeller considera al Estado como un organismo biológico, *un ser vital supraindividual*, con vida y conciencia, que nace, crece y muere... es necesario señalar que en el fondo las ideas esenciales allí expuestas se han mantenido", p. 20. "... la geopolítica considera al Estado como un organismo supraindividual, y como tal, es un organismo vivo que se halla empeñado en una lucha constante por la existencia", p. 21. "En el estudio de una nación, la geopolítica en sus análisis establece los posibles objetivos que son necesarios alcanzar para el desenvolvimiento y vida de ese Estado", p. 32. "La fuerza organizada de la vida social, en el más amplio sentido que tiene el Estado, la constituye el Poder Nacional, que

Un Estado así entendido tiene su asiento en la nación; pero, una vez formada ésta, ella misma queda a su servicio. Del Estado así entendido surge el Poder Nacional, encargado, sustancialmente, de afirmar la seguridad y promover para ella misma el desarrollo, señalando las etapas de su conducción por medio de los objetivos nacionales. Estos objetivos nacionales no surgen de las decisiones de la sociedad gobernada, del pueblo mismo, del cual se prescinde y cuya voluntad se ignora, sino que se formulan por las élites directivas, que tienen por misión procurar reconciliar incesantemente a la nación con el querer del Estado. Toda discrepancia en el seno de la sociedad política, en orden a los objetivos nacionales así precisados, debe ser combatida, porque resulta simple manifestación del enemigo al que hay que vencer y que pretende destruir la unidad nacional en la cual descansa básicamente la seguridad que se busca.

21. Puede que la síntesis anterior no sea suficientemente feliz y completa como para describir la sustancia de lo que ha pretendido considerarse como seguridad nacional en el pensamiento militar de estos últimos decenios. Hay que admitir que los expositores han dado paso a doctrinas que contienen matices diferentes.

Pero cualquiera que sea la variedad de tales doctrinas, ha de reconocerse que, si sostienen lo esencial de lo que hemos resumido, forman lo que en la Ciencia Política contemporánea se define como ideologías.

En el ánimo de mantenernos sinceramente en la mayor objetividad, quisiera entender en esta exposición como ideología el concepto que en otro lugar sobre ella explicáramos: "Por ideología entendemos aquí, entretanto, —decíamos— una filosofía política simplificada y vulgarizada, una construcción conceptual sistematizada, abstracta y deductiva, que parte de cierta noción del hombre y de la sociedad con algún fundamento real, pero que, exagerando determinadas realida-

es la resultante orgánica que tiene para dirigir sus destinos como políticas del poder. Luego, *poder* comprende la organización de la población para ejercer dominio sobre el espacio y sobre la masa humana ubicada dentro de los límites del Estado, para llevar a la práctica, en forma esencialmente dinámica, la voluntad del Estado" ... "el poder nacional es un factor social capaz de influir sobre el sentimiento, pensamiento y voluntad de la masa humana en orden interno o externo ...", p. 153. Ver, además, *Objetivo Nacional del Gobierno de Chile*, diciembre 1975.

des, que deforma y desfigura, se cierra tercamente al reconocimiento de otras necesidades indiscutibles y a toda ponderada, equilibrada y jerarquizada apreciación de la universalidad de valores que deben tomarse en cuenta en la dirección de la vida colectiva”⁷⁴.

“Entre las múltiples definiciones que pueden proponerse, llamamos aquí ideología —dice el Documento de Puebla (Nº 535)— a toda concepción que ofrezca una visión de los distintos aspectos de la vida, desde el ángulo de un grupo determinado de la sociedad. La ideología manifiesta las aspiraciones de ese grupo, llama a cierta solidaridad y combatividad y funda su legitimidad en valores específicos. Toda ideología es parcial, ya que ningún grupo particular puede pretender identificar sus aspiraciones con las de la sociedad global”.

Las diversas doctrinas de la seguridad nacional han surgido, generalmente, de la reflexión de escritores militares, ellas tienen una gran trascendencia en la Ciencia Política y colocan al sector castrense en una postura relevante y determinante en la dirección y el gobierno de los pueblos.

Pues bien, si ha resultado fiel la síntesis que hemos dado a conocer y en la medida en que se haya expresado tal fidelidad, la seguridad nacional, entendida como ideología, merece graves reparos.

No sería justo ni acertado ignorar la solidez de muchos de los fundamentos con que se desarrollan las doctrinas de seguridad nacional, ni desconocer tampoco la utilidad del aporte realizado por ellas, ni, consiguientemente, la conveniencia de aprovecharlas en la ilustración y en la conducción de la sociedad política.

Consideramos, no obstante, que sobre la base de los rasgos exagerados o equivocados que han rodeado muchas explicaciones de lo que debería entenderse como Seguridad Nacional, son certeros los siguientes juicios del Documento de Puebla:

“Menos conocida pero actuante en la organización de no pocos gobiernos latinoamericanos, la visión que podríamos llamar estatista del hombre tiene su base en la teoría de la Seguridad Nacional. Pone al individuo al servicio ilimitado de la supuesta guerra total contra los conflictos, culturales, sociales, políticos y económicos y, mediante ellos, contra la amenaza del comunismo. Frente a este peligro per-

⁷⁴Ver, “Derecho Político”, 2ª edición, p. 126.

manente, real o posible, se limitan, como en toda situación de emergencia, las libertades individuales y la voluntad del estado se confunde con la voluntad de la nación. El desarrollo económico y el potencial bélico se superponen a las necesidades de las masas abandonadas. Aunque necesaria a toda organización política, la Seguridad Nacional vista bajo este ángulo se presenta como un absoluto sobre las personas; en nombre de ella se institucionaliza la inseguridad de los individuos" (Nº 314).

"En los últimos años —expresa en otra parte el mismo Documento— se afianza en nuestro continente la llamada *Doctrina de la Seguridad Nacional* que es de hecho, más una ideología que una doctrina. Está vinculada a un determinado modelo económico-político, de características elitistas y verticalistas que suprime la participación amplia del pueblo en las decisiones políticas. Pretende incluso justificarse en ciertos países de América Latina como doctrinas defensoras de la civilización occidental cristiana. Desarrolla un sistema represivo, en concordancia con su concepto de *guerra permanente*. En algunos casos expresa una clara intencionalidad de protagonismo geopolítico" (Nº 547).

IX. LA SEGURIDAD NACIONAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1980

22. Es ya el instante de precisar qué es lo que cabe entender como seguridad nacional, para los efectos de la interpretación de la Constitución de 1980 y de recurrir para ello a la historia de su establecimiento

Recordemos, en primer término, que el Reglamento del DFL 181, de 1960, expresaba que la Seguridad Nacional "es toda acción encaminada a procurar la preservación del orden público, 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, en la Constitución Política del Estado, a las leyes de la República y a las normas del derecho internacional, según corresponda".

El General don Agustín Toro Dávila, en su obra sobre la Seguri-

dad Nacional, mencionó las definiciones más difundidas⁷⁵. Ahora bien, todas las definiciones que citaba el General Toro Dávila y algunas más, fueron dadas a conocer a los integrantes de la llamada Comisión Ortúzar, en la reunión que tuvieron el 19 de agosto de 1974 con los integrantes del Estado Mayor Conjunto de la Defensa Nacional⁷⁶.

Creemos necesario transcribir todas esas definiciones para tener la idea más exacta posible de la inspiración del constituyente.

1. "Es la condición de orden y estabilidad que permita un desarrollo mínimo que satisfaga el bien común de los ciudadanos y que permita 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 la autodeterminación de la República".

2. "Es aquella condición de orden y estabilidad que permite la conservación y la supervivencia del Estado".

3. "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, con la finalidad de prever un enfrentamiento organizado de catástrofes públicas provocadas por fuerza mayor y de preservar los intereses vitales de la Patria y soberanía nacional, con sujeción a las normas constitucionales y legales vigentes y las prescripciones ratificadas del Derecho Internacional Público".

4. "Es una actividad permanente del Estado para que la nación mantenga la estabilidad interna, se desarrolle armónicamente en tiempo y cantidad en lo económico y sea respetada en sus derechos en lo internacional".

5. "Es el grado de garantía del Estado para lograr sus objetivos políticos nacionales a un riesgo aceptable".

6. "Es la situación en la cual los intereses vitales de la nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales".

⁷⁵Ob. cit.

⁷⁶Sesión Nº 59.

7. "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 permite estudiar, planificar y desarrollar todo lo que se relaciona con la defensa del territorio".

8. "Es la capacidad que tiene la nación para obtener sus fines y que le permite afrontar con éxito situaciones que amenacen su consecución".

23. El conocimiento de las definiciones transcritas tiende, sin duda, a fijar con mayor o menor extensión y dando cabida a uno u otro elemento o subrayando con menor o mayor vigor uno u otro aspecto, el alcance que tiene la expresión seguridad nacional en el pensamiento militar.

La sustancia de la descripción que, en tales definiciones, se hace de lo que es Seguridad Nacional, conduce a compararla con la idea que tiene la Ley Fundamental de lo que es el fin del Estado.

"El Estado —dispone el inciso 4 del artículo 19 de la Carta de 1980— está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece".

Si se prescinde de las exageraciones y equivocaciones contenidas en las ideologías sobre seguridad nacional, uno se encuentra con que las definiciones transcritas extienden tal concepto hasta el punto de abarcar con él todo el contenido del bien común.

La seguridad nacional, en cuanto corresponde a una categoría intelectual de la cual no se puede prescindir, reconociéndola como simple consecuencia de la evolución histórica recordada y de la realidad contemporánea, es, indiscutiblemente, una de las condiciones, presupuestos, elementos, factores, valores, más medulares del núcleo mismo de la esencia del bien común.

Si el Estado se organiza para el bien común no es un organismo vivo, no es una realidad sustancial diferente y separada de sus componentes. El Estado es tan sólo el ordenamiento jurídico de la so-

ciudad, simplemente un complejo sistema de relaciones entre sus integrantes destinado a llegar a configurar un bien colectivo y a obtener que la conducta de todos sus miembros, individuales y sociales, propenda a su realización.

24. Si los planteamientos anteriores tuvieran solidez, debería concluirse que la seguridad nacional constituye una condición de la cual no se puede prescindir en la vida de un Estado, porque si se careciera de ella la existencia misma de la sociedad política independiente dejaría de ser tal o su vida interna se destruiría.

Tales consecuencias se provocan no sólo por carencia de seguridad, sino también por la falta de cualquiera otra condición ineludible de bien común, porque, en su unidad y universalidad, éste requiere de multitud de elementos, como por ejemplo, bienes económicos, salud, justicia, cultura, etc. ¿Qué sacaría, por ejemplo, con velar por lo seguridad interna o externa si por descuidarse las condiciones higiénicas de la población se llegara al exterminio de todos sus habitantes?

La lógica de las afirmaciones anteriores deberá llevar, nos parece, en cuanto a la posición de las Fuerzas Armadas en el orden constitucional, a sostener las siguientes conclusiones:

a) La seguridad nacional ha adquirido una complejidad e importancia tales que debe ser tomada en cuenta en la vida de todo Estado, de modo que representa un trascendental deber, para quienes dirigen la sociedad política de ilustrar sobre la materia, para que todos los componentes de la sociedad gobernada tomen conciencia de la necesidad de velar por dicho valor y estén dispuestos a soportar los sacrificios que dentro de una exacta concepción de su naturaleza puedan exigírseles.

b) Las Fuerzas Armadas, por estar especializadas profesionalmente en algunos aspectos de la preservación y mantenimiento de la seguridad nacional y de la concreción y ejecución de lo que ella requiera, se encuentran en particular necesidad de contribuir a la información de la colectividad sobre la materia.

c) La certera determinación de lo que pertenece a la seguridad nacional, dentro de la unidad del interés general, debe ser configurada y planificada por los poderes públicos fundamentales de la sociedad política, dentro de sus respectivas funciones y competencias, del mis-

mo modo como les corresponde nacer en orden a cualquier otro elemento integrante del universo constitutivo del bien común. No se concibe, en efecto, que un proyecto en el orden económico, jurisdiccional, médico, educacional, etc. pueda ser formulado y ejecutado íntegramente sólo por los profesionales de la economía, de la justicia, de la salud o de la educación. En otras palabras, la política de la seguridad nacional integra la soberanía que pertenece al pueblo en la sociedad democrática y que es ejercida directamente por él o a través de las decisiones de los diferentes órganos estatales.

d) Lo anterior debe entenderse dentro del reconocimiento de la necesidad del apoyo y consideración que merece la especialidad técnica de las Fuerzas Armadas, que deben por ello contribuir a esclarecer los problemas vinculados con la seguridad nacional y a las cuales debe entregarse el monopolio de la preparación y del uso de los instrumentos defensivos y ofensivos.

e) No hay, por lo tanto, a nuestro juicio, un poder autónomo de seguridad, encargado de precisar objetivos específicos en tal aspecto, que puedan ser proyectados y ejecutados con prescindencia de las decisiones de los órganos fundamentales del poder público.

f) Las puntualizaciones precedentes nos llevan a sostener que, en todo el plano de la realización específica de las tareas profesionales y de la función monopólica y excluyente de las Fuerzas Armadas, deben ellas actuar con autonomía a través de los organismos competentes, pero subordinadas a quienes tienen la dirección superior del país y participan de su soberanía.

g) El establecimiento de un Consejo de Seguridad Nacional debería servir para que, a través de él, se cumplieran y desarrollaran las políticas oficiales sobre la materia, el que actuaría, además, como órgano de asesoramiento y consulta del Presidente de la República.

Este instituto especializado de seguridad estaría habilitado para poder requerir todas las colaboraciones y apoyos de los órganos administrativos, encaminados a la mejor proyección y ejecución de sus tareas.

X. SUGERENCIAS DE REFORMA

25. Sería del caso aplicar los juicios precedentes en el examen de las

normas que en la Constitución de 1980 consagran el régimen de relaciones entre el poder civil y el militar, las que quedaron ya resumidas en el párrafo 15. de este informe.

Nuestras observaciones recaerán tan sólo en las normas permanentes de la Constitución, las que tendrán pleno efecto una vez vencido el término definido en las normas transitorias y transcurrido el plazo de duración del Presidente de la República que fuere elegido en 1997, ó 1990, si en 1989 la ciudadanía desechare el candidato propuesto por los institutos armados⁷⁷.

Durante el lapso descrito en las reglas transitorias no hay separación entre gobierno militar y civil, por cuanto el poder constituyente y el legislativo pertenecen a la Junta de Gobierno integrada por los Comandante en Jefe de la Armada y de la Fuerza Aérea, por el Director General de Carabineros y por el Oficial General de Armas que sigue en antigüedad al Comandante en Jefe del Ejército, ya que este último es Presidente de la República⁷⁸.

Dado el cúmulo de atribuciones que concentra el Jefe de Estado en situación normal y con mayor razón durante el período transitorio, ha de reconocerse que la sustancia del sistema de relaciones entre el poder civil y el militar trazado en la Constitución, comenzará a aplicarse tan sólo desde el momento en que la ciudadanía quede facultada para exaltar a la jefatura del Estado al ciudadano que escoja en una competición verdaderamente disputada, lo que vendrá a ocurrir, como recordamos, en 1997 o en 1990.

26. Si es efectivo que algunas de las reglas relacionadas con las Fuerzas Armadas tienen en actualidad vigencia, no es del caso detenerse en considerar tan sólo la aplicación de ellas, ya que el propósito de esta exposición es examinar el régimen permanente consagrado en la Carta, en la materia que nos ocupa.

Las observaciones que siguen recaerán, pues, sobre las normas permanentes de la Constitución, a fin de formular su comentario desde los puntos de vista que hemos sostenido e insinuar las enmiendas que nos parecen consecuentes con ellos.

No se trata, por lo tanto, de hacer aquí una exégesis particulariza-

⁷⁷Vigésima octava y vigésima novena disposición transitoria.

⁷⁸Decimocuarta Disposición transitoria.

da de cada una de las normas pertinentes contenidas en la Ley Fundamental, sino de reflexionar sobre sus inspiraciones esenciales. Muchos de los preceptos se limitan, por lo demás, a continuar la tradición jurídica y a reproducir redacciones cuyo acierto la práctica había puesto de relieve.

27. Creemos feliz la distinción hecha, en relación a los cuerpos armados, entre aquellos que forman las Fuerzas Armadas y los que constituyen Fuerzas de Orden y Seguridad.

No concordamos, entre tanto, con la descripción que se hace de la misión específica que corresponde a uno u otro tipo de cuerpo armado.

Consideramos especialmente inconveniente y grave que se atribuya a las Fuerzas Armadas y a Carabineros la tarea de "garantizar el orden institucional de la República", porque, pudiera entenderse que quedan así colocadas en una posición superior a todos los órganos del Estado y con mayor responsabilidad que ellos.

Las Constituciones se promulgan para que tengan supremacía sobre todos los órganos que establecen, y, a través de la distribución de competencias que consagran, buscan señalar los mejores caminos para imponer el orden institucional de la República que habrá de resultar si autoridades y gobernados se atienen al marco que ellas señalan.

La Constitución reconoce exclusivamente como límite, el respeto de los derechos esenciales que emanan de la persona humana. (Art. 5, oración final).

Partiendo de tal respeto, ningún órgano puede situarse por sobre la Constitución y convertirse en garantía del orden institucional.

Si el propio Presidente de la República, al cual las Fuerzas Armadas deben estar subordinadas y cuyo cometido se extiende a "cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República", debe ejercer sus funciones de acuerdo a la Constitución y las leyes, resulta inadmisibles que cuerpos armados, que no pueden estar sobre él, sean llamados nada menos que a garantizar la institucionalidad de la República.

Si todos los cuerpos armados tienen como una de sus características típicas el ser obedientes, es paradójico llamarlos simultáneamente a asumir en el grado supremo la dirección política del país, en la cual se comprende cabalmente la tarea trascendental que se comenta.

Tampoco consideramos acertado señalar entre las tareas exclusivas de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, la de garantizar, junto al orden público "la seguridad pública interior", porque esta función debe ser compartida, a nuestro juicio, con las Fuerzas Armadas, las cuales se verán forzadas a intervenir si es necesario imponerla o restablecerla. La seguridad pública interior parece, por lo demás, integrante esencial de la seguridad nacional que constituye uno de los deberes medulares de las Fuerzas Armadas, según la propia definición del constituyente.

Dice la Constitución que las Fuerzas de Orden y Seguridad existen "para dar eficacia al derecho". Tal afirmación resulta indiscutible si se trata de la actuación de la fuerza pública, apoyando con la coacción de la sociedad el ejercicio de los derechos subjetivos. En cuanto al derecho objetivo, es decir, al ordenamiento jurídico del país, la eficacia del derecho está fundada con mayor intensidad en la misión de las Fuerzas Armadas.

28. Contribuiría a precisar las respectivas tareas eliminar la dependencia común que se establece respecto del Ministerio de Defensa Nacional.

Pensamos que la función de policía y la de mantener el orden público cabe mejor en el Ministerio del Interior, porque son labores sustancialmente de prevención o de represión limitadas a los objetos de hacer expedito el uso de la coacción.

Carabineros e Investigaciones son cuerpos de policía, según las definiciones incorporadas al uso común. Siguiendo las puntualizaciones del Diccionario, policía es, en efecto, "Buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes u ordenanzas establecidas para su mejor gobierno" y "cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas".

Tales objetivos, inherentes a las Fuerzas de Orden y Seguridad, pueden, en efecto, obtenerse sin necesidad de recurrir a la coacción, ni menos de emplear los medios más contundentes que están reservados para la defensa nacional.

La dependencia común de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Orden y Seguridad en el Ministerio de Defensa Nacional, puede generar la confusión, en orden a la diversa naturaleza y finalidad de

unas y otras. Sería, a nuestro juicio, igualmente deplorable que la policía actuara con el criterio y los métodos propios de las Fuerzas Armadas o que las Fuerzas Armadas lo hicieran con el criterio y método de la policía.

29. Resulta digna de encomio la preocupación del constituyente —en la que se refleja la experiencia nacional y de muchos pueblos— en cuanto a reiterar que las fuerzas están constituidas única y exclusivamente y sólo por las instituciones que se señalan.

Sin embargo, nos parece poco feliz la frase “las fuerzas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y por las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública”.

¿Significa ello que pueden dentro de la Constitución existir otras fuerzas, es decir, otros cuerpos armados que aquellos dependientes del Ministerio de Defensa?

No creemos que el espíritu del constituyente pueda ser el de haber autorizado la existencia de institutos armados que no sean de algunas de las dos especies que ha señalado explícitamente.

¿Quién podrían formar tales cuerpos? ¿Cuál sería su misión? ¿De quién dependerían?

30. La índole de la misión del Jefe del Estado explica que se mantengan, dentro de sus atribuciones, las de disponer, organizar y distribuir las Fuerzas Armadas; declarar la guerra e intervenir en el estatuto de su personal en la forma que indica⁷⁹.

No parece recomendable que se contemple, entre las facultades del Presidente, la de “asumir, en caso de guerra, la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas”. No debería ser esa una consecuencia automática de la declaración de guerra, sino una posibilidad que se concretaría sólo, como en la Constitución precedente, si otro órgano, como el Senado, vocero de la ciudadanía, lo autorizara. No siempre puede mostrarse ello conveniente, ni partirse tampoco de la base que el Presidente de la República pertenezca a la profesión militar y tenga, por ello, competencia para ejercer el mando supremo. Tal tarea, en razón del propio desarrollo de las operaciones bélicas, puede obstaculizar el desempeño normal del gobierno civil. Se explica por ello que

⁷⁹Art. 32 N° 19, N° 21 y N° 18.

en la Constitución precedente se daba paso, en la hipótesis que comentamos, a la subrogación de la Jefatura del Estado, situación que no contempla la Carta de 1980.

31. En nuestra opinión, es lamentable la supresión del acuerdo del Senado, que se exigía para el nombramiento de los altos jefes militares. Precisamente por ser tan relevante la función que les entregara la ciudadanía, debe ser de algún modo la nacionalidad entera, de la cual puede ser considerado adecuado intérprete el Senado, si deriva de un título democrático, el órgano que exprese la conformidad de la sociedad política en destacar a determinadas personas para asumir tales cargos.

32. En cuanto a los nombramientos y promociones de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y del Director General de Carabineros, la Constitución dispone que sean designados por el Presidente "de entre los cinco oficiales generales de mayor antigüedad, que reúnan las calidades que los respectivos estatutos institucionales exijan para tales cargos, durarán cuatro años en sus funciones, no podrán ser nombrados para un nuevo período y gozarán de inamovilidad en sus cargos". Con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional lo podrá llamar a retiro "en casos calificados"⁸⁰.

Este sistema de nombramiento y de retiro de los Comandantes en Jefe nos parece altamente inconveniente y contradictorio con las responsabilidades del Jefe del Estado. Uno de los apoyos más sustanciales con que debe contar, es el que descansa en la confianza y lealtad de quienes tienen en sus manos resortes tan importantes para el cumplimiento de su deber esencial en cuanto al orden público interno y la seguridad externa de la República.

33. En relación con el Consejo de Seguridad Nacional, y para ser consecuentes con lo que ya se ha expuesto, parecen lógicas las siguientes observaciones:

a) Si conviene, a nuestro juicio, como quedó afirmado, que el Consejo de Seguridad Nacional se establezca como simple órgano especializado en su materia y de consulta y asesoría para el Presidente de la República, debe ser, por cierto, integrado por los Comandantes en

⁸⁰Art. 93.

Jefe de las Fuerzas Armadas y el Director General de Carabineros. Mientras tanto, estimamos que no deberían pertenecer a él ni el Presidente de la República ni los Presidentes del Senado y de la Corte Suprema. Todos los Ministros de Estado, y no sólo los que ahora menciona la Carta Fundamental, deberían estar facultados para concurrir y hacerse oír en el Consejo de Seguridad. Este organismo, por su parte, estaría, naturalmente, facultado para consultar y requerir la presencia de cualquier funcionario cuya ilustración requiriera⁸¹.

b) En cuanto a las atribuciones que se le otorgan al Consejo de Seguridad, nos parece inaceptable la de "representar, a cualquier autoridad establecida por la Constitución, su opinión frente a algún hecho, acto o materia, que a su juicio atente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional"⁸².

El ejercicio de tal atribución lo colocaría en una postura de gravísima intervención en la vida política.

Resulta, a la inversa, recomendable permitir al Consejo de Seguridad Nacional informar, reservadamente, al Presidente de la República su opinión sobre todo asunto comprendido en la tarea de aquél.

c) Es inadmisibles confiar a un reglamento dictado por el propio Consejo el establecimiento de las disposiciones concernientes a su organización y funcionamiento. Tal tarea ha de competir al legislador⁸³.

d) Reducido al papel con que lo aceptamos, se comprende que no concordemos en darle al Consejo de Seguridad Nacional, atribuciones para designar a los integrantes del Tribunal Constitucional, ni para escoger a los ex Comandantes en Jefe que integren el Senado, ni para prestar su acuerdo al Presidente de la República en la declaración de estado de asamblea, ni para autorizarlo a aplicar de inmediato el estado de sitio declarado por el Presidente, ni para consentir en la declaración de los estados de emergencia y calamidad pública.

⁸¹Art. 95.

⁸²Art. 96, letra b).

⁸³Art. 96 inciso último.

C O N C L U S I O N E S

34. Las normas permanentes de la Carta de 1980 consagran una posición de las Fuerzas Armadas en la organización del Estado profundamente diversa de la que derivaba de la tradición nacional, bebida en las fuentes de su sistema jurídico.

Esta exposición habría satisfecho su propósito si animara a la ejecución de estudios de mayor profundidad, orientados a examinar si los preceptos de la Ley Fundamental, que dan base a los vínculos de los institutos militares con los órganos fundamentales del poder político, armonizan con los principios del gobierno democrático.

Infinidad de cuestiones han quedado aquí apenas esbozadas.

Se necesita, a nuestro juicio, desarrollar esfuerzos dirigidos a definir el concepto de seguridad nacional, como condición de bien colectivo, para determinar adecuadamente en un sistema efectivamente democrático, por quién y de qué modo han de configurarse, por una parte, sus exigencias y, por otra parte, concretarse en los hechos y velarse por su respeto y mantenimiento.

Los juristas habrán de ahondar en estas materias, abiertos a los aportes de los expositores de la ciencia militar, en afán común de elaborar soluciones libres de mutua ignorancia en los respectivos saberes y experiencias.