

CAPÍTULO 6

Bases jurídicas de la Seguridad y Defensa en Chile

*Mario Polloni Contardo**

Introducción

El propósito del trabajo es plantear las consideraciones de orden jurídico que permiten sustentar desde el ámbito del Derecho un régimen de seguridad y defensa adecuado a la necesidad de responder a los desafíos que Chile tiene en la procura de satisfacción de sus intereses como Estado. De ahí que las preguntas que lo guían se relacionan con los factores que intervienen en la construcción de este marco jurídico y con las prevenciones que habría que considerar para su diseño. Para el desarrollo del trabajo se han tomado en cuenta los planteamientos presentados en los artículos que lo preceden.

Con el fin de dar respuesta al propósito enunciado, inicialmente se formulan consideraciones respecto de la evolución de la seguridad desde una perspectiva universal, marcando un punto relevante en la dimensión humanitaria con la aparición del concepto *Responsabilidad de Proteger*.

A continuación se analizan los marcos de seguridad regional considerando dos ámbitos: uno es el que plantea el régimen jurídico de la Organización de Estados Americanos (OEA); otro es el formulado en una dimensión más acotada geográfica y políticamente por la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Resulta interesante en esta sección determinar el grado de compatibilidad de ambas concepciones de seguridad, que de hecho y derecho conviven en la región, y comentar cómo ambas pueden ser incorporadas en

* Teniente Coronel (R), Abogado, Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Asuntos de Seguridad Nacional, Colegio Naval de Postgrado de Monterrey, EE.UU. Magíster en Derecho Constitucional, Universidad de Talca. Investigador y Analista del Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra del Ejército de Chile. mpollonic@acague.cl

el marco jurídico nacional. También es conveniente asociar estas concepciones con la dimensión de la Responsabilidad de Proteger, toda vez que, siendo actualmente poco probable, no es totalmente descartable a futuro su posible aplicación en la región, aun cuando en sus fases de prevención con medios no militares.

Seguidamente se aborda la dimensión jurídica de la seguridad y defensa en Chile, intentando responder a cuál de los modelos teóricos adscribe, qué relación de dependencia tiene con el marco de la seguridad mundial y regional, y qué prevención normativa habría que tener para asegurar en un buen grado de eficiencia la satisfacción de los intereses nacionales.

Por último, con arreglo al marco analítico presentado, se proponen reflexiones que, a modo de conclusiones, pretenden contribuir al diseño de un marco normativo de seguridad y defensa que responda a los desafíos y amenazas del presente y futuro inmediato.

Consideraciones de orden universal

–Régimen jurídico universal

A nivel universal, el marco o régimen jurídico de uso de la fuerza no ha sufrido en lo formal grandes transformaciones. Sigue vigente un orden regido por los principios, propósitos y normas establecidas en la Carta de Naciones Unidas, que entrega al Consejo de Seguridad la decisión de uso de la fuerza con el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales. Respecto de los propósitos, la Carta manifiesta de manera principal el de mantener la paz y seguridad internacionales, tomando para tal efecto medidas colectivas eficaces tanto para prevenir como para eliminar amenazas a la paz, como también suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz. Asimismo, faculta el ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales¹.

Se podría afirmar entonces que el régimen jurídico de uso de la fuerza que establece la Carta de Naciones Unidas está diseñado bajo dos de los modelos o dimensiones de seguridad formulados previamente en trabajo previo a este (“Evolución y condicionantes de los conceptos de seguridad y defensa”). Uno, principal, de seguridad colectiva, expresado tanto en los

¹ Naciones Unidas. *Carta de las Naciones Unidas*, Capítulo VII (1945), artículos 39° al 51°.

principios como en el Capítulo VII de la Carta; otro, secundario, más asociado a la concepción tradicional de seguridad, que admite en una primera reacción la legítima defensa individual, de cada Estado, también previsto en el Capítulo VII, artículo 51².

Además de lo anterior, en los últimos años, marcado por las condicionantes y tendencias de orden humanitaria, el sistema internacional ha admitido el ingreso de nuevas concepciones de seguridad, también desde el seno de Naciones Unidas, adoptando acciones concretas de seguridad cooperativa, multidimensional y humana. En una dimensión no menor, también ha introducido matices al principio de no intervención declarado en la Carta de Naciones Unidas, legitimando en casos específicos el accionar de fuerzas en Estados que presentan violaciones a los derechos humanos de carácter grave. Esta intervención se podría aplicar incluso sin la autorización de los líderes políticos de esos Estados.

La “Responsabilidad de Proteger”

Este cambio se evidencia en el desarrollo de una concepción de empleo humanitario conocida como “Responsabilidad de Proteger”, que permite acciones de intervención preventivas ante la ocurrencia de hechos atentatorios al derecho internacional de los derechos humanos en lugares específicos; como también el uso de fuerza militar de manera reactiva ante la inoperancia de las medidas de prevención. Es necesario advertir que este concepto se aplica a casos de violaciones graves a los derechos humanos, específicamente a situaciones de genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad³.

La Responsabilidad de Proteger se sustenta en tres pilares, y que son los siguientes:

1. El Estado tiene la responsabilidad primordial de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad y de la incitación a cometerlos;

² No obstante admitir la legítima defensa individual, la Carta de Naciones Unidas dispone en su artículo 51 que este derecho prevalece “...hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales”. Con esto pone de manifiesto la decisión de radicar en el Consejo de Seguridad la autoridad para decidir, de ser necesario y como medida de *ultima ratio*, el uso de la fuerza, prioritariamente de carácter colectiva.

³ Asamblea General de las Naciones Unidas. *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005* (Nueva York: 16 de septiembre de 2005), párrafo 138.

2. Corresponde a la comunidad internacional alentar a los Estados a que cumplan esta responsabilidad y prestarles asistencia al respecto;
3. La comunidad internacional tiene la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados para proteger a la población contra esos crímenes. Si es evidente que un Estado no está protegiendo a su población, la comunidad internacional debe estar dispuesta a adoptar medidas colectivas para proteger a esa población de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas⁴.

De manera relevante, y como se señala en el pilar N° 3 referido, esta estrategia de carácter colectiva descansa en el carácter preventivo de la misma, y cuando falla, prevé una respuesta pronta, flexible y política que se ajuste a las circunstancias concretas de cada caso⁵.

Como ejemplo paradigmático de acciones sustentadas en la Responsabilidad de Proteger, se puede citar la intervención militar en Libia, iniciada en marzo de 2011, y aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que en su Resolución 1973, párrafo 4°, autorizó:

a los Estados Miembros que hayan notificado previamente al Secretario General a que, actuando a título nacional o por conducto de organizaciones o acuerdos regionales y en cooperación con el Secretario General, adopten todas las medidas necesarias... para proteger a los civiles y las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque⁶.

Lo interesante en este caso, además de lo ya indicado, es que el Consejo de Seguridad decidió priorizar la protección de la población civil contradiciendo el principio de no intervención establecido en el artículo 2.7 de la Carta de Naciones Unidas⁷. Esto refuerza la idea de que en el actual escenario internacional, ciertos principios de derecho internacional, como el de no intervención, sólidamente consagrados en los cuerpos normativos, se ven en la actualidad cuestionados o relativizados a la luz de valores universales que promueven la seguridad, no solo de los Estados sino la de las personas que

⁴ Asamblea General Naciones Unidas. *Hacer efectiva la Responsabilidad de Proteger*, Informe del Secretario General, Sexagésimo tercer período de sesiones, 12 de enero de 2009.

⁵ *Ibid.*

⁶ Naciones Unidas. *Resolución N° 1973*, aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6498° sesión, celebrada el 17 de marzo de 2011.

⁷ Este comentario se encuentra en Julia Fernández Cruz, *La Responsabilidad de Proteger en la Comunidad Internacional*, Memoria del Master en Estudios Internacionales, curso 2012-2013, Universitat de Barcelona.

habitan sus territorios. Como se puede apreciar, esta aproximación se explica en la dimensión de la seguridad humana.

Seguridad y Defensa en el ámbito regional: “Responsabilidad de Proteger” y convivencia de dos modelos

“Responsabilidad de Proteger” en el ámbito regional

Un primer elemento importante de mencionar es que el concepto de “Responsabilidad de Proteger” se podría también aplicar en el ámbito regional. Como se establece en el documento final de la Cumbre Mundial de 2005:

Estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad⁸.

De ahí que, para los efectos de la aplicación del concepto de Responsabilidad de Proteger en el ámbito regional, cinco son los elementos a considerar:

1. Se funda en una concepción de seguridad que puede descansar en mecanismos de seguridad cooperativa, multidimensional y humana.
2. Admite la intervención en otros Estados, principalmente en carácter preventivo, pero también reactivo, incluso con uso de fuerza militar.
3. Se concibe su aplicación a situaciones especialmente graves, como lo son el de genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad.
4. A causa de que este concepto ha emergido de resoluciones emanadas de la Asamblea General, no revisten en sí mismas carácter vinculante para los Estados que la suscriben, al menos desde la perspectiva del derecho internacional. Sin perjuicio de lo anterior, otorgan un sentido ético y político a los procesos de evaluación que podrían sustentar posibles intervenciones.
5. No obstante el carácter no vinculante de este concepto, en los hechos, como se constata en el caso de la intervención en Libia, puede además

⁸ Naciones Unidas. *Documento final de la Cumbre Mundial 2005*. *Ibíd.*, párrafo 139.

ser empleado como fundamento que orienta una decisión política de intervención humanitaria, adoptada por organismos de seguridad internacionales, como lo es el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, o también regionales.

Como fue adelantado, la Responsabilidad de Proteger obedece a una concepción que, lejos de promover exclusivamente el uso de la fuerza, considera algunas medidas de carácter preventivo a ser adoptadas tanto –inicialmente– por el Estado afectado como por otros Estados y organizaciones internacionales para detener un estado de crisis con afectación importante a los derechos humanos de una determinada población. Solo en un estadio de crisis sin solución pacífica esta concepción admite el uso de la fuerza militar como último recurso, como lo fue el caso de Libia el 2011.

En este contexto, si bien la Responsabilidad de Proteger en la región no encuentra actualmente aplicación (ver numeral 3 precedente), no es algo descartable *a priori*; las condiciones políticas y sociales no son inmutables y constituye una señal de responsabilidad prever esta aplicación en casos necesarios.

De hecho, la actual crisis venezolana en su dimensión humana podría ser un caso en que algunas de las medidas adoptadas a nivel de UNASUR, sin ser propiamente acciones de Responsabilidad de Proteger, se aproximan a esta concepción. De acuerdo con lo señalado por Ernesto Samper, Secretario General de UNASUR, el organismo está entrando en una fase de negociación con Venezuela; lo anterior en un intento de dar solución a la crisis política, pero también de orden humanitaria. En relación con las acciones de mediación desarrolladas por los expresidentes José Luis Rodríguez Zapatero (España), Martín Torrijos (Panamá) y Leonel Fernández (República Dominicana), Ernesto Samper ha comentado:

estamos en una fase exploratoria de la voluntad de diálogo de las partes. Ya se ha establecido un temario general, que incluye los asuntos que le interesan a cada uno de ellos, y existe un acuerdo para que no haya violencia en el ejercicio de la actividad política, que es la Comisión de Verdad y Justicia. Esta se va a encargar de dar visualización a las víctimas de violencia de los hechos de 2014, así como de las fórmulas de salida judicial para los detenidos. Vamos a entrar en una fase de negociación que pronto será pública. No son muchos asuntos, pero son los más importantes en la parte de diálogo político. De alguna manera, los tres expresidentes, con el apoyo técnico de UNASUR y la participación de la secretaria general, estamos buscando una nueva fecha para el diálogo. Además, tenemos una misión económica de UNASUR que está trabajando con un equipo del gobierno en Venezuela sobre aspectos

puntuales de esta área, como abastecimiento, alimentos y medicinas. Es una propuesta de estabilización solidaria, como la hemos llamado⁹.

En este contexto, cabe resaltar lo señalado por la Presidenta de la República de Chile, Michelle Bachelet, en su intervención en la 71° Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. Sin aludir a Venezuela de manera directa, pero asociado al rechazo de ese país a un “inadmisibles injerencismo” chileno en su situación interna, la presidenta Bachelet afirmó que los principios de Chile

son inamovibles; entre ellos: una vocación de paz, democracia y respeto a los derechos humanos, respeto al derecho internacional y los tratados, soberanía y la obligación de cooperar. La promoción y defensa de la democracia y los derechos humanos a nivel internacional no se opone al principio de no intervención. De hecho, es una conquista de alcance global de nuestros tiempos¹⁰.

Como se aprecia, el acento puesto por la mandataria en el carácter obligatorio de cooperación en materia de derechos humanos (*obligación de cooperar* fue la expresión utilizada), no es contradictorio a la no intervención. En este sentido, se acerca bastante a los basamentos en que se sustenta el analizado concepto de “Responsabilidad de Proteger”.

Convivencia de dos modelos en el ámbito regional

Un segundo elemento a tener en cuenta en el ámbito regional es la necesidad de determinar bajo qué parámetros e intensidades se puede verificar la existencia de un sistema de seguridad regional; y, además, en identificar en cuál de las dimensiones de seguridad se insertan. Estos ámbitos son el de la OEA y el de UNASUR, los que están vigentes en la actualidad, pero no son necesariamente complementarios en los intereses que persiguen¹¹.

Respecto del primero, interesa destacar que en el marco de la OEA se genera el Sistema Interamericano de Defensa, en particular la Junta Intera-

⁹ Diario La Tercera. *UNASUR intenta concretar rol de mediador en la crisis de Venezuela*, versión en línea, 2 de julio del 2016.

¹⁰ Michelle Bachelet. *Intervención de la Presidenta de la República de Chile, en la 71° Asamblea General de Naciones Unidas* (21 de septiembre de 2016).

¹¹ Mientras la OEA descansa en una aproximación hemisférica, incluyendo a todos los países de América, y evidentes dimensiones diferenciadas en términos de poder de cada país, la UNASUR limita los estados participantes, excluyendo principalmente a Estados Unidos, lo que la hace, en principio, más equitativas en términos de poder y relaciones políticas en su interior.

americana de Defensa (JID), cuyo origen radica en la decisión adoptada por la Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (Rio de Janeiro, 1942), donde los ministros de Relaciones Exteriores recomendaron “La reunión inmediata, en Washington, de una comisión compuesta por técnicos militares o navales nombrados por cada uno de los gobiernos, para estudiar y sugerir a estos las medidas necesarias para la defensa del Continente”¹². Como consecuencia de lo anterior, en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz (México, 1945) se acuerda la suscripción del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), en la resolución “Asistencia Recíproca y Solidaridad Americana” entre cuyas medidas a adoptar por los Estados estaba “el empleo de las fuerzas militares para evitar o repeler la agresión”¹³. De lo señalado se desprende que la Junta Interamericana de Defensa es el órgano técnico-militar en funciones como medio idóneo para la preparación de los planes militares de legítima defensa contra la agresión. En la IV Reunión de Consulta se acuerda recomendar a:

las Repúblicas Americanas que orienten su preparación militar de manera tal que, por medio de su esfuerzo propio y de la ayuda mutua, y de acuerdo con sus posibilidades y sus normas constitucionales, y de conformidad con el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, puedan, sin perjuicio de la legítima defensa individual y de la seguridad interna: a) incrementar aquellos de sus recursos y reforzar aquellas de sus fuerzas armadas que mejor se adapten a la defensa colectiva y mantener esas fuerzas armadas en condiciones tales que puedan estar prontamente disponibles para la defensa del Continente, y b) cooperar, entre sí, en materia militar, para desarrollar la potencia colectiva del Continente para combatir la agresión contra cualquiera de ellas¹⁴.

De acuerdo con lo señalado, la OEA prevé un sistema de defensa hemisférica sustentada de manera fundamental en la defensa individual, primera fase, y defensa colectiva, en una segunda etapa, y orientada a enfrentar a un enemigo que, basado en su poder militar y motivado por una ideología definida, intenta socavar el orden democrático y de desarrollo en la región.

A este modelo, basado en una concepción de seguridad individual y colectiva, y que subsiste formalmente bajo el marco institucional de la OEA, se agrega en la región de manera embrionaria el que propone la Unión de

¹² Organización de Estados Americanos. *Acta Final de la III Reunión de Comité de Ministros de Relaciones Exteriores* (Rio de Janeiro, 15 al 28 de enero de 1942), p. 55.

¹³ Naciones Unidas, *Documento Final Cumbre Mundial 2005*. *Ibíd.*

¹⁴ Organización de Estados Americanos. *Acta Final de la IV Reunión de Comité de Ministros de Relaciones Exteriores* (Washington D.C., 26 de marzo al 7 de abril de 1951), p. 7.

Naciones Suramericanas (UNASUR), organización regional constituida el 23 de mayo de 2008, mediante la suscripción de su Tratado Constitutivo en Brasilia¹⁵. Se considera embrionario en razón de que el estatuto en sí mismo no señala el modelo; solo lo insinúa a partir del marco normativo del Tratado. En primer lugar, al establecer como uno de sus objetivos específicos el “intercambio de información y experiencias en materia de defensa”¹⁶; en segundo lugar, en su artículo 5°, “Desarrollo de la Institucionalidad”, al admitir, entre otras instancias, la convocación y conformación de consejos de nivel ministerial para dar cumplimiento a los mandatos y recomendaciones de los órganos competentes¹⁷; facultad de convocatoria que recae en su órgano máximo, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno¹⁸. A partir de este marco normativo, y por decisión del Consejo Superior citado, se constituye el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), aprobado en Salvador de Bahía, Brasil, el 16 de diciembre de 2008. Este Consejo se crea como una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa en armonía con las disposiciones del Tratado Constitutivo de UNASUR¹⁹.

De sus principios y objetivos generales del CDS, es posible concluir lo siguiente:

1. Liga su actuación a los principios y propósitos establecidos en la Carta de Naciones Unidas, y en la Carta de la Organización de Estados Americanos, sin perjuicio de destacar los Mandatos y Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR²⁰. Las potestades facultativas de estos últimos son relevantes, ya que sus decisiones, básicamente políticas y asociadas a razones coyunturales y por intereses diversos, podrían distanciar a UNASUR de las visiones de seguridad que mantiene la OEA.
2. Actúa conforme a principios de respeto de manera irrestricta a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados, y a la no intervención en sus asuntos internos y la autodeterminación de los pueblos²¹. Si bien esta adscripción al principio de no intervención indica *a priori* un cierto distanciamiento de políticas y decisiones que impliquen mayores grados de intervención, no es menos cierto que las razones cambiantes de la

¹⁵ Unión de Naciones Sudamericanas. *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas* (Brasilia: República Federativa de Brasil, 23 de mayo de 2008).

¹⁶ Unión de Naciones Sudamericanas. *Ibíd.*, artículo 3°, letra s).

¹⁷ Unión de Naciones Sudamericanas. *Ibíd.*, artículo 5°.

¹⁸ Unión de Naciones Sudamericanas. *Ibíd.*, artículo 6°.

¹⁹ Unión de Naciones Sudamericanas. *Estatuto para el Consejo de Defensa Suramericano*, artículo 1°.

²⁰ Unión de Naciones Sudamericanas. *Ibíd.*, artículo 2°.

²¹ Unión de Naciones Sudamericanas. *Ibíd.*, artículo 3°, letra a).

- política internacional, y situaciones de gravedad en materia, por ejemplo, de condiciones humanitarias, pudieran llevar a una cierta evaluación de este principio.
3. Fortalece el diálogo y el consenso en materia de defensa mediante el fomento de medidas de confianza y transparencia²², y declara que tiene como objetivos generales los de consolidar Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de los pueblos, y como contribución a la paz mundial²³. Esto indica una intención de generar medidas de orden más cooperativas que de defensa colectiva ante amenazas externas. De lo que se trataría, es de generar condiciones para tener una convivencia regional en un marco de paz, aspiración a la que se refirió recientemente el Ministro de Defensa Nacional de Chile²⁴.
 4. Afirma el pleno reconocimiento de las instituciones encargadas de la defensa nacional consagradas por las Constituciones de los Estados miembros²⁵. Este es un punto importante de considerar, ya que el Consejo no impone ni sugiere a los países criterios comunes bajo los cuales deban concebirse cada uno de los modelos institucionales de seguridad y defensa. De esta manera, es posible que cada Estado, libre y soberanamente, diseñe la organización, las misiones y los procedimientos que permiten estructurar un sistema de seguridad y defensa nacional.
 5. Fomenta la defensa soberana de los recursos naturales de las naciones²⁶, y reafirma la convivencia pacífica de los pueblos, la vigencia de los sistemas democráticos de gobierno y su protección, en materia de defensa, frente a amenazas o acciones externas o internas, en el marco de las normativas nacionales. Asimismo, rechaza la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley, que ejerzan o propicien la violencia cualquiera sea su origen²⁷. Esta normativa confirma lo señalado en el punto 4. Al amparo de la misma, es posible que un Estado, libre y soberanamente, decida en el marco de su normativa nacional concebir su defensa abarcando ámbitos y conceptos que, para otro Estado, pueden no ser compartidos. Esto puede explicar la aplicación de modelos de seguridad y defensa diferentes en cada país, y que no violan el sentido ni el espíritu del estatuto del Consejo.

²² Unión de Naciones Sudamericanas. *Ibíd.*, letra d).

²³ Unión de Naciones Sudamericanas. *Ibíd.*, artículo 4°, letra a).

²⁴ José Antonio Gómez. *Clase Magistral de Inauguración del año académico de las Fuerzas Armadas y aniversario del Ministerio de Defensa Nacional* (Santiago de Chile: Escuela Militar del Libertador General Bernardo O'Higgins, 17 de marzo de 2016).

²⁵ Unión de Naciones Sudamericanas. *Ibíd.*, artículo 3°, letra h).

²⁶ Unión de Naciones Sudamericanas. *Ibíd.*, letra j).

²⁷ Unión de Naciones Sudamericanas. *Ibíd.*, letra m).

6. Manifiesta la decisión de construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe²⁸, generando consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa²⁹.

Según estos principios declarados y objetivos generales expuestos, el Estatuto del Consejo avanza un paso y define un conjunto de objetivos específicos que son, en la mayoría, coherentes con los primeros, y básicamente orientados a generar mecanismos de cooperación sobre la base de proyectos comunes y esfuerzos compartidos³⁰. No obstante lo anterior, es pertinente observar cómo dos de estos objetivos específicos aparecen disociados del principio que establece el pleno reconocimiento de las instituciones encargadas de la defensa nacional consagradas por las Constituciones de los Estados miembros. Estos objetivos específicos son: 1) avanzar gradualmente en el análisis y discusión de los elementos comunes de una visión conjunta en materia de defensa³¹; 2) avanzar en la construcción de una visión compartida respecto de las tareas de defensa³².

A la luz de estos objetivos específicos, y siguiendo las decisiones que pudieran adoptar la mayoría o parte importante de las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno que integran el consejo superior de UNASUR, pudiera ser que el CDS marcara una tendencia a la homologación o estandarización de la institucionalidad en seguridad y defensa de cada Estado miembro. Si bien esta tendencia no necesariamente debe prevalecer, sí puede plantearse, discutirse y eventualmente generar una tensión al interior del CDS –y de UNASUR– con consecuencias políticas inconvenientes a los objetivos perseguidos y contrario al principio de soberanía de los Estados.

Esta última consideración obliga a establecer las prevenciones en el orden jurídico nacional, de carácter constitucional o legal, para asegurar que las decisiones políticas en el seno del CDS no afecten o pongan en entredicho las visiones de seguridad y defensa que adopta el país en resguardo de sus intereses nacionales. Esta consideración será materia de propuestas en secciones siguientes del trabajo.

²⁸ Unión de Naciones Sudamericanas. *Ibíd.*, artículo 4°, letra b).

²⁹ Unión de Naciones Sudamericanas. *Ibíd.*, letra c).

³⁰ Los objetivos específicos se detallan en el artículo 5° del Estatuto para el Consejo de Defensa Suramericano. *Ibíd.*

³¹ Unión de Naciones Sudamericanas. *Ibíd.*, artículo 5°, letra a).

³² Unión de Naciones Sudamericanas. *Ibíd.*, letra d).

Impacto de los modelos de seguridad regional en el régimen de seguridad en Chile

Evaluación de los modelos

Los elementos descritos de los ámbitos mundiales y regionales constituyen para Chile referentes relevantes, toda vez que uno de los principios trascendentes en que se sustenta su política exterior es el respeto y cumplimiento a los tratados y compromisos suscritos a nivel internacional. En ese contexto, Chile adscribe a lo estipulado en la Carta de Naciones Unidas en todo lo que dice relación con la mantención de la paz y seguridad internacionales. Esta adscripción debe reflejarse con precisión en los principios y normas jurídicas que sustentan su seguridad y defensa.

En lo regional, por otra parte, el país debe responder e insertarse en los dos modelos regionales descritos en el apartado anterior. Por un lado, Chile es miembro pleno de la Organización de Estados Americanos y, como tal, participa de las instituciones que lo constituyen, entre estas la Junta Interamericana de Defensa (JID). Por otro lado, es miembro pleno de UNASUR y del Consejo de Defensa Suramericano (CDS). Interesante resulta enfatizar en el hecho de que mientras la JID se construye sobre la base de un modelo de seguridad individual y colectiva, de manera similar a los propósitos originales de la Organización de Naciones Unidas, y teniendo en vista un potencial adversario común a todos los Estados miembros, el CDS lo hace, embrionariamente, a partir de un modelo de seguridad cooperativa, sin identificar ni orientarse por adversario tradicional alguno, porque *a priori* no existe. Luego, un primer factor a considerar para el diseño de un marco jurídico nacional en seguridad y defensa es la necesidad de dar cabida en este marco a las dos dimensiones –colectiva y cooperativa–, pero probablemente con énfasis en la que propone el CDS³³.

La dimensión de seguridad cooperativa del CDS se evidencia, primero, en sus normas estatutarias. Como fue descrito de manera precedente, y sin perjuicio de su adscripción declarada a los principios de la ONU y la OEA, el CDS aspira a visiones compartidas de cooperación en las distintas materias que componen la defensa de cada Estado; a la adopción de decisiones y esfuerzos conjuntos de carácter regional frente a problemáticas comunes; y, por último, a la creación de una zona de paz en la Región. Esta aspiración

³³ Como fue comentado, la visión que genera el mecanismo de seguridad que plantea la OEA se da en un esquema bipolar, con la existencia de una amenaza identificada y que llamaba a la construcción de una respuesta colectiva. Tal amenaza hoy ha mutado y no necesariamente se enfrenta bajo la dimensión de la seguridad colectiva.

se recoge de la revisión de los trabajos de creación del CDS. En este sentido, Gonzalo García, Subsecretario de Guerra del Ministerio de Defensa de Chile, quien durante los trabajos deliberativos se desempeñaba como Presidente Pro Tempore del Grupo de Trabajo de Constitución del Consejo de Defensa Suramericano, señalaba que:

El Consejo de Defensa Suramericano no constituye un mecanismo de seguridad colectiva en donde exista una cláusula de solidaridad institucional. El CDS se inscribe dentro de los mecanismos propios de la seguridad cooperativa. Por tanto, se aparta de la dimensión operativa que podría sugerir una alianza de naturaleza militar abarcadora de una política regional propiamente tal. Su doctrina, estrategia y despliegue se entiende en el marco de la colaboración y cooperación en defensa desarrollando todas las perspectivas que esta modalidad ofrece³⁴.

Más adelante el Subsecretario de Guerra indicaba que:

No se trata de articular perspectivas de construcción en contra de nadie. Una de las manifestaciones maduras de reflexión regional es la perspectiva de situar los intereses de la región en una perspectiva de diálogo pluralista con las diversas regiones y potencias del mundo. La mejor representación de nuestros intereses es la preservación activa de la idea suramericana como zona de paz³⁵.

En cuanto a la concepción de un régimen de seguridad multifuncional dentro del CDS, y a pesar de que el Estatuto lo considera en alguna manera al establecer como uno de sus principios “la protección de los sistemas democráticos de gobierno, en materia de defensa, frente a amenazas o acciones externas o internas, en el marco de las normativas nacionales”³⁶, lo cierto es que en la actualidad no ha habido desarrollo en la dirección de ampliar el concepto a una dimensión multidimensional. Además, y siempre acudiendo a la palabra autorizada del entonces Presidente Pro Tempore del Grupo de Trabajo, citando otras fuentes, este alertaba acerca de la dificultad que se genera respecto de la propia gobernabilidad democrática y a la complejidad de las propias decisiones de los Estados, cuando para resolver problemas de seguridad pública estos echan manos a la Fuerzas Armadas, particularmente

³⁴ Gonzalo García. *El Consejo de Defensa Suramericano: Contexto y Perspectivas*, Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Suramericano (Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2009), p. 38.

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ Unión de Naciones Sudamericanas. *Ibíd.*, artículo 3°, letra m).

en materia de lucha contra las drogas³⁷. De ahí que, concluía esta autoridad, “resulta particularmente definidor que el Consejo de Defensa Suramericano haya excluido de su conocimiento las cuestiones propias de la seguridad, no importando su denominación específica (seguridad pública, humana, ciudadana, orden público, etc)”³⁸.

Agregaba, no obstante, que la exclusión de los problemas de seguridad pública del CDS:

no hace desaparecer el problema ni lo soluciona. Incluso más, la propia decisión de su ausencia es motivo de cuestionamiento por algunos y nos debe llevar a la conclusión de cómo encontrar el mejor formato institucional dentro del cual podamos tener políticas de cooperación efectiva en la región al margen de las existentes o fortaleciendo las existentes. Este es un asunto que la propia UNASUR debe despejar rápidamente puesto que la no resolución de la misma puede terminar afectando el desarrollo natural del propio Consejo de Defensa Suramericano, habida cuenta que son una minoría los países que han establecido nítidas fronteras entre defensa y seguridad³⁹.

El ámbito regional y su impacto en la seguridad nacional

Respecto del modelo de seguridad cooperativa planteado por UNASUR y el CDS, y su compatibilidad jurídica con el que estructura la OEA por medio de la Junta Interamericana, desde el momento que el Estatuto del CDS declara su adscripción a los principios y propósitos establecidos en la Carta de Naciones Unidas, y en la Carta de la Organización de Estados Americanos, se levanta entonces el imperativo jurídico y político para que ambos modelos convivan en términos armónicos. Lo anterior, en el terreno de lo político, será posible en la medida que el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno del CDS conduzcan el camino y desarrollo de UNASUR en esos términos. De no ser así, el peso político de otros Estados miembros de la OEA se dejará sentir en el ámbito regional.

Respecto de UNASUR y el CDS, se plantea un modelo orientado a la seguridad cooperativa, distante de uno de carácter colectivo y multidimensional. En esa dirección, entre otros, se plantea como objetivos específicos el avanzar gradualmente en el análisis y discusión de los elementos comunes de una visión conjunta en materia de defensa, como también avanzar en la construcción de una visión compartida respecto de las tareas de defensa,

³⁷ Coletta A. Younges, y Elleen Rosin (eds.). *Drogas y Democracia en América Latina, el impacto de la política de Estados Unidos* (Buenos Aires: Editorial Biblos, 2005).

³⁸ García. *Ibíd.*, p. 37.

³⁹ García. *Ibíd.*, p. 38.

orientado bajo el propósito de alcanzar una zona de paz en la región. En una aproximación que concilie esta visión común en materia de defensa, con las particularidades de cada Estado, el Subsecretario de Guerra ya citado planteaba en su momento la meta de alcanzar una "...identidad que respeta las diversidades nacionales pero que apunta aquellas características subregionales que pueden ser objeto de cooperación futura en el continente que ya lo son"⁴⁰. Para alcanzar lo anterior, el marco jurídico del CDS articula un modelo de toma de decisiones radicado en las jefas y jefes de Estado o Gobierno que permitiría el tránsito hacia un mayor poder de construcción de la identidad común, de acuerdo con estas características subregionales.

Esto indica que para todo Estado que integra UNASUR, y particularmente en el caso de Chile, la decisión de avanzar –y cómo hacerlo– hacia la construcción de un espacio de identidad común en el ámbito de una seguridad cooperativa, y que sea conciliable con la identidad propia del país y con el cumplimiento de sus intereses como Nación, queda radicado en el gobierno y sus autoridades, que aplican un programa político propuesto y votado por la ciudadanía. Esta potestad delegada, de carácter discrecional (propia de toda decisión política) debe estar reglada por un marco jurídico institucional que responda a los lineamientos permanentes y políticas de Estado que trascienden a los gobiernos.

Esto permite a Chile concebir el modelo de seguridad y defensa de acuerdo con sus propias concepciones y plasmarlo en sus respectivos marcos jurídicos, sea a nivel constitucional, legal o reglamentario. En este sentido, resulta relevante definir en qué nivel de la jerarquía normativa nacional se debiera declarar el modelo de seguridad y defensa al que Chile adscribe (o los modelos a que adscriba). Lo anterior tendrá directa incidencia en la facilidad o flexibilidad de amoldarlo a aquel que UNASUR (CDS) aspire como reflejo de una "visión conjunta en materia de defensa".

La sección que sigue intenta dar cuenta de las características y prevenciones que tendría que tener el marco jurídico institucional de Chile para alcanzar el punto de conciliación al que se aspira.

Régimen jurídico de seguridad y defensa en Chile

Análisis del régimen de seguridad y defensa nacional en el ámbito constitucional

Teniendo presente las consideraciones jurídicas de orden internacional a las que Chile se encuentra vinculado en materia de seguridad y defensa,

⁴⁰ García. *Ibíd.*, p. 40.

tanto a nivel de Naciones Unidas como en el ámbito regional, lo que sigue es dar cuenta del marco jurídico nacional que regula los aspectos relacionados con la seguridad y defensa y qué prevenciones habría que considerar. Este régimen se encuentra reflejado en normas de rango constitucional, legal y de orden reglamentario.

Respecto de las disposiciones de nivel constitucional, es posible señalar que la Constitución Política de la República incorpora los conceptos de seguridad y defensa en su texto, bien de manera directa en el Capítulo XI, Fuerzas Armadas de Orden y Seguridad Pública, o bien inserta en otros capítulos de la Carta Fundamental.

De la revisión de sus normas, lo que se destaca en la Constitución Política es el concepto de seguridad nacional, dejando el ámbito de defensa circunscrito solo en referencia al rol de las Fuerzas Armadas en tareas relacionadas con una agresión externa. La tarea de la Defensa es considerada en el texto constitucional como la causa de existencia de las instituciones castrenses, esto de acuerdo con el sentido literal de sus normas⁴¹. Lo afirmado, además, se evidencia de la revisión de la historia fidedigna del texto constitucional⁴². De ahí que es posible afirmar que el concepto de Defensa debe entenderse fundamentalmente en el marco de la disuasión o empleo de la fuerza armada en contra de amenazas armadas externas, es decir, ante agresiones o intentos de agresión armada de terceros a la soberanía nacional, mayoritariamente afectando el territorio (terrestre, marítimo o aéreo) o recursos de valor económico. Es la participación y aporte a la “defensa de la patria” lo que define a las Fuerzas Armadas en su dimensión existencial.

La seguridad nacional, por el contrario, la Constitución la presenta en una concepción amplia –y quizás ambigua–, de modo tal que bajo el concepto pueden caber ciertos elementos que, en su conjunto, le generan a la Nación un marco jurídico institucional de seguridad que se adecua a amenazas diversas. Teniendo como referencia nuevamente la historia fidedigna de la Constitución Política de la República, acontecida en la Sesión N° 59, tal conceptualización es planteada con meridiana claridad por varios comisionados; entre estos, don Enrique Evans de la Cuadra, quien considera que los valores referidos a la seguridad nacional:

⁴¹ El artículo 101 de la CPR señala que las Fuerzas Armadas existen para la defensa de la patria. Ver: *Constitución Política de la República de Chile*, Editorial Jurídica, artículo 101°.

⁴² Evidencia del significado del concepto que la Constitución le asigna a la “defensa” se puede consultar las Actas Constitucionales, en particular la correspondiente a la sesión N° 59, de 1 de agosto de 1974. Del debate producido en la ocasión es posible concluir, con los matices del caso, se genera un consenso en la materia. Ver: *Actas Oficiales de la Comisión Constituyente*, sesión N° 59, de 1 de agosto de 1974.

abarcan una gama muy amplia de elementos esenciales, entre los cuales se destaca la defensa de la integridad de nuestro territorio, como asimismo, y en forma implícita el de cautelar la institucionalidad de la República y regular la vida en común de sus habitantes. Sin embargo, dentro del concepto de seguridad nacional pueden involucrarse otros valores que, al no mencionarse expresamente, podrían dar pábulo a interpretaciones antojadizas, en el sentido de que el constituyente no los estimó como formando parte dentro del concepto contemporáneo de la seguridad nacional⁴³.

De ahí que respecto de este concepto el citado comisionado haya sugerido considerar una “redacción amplia y genérica que comprende todos los valores que dentro del concepto contemporáneo esta envuelve”.

De manera similar, y apuntando al mismo sentido amplio del concepto, se manifiesta el comisionado señor Jorge Ovalle Quiroz, quien afirma que:

a su juicio, el concepto de seguridad nacional envuelve 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 natural⁴⁴.

Sin perjuicio de ser esta la posición mayoritaria en el seno de la Comisión Constituyentes, también existieron opiniones que llamaban a precisar más nítidamente el concepto de Seguridad Nacional. Uno de estos fue el comisionado señor Alejandro Silva Bascuñán, quien señalaba “que si ha evolucionado el concepto de seguridad nacional, este se debe expresar en la forma más clara posible dentro del texto constitucional, sobre todo por el efecto pedagógico que encierra”⁴⁵. Opinión coincidente manifestaba el General de División Oscar Bonilla Bradanovic, a la sazón Ministro de Defensa Nacional y participante en la sesión de la Comisión que trató esta materia. Opinaba el General Bonilla 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... [agregando que] dicho concepto abarca un campo muy amplio, por lo que no es importante su definición, sino precisar los distintos elementos que lo constituyen”⁴⁶.

⁴³ *Actas Oficiales de la Comisión Constituyente*. *Ibíd.*

⁴⁴ *Ibíd.*

⁴⁵ *Ibíd.*

⁴⁶ *Ibíd.*

Consideraciones que derivan de la revisión de datos

De lo señalado en el ámbito constitucional se desprende una primera consideración que puede abrir el campo a una perspectiva de la seguridad nacional diferente. El carácter amplio del significado que se da al concepto permite en un sentido jurídico concebir bajo esta denominación algunas amenazas, tradicionales y emergentes, evaluadas y definidas como tales por la propia autoridad política. Esta visión amplia puede conducir a su vez al diseño de modelos de seguridad en más de un ámbito o tradición de los señalados. Lo anterior, por cierto, requiere de las limitaciones propias que el buen juicio, la prudencia y el propio escrutinio público demandan para tal categorización. En este sentido, quizás sea necesario precisar conceptos, definiciones y procedimientos relativos a seguridad –y a defensa– por medio de una normativa de rango legal que identifique con cierto detalle, entre otros aspectos, las condiciones o características que una amenaza debe reunir para considerar que afecta a la seguridad nacional.

Una segunda consideración es que del actual texto constitucional se puede inferir la referencia a un tipo de seguridad asociada a la persona humana –seguridad humana–, lo que se evidencia al menos en dos disposiciones. La primera se encuentra contenida en el artículo 1° de la Carta Fundamental, al establecer en su inciso tercero que “El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece”⁴⁷. Además, se aprecia esto en su inciso final, en donde, junto con el deber del Estado de resguardar la seguridad nacional, adiciona la misión de dar protección a la población⁴⁸. La segunda disposición está contenida en el artículo 5°, inciso segundo, al reconocer que “El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana... [agregando] que es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”⁴⁹.

De las normas constitucionales citadas, entonces, sería posible afirmar que la Constitución Política, si bien no de manera explícita, sí recoge en su

⁴⁷ República de Chile. *Constitución Política de la República* (Santiago: Editorial Jurídica, 2005).

⁴⁸ *Ibíd.*

⁴⁹ *Ibíd.*

texto la dimensión de la seguridad humana, en cuanto asume que la responsabilidad primera del Estado –y por ende de sus órganos– es estar al servicio de la persona humana y a la propensión de la mayor realización espiritual posible de sus integrantes. Además, establece para los órganos del Estado el deber de respeto y promoción de los derechos humanos, siendo uno de estos el acceso a condiciones adecuadas de seguridad a nivel del individuo en cuanto persona humana. De ahí que a los deberes del Estado asociados a la promoción y protección de la persona humana podría agregarse de manera explícita el ámbito de la seguridad humana. De esta forma, podría afirmarse que estos enunciados constitucionales respecto de la seguridad humana permitirían generar las normas de rango inferior que den contenido preciso y vinculante al concepto.

Una tercera consideración dice respecto de las dimensiones de seguridad colectiva y seguridad cooperativa, ambas mencionadas en el marco teórico ya varias veces mencionado. Si bien la Constitución Política no las considera en su texto, por virtud de la incorporación de las normas de derecho internacional al orden jurídico interno, en los términos y procedimientos que la propia Constitución dispone, se puede afirmar que los tratados internacionales que Chile ha suscrito en materia de seguridad y defensa, y que se refieren a estas dos dimensiones, causan el efecto de incorporarlas al orden jurídico nacional. Respecto de la forma cómo Chile se comprometería en cada caso con una situación que requiera una participación de fuerzas bajo el marco de seguridad colectiva o cooperativa, va a depender de las condiciones específicas para cada caso que se presente, y siempre haciendo uso del derecho soberano de evaluar las condiciones y antecedentes para adoptar una decisión, y con las debidas consideraciones al resguardo de los intereses nacionales.

En el ámbito de la Política de Defensa, la seguridad cooperativa está plenamente incorporada. Esto se aprecia en el *Libro de la Defensa Nacional* (LDN), texto que expresa la Política de Defensa de Chile. En su versión año 2010, se hace especial mención a que “cuando los ‘problemas de seguridad’ afectan a más de un Estado, la cooperación con la comunidad internacional, a la que Chile adscribe, es fundamental para hacerles frente”⁵⁰.

En el propio LDN se explicita la adscripción de Chile a la Declaración sobre Seguridad en las Américas, la que en lo que interesa a mecanismos de cooperación, declara como valores compartidos y enfoques comunes que:

las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son problemas intersectoriales que requieren respuestas de aspectos

⁵⁰ República de Chile. *Libro de la Defensa 2010* (Santiago: Ministerio de Defensa Nacional, 2010), p. 130.

múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales y, en algunos casos, asociaciones entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, todas actuando de forma apropiada conforme a las normas y principios democráticos y las normas constitucionales de cada Estado. Muchas de las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son de naturaleza transnacional y pueden requerir una cooperación hemisférica adecuada⁵¹.

En términos de compromisos, Chile, como Estado que adscribe a esta Declaración, asume el compromiso junto con el resto de los Estados de:

revitalizar y fortalecer los órganos, instituciones y mecanismos del sistema interamericano relacionados con los diversos aspectos de la seguridad en el Hemisferio, para lograr una mayor coordinación y cooperación entre ellos, en el ámbito de sus competencias, a fin de mejorar la capacidad de los Estados americanos para enfrentar las amenazas tradicionales, así como las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio⁵².

Por último, es pertinente señalar que uno de los principios y prioridades de la Política Exterior de Chile es el de la “Responsabilidad de Cooperar”, ya que se declara que “una aproximación cooperativa, con una mirada amplia, resulta fundamental a la hora de abordar los peligros de alcance global o ‘problemas de seguridad’. Ningún miembro de la comunidad internacional deseoso de promover la paz, la seguridad y el bien común puede eludir esa responsabilidad”⁵³.

Una cuarta y última consideración hace referencia a la seguridad multidimensional, y en esta materia el sentido amplio que reviste el concepto de seguridad nacional mantiene abierta la opción de incluirla como respuesta a amenazas de distintas características y estadios de gravedad. En este marco multidimensional, las Fuerzas Armadas están llamadas por la Constitución a participar, en el entendido que los cuerpos castrenses, de acuerdo con el ya citado artículo 101 de la Constitución, son esenciales para la seguridad nacional. Sin embargo, es necesario precisar que las características y formas de participación de las Fuerzas Armadas están definidas por las normas de rango constitucional y legal que regulan estos aspectos, y que, básicamente,

⁵¹ Organización de Estados Americanos. *Declaración sobre Seguridad en las Américas, numeral 4. k*), *Conferencia Especial sobre Seguridad* (Ciudad de México, 27 y 28 de octubre de 2003).

⁵² Organización de Estados Americanos. *Ibíd.* numeral 42.

⁵³ Ministerio de Relaciones Exteriores, Principios y Prioridades de la Política Exterior de Chile, 2008. En Ministerio de Defensa Nacional, *Libro de la Defensa*, Santiago, Ministerio de Defensa Nacional, 2010, p. 135.

limitan la actuación operacional de las Fuerzas Armadas a ciertas situaciones. Entre las más importantes, en situaciones de excepción constitucional (artículos 39 a 43 de la CPR; Ley N° 18.75, Orgánica Constitucional de Estados de Excepción); actos electorales (artículo 18 de la CPR; artículo 110 de Ley N° 18.700, votaciones populares y escrutinios); catástrofes por sismos y emergencias (Ley N° 16.282, sobre sismos y catástrofes), en este último caso solo para los efectos de cooperar en términos de asistencia humanitaria.

De modo que si la decisión de la autoridad política, en este caso el Presidente de la República, considera la actuación de las Fuerzas Armadas para enfrentar situaciones de guerra interna, grave conmoción interior, grave alteración al orden público, grave alteración a la seguridad de la nación, deberá disponerlo mediante la declaración de uno de los estados de excepción constitucional previstos en la Constitución. Con lo afirmado se puede concluir que el orden jurídico nacional admite la participación de las Fuerzas Armadas para enfrentar riesgos a la seguridad nacional por razones internas, pero solo bajo un procedimiento político y jurídico que inicia el Presidente de la República y que requiere la aprobación del Congreso Nacional.

Diseño normativo legal de la Seguridad y Defensa Nacional

Un último aspecto que interesa abordar en este trabajo tiene que ver con la necesidad o conveniencia de sistematizar las normas de seguridad y defensa en una norma de rango legal que aborde las materias principales relativas a estos ámbitos. En este sentido, como se ha podido apreciar, el orden jurídico nacional cuenta con un conjunto de textos legales que, separadamente, abarcan las distintas materias que comprende la seguridad y la defensa. Desde ese punto de vista, pareciera innecesario abordar un trabajo legislativo orientado a contar con un cuerpo legal sistematizado de normas. Sin embargo, como se advirtió a propósito del ámbito constitucional, el carácter amplio que la Carta Magna asigna a la seguridad y defensa requeriría de una norma legal, quizás de carácter orgánica constitucional, que precise ciertos conceptos, orgánicas, sistemas y tareas que no están en la Constitución y que tampoco son consideradas en cada una de las leyes que tratan separadamente los ámbitos de la seguridad y la defensa. En este sentido, sería conveniente contar con una ley de seguridad y defensa que tratara estas materias en la dimensión señalada. En el derecho comparado es posible encontrar ejemplos de cuerpos normativos de rango legal que se abocan a esta aproximación general de la seguridad y defensa⁵⁴.

⁵⁴ A modo de ejemplo, son varios los países de Suramérica que cuentan con estas leyes (Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú, Venezuela). También España cuenta con una ley de Defensa Nacional. Algunos de estos cuerpos legales, como otros, pueden servir de marco referencial a tener en cuenta para un eventual diseño de una ley nacional.

A modo meramente ilustrativo, una ley de seguridad y defensa para el caso de Chile, entre otros, podría comprender los siguientes capítulos:

- I. Introducción.
- II. Concepto de Seguridad y Defensa.
- III. Organización de la Seguridad y Defensa.
- IV. Órganos de Seguridad y Defensa.
- V. Ámbitos de la Seguridad y Defensa.
- VI. Tareas de Seguridad y Defensa.

De esta manera, la estructura normativa en materia de seguridad y defensa sería la siguiente: A nivel constitucional, incorporación de normas que precisarán en términos políticos y orgánicos los elementos más relevantes relativos a la seguridad y la defensa. En el rango legal, dos categorías de normas. En la primera categoría, una norma orgánica constitucional que entregará el mapa conceptual, contextual, orgánico y funcional de carácter global en seguridad y defensa. En la segunda categoría, normas especiales para tratar cada una de las materias que deben ser comprendidas dentro de la seguridad y defensa. Finalmente, en el rango reglamentario, todas aquellas normativas que regulen en este marco las materias que se derivan de las disposiciones de rango legal. Dentro de este rango es posible concebir los documentos y disposiciones que constituyen la expresión escrita de la Política de Seguridad y Defensa Nacional⁵⁵.

Conclusiones

De los elementos aportados en este trabajo es posible concluir en los siguientes puntos.

El régimen de seguridad y defensa a nivel mundial, regido por la Carta de Naciones Unidas, constituye el referente político y jurídico al que Chile adscribe de manera clara y precisa. En este sentido, toda decisión en estas materias debe ceñirse a sus postulados y normas, en la medida que estos satisfacen los imperativos morales y el interés nacional. Esta ha sido y debe

⁵⁵ Si bien la Política de Defensa es una materia que no necesariamente se encuentra reflejada en un solo documento, en el caso nacional la práctica ha venido consolidando la idea de que el *Libro de la Defensa Nacional*, actualizado en el tiempo, declara de manera sistémica los aspectos principales de la Política de Defensa. Quizás a futuro sea conveniente ampliar este libro al ámbito de la Seguridad.

seguir siendo un principio de política exterior de Chile, y al que la política de defensa y su marco jurídico deben contribuir.

En el contexto de Naciones Unidas, y en una perspectiva humanitaria que combina elementos de prevención y reacción, el concepto de “Responsabilidad de Proteger” debiera ser motivo de interés y estudio desde el ámbito de la política de defensa nacional. Si bien este es un concepto que, por las condiciones extremas que se requieren para su concreción (violaciones graves a los derechos humanos, específicamente a situaciones de genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad), parece lejano a los escenarios bajo los cuales Chile puede decidir la participación de fuerzas, conviene sin embargo tenerlo presente a la luz de tres razones. La primera es que la Responsabilidad de Proteger demanda en una fase de prevención el empleo solo de recursos humanitarios, a los cuales las Fuerzas Armadas aportan de una manera relevante. La segunda es que Chile contempla el empleo de medios militares, incluso bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas en marcos geográficos extrarregionales, y en donde situaciones extremas de violencia constituyen parte de la realidad. La tercera, probablemente más improbable pero no imposible, es que en algún momento en el ámbito regional se generen situaciones que se encuadren bajo el concepto de Responsabilidad de Proteger, sea esta en fase preventiva como reactiva.

En el marco de la seguridad regional, Chile adscribe a dos visiones de seguridad. Uno está radicado en la Organización de Estados Americanos y, según sus normas, postula un modelo de seguridad colectiva; otro es el que define la UNASUR, en donde se aprecia una aproximación global a la seguridad multidimensional, y una particular (CDS) a la seguridad cooperativa.

Las aproximaciones de la OEA y de UNASUR en materia de seguridad son diferentes y responden a concepciones surgidas en momentos marcados por diferentes factores, propios de épocas específicas. El desafío, en consecuencia, es en lo posible armonizar ambas visiones y dar prioridad a aquel que permita en mayor grado la satisfacción de los imperativos morales y de interés nacional que rige la política exterior y la política de defensa de Chile. En todo caso, es posible afirmar que el modelo de seguridad colectiva propuesto por la OEA no mantiene vigente los sustentos políticos que lo validaron al momento de su creación. Por lo mismo, la definición de la política exterior de Chile en esta materia no encontraría dificultades mayores.

En cuanto al modelo de seguridad multidimensional que propone UNASUR, y de seguridad cooperativa regional en el ámbito propio de la Defensa (CDS), ambos deben ser motivo de definiciones políticas que debieran quedar sujetas a decisiones propias de la política exterior y de defensa que, en su momento y según consideraciones específicas, el gobierno en ejercicio

(poder Ejecutivo y Legislativo) debiera adoptar. Esto sin perjuicio de que los principios y fundamentos que sustenten estas decisiones estén presentes y arraigados en principios de mayor permanencia.

En contraposición, lo que no debe ocurrir es que estos modelos de seguridad cooperativa y multidimensional queden determinados a firme en normas jurídicas nacionales, en particular en la Constitución Política. Si bien fue señalado en el cuerpo del trabajo que Chile incorpora en su orden jurídico normas de derecho internacional referidas a compromisos con estos ámbitos de seguridad, también fue planteado que la forma de cumplir con estos compromisos es materia de definiciones políticas, no sujetas a marcos rígidos y vinculantes. Para decirlo más claro, no es conveniente que en el derecho constitucional nacional quede incorporada la sujeción de Chile *a priori* a modalidades de seguridad multidimensional o cooperativa en el ámbito de la seguridad regional. Al contrario, la norma constitucional debe ser abierta a la adopción de cualquier dimensión de seguridad que, en cada momento, satisfaga el interés nacional.

Esta visión, por lo demás, no se contrapone al marco jurídico que regula el funcionamiento de UNASUR y, en particular, del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), el que si bien aspira a concordar en políticas comunes de seguridad a nivel regional, constituye exactamente eso: una aspiración que deberá armonizarse con las definiciones de política y de seguridad que cada Estado soberanamente establezca.

En cuanto a definiciones jurídicas más precisas respecto de la Seguridad Nacional y a la Defensa, la concepción amplia que contempla la Constitución para referirse a la primera y las pocas referencias que el texto constitucional hace a la segunda, invitan a esbozar algunas ideas que permitan una mayor precisión normativa. Esta precisión y sistematización se puede alcanzar mediante una ley de seguridad y defensa, que recoja los aspectos relevantes de orden conceptual, político, orgánico y funcional en torno a estas materias.

Logrado lo anterior, las normas de rango legal y su complementación por la vía de reglamentos, orientadas por los principios, normas y orgánica constitucional, constituye un buen andamiaje jurídico institucional para abordar los desafíos de seguridad y defensa del siglo XXI.

En síntesis, desde la perspectiva normativa nacional, lo que se propone es la formulación en el ámbito constitucional de un concepto de seguridad abierto a una amplia variedad de desafíos y amenazas. Amplitud que debiera ser objeto de precisiones legales que, sin vulnerar el sentido y alcance de la norma constitucional, aporten definiciones, condiciones, orgánicas y atribuciones orientadas a una concreción precisa a casos y situaciones que deben ser definidas por las autoridades políticas. En esta lógica será posible acoger en cada caso concepciones de seguridad que respondan a los modelos y

dimensiones globales planteados en el marco teórico del estudio, respecto del cual este trabajo constituye parte.

En este marco normativo, es relevante dejar establecido con la mayor precisión posible el cómo la dimensión de la Defensa se concibe y forma parte del concepto de Seguridad. Su formulación general podrá estar en el ámbito constitucional y las precisiones responderán a un diseño de rango legal. La definición y determinación precisa que distinga uno y otro campo, la manera cómo ambos dialogan, y el rol que cabe a las Fuerzas Armadas en cada uno de estos, responde a un planteamiento político respecto del cual al Derecho le asisten dos funciones. La primera es establecer los límites bajo los cuales estas definiciones políticas deben plantearse; la segunda es recoger normativamente estas definiciones con la precisión requerida.

Bibliografía

Asamblea General de las Naciones Unidas. *Documento Final Cumbre Mundial 2005*, Sexagésimo período de sesiones, Nueva York, 24 de octubre de 2005 (Documento en línea) [Fecha de consulta 08.06.2016] <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/60/1>

Asamblea General de las Naciones Unidas. *Hacer Efectiva la Responsabilidad de Proteger*, Informe del Secretario General, Sexagésimo tercer período de sesiones, 12 de enero de 2009 (Documento en línea) [Fecha de consulta 05.06.2016] <http://responsibilitytoprotect.org/Report%20of%20the%20SG%20Implementing%20the%20RtoP%20ESPANOL.pdf>

Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República de Chile. *Actas Oficiales de la Comisión Constituyente*, sesión N° 59, de 1° de agosto de 1974 (Documento en línea) [Fecha de consulta 05.07.2016] http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/constitucion_politica/Actas_comision_ortuzar/Tomo_II_Comision_Ortuzar.pdfbcn

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. *Resolución N° 1973*, aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6498° sesión, celebrada el 17 de marzo de 2011 (Documento en línea) [Fecha de consulta 03.06.2016] [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20\(2011\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20(2011))

Diario La Tercera. *UNASUR intenta concretar rol de mediador en la crisis de Venezuela*, Diario La Tercera, 2 de julio del 2016 (Versión en línea), [Fecha de consulta 02.08.2016] <http://www.latercera.com/noticia/mundo/2016/07/678-687330-9-unasur-intenta-concretar-rol-de-mediador-en-la-crisis-en-venezuela.shtml>

Fernández Cruz, Julia. *La Responsabilidad de Proteger en la Comunidad Internacional*, Memoria del Master en Estudios Internacionales, curso 2012-2013, Universitat de Barcelona (Documento en línea) [Fecha de consulta 05.06.2016] http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/55664/1/Fernandez_Cruz_Julia.pdf

- García, Gonzalo. "El Consejo de Defensa Suramericano: Contexto y Perspectivas". En: *El Consejo de Defensa Suramericano de La UNASUR. Crónica de su gestión* (Ministerio de Defensa de Chile, 2009) (Documento en línea) [Fecha de consulta 03.07.2016] http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/5194-001_g.pdf
- Gómez, José Antonio. *Clase Magistral de Inauguración del año académico de las Fuerzas Armadas y aniversario del Ministerio de Defensa Nacional*, pronunciada el 17 de marzo de 2016, en la Escuela Militar del Libertador General Bernardo O'Higgins.
- Bachelet, Michelle. *Discurso de la Presidenta de la República de Chile en la 71ª Asamblea General de Naciones Unidas* (21 de septiembre de 2016) (Registro audiovisual) [Fecha de consulta 21.09.2016] <http://www.unmultimedia.org/radio/spanish/2016/09/discurso-de-michelle-bachelet-en-la-asamblea-general/#.V-qEIPkrKM8>
- República de Chile. *Libro de la Defensa de Chile 2010* (Santiago: Ministerio de defensa nacional, 2010) (Documento en línea) [Fecha de consulta 05.07.2016] <http://www.ssffaa.cl/libro-de-la-defensa-nacional-de-chile-2010/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. "Principios y Prioridades de la Política Exterior de Chile, 2008". En: República de Chile, *Libro de la Defensa de Chile 2010* (Santiago: Ministerio de Defensa Nacional, 2010).
- Naciones Unidas. *Carta de las Naciones Unidas*, San Francisco, 26 de junio de 1945.
- Organización de Estados Americanos. *Acta Final de la III Reunión de Comité de Ministros de Relaciones Exteriores* (Rio de Janeiro, 15 al 28 de enero de 1942) (Documento en línea) [Fecha de consulta 05.06.2016] <http://www.oas.org/consejo/sp/rc/Actas/Acta%203.pdf>
- Organización de Estados Americanos. *Acta Final de la IV Reunión de Comité de Ministros de Relaciones Exteriores* (Washington D.C, 26 de marzo al 7 de abril de 1951) (Documento en línea) [Fecha de consulta 08.06.2016] <http://www.oas.org/consejo/sp/rc/Actas/Acta%204.pdf>
- Organización de Estados Americanos. *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, Conferencia Especial sobre Seguridad (Ciudad de México, el 27 y 28 de octubre de 2003) (Documento en línea) [Fecha de consulta 04.06.2016] <https://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>
- República de Chile. *Constitución Política de la República de Chile* (Santiago: Editorial Jurídica, 2005).
- Unión de Naciones Suramericanas. *Estatuto para el Consejo de Defensa Suramericano* (Documento en línea) [Fecha de consulta 10.07.2016] <http://www.unasur.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20DEL%20CEED.pdf>
- Unión de Naciones Suramericanas. *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas* (Brasilia: 23 de mayo de 2008) (Documento en línea) [Fecha de consulta 10.07.2016] http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm
- Younges, Coletta A y Rosin, Elleen (eds). *Drogas y Democracia en América Latina, el impacto de la política de Estados Unidos* (Buenos Aires, Editorial Biblos, 2005).