

## LA DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL EN LA CONSTITUCIÓN DE PINOCHET DE 1980

Petra Isabel SCHLAGENHAUF

### 1. *Introducción*

Desde hace 14 años hay en Chile una dictadura militar en el poder. En 1980 la junta militar llevó a cabo un plebiscito —bajo condiciones dudosas—, con el cual se dio por aprobada una nueva Constitución.<sup>1</sup> Los artículos transitorios de esta constitución determinan que en 1989, entre otras cosas, se celebrarán elecciones para el futuro congreso. Los partidos políticos de la oposición chilena han rechazado la Constitución en 1980. Desde hace varios meses algunos sectores de la oposición están discutiendo si una posibilidad de un cambio en la situación política en Chile puede consistir en inscribirse en los registros electorales y de partidos de la dictadura y, una vez elegidos, reformar la Constitución.

Para apreciar las posibilidades y límites de tal comportamiento, hay que investigar las bases ideológicas de la constitución y sus consecuencias jurídico-institucionales; juega en eso un rol fundamental la doctrina de seguridad nacional en el pensamiento de la Junta Militar chilena.<sup>2</sup>

El concepto de seguridad nacional a primera vista parece ser candoroso. Cada Estado, según las reglas generales del derecho internacional y también de su propio derecho constitucional interno, no sólo tiene el derecho sino la obligación de mantener y proteger el propio orden hacia el exterior y garantizar la seguridad de la nación. La pro-

<sup>1</sup> Véase en cuanto a los sucesos en torno al plebiscito del 11 de septiembre de 1980, Blumenwitz, Dieter, "Die neue Verfassung der Republik Chile", *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, N. F., t. XXX, Tübingen 1981, p. 617 y ss., pp. 655 y ss.; críticamente Karpen, Ulrich, "Die chilenische Verfassung vom 11. September 1980 aus der Sicht der demokratischen Opposition", *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, N. F., t. XXXIV, Tübingen 1985, pp. 703 y ss., pp. 708 y ss., Bustos Valderrama, Isidoro, *Die Verfassung der Diktatur*, Berlín, 1987, p. 102.

<sup>2</sup> Sobre la ideología de las juntas militares argentinas véase Mármora, Leopoldo, "Doktrin der nationalen Sicherheit - Menschenrechte und Demokratisierung am Beispiel Argentinien", *Liberal. Vierteljahresshefte für Politik und Kultur*, año 29, núm. 1 de febrero, 1987, pp. 15 y ss.

tección de la seguridad interna consiste en mantener en pie el propio orden jurídico. El pensamiento militar tradicional del Chile democrático también consideraba la "seguridad nacional" como la forma de rechazar ataques exteriores.<sup>3</sup> Los ideólogos de las dictaduras militares latinoamericanas, empero, han redefinido este concepto;<sup>4</sup> lo expandieron al mantenimiento del orden interno y con eso la competencia del pensamiento militar de seguridad a la sociedad civil. También a los conflictos de la política interior, a las situaciones peligrosas o perturbaciones del orden interior, como lo definieron ellos, le daban el sentido de un problema de la seguridad nacional.

## 2. La doctrina de la seguridad nacional

### 2.1. Orígenes

Los orígenes de la doctrina latinoamericana de seguridad nacional tienen que buscarse en Estados Unidos. A fines de la Segunda Guerra Mundial este país ha ascendido a una gran potencia indiscutida, y la victoriosa coalición anti-Hitler ya mostró fracturas al final de la guerra. Con la derrota del enemigo común, el nacional-socialismo, se desata la guerra fría. A Estados Unidos como nueva potencia mundial se contraponen como única rival seria la Unión Soviética, y para defender su posición de poder y su propia seguridad nacional, Estados Unidos, según la doctrina de Truman, tiene que impedir el surgimiento de cualquier elemento de comunismo en cada lugar de su zona de influencia, sobre todo en Europa occidental.<sup>5</sup> Con la doctrina de Truman se ensancha la política del *containment*, propagada desde 1947, por los aspectos militares. Según la política del *containment*, se trataba de impedir en Europa, en primer plano, con medidas económico-financieras, por ejemplo el plan Marshall, que movimientos o partidos comunistas ga-

<sup>3</sup> Polloni Roldán, Alberto, *Las fuerzas armadas de Chile en la vida nacional*, Santiago, 1972, p. 33; Tapia Valdés, Jorge, *El terrorismo de Estado*, México, 1980, p. 123.

<sup>4</sup> Véase por ejemplo Baraona Urzúa, Pablo, "Economía y seguridad nacional", en: Baraona Urzúa, Pablo, et al., *Fuerzas armadas y seguridad nacional*, Santiago de Chile, 1973, pp. 140 y ss., especialmente pp. 146 y ss.

<sup>5</sup> Sobre la doctrina de Truman véase Spanier, John W., *American Foreign Policy Since World War II*, 10a. ed., Nueva York, 1985, pp. 29 y ss.; Vogelsang, Thilo, "Truman-Doktrin", en: Stern, Carola, et al., (eds.), *Lexikon zur Geschichte und Politik im 20. Jahrhundert*, t. II: L-Z, Köln 1971; Tapia Valdés, op. cit., p. 49.

naran importancia en el "mundo libre".<sup>6</sup> Más fuerte que en todos los otros Estados europeos occidentales se reflejaron en la República Federal de Alemania —por la influencia dominante de Estados Unidos en las zonas occidentales de la Alemania de la postguerra— los rasgos anticomunistas de la política exterior de Estados Unidos con un concepto estrecho de democracia. En cuanto a la política interior, el anti-comunismo latente en la política de Estados Unidos llevó en el periodo más fuerte de la guerra fría, desde 1950, al fenómeno del marcartismo. Recién en 1954 la caída política del senador McCarthy terminó las persecuciones anticomunistas masivas en Estados Unidos.<sup>7</sup>

Halcones y palomas dentro de la administración de Estados Unidos no se podían poner de acuerdo sobre cuál era la visión correcta de los acontecimientos en China. Según la teoría de sinólogos norteamericanos la revolución china y el maoísmo consistían en una revolución agraria poco peligrosa. La administración de Estados Unidos consideraba posible que Mao Tse-tung se convirtiera en un Tito asiático<sup>8</sup> y no reaccionó militarmente frente a la revolución china. Poco después, en Corea 1950, se había producido una revuelta: fuerzas comunistas estaban avanzando y fiel a la doctrina de Truman, ahora expandida al campo asiático, Estados Unidos intervino en Corea del Sur.<sup>9</sup> Se sentían en su derecho y al mismo tiempo obligados de impedir el crecimiento del comunismo por todo el mundo, si fuere necesario también por las armas.

Con esto negaron un principio fundamental del derecho internacional, el precepto de la no-intervención. Todavía en 1933 Estados Unidos, en el curso de la política del "buen vecino", se había comprometido en la conferencia de la OEA en Montevideo a respetar el principio de la no-intervención. La política exterior norteamericana después de la Segunda Guerra Mundial, especialmente la relación con la otra gran potencia, la Unión Soviética, terminó esta fase y generó una política militar hacia los países latinoamericanos que fomentó la doctrina de la seguridad nacional. En el año 1954 el ministro norteamericano de relaciones exteriores, Dulles, logra una resolución de la conferencia de la Organización de Estados Americanos en Caracas, en la cual la domi-

<sup>6</sup> Spanier, John W., *op. cit.*, pp. 34 y ss.; Stützle, Walter, "Containment", Carola Stern, *et al.*, (eds.), *Lexikon zur Geschichte und Politik im 20. Jahrhundert*, Köln, 1971, t. I: A-K.

<sup>7</sup> Sobre el Macartismo véase Rovere, Richard H., *Senator Joe McCarthy*, Nueva York, 1973.

<sup>8</sup> Spanier, John W., *op. cit.*, p. 60.

<sup>9</sup> Sobre la guerra de Corea véase Stone, Isidor F., *The Hidden Story of the Korean War*, 2a. ed., Nueva York, 1971.

nación del movimiento comunista internacional sobre las instituciones políticas de un país americano sería considerada como amenaza para la independencia política y soberanía de los países americanos.<sup>10</sup> En 1965 el presidente norteamericano Johnson postula el derecho de Estados Unidos a intervenir militarmente frente al peligro de la instalación de una dictadura comunista en un país latinoamericano —los Estados Unidos habían intervenido en Santo Domingo y la guerra en Vietnam iba en aumento.<sup>11</sup>

La doctrina militar de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos sufre un cambio en 1954: hasta esta fecha los militares habían considerado la posibilidad de un enfrentamiento nuclear directo como punto central; ahora la “guerra limitada” como respuesta a “ataques limitados” del enemigo, el comunismo internacional, llega a ocupar el centro de su atención.

De sus experiencias negativas en Asia y del triunfo de la Revolución cubana los estrategas militares norteamericanos sacan varias conclusiones. Una de ellas es que es indispensable cambiar el rol de los militares en los países satélites. Estados Unidos ahora ya no interviene con sus propias tropas, sino abastece a través de la ayuda y formación militar a los países satélites, de tal forma que éstos puedan combatir a los “movimientos insurreccionales de manera autónoma, si bien con el apoyo de Estados Unidos.”<sup>12</sup>

Para América Latina se desarrolla, como una reacción tras el triunfo de la Revolución cubana, un concepto de la guerra “antiguerrilla” que fue concebida como respuesta a la teoría del foco insurreccional de las guerrillas y otras expresiones subversivas. Ello elimina las fronteras entre una guerra civil u otras formas de lucha política que se acerquen a ella, por una parte, y las guerras internacionales, esto es enfrentamientos militares efectivos entre países, por la otra.

Paralelo a los aspectos propiamente militares de este conflicto, los pueblos de los países latinoamericanos deben ser influidos psicológicamente y separados de la idea de la revolución. Ello debe realizarse a través de medidas adicionales de carácter social (Alianza para el Progreso).

<sup>10</sup> Véase Tapia Valdés, *op. cit.*, p. 55.

<sup>11</sup> Véase Tapia Valdés, *op. cit.*, p. 51.

<sup>12</sup> Véase Comblin, Joseph, *El poder militar en América Latina*, Salamanca, 1978, p. 139.

## 2.2. Contenido de la doctrina

Un elemento de la doctrina de la seguridad nacional se encuentra radicado en una concepción particular sobre la geopolítica. La geopolítica debía expresar las condicionantes geográficas de las situaciones y acciones políticas, y tiene su origen en el geógrafo alemán Friedrich Ratzel (1844-1904).<sup>13</sup> Las relaciones entre las características geográficas y la forma de un Estado son un hecho convincente; más allá de esto, sin embargo, vincula Ratzel, que asumió posiciones pangermanísticas, la idea del "espacio vital" —idea original de von Treitschke— con la superioridad de la raza germánica y la necesidad de su expansión o de la creación de un imperio colonial. Ciertas teorías biológicas acerca del Estado en algunos representantes de la geopolítica, por ejemplo el profesor Karl Haushofer de Munich, fueron finalmente integradas por los nacional-socialistas en su ideología.<sup>14</sup>

Los geopolíticos partieron de la idea de que las características geográficas tienen influencia en la estructura del Estado. La variante biológica de la geopolítica ve al Estado como un organismo que crece, semejante a una persona,<sup>15</sup> y con esto coloca al "organismo social" en vez de la geografía como el punto central de sus reflexiones. El Estado se considera así como un cuerpo viviente. De esta manera, los conflictos se pueden producir a lo más con otros organismos/Estados. Interiormente, el Estado constituye una unidad: los conflictos sociales son una enfermedad que se introduce al organismo por bacilos que vienen de afuera. Ellos deben ser rechazados, destruidos. Con ello encaja muy bien la expresión de la junta militar chilena acerca del "cáncer" del marxismo que debe ser extirpado del cuerpo de la nación.

De acuerdo a esta concepción geopolítica actual los países latinoamericanos están encajonados, en razón de su ubicación geográfica, en la concepción general de la división del mundo en dos campos; el occidente, por un lado, y en lucha contra el comunismo, por el otro. La necesidad de consolidar la ligazón de América Latina en el bloque occidental se deduce así, científicamente, de su situación geográfica.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Sin embargo la expresión "geopolítica" fue inventada por el constitucionalista sueco Rudolf Kjellén en 1905, véase Schöller, Peter "Geopolitik", en: Görres-Gesellschaft (ed.), *Staatslexikon*, 6a. ed. Freiburg, 1959, t. III.

<sup>14</sup> Comblin, *op. cit.*, p. 37.

<sup>15</sup> La concepción del Estado como un organismo compuesto, semejante a una persona natural, tiene su origen en la teoría orgánica de Otto von Guericke (1841-1921).

<sup>16</sup> Comblin, *op. cit.*, p. 39.

La doctrina de la seguridad nacional parte de la división bipolar del mundo: El antagonismo irreconciliable entre la forma de sociedad occidental y el comunismo constituye más importante tanto en la política interior como exterior de los Estados.<sup>17</sup>

Los ideólogos de la doctrina de la seguridad nacional dirigen así una guerra que tiene lugar permanentemente y que es a la vez de carácter total. ¿Qué se entiende por esto? Un oficial chileno escribió en 1976 en una carta circular a todas las instituciones nacionales: "El imperialismo soviético extiende cada vez más su dominación mediante una guerra de conquista que usa todas las formas conocidas de agresión moral, espiritual, física."<sup>18</sup>

Pinochet se expresó de la siguiente manera en un discurso del 11 de septiembre de 1976:

El marxismo es una doctrina intrínsecamente perversa, lo que significa que todo lo que de ella brota, por sano que se presente en apariencia, está carcomido por el veneno que corroe su raíz. Eso es lo que quiere decir que su error sea intrínseco y, por lo mismo global en términos que no cabe con él ningún diálogo o transacción posible.<sup>19</sup>

De esta manera la lucha para la sobrevivencia de la nación en el sentido de la seguridad nacional se transforma en una lucha contra el comunismo en todos los campos imaginables.

La concepción sobre la guerra total y permanente<sup>20</sup> se puede ligar sin problemas con la concepción de la guerra fría: La guerra entre las grandes potencias tiene lugar actualmente en un plano no directamente militar, sino espiritual, moral e ideológico.

En los años posteriores al triunfo de la Revolución cubana presentaron los ideólogos de la doctrina de la seguridad nacional a la guerra revolucionaria como el "nuevo plano" en que se desarrolla la guerra del comunismo internacional, frente a la cual se debe reaccionar desde un punto de vista ideológico, técnico y militar: Surge el concepto de la *counter-insurgency*, el contraterror para recoger informaciones. La po-

<sup>17</sup> Comblin, *op. cit.*, p. 16.

<sup>18</sup> G. Morales R., citado por Comblin, *op. cit.*, p. 44.

<sup>19</sup> Augusto Pinochet Ugarte, citado por Comblin, *op. cit.*, p. 50.

<sup>20</sup> Véase Bulnes Aldunate, Luz, "Los derechos humanos y las nuevas garantías constitucionales. Revisión de los mecanismos jurídicos tradicionales. El imperativo de nuevas funciones y nuevos órganos institucionales", *Nueva Institucionalidad y Nueva Democracia*, Santiago de Chile, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 1978, pp. 52 y ss., y p. 172.

lítica de contrainsurgencia privilegió tendencias al interior de los aparatos militares latinoamericanos para combatir la subversión y el terror que utilizaron métodos terroristas como el desaparecimiento de personas, la tortura y la muerte.<sup>21</sup> Para los estrategas militares norteamericanos y sus adeptos latinoamericanos la guerra tiene lugar fundamentalmente en dos planos: en el trabajo de la policía secreta y en influir psicológicamente a la población, apoyado por medidas sociales (alianza para el progreso). Porque la "subversión" logra atacar por todos lados:

Para ello el comunismo utiliza dos tácticas simultáneas. Por una parte, infiltra los núcleos vitales de las sociedades libres tales como los centros universitarios, los medios de comunicación social, los sindicatos laborales, los organismos internacionales y, como incluso lo hemos visto, los propios sectores eclesiásticos. Por otro lado promueve el desorden en todas sus formas, etc.<sup>22</sup>

Las necesidades de la guerra contra enemigos exteriores —o incluso más— contra enemigos interiores dominan sobre el total de la vida espiritual e intelectual. La guerra es finalmente la única realidad efectiva y la estrategia la ciencia que da la respuesta correcta a todos los problemas.<sup>23</sup>

La "seguridad nacional" en los marcos de la doctrina de la seguridad nacional no es definida nunca con precisión por los ideólogos militares. A lo más se podría decir tal vez que la seguridad nacional significa para los que se proclaman a sí mismos defensores de la nación la posibilidad de imponer todas sus metas contra todas las fuerzas que en los hechos o presumiblemente se opongan a ellos, a través del Estado.

Esto tiene diferentes consecuencias: tanto en las relaciones entre los Estados como también dentro de un Estado desaparece la frontera entre los medios pacíficos y violentos, la diferencia entre diplomacia

<sup>21</sup> Así el contrainforme emitido frente a aquél que produjo la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP), designada por el gobierno de Alfonsín en Argentina, admitió que existen a lo menos 9 000 casos de "desaparecidos", sin embargo calificó como "excesos" a estas violaciones a los derechos humanos bajo las distintas juntas militares, cometidas "movido por intenciones hasta cierto punto legítimas y hasta patrióticas", véase Foro de Estudios sobre la Administración de la Justicia (FORES), *Definitivamente... Nunca más. La otra cara del Informe de la CONADEP*, Buenos Aires, 1985, p. 111.

<sup>22</sup> Augusto Pinochet Ugarte, citado por Comblin, *op. cit.*, p. 60.

<sup>23</sup> Comblin, *op. cit.*, p. 25.

y guerra; la política consiste, poniendo a Clausewitz cabeza abajo, en la continuación de la guerra con otros medios.<sup>24</sup>

Para la versión latinoamericana de la doctrina de la seguridad nacional queda sin efecto la frontera entre política exterior e interior, entre la violencia preventiva y represiva. Los militares mantienen todo el poder; ello les da la posibilidad de alcanzar la meta (seguridad) indiferentemente de los medios empleados para ello.<sup>25</sup>

Al mismo tiempo todos los ciudadanos están obligados a mantener la seguridad, pero a la vez son todos ellos potencialmente peligrosos.

Las fronteras entre las funciones civil-tecnocráticas y las militares desaparecen. Los jefes militares asumen tareas técnico-civiles, y técnicos civiles son incorporados a las tareas militares. Lo que se busca es la dictadura de las elites tecnocráticas.

De acuerdo a la Constitución de Pinochet la soberanía no reside en el pueblo, sino en la nación.<sup>26</sup> Esta diferencia muestra todo su significado en la medida de que la junta militar conceptúa la idea de nación no como expresión del pueblo en el sentido democrático,<sup>27</sup> sino de una manera normativa y acompañada de otros valores. Uno de los ideólogos de la dictadura militar chilena considera necesario radicar la soberanía en la nación y no en el pueblo:

Radicar la soberanía exclusivamente en el pueblo elector, debilita ese vínculo espiritual y facilita la tendencia antihistórica de quienes creen que el sufragio universal de un día, puede ignorar impunemente el legado obligatorio que a una nación le impone lo que un autor español llamara con singular acierto "el sufragio universal de los siglos". (...) Finalmente estimo que lo fundamental es admitir que el sufragio universal no agota la expresión de la soberanía.<sup>28</sup>

Los órganos del Estado no necesitan legitimarse democráticamente; ellos no representan al pueblo elector, sino a los "valores de la nación". La legitimación de los órganos del Estado, establecidos de

<sup>24</sup> Comblin, *op. cit.*, p. 27.

<sup>25</sup> En una forma atenuada se muestra este fenómeno en E.E.U.U. en el caso del "Iran-Contra-Affair". Al poder civil le resulta cada vez más difícil mantener bajo control a los aparatos del servicio secreto.

<sup>26</sup> Véase artículo 5 inciso 1º de la Constitución de 1980.

<sup>27</sup> Véase Heller, Hermann, "Staatslehre", *Gesammelte Schriften*, Leiden, 1971, t. III, pp. 79 y ss., y 258.

<sup>28</sup> Guzmán Errázuriz, Jaime, "La Constitución política", *Revista Chilena de Derecho de la Universidad Católica de Chile*, Santiago de Chile, vol. 6, núms. 1-4, 1979, pp. 55 y ss.



acuerdo a las correspondientes normas electorales, desaparece tras la legitimación que le da la "razón", su "actuación correcta".<sup>29</sup>

Con ello calza perfectamente la democracia "tecnificada" de que habló Pinochet en su "discurso de Chacarillas".<sup>30</sup> Piñeira, ex ministro del Trabajo y Minería de Pinochet, desarrolla este concepto cuando opina que las decisiones técnicas pueden ser solamente temas de discusiones políticas cuando el pueblo está en condiciones de juzgar adecuadamente sus consecuencias. Las decisiones complejas deben ser en todo caso adoptadas en acuerdo con las instancias técnicas competentes.<sup>31</sup>

Más claro aún se refiere a ello Luz Bulnes Aldunate, profesora de derecho y miembro de la Comisión Redactora de la Nueva Constitución. Ella considera el principio de representación "un voto por cabeza" como una concepción superada, propia del siglo XVIII, que debe ser complementada a través de "la representación del saber". En ella juegan los "técnicos" —en el más amplio sentido de la palabra— un rol considerable.<sup>32</sup>

Para juzgar cuestiones políticas, los militares, que tienen el Estado en sus manos, se encuentran en una situación mejor que los políticos: Ellos son "fuerzas morales",<sup>33</sup> árbitros que están por encima de los intereses particulares, y son naturalmente incorruptibles e imparciales. Como militares son los genuinos garantes y defensores de los intereses de la nación, del orden institucional, a través de lo cual se deslizan sutilmente de su condición de "protectores" de la Constitución a la de *pouvoir constituant*. Más allá de ello,

las FF. AA. representan grupos de selección dentro de sus respectivos medios (...) países como los nuestros, harto faltos en todos los campos de minorías selectas, no pueden permitirse el lujo de confinar y apartar a quienes exhiben un nivel intelectual y técnico superior al medio de las sociedades que los rodean.<sup>34</sup>

<sup>29</sup> Véase Ibáñez Santa María, Gonzalo, "Naturaleza y legitimidad de la vocación militar, en: Baraona Urzúa, Pablo, *op. cit.*, pp. 11 y ss., p. 31.

<sup>30</sup> Publicado en el diario *El Mercurio*, Santiago de Chile, de 10 de julio de 1977, p. 3.

<sup>31</sup> Piñeira, José, "Hacia un nuevo modelo político", reproducción en *Chile-América*, Roma, núms. 50-51, 1979, pp. 146 y ss., y p. 149.

<sup>32</sup> Luz Bulnes Aldunate, *op. cit.*, p. 160, 167.

<sup>33</sup> Miranda Carrington, Sergio, "Las fuerzas armadas en el ordenamiento jurídico chileno", en: Baraona Urzúa, Pablo, *op. cit.*, pp. 34 y ss.

<sup>34</sup> Miranda Carrington, *op. cit.*, pp. 34 y ss.

Y así, el año 1979, Enrique Ortúzar Escobar, profesor de derecho de la Universidad Católica de Chile y presidente de la Comisión Redactora de la Nueva Constitución, pudo sostener que "ellas han demostrado tener la preparación y una capacitación que no dudamos, más de algún chileno civil ha comprobado con sorpresa".<sup>35</sup>

Un elemento adicional de las características latinoamericanas de la doctrina de la seguridad nacional es su concepto de desarrollo, entendido en su sentido económico. También los estrategias que trabajan los problemas militares y de política de seguridad tienen que tener claro que solamente en íntima ligazón con el progreso económico puede hacerse aceptable el modelo político. Así surge a mediados de los años sesenta la perspectiva del desarrollo como componente de la doctrina de la seguridad nacional. El ex ministro de defensa de Estados Unidos, posteriormente presidente del Banco Mundial, Robert McNamara, fue uno de los primeros que puntualizó la necesidad de vincular la seguridad con el desarrollo económico.<sup>36</sup> En 1967 Castelo Branco en Brasil integró estas materias como ramo separado en el plan de estudios de la Escola Superior de Guerra.<sup>37</sup> Esta academia militar encuentra su equivalente en la Academia de Guerra del Ejército chileno. A partir de ella fue organizado y dirigido el golpe contra Allende.<sup>38</sup> Las academias militares se transformaron así en los centros efectivos de las decisiones políticas; el poder político se trasladó al sector militar.

### 2.3. ¿Cómo ha sido asimilada la doctrina de la seguridad nacional por los militares latinoamericanos?

De manera ofensiva esta ideología no estuvo representada en la discusión política en el Chile de los años sesenta ni tampoco al comienzo de los setenta. Tradicionalmente, los militares reconocieron la primacía de la sociedad civil en la conservación del orden constitucional. Exponentes de este pensamiento de lealtad constitucional fue-

<sup>35</sup> Ortúzar Escobar, Enrique, Chile hacia una nueva democracia, en: *Nueva Institucionalidad...* cit., pp. 105 y ss. y p. 119.

<sup>36</sup> Véase McNamara, Robert, *The essence of security, Reflections in office*, Nueva York, 1968.

<sup>37</sup> Comblin, op. cit., p. 79.

<sup>38</sup> Véase Rojas, Jaime y José Antonio Viera-Gallo, "La doctrina de la seguridad nacional y la militarización de la política en América Latina", *Chile-América*, Centro de Estudios y Documentación, núms. 28-30, Roma, 1977, pp. 41 y ss. y p. 50.

ron los comandantes en jefe del ejército René Schneider<sup>39</sup> y Carlos Prats.<sup>40</sup> Sin perjuicio de ello los militares chilenos intervinieron varias veces en la política de este país, exhibiendo otras líneas de tradición también fuertemente arraigadas en ellos, que no eran precisamente democráticas: El ejército chileno fue adiestrado después de la guerra del salitre de 1879 por militares prusianos, que fueron contratados por el gobierno de entonces con ese expreso propósito, para formarlo en los marcos de una estricta disciplina, obediencia y del respeto a la jerarquía interna.<sup>41</sup> Los militares chilenos conservaron las tradiciones prusianas de los Junker y se veían a sí mismos, más allá del acontecer político cotidiano, como encarnación de las glorias nacionales que encontraban su mejor expresión en las exitosas guerras del siglo XIX.

Sin embargo, en la crisis de los años 20 fueron oficiales jóvenes del ejército los que dieron el impulso decisivo a las reformas político-institucionales del año 1924, a través de las cuales se obtuvieron leyes sociales altamente progresistas —para la situación de entonces—, transformándose el sistema liberal oligárquico en una democracia presidencial. Al final de este proceso surge la Constitución de 1925 que reguló la vida institucional de Chile hasta el golpe de 1973. El año 1927 fue elegido incluso un militar, Carlos Ibáñez del Campo, como presidente de Chile. La sociedad civil tuvo amargas experiencias con la influencia de las fuerzas armadas bajo el régimen dictatorial de Ibáñez. Por un lado, estas experiencias dejaron a la sociedad chilena relativamente inmunizada contra la intromisión militar luego del derrocamiento de Ibáñez en 1931; por otra parte los militares intentaron en el tiempo posterior mantenerse como un compartimiento estanco, separado del acontecer político de la sociedad;<sup>42</sup> redujeron fundamen-

<sup>39</sup> General René Schneider Chereau fue comandante en jefe del ejército chileno en el momento de la elección de Allende (4 de septiembre de 1970). Defendía expresamente el respeto a la Constitución y la subordinación de las FF. AA. a la dirección política del Estado. En octubre de 1970, poco después de las elecciones, pero antes de que Allende asumiera la Presidencia, fue asesinado por fuerzas de la extrema derecha, que querían provocar con ello un golpe militar.

<sup>40</sup> General Carlos Prats fue el sucesor del general Schneider. También se pronunció en favor de la fidelidad de los militares a la Constitución y al gobierno constitucionalmente elegido. Para impedir una división de las FF. AA. chilenas renunció de su cargo a mediados de 1973 y dejó manos libres al presidente Allende, quien nombró como sucesor de Prats al general Pinochet —error con graves consecuencias—. Junto con su esposa Prats fue asesinado en su exilio en Buenos Aires por agentes de la policía secreta chilena mediante una bomba colocada en su vehículo.

<sup>41</sup> Véase Bustos Valderrama, *op. cit.*, p. 93.

<sup>42</sup> Véase Varas Augusto, y Felipe Agüero, "Ideología y Doctrina de las Fuerzas.

talmente sus preocupaciones a su campo profesional original y propio, lo que en la doctrina militar de los años 30 y 40 se reflejó en la abstinencia política y el aislamiento de las fuerzas armadas de la sociedad civil.<sup>43</sup> Los cambios en la política chilena de estos años no las conmovieron mayormente, permanecieron en sus cuarteles y constituyeron una parte cerrada de la sociedad, separada de los procesos que se daban en la misma.<sup>44</sup> Incluso los grupos fascistas, influidos y apoyados por Alemania,<sup>45</sup> como el llamado "movimiento nacional-socialista" existente en los años 30, no encontraron mayor eco entre los militares chilenos.

En sus preocupaciones de formar "profesionalmente" en mejor forma a sus nuevas generaciones, los militares chilenos obtuvieron entre los años 50 y sesenta una ayuda muy fuerte y siempre creciente de parte de los militares norteamericanos.

En el marco del pacto de ayuda militar entre Estados Unidos y Chile, los militares chilenos fueron adiestrados en las escuelas militares norteamericanas, particularmente en la Escuela de las Américas en la zona del canal de Panamá; allí aprendieron a conocer la doctrina de la seguridad nacional.

Un corte profundo en esa situación fue el triunfo de la Revolución cubana en 1959. Ello trajo como consecuencia que la Unión Soviética adquiriera un mayor interés por los países latinoamericanos y los movimientos de liberación en el continente. Así, en 1961, se formó en Moscú el Instituto Latinoamericano.<sup>46</sup> Mientras que en los años 50 la política de coexistencia pacífica llevó a que la Unión Soviética remarcara su decisión de "no entrometerse en los asuntos internos de otros Estados,"<sup>47</sup> la posición de la Unión Soviética frente a los movimientos de liberación<sup>48</sup> cambió desde los comienzos de los años sesenta, correspondiendo a la "obligación internacionalista del PCUS de apoyar la lucha contra el imperialismo".<sup>49</sup>

Armadas", *Chile-América*, Centro de Estudio y Documentación, núms. 58-59, Roma, 1979, p. 48.

<sup>43</sup> Varas y Agüero, *op. cit.*, p. 48.

<sup>44</sup> Bustos Valderrama, *op. cit.*, p. 93.

<sup>45</sup> Véase Ramírez Necochea, Hernán, "El fascismo en la evolución política de Chile hasta 1970", *Araucaria de Chile*, núm. 1, Madrid, 1978, pp. 9 y ss. y p. 19.

<sup>46</sup> Véase Clissold Stephen (ed.), *Soviet Relations with Latin America 1918-1968*, London, 1970, p. 160.

<sup>47</sup> Bulganin, entrevista de enero de 1956, reproducida en: Clissold, *op. cit.*, p. 158.

<sup>48</sup> Véase Goldenberg, Boris, *Kommunismus in Lateinamerika*, Stuttgart, 1971, p. 388.

<sup>49</sup> Breshnev, "Informe al CC del PC de la Unión Soviética de marzo de 1966, reproducido en: Clissold, *op. cit.*, p. 162; véase también el informe de S. R. Rashidov,

Desde los comienzos de los años sesenta se notan en la política exterior y militar de Estados Unidos los esfuerzos para capacitar a los militares de los países de la periferia de tal forma que sean capaces de asumir la tarea de reducir a los movimientos opositores o rebeldes en sus propios países. Estados Unidos debería dejar de intervenir directamente; ello permitiría actuar con menores costos tanto de orden material como político. Una intervención militar directa de Estados Unidos aparecería siempre como algo sumamente delicado, como se encargaría demostrarlo posteriormente la experiencia de Vietnam. Por otra parte la presencia de una fuerza militar poderosa con orientación "occidental" en un determinado país haría siempre posible, en caso de emergencia, contar con ella, sin necesidad de una presencia militar norteamericana directa, sin causar un peligro para la estabilidad del sistema.

Las cifras hablan claro: En total, hasta 1975 fueron adiestrados 71 615 militares latinoamericanos en Estados Unidos y en la zona del canal de Panamá,<sup>50</sup> de ellos 34 252 en esta última.<sup>51</sup> Se estima que cerca del 50 por ciento de todos los rangos militares medios y superiores de América Latina han cursado esta formación.<sup>52</sup>

La Escuela Militar de las Américas (USARSA) de Fort Gulick en la zona del canal fue fundada en el año 1950,<sup>53</sup> y adquirió su estructura moderna recién en el año 1961.<sup>54</sup> Las cifras de los militares chilenos formados en esta escuela son particularmente interesantes: mientras que entre 1950 y 1969 solamente fueron capacitados 950 chilenos, con posterioridad la cifra aumentó muy rápidamente. Entre 1970 y 1974 los "estudiantes" chilenos fueron 1 041, y en 1974 los militares chilenos matriculados en las escuelas militares norteamericanas alcanzaron hasta el 60 por ciento del total de los nuevos militares latinoamericanos matriculados.<sup>55</sup>

Ello estaba en armonía con la ayuda militar financiera para Chile en el contexto latinoamericano: Hasta 1966, los países privilegiados en materia de ayuda militar de acuerdo a la cantidad de la misma eran

jefe de la delegación soviética a la Conferencia Tricontinental en la Habana. 6 de enero de 1966, reproducido en: Clissold, *op. cit.*, p. 161.

<sup>50</sup> Comblin, *op. cit.*, p. 166.

<sup>51</sup> Tapia Valdés, *op. cit.*, p. 77.

<sup>52</sup> Tapia Valdés, *op. cit.*, p. 77.

<sup>53</sup> Joxe, Alain. *Las fuerzas armadas en la vida política de Chile*, Santiago de Chile, 1970, p. 101.

<sup>54</sup> Comblin, *op. cit.*, p. 166. La Escuela Militar de Fort Gulick fue cerrada en 1984 a raíz de un convenio entre Estados Unidos y Panamá.

<sup>55</sup> Tapia Valdés, *op. cit.*, p. 78.

Brasil, Chile y Perú. Brasil, el país que recibió la más alta cuota de ayuda militar, fue el primero en caer bajo una dictadura militar de este nuevo tipo. A más tardar desde 1968, el gobierno militar brasileño mostró claramente los rasgos de la doctrina de la seguridad nacional.<sup>56</sup>

Desde 1965/66 subió también la ayuda militar para Argentina y Uruguay. Se trata de países donde se instalaron en fechas algo posteriores gobiernos con el sello ideológico de la doctrina de la seguridad nacional con pocas particularidades nacionales.

El propio Augusto Pinochet fue durante largos años profesor de geopolítica en la Academia de Guerra del Ejército de Chile, habiendo editado en 1968 un libro con el título *Geopolítica*.<sup>57</sup>

El libro de Pinochet considera al Estado como un organismo vivo cuyo problema principal sería fortalecerse y extenderse. De acuerdo a la concepción de Pinochet, todas las perturbaciones del Estado y la sociedad deben ser erradicadas con violencia, si es necesario;<sup>58</sup> también las contradicciones y conflictos en el seno de una sociedad caen bajo el concepto de perturbaciones antinaturales. Recordemos en este sentido que de acuerdo a la concepción liberal democrática estos fenómenos habían sido aceptados como expresiones normales del proceso político.

Otra huella es el trabajo de un grupo de civiles, ideólogos de extrema derecha, que se reunieron en torno al Instituto de Estudios Generales, algunos de los cuales ocupan, incluso hoy día, importantes cargos en el gobierno de Pinochet o han sido consejeros del mismo, como por ejemplo Sergio Miranda, Pablo Baraona y Gonzalo Ibáñez.<sup>59</sup>

En el informe del Senado norteamericano sobre "La acción encubierta en Chile 1963-1973", se menciona a un instituto de investigaciones que fue financiado por la CIA para sus actividades opositoras al gobierno de Allende, financiamiento que alcanzó a más del 75 por ciento en 1973.<sup>60</sup>

<sup>56</sup> Véase Comblin, *op. cit.*, p. 29.

<sup>57</sup> Pinochet U., Augusto, *Geopolítica*, Santiago de Chile, 1968. En este libro sin embargo Pinochet plagió en gran parte los textos de Gregorio Rodríguez T., *La geopolítica y sus teorías*, 1950 y de R. Henning L. Korholz, *Einführung in die Geopolitik*, 1938; véase "El vergonzoso plagio de Pinochet", sin autor, en *Chile-América*, Roma, núms. 58-59, 1979, pp. 95 y ss.

<sup>58</sup> Véase Tapia Valdés, *op. cit.*, pp. 130 y ss.

<sup>59</sup> Gonzalo Ibáñez Santa María es profesor de filosofía del derecho en la Universidad Católica de Chile, véase su artículo "Regímenes Políticos. La Democracia; Principios; Evolución; Crisis, Fuerzas destructivas. El Marxismo", *Nueva institucionalidad y nueva democracia*, Santiago de Chile, 1978, pp. 12 y ss.

<sup>60</sup> Comité de Investigación del Senado de los Estados Unidos de América sobre las actividades de la CIA en Chile, *La acción encubierta en Chile: 1963-1973*, Berlin Oriental, 1976, pp. 36 y 47 (traducción española del original en inglés: *Cover Action in Chile, 1963-1973*, Washington 1975, p. 30).

Tapia Valdés<sup>61</sup> considera que esa instancia opositora era el Instituto de Estudios Generales.

Los ideólogos de este instituto fueron los precursores de la política económica monetarista de la dictadura militar chilena; en sus recomendaciones se apoyó la Junta para adoptar sus decisiones económicas básicas<sup>62</sup> y en sus estudios encontró ella la justificación para el golpe del 11 de septiembre de 1973.<sup>63</sup> La doctrina de la seguridad nacional y el modelo económico monetarista habían logrado confluir así en Chile.

### 3. *Historia de la Constitución de 1980*

#### 3.1. *Normativa jurídica provisional de la Junta*

La junta chilena estuvo preocupada al comienzo de mostrar que el gobierno de la Unidad Popular había roto el Estado de derecho y la tradición jurídica de Chile que los militares pretendían restablecer.<sup>64</sup> De esta manera los comandantes en jefe de las fuerzas armadas y el general director de carabineros declararon en el artículo 1 del decreto ley número 1<sup>65</sup> que: "con esta fecha se constituyen en Junta de Gobierno y asumen el Mando Supremo de la Nación, con el patriótico compromiso de restaurar la chilenidad, la justicia y la institucionalidad quebrantadas".

Este fundamento de legitimación del golpe fue dejado de lado rápidamente, porque ello habría llevado necesariamente a la Junta a restablecer de inmediato los viejos mecanismos constitucionales.<sup>66</sup>

Por cierto la Constitución del 1925 permaneció formalmente vigente. En los hechos la junta militar impuso con sus decretos leyes nuevas normas constitucionales, sin sujetarse para ello a ningún mecanismo de la Constitución de 1925; incluso los decretos leyes que no modificaban expresamente a la Constitución, debieron ser considerados, de

<sup>61</sup> Tapia Valdés, *op. cit.*, p. 126 cita 172.

<sup>62</sup> Comité de Investigación del Senado de los Estados Unidos de América sobre las actividades de la CIA en Chile, *op. cit.*, p. 47; en el original inglés p. 40.

<sup>63</sup> Véase el artículo de Héctor Riesle Contreras, publicado inmediatamente después del golpe militar, "La legitimidad de la junta de gobierno", en: Baraona Urzúa, *op. cit.*, pp. 289 y ss.

<sup>64</sup> Véase Riesle Contreras, *op. cit.*, pp. 290 y ss., véase también Comblin, *op. cit.*, p. 212.

<sup>65</sup> Del 11 de septiembre de 1973, publicado en el *Diario Oficial*, núm. 28,653, de 18 de septiembre de 1973.

<sup>66</sup> Véase Comblin, *op. cit.*, p. 212.

acuerdo al decreto ley número 788,<sup>67</sup> como reforma de la Constitución, dándoseles de esa manera rango constitucional con lo que la junta remarcó el carácter de su poder como dictadura soberana.<sup>68</sup> La oposición burguesa en contra de Allende tuvo la esperanza de que los militares eliminaran a la izquierda del sistema y que el antiguo orden fuera restablecido.<sup>69</sup> Por cierto que la meta política perseguida por la toma del poder por la junta no tenía ese propósito.

A través del decreto ley número 1 de 11 de septiembre de 1973 se constituye la junta como representante de las fuerzas armadas y carabineros, instituciones "que el Estado se ha dado para el resguardo y defensa de su integridad física y moral y de su identidad histórico-cultural".<sup>70</sup>

Ya que en el primer decreto se habló en general de la toma del poder, fue necesario dictar el número 128, en el que la Junta estableció claramente que bajo el concepto de la toma del poder debía entenderse la asunción de los poderes ejecutivo, legislativo y constituyente.<sup>71</sup>

En junio de 1974 dictó la Junta, a través del decreto ley número 527,<sup>72</sup> una especie de estatuto constitucional, a través del cual fueron determinadas las competencias de la junta y del presidente respecto de los poderes constituyente, legislativo y ejecutivo. Para la función legislativa en particular dictó la junta en abril de 1975 otro decreto ley.<sup>73</sup>

En julio de 1974 la junta reguló a través de los decretos ley números 573<sup>74</sup> y 575<sup>75</sup> la división administrativa de Chile en regiones y provincias. El año 1975, anunció la junta una gran reforma destinada a descentralizar el país. En diciembre de 1975 la estructura del territorio del

<sup>67</sup> Véase D. L. núm. 788 sobre el ejercicio del poder constituyente del 2 de diciembre de 1974, publicado en el *Diario Oficial* núm. 29,019 de 4 de diciembre de 1974.

<sup>68</sup> Véase Tapia Valdés, *op. cit.*, p. 204.

<sup>69</sup> Véase Bustos Valderrama, *op. cit.*, p. 85.

<sup>70</sup> Considerando núm. 1 del D. L. núm. 1 de 11 de septiembre de 1973, *Diario Oficial* núm. 28,653 del 18 de septiembre de 1973.

<sup>71</sup> Art. 1 del D. L. núm. 128 del 12 de noviembre de 1973, *Diario Oficial* núm. 28,703.

<sup>72</sup> D. L. núm. 527 del 17 de junio de 1974, *Diario Oficial* núm. 28,886 de 26 de junio de 1974.

<sup>73</sup> D. L. núm. 991 de 17 de abril de 1975, *Diario Oficial* núm. 29,345, publicado recién el 3 de enero de 1976. Digno de mencionar es el art. 13: Sólo el Presidente de la República y los otros miembros de la Junta tienen la exclusiva iniciativa legislativa.

<sup>74</sup> D. L. núm. 573 de 8 de julio de 1974, *Diario Oficial* núm. 28,900 de 12 de julio de 1974.

<sup>75</sup> D. L. núm. 575 de 10 de julio de 1974, *Diario Oficial* núm. 28,901 de 13 de julio de 1974.



Estado fue regionalizada, modificada también la división del territorio para fines municipales, a través del decreto ley número 1,289.<sup>76</sup>

En enero de 1976, a través del decreto ley número 1,319,<sup>77</sup> Pinochet creó una especie de "órgano representativo de la sociedad" en lugar del Congreso, el Consejo de Estado, llamado a asesorarlo. El Consejo de Estado está compuesto de 16 personas, entre las cuales junto a cuatro ex comandantes en jefe de las fuerzas armadas y de carabineros deben designarse "destacadas personalidades" de la vida social como ex rectores, diplomáticos, hasta representantes de los empresarios y los trabajadores. Todos ellos designados por Pinochet.<sup>78</sup>

En septiembre de 1976 la junta promulgó, decreto ley número 1,551, un documento con el título "bases esenciales de la institucionalidad chilena";<sup>79</sup> al mismo tiempo dictó con el decreto ley número 1,552<sup>80</sup> un documento titulado "derechos y deberes constitucionales". Finalmente, decreto ley número 1,553,<sup>81</sup> dictó normas sobre los estados de excepción.

Estos tres decretos leyes sirvieron a la junta, hasta el plebiscito de 1980, como marco jurídico de su accionar.

En el primer "considerando" del decreto ley número 1,551 sobre los fundamentos básicos del orden institucional chileno se encuentra claramente presentada la doctrina de la seguridad nacional:

Que las Fuerzas Armadas y del Orden, en cumplimiento de su deber esencial de resguardar la soberanía de la Nación y los valores superiores y permanentes de la chilenidad, a justo y legítimo requerimiento de aquélla, asumieron el 11 de septiembre de 1973 la conducción de la República con el fin de preservar la identidad histórico-cultural de la Patria y de reconstruir su grandeza espiritual y material.

Una de las metas esenciales de la junta fue desde el comienzo excluir determinadas opiniones políticas de las estructuras políticas y sociales.

<sup>76</sup> D. L. núm. 1,289 de 12 de diciembre de 1975, *Diario Oficial* núm. 29,354, de 14 de enero de 1976.

<sup>77</sup> D. L. núm. 1,319 de 31 de diciembre de 1975, *Diario Oficial* núm. 29,350 de 9 de enero de 1976.

<sup>78</sup> El Consejo de Estado permanece en función hasta que entre en función el Senado (previsto para 1989/90), art. XXVI transitorio de la Constitución.

<sup>79</sup> D. L. núm. 1,551 de 11 de septiembre de 1976, *Diario Oficial* núm. 29,558-A de 13 de septiembre de 1976.

<sup>80</sup> D. L. núm. 1,552 de 11 de septiembre de 1976, *Diario Oficial* núm. 29,558-A de 13 de septiembre de 1976.

<sup>81</sup> D. L. núm. 1,553 de 11 de septiembre de 1976, *Diario Oficial* núm. 29,558-A de 13 de septiembre de 1976.

Para "asegurar" en cierta medida jurídicamente esta exclusión que había tenido lugar en los hechos desde el 11 de septiembre de 1973 —llegándose hasta la liquidación masiva de enemigos políticos—, se dictó en 1979, como precedente de los posteriores artículos 8 y 9 de la Constitución de 1980, la ley antiterrorista a través del Decreto Ley número 2 621. El autor intelectual de la misma fue la entonces ministra de Justicia, Mónica Mandariaga.<sup>82</sup>

Hasta aquí el derecho constitucional provisional de la Junta.

### 3.2. *En la búsqueda de una nueva institucionalidad*

Desde el comienzo estuvieron presentes los propósitos de los golpes en orden a sustituir la Constitución de 1925 por una nueva institucionalidad radicalmente diferente.

Casi inmediatamente después del golpe —en octubre de 1973—, Pinochet designó una comisión de estudio para la elaboración de un proyecto de nueva constitución. La comisión estuvo constituida de juristas tales como Jaime Guzmán, ideólogo del régimen, y juristas demócrata-cristianos como Alejandro Silva Bascuñán y Enrique Evans de la Cuadra.<sup>83</sup>

Esta comisión presentó luego un documento con el título "Metas u objetivos fundamentales para la nueva Constitución Política de la República". En este documento presentó la comisión los fundamentos ideológicos de la nueva carta fundamental.<sup>84</sup>

De acuerdo a ellos, sería la misión natural y constitucional de las fuerzas armadas resguardar la seguridad interna y externa del país, por lo que constituiría un deber sagrado y patriótico liberar a la nación del comunismo internacional que estuvo decidido a destruirla.<sup>85</sup>

Por ello debe ser destacada también en la nueva Constitución esta tarea de las fuerzas armadas de constituirse en "garantía" para la se-

<sup>82</sup> Mónica Madariaga abandonó más tarde el gabinete y, hace algunos años atrás, ha tomado distancia a su rol en el gobierno de Pinochet —según ella a raíz de la decepción sobre el hecho de que Pinochet no siempre hace lo que públicamente sostiene—; véase la entrevista "Mónica Madariaga pide perdón", *Análisis*, núm. 120, Santiago de Chile, 10 al 16 de diciembre de 1985, pp. 16 y ss.

<sup>83</sup> Véase Decreto Supremo (justicia) núm. 1,064 de 25 de octubre de 1973, reproducido por Soto Kloss, Eduardo, *Ordenamiento constitucional*, Santiago de Chile, 1980, p. 10.

<sup>84</sup> Comisión de reforma constitucional, metas u objetivos fundamentales para la nueva Constitución política de la República, en: Soto Kloss, op. cit., pp. 11 y ss.

<sup>85</sup> Comisión de reforma constitucional, op. cit., p. 25.

guridad e integridad de la nación, lo mismo que para la conservación del orden institucional y los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Las fuerzas armadas deberían por cierto estar subordinadas al orden institucional del país, pero en ningún caso al presidente de la República en un sentido político. Se hace mención expresa a la norma respectiva de la Constitución anterior que sería inaceptable. La exigencia de considerar a las fuerzas armadas como un cuarto poder del Estado, junto al ejecutivo, legislativo y judicial, haciéndoles posible asumir la conducción de los destinos nacionales, fue destacada ya en los tiempos de la Unidad Popular por los ideólogos de la derecha que rechazaron la primacía de la política legitimada democráticamente sobre los militares.<sup>86</sup>

También el Consejo Superior de Seguridad Nacional (posteriormente Consejo de Seguridad Nacional, artículos 95 y 96), los tribunales militares (artículo 79, inciso 1º) y la participación de las fuerzas armadas en el desarrollo nacional fueron ya mencionados.<sup>87</sup>

Particular atención le dedica la comisión a la estabilidad de la democracia chilena. De ello deberán preocuparse la exclusión de los enemigos políticos (posteriores artículos 8 y 9) y la reducción del campo de acción para los partidos políticos (artículos 19, núm. 15, inciso 5º, núm. 19, inciso 3º, y artículo 23, incisos 1º y 2º).<sup>88</sup>

El más importante documento relativo a la ideología de la junta militar es la Declaración de principios del gobierno de Chile del 11 de marzo de 1974.<sup>89</sup>

La declaración parte de la base de que el mundo está dominado por el antagonismo entre occidente y el comunismo. Ella remarca los valores cristianos e hispánicos que Chile ha defendido en su lucha contra el comunismo internacional. Esta lucha terminó el 11 de septiembre de 1973 con una derrota del comunismo. Se agregan reflexiones sobre las tendencias debilitadoras que se observan en las sociedades occidentales y el llamado a reecontrarse con los "valores", evitando caer en el prosaico materialismo.

Sergio Fernández, ministro del Interior del régimen militar, definió el año 1979 la ideología de la junta como un humanismo nacionalista y cristiano basado en la visión cristiana y occidental del hombre y su

<sup>86</sup> Asi, Miranda Carrington, *op. cit.*, p. 42; Riesle Contreras, *op. cit.*, pp. 303 y ss.

<sup>87</sup> Comisión de Reforma Constitucional, *op. cit.*, p. 26.

<sup>88</sup> Comisión de Reforma Constitucional, *op. cit.*, p. 28.

<sup>89</sup> Declaración de principios del gobierno de Chile, reproducido en: Soto Kloss, *op. cit.*, pp. 33 y ss.

dignidad. Ella sería nacionalista, porque ella, a partir de la tradición chilena, rechaza los dogmatismos ideológicos, la subordinación al yugo extranjero y a los mitos revolucionarios ajenos a la realidad.<sup>90</sup> Su definición contribuye poco a concretar los valores destacados. Cuando la junta militar apela al humanismo cristiano, deja de lado que hoy en día se presencia un cambio dentro de la Iglesia católica respecto a la democracia y a los derechos humanos a través del cual ha sido superada la visión católica antiliberal de tiempos pasados<sup>91</sup> y que, incluso en países tradicionalmente católicos, cambios sociales han traído como consecuencia cambios en las leyes morales que hacen posible que se acepte por ejemplo el divorcio y la emancipación de la mujer. Más allá de eso, en la historia chilena cunden las corrientes laicistas y masónicas; muchos de los héroes nacionales, venerados por la junta militar pertenecían a estas corrientes y no a la Iglesia católica. La "tradición chilena" invocada por la junta militar es en todo caso muy selectiva. Porque ella olvida determinadas tradiciones y hechos de la historia de Chile, como por ejemplo la de los onas, habitantes originarios de la Tierra del Fuego, que fueron destruidos por los colonizadores venidos de Europa en el primer tercio de este siglo, porque ellos eran un "obstáculo" para los proyectos de colonización y de crianza de ovejas de los colonizadores.<sup>92</sup> También la cultura de los demás habitantes originarios de Chile como los mapuches que hasta fines del siglo pasado resistieron militarmente primero a los españoles y luego al Estado chileno,<sup>93</sup> es reconocida solamente como un adorno folclórico de los valores reconocidos —en definitiva hispánicos—, o es simplemente desconocida:

Los araucanos fueron eliminados en masa en la guerra de Arauco; los sobrevivientes, diezmados por las epidemias y por el alcoholismo, fueron totalmente anexados bajo la República. A estas circunstancias se debe que no hayamos tenido problema racial en nuestro país.<sup>94</sup> Tenemos una raza homogénea, valiente e impetuosa.<sup>95</sup>

<sup>90</sup> Fernández, Sergio, *Hacia una nueva institucionalidad*, Santiago de Chile (sin año), p. 10.

<sup>91</sup> Representantes alemanes de este pensamiento nuevo son Paul Mikat y Ernst-Wolfgang Böckenförde.

<sup>92</sup> Véase Borrero, José María, *La Patagonia trágica*, Buenos Aires, 1967, pp. 35 y ss.

<sup>93</sup> Véase Bustos Valderrama, *op. cit.*, p. 20.

<sup>94</sup> Campos Harriet, Fernando, *Historia constitucional de Chile*, 5a. ed., Santiago de Chile, 1977, p. 30.

<sup>95</sup> Coronel Teófilo Gómez Vera en el artículo "Academia Superior de Seguridad Nacional", *El Mercurio*, de 19 de diciembre de 1976.

En la declaración de principios se unen concepciones autoritarias del Estado y una interpretación singular de la doctrina social de la Iglesia. Interesante es destacar una definición del bien común, que constituiría una preocupación de la junta: "el conjunto de condiciones sociales que permita a todos y a cada uno de los chilenos alcanzar su plena realización personal."<sup>96</sup>

Especialmente destaca la declaración del principio de la subsidiaridad para el comportamiento del Estado<sup>97</sup> en un futuro orden institucional de Chile. El principio de la subsidiaridad de la doctrina social de la Iglesia, amurallado tras posiciones jusnaturalistas, sirvió ya desde su primera formulación en la encíclica *Quadragesimo anno* de 1931 como argumento para concepciones corporativas y antiestatistas. Las une la idea de que el Estado, equipado de un gran poder, debía a lo más actuar como árbitro de los individuos en el campo de la actividad económica,<sup>98</sup> en el resto sin embargo debía renunciar al poder de fijar las normas en el sentido amplio en favor de los grupos existentes en los distintos sectores de la sociedad, porque ellos están más cerca de las personas, siendo por lo mismo más adecuados para resolver las tareas a que se enfrentan. Los numerosos conceptos ambiguos en la terminología del principio de la subsidiaridad, que deben ser llenados con valores concretos,<sup>99</sup> llevan a la cuestión, quién es el llamado a definir los criterios de una determinada tarea, la necesidad de la misma y el más adecuado ejecutor no estatal de la misma. En este punto choca, así entendido, el principio de la subsidiaridad con la concepción de la democracia, de acuerdo a la cual el Estado, como expresión de la soberanía popular, no puede renunciar a su función de definir las tareas sociales y de distribuirlas.<sup>100</sup> En la declaración se reduce el principio de la subsidiaridad a la libertad económica, la libre iniciativa privada, la libertad del ejercicio de las profesiones y otras libertades vinculadas con la propiedad privada.<sup>101</sup> La definición será tomada de acuerdo

<sup>96</sup> Véase Declaración de principios del gobierno de Chile, *op. cit.*, p. 37.

<sup>97</sup> Véase Herzog, Roman, "Subsidiaritätsprinzip", en: Hermann Kunst, Roman Herzog, Wilhelm Schneemelder (ed.), *Evangelisches Staatslexikon*, 2a. ed., Stuttgart, 1975, pp. 2591 y ss., Krüger, Herbert, *Allgemeine Staatslehre*, 2a. ed., Stuttgart, 1966, pp. 773 y ss.

<sup>98</sup> "Quien coordina a los grupos intermedios según criterios justos", véase Declaración de principios del gobierno de Chile, *op. cit.*, p. 39.

<sup>99</sup> Véase Krüger, *op. cit.*, p. 774.

<sup>100</sup> Véase Krüger, *op. cit.*, p. 774.

<sup>101</sup> Véase Ortúzar Escobar, Enrique, "Chile hacia una nueva democracia", *Nueva institucionalidad*, *op. cit.*, pp. 105 y ss.

a los criterios económicos de la junta, impregnados del neoliberalismo: Chile debe ser una nación de propietarios, no de proletarios.<sup>102</sup>

Sólo aparentemente el principio de la subsidiaridad y el neoliberalismo de la declaración de principios aparecen en contradicción a la idea de un gobierno "autoritario, impersonal y justo" y del Estado unitario —no en el sentido territorial, sino ideológico—, en el que la sociedad nacional debe ser integrada obligatoriamente con el fundamento de una definición monista de las metas nacionales.<sup>103</sup> La declaración de principios refleja con ello estructuras del Estado dual de Fraenkel.<sup>104</sup> La actividad económica, empresarial debe llevarse a cabo sin obstáculos, asegurada jurídicamente, mientras que en las restantes áreas de la sociedad debe aplicarse el principio autoritario. La "democracia futura" debe mantenerse, de acuerdo a ello, limpia de personas que utilizan las reglas del juego para "propagar el marxismo".<sup>105</sup> Aquí se interpreta a la doctrina social de la Iglesia en favor de intereses bien específicos y de un modelo de la sociedad que amplios sectores dentro de la Iglesia católica ya no comparten.

A esta meta sirve también el mantener libre de la negativa influencia de la política no sólo la administración, sino también a los colegios profesionales, los sindicatos, las organizaciones estudiantiles y en general todas las organizaciones sociales. De acuerdo a la concepción de la junta, estos grupos sociales deben perseguir sus "fines propios" de manera autónoma, sin la "destructiva influencia de la política", para lograr ser así "auténticas expresiones de la participación social".<sup>106</sup> Las decisiones políticas y las decisiones técnicas son descritas como contradictorias, y el concepto de "lo técnico" se entremezcla con los fines propios de cada actividad social. Esta concepción atomiza la sociedad en individuos y grupos aislados a los que les está prohibido desarrollar una más amplia perspectiva, con alcances sociales globales, de sus intereses.

<sup>102</sup> Declaración de principios del gobierno de Chile, *op. cit.*, p. 42.

<sup>103</sup> Véase Tapia Valdés, *op. cit.*, p. 211.

<sup>104</sup> Véase Fraenkel, Ernst, *Der Doppelstaat*, Frankfurt/Main 1974 (trad. del original en inglés: *The Dual State. A Contribution to the Theory of Dictatorship*, New York, 1941).

<sup>105</sup> Declaración de principios del gobierno de Chile, *op. cit.*, p. 49.

<sup>106</sup> Véase Declaración de principios del gobierno de Chile, *op. cit.*, p. 52.

#### 4. *¿Cómo ha sido incorporada la doctrina de la seguridad nacional en la Constitución de 1980?*

La Constitución de Pinochet de 1980<sup>107</sup> entró en vigor el 11 de marzo de 1981.

A través de ella, el rol de las fuerzas armadas y de carabineros ha sido modificado sustancialmente en comparación con las normas constitucionales chilenas precedentes. La dictadura militar se ha hecho así una Constitución a la medida, conforme a la cual los militares —de acuerdo a las necesidades que se les vayan presentando— pueden ejercer funciones de control y freno en distintos planos, para el caso de que el proceso político transcurra en una dirección no deseada, a pesar de todas las medidas de precaución adoptadas.

Normas importantes a este respecto son los artículos sobre las fuerzas armadas y la policía (carabineros) —artículos 90 al 94 del capítulo X— y sobre el Consejo de Seguridad Nacional —artículos 95 y 96 del capítulo XI.

##### 4.1. *Rol de las fuerzas armadas y carabineros*

En el capítulo X se nombra conjuntamente a las fuerzas armadas y carabineros, estos últimos una policía originariamente no militarizada. En los hechos, durante el desarrollo de la dictadura militar, los carabineros asumieron el rol de una cuarta rama de las fuerzas armadas, lo que se hacía evidente en el hecho de que la junta estuviera formada por los cuatro jefes de las tres ramas de las fuerzas armadas y de carabineros. Primitivamente los carabineros dependían del Ministerio del Interior. En 1974, ellos fueron subordinados al Ministerio de Defensa, en concordancia con su nueva función.<sup>108</sup>

El artículo 90, en su inciso 2º, describe la función tutelar de las fuerzas armadas.<sup>109</sup> Ellas deben garantizar el orden institucional, por sobre todo internamente, concebido por la Constitución de 1980. Con ello adquieren los militares “preparados y capaces”<sup>110</sup> un significado político central. Ello concuerda con lo expresado por Carl Schmitt:

<sup>107</sup> Publicada por D. L. núm. 3,464, *Diario Oficial* de 11 de agosto de 1980, véase en alemán en: Bustos Valderrama, *op. cit.*, p. 252.

<sup>108</sup> Art. 1 del D. L. núm. 444, publicado en el *Diario Oficial* núm. 28,842 de 4 de mayo de 1974; véase Karpen, *op. cit.*, p. 719.

<sup>109</sup> Blumenwitz, *op. cit.*, p. 642.

<sup>110</sup> Ortúzar Escobar, *op. cit.*, p. 119.

La Constitución es en su substancia positiva una decisión política concreta sobre la manera y la forma en que debe funcionar la existencia política (...). El garante de la Constitución puede ser en este sentido sólo una elevada instancia política con una fuerza política de singular peso.<sup>111</sup>

De acuerdo al artículo 91 puede llegar a esta instancia eminentemente política quien ha cursado en las escuelas militares de las correspondientes instituciones. De esta manera la elite del poder militar puede seleccionar sus retoños.

Los comandantes en jefe de las tres ramas de las fuerzas armadas y el general director de carabineros son ciertamente nombrados por el presidente de la República, pero él puede elegirlos solamente entre las cinco primeras antigüedades de los oficiales con rango de general dentro de la jerarquía militar, en tanto que bajo la Constitución anterior —expresión de la primacía política sobre lo militar— el presidente podía nombrar libremente a los comandantes en jefe.<sup>112</sup> Durante sus cuatro años de servicio, el presidente sólo puede llamar a retiro a los comandantes en jefe con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, del que los mismos forman parte, artículo 93, inciso 2º

Los militares se han asegurado también influencia en el acontecer político en la medida que ellos han extendido la ya amplia competencia de los tribunales militares. La junta militar ha sometido a los tribunales militares, a través de decretos leyes a partir del golpe de 1973, una serie de delitos políticos nuevos y otros hechos designados como delitos políticos por ella. Hoy día, de acuerdo a estimaciones de las organizaciones chilenas de derechos humanos, cerca del 90 por ciento de los casos con alcance político en que se acusa a miembros de la oposición, que nada tienen que ver con las fuerzas armadas, han sido restados de la competencia de la justicia ordinaria. Aun cuando la justicia militar "en tiempos de paz" se encuentra, a pesar de todo, bajo la supervigilancia de la Corte Suprema, "en tiempos de guerra" tienen los consejos de guerra bajo la sola supervigilancia de las instituciones militares el derecho de intervenir directamente en la sociedad civil. Lo que significa "tiempos de paz" y "tiempos de guerra", no se deduce de la situación real, sino de la definición legal que otorga el legislador: la junta militar. Así, delitos sancionados por la Ley antiterrorista

<sup>111</sup> Schmitt, Carl, "Das Reichsgericht als Hüter der Verfassung (1929)", *Verfassungsrechtliche Aufsätze*, 2a. ed., Berlin, 1973, pp. 63 y ss.

<sup>112</sup> Véase Karpen, *op. cit.*, p. 719.



de 1981<sup>113</sup> pueden ser juzgados, independientemente de la situación de hecho, de acuerdo al derecho procesal militar de "tiempos de guerra", esto es, por consejos de guerra. De acuerdo a la Ley antiterrorista de 1984,<sup>114</sup> los procesos que se estaban llevando a cabo en el momento de entrar en vigor esta nueva ley siguen bajo las normas de la antigua Ley antiterrorista de 1981, esto es, con la competencia de los tribunales militares en "tiempos de guerra". La Ley antiterrorista de 1984 permite también la aplicación del derecho procesal militar a delitos perpetrados después del 17 de mayo de 1984, siempre que órganos del Estado como el ministro del Interior o el comandante de una guarnición lo soliciten.<sup>115</sup> Esta norma sin embargo parece referirse al derecho procesal militar de "tiempos de paz". En cuanto a ambas alternativas, la justicia militar deja sin efecto derechos de la defensa que son decisivos. Ella es una herramienta muy útil en manos del poder militar en contra de sus enemigos políticos. El inciso 1º del artículo 79 de la Constitución fija sólidamente la situación vigente antes de 1980. Con la concepción tradicional de la justicia militar, según la cual delitos sometidos por miembros de las fuerzas armadas deberían ser juzgadas por ellas mismas, ya no tiene nada en común. Si anteriormente los militares habían sido liberados de ser juzgados por la justicia ordinaria, ahora la justicia militar sirve para militarizar la sociedad civil.

#### 4.2. *El Consejo de Seguridad Nacional*

Uno de los organismos claves en la Constitución de 1980 es el Consejo de Seguridad Nacional al que se refieren los artículos 95 y 96, permite a los militares influir, cuando no dirigir, de manera decisiva la política futura.

<sup>113</sup> D. L. núm. 3.627 de 20 de febrero de 1981, *Diario Oficial* núm. 30.897 de 21 de febrero de 1981; precisado por el D. L. núm. 3.655 de 10 de marzo de 1981, *Diario Oficial* núm. 30.917 de 17 de marzo de 1981, en su único artículo:

"En los casos de delitos de cualquier naturaleza, en que, como acción principal o conexas, hubiere resultado de muerte para autoridades de Gobierno o funcionarios de las Fuerzas Armadas o de Carabineros de Chile, entrarán de inmediato en funcionamiento los Tribunales Militares de tiempo de guerra a que se refiere el Título III del Libro I del Código de Justicia Militar, con la jurisdicción militar de ese tiempo y se aplicará el procedimiento establecido en el Título IV del Libro II de dicho Código y la penalidad especialmente prevista para tiempo de guerra."

<sup>114</sup> Ley núm. 18.314 de 16 de mayo de 1984, *Diario Oficial* núm. 31.873 de 17 de mayo de 1984, artículo transitorio.

<sup>115</sup> Art. 10, inciso 2o., de la Ley núm. 18.314.

El Consejo de Seguridad Nacional está integrado por los cuatro comandantes en jefe, el presidente de la República, el presidente del Senado y el presidente de la Corte Suprema. Los militares tienen la mayoría absoluta de los votos. Los otros miembros, particularmente el presidente de la Corte Suprema, no pueden oponer ningún contrapeso a la influencia de los militares. La experiencia con la justicia chilena en los últimos años muestra que ella no sólo en su terreno ayudó al golpe militar,<sup>116</sup> sino pretendió otorgar legitimidad a las actuaciones posteriores de la dictadura militar, en la medida que ella no investigó las denuncias sobre violaciones a los derechos humanos como torturas o desaparecimientos de personas. Hasta el día de hoy ningún torturador o asesino uniformado de adversarios del régimen ha sido sancionado por la justicia chilena.

De acuerdo a la Constitución, el Consejo de Seguridad Nacional tiene facultades significativas para hacer pesar su posición en la política y la administración. Tiene un amplio derecho de supervigilancia de la conducta de las autoridades y para tomar posición en los temas que caben en materias de seguridad nacional (artículo 96, b). Ya que el concepto de seguridad nacional ha sido tomado de manera extensiva, alcanza también la competencia del Consejo de Seguridad Nacional un amplio espacio y puede permitir llegar hasta el funcionario más insignificante con propósito de disciplinarlo.

De acuerdo al artículo 40, el presidente de la República necesita de la aprobación del Consejo de Seguridad Nacional cuando desea decretar los estados de guerra, emergencia o catástrofe. También para el ejercicio de las facultades especiales del presidente de decretar el estado de sitio en situaciones de urgencia transitoriamente y sin consultar al Congreso, necesita el presidente el acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional. Éste puede, de acuerdo a lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 93, impedir al presidente llamar al retiro a los comandantes en jefe y al general director de carabineros de manera anticipada. Aquí deciden los propios comandantes en jefe por sí mismos, en un conflicto con el presidente, sobre su propia permanencia en el cargo.

También en el campo de la administración de justicia tiene el Consejo de Seguridad Nacional una influencia no despreciable. De acuerdo al artículo 81, c, elige dos de los siete miembros del Tribunal Constitucional. Otro juez es nombrado por el presidente, otro por el Senado, y los tres restantes por la Corte Suprema. El Tribunal Constitucional es

<sup>116</sup> Véase Bustos Valderrama, *op. cit.*, p. 91.

competente, entre otras cosas, para resolver sobre la exclusión de personas y organizaciones de la actividad política y distintas otras actividades de la vida social (véase artículo 82, inciso 1º, números 7 y 8), materias en la que el tribunal puede fallar en conciencia (véase artículo 82, inciso 2º).

En lo que respecta al poder legislativo, el Consejo de Seguridad Nacional tiene influencia a través del nombramiento de cuatro senadores de entre los ex comandantes en jefe (artículo 45, d). El Senado, como segunda cámara del congreso bicameral, tiene, junto a los 26 senadores elegidos en votación —dos por región—, otros miembros que son designados provenientes de determinadas instituciones que, de acuerdo a la concepción de la dictadura militar, representan a la elite de la sociedad: los ex presidentes, ex miembros de la Corte Suprema, ex contralores generales de la República, ex rectores universitarios,<sup>117</sup> ex ministros. La facultad de hacer estos nombramientos la tiene junto al Consejo de Seguridad Nacional el presidente de la República y la Corte Suprema. El senado, en su composición de acuerdo a la Constitución de 1980, es expresión del principio de la conducción "oligárquica y elitista".<sup>118</sup>

Los ideólogos de la dictadura militar, aparte del peso determinante de las fuerzas armadas en la Constitución, han fortalecido también el rol de la justicia chilena como detentadora de poder en el nuevo orden. De acuerdo a su opinión, la Corte Suprema de Justicia fue uno de los pocos campos de la sociedad chilena que no fue "socavada por el marxismo" y que, como "mayor guardián de los derechos humanos (...) supo defender —especialmente la Corte Suprema—, con coraje y decisión, su independencia durante el régimen marxista de la Unidad Popular.<sup>119</sup> Por cierto que la Corte Suprema dio apoyo como bastión conservador al derrocamiento del gobierno de Allende por los militares.<sup>120</sup> Junto al poder ejecutivo supervigilado por los militares, el rol del parlamento es disminuido en favor del poder judicial y de su Corte Suprema en particular; <sup>121</sup> porque en el enfrentamiento respecto al gobierno de la Unidad Popular comprobó su "responsabilidad" —en el sentido de la doctrina de la seguridad nacional— en contra del intento de la transformación de la sociedad. Los miembros de la Corte Supre-

<sup>117</sup> Desde el golpe militar las universidades chilenas tienen rectores delegados. Ellos son militares que son impuestos a las universidades por la junta militar.

<sup>118</sup> Karpen, *op. cit.*, p. 722.

<sup>119</sup> Ortúzar Escobar, *op. cit.*, p. 126.

<sup>120</sup> Véase Bustos Valderrama, *op. cit.*, p. 126.

<sup>121</sup> Véase Karpen, *op. cit.*, p. 723; Blumenwitz, *op. cit.*, p. 640.

ma de Justicia eligen así tres de los siete miembros del Tribunal Constitucional, nombran un miembro del Consejo de Seguridad Nacional, dos miembros del Senado y tres de los cinco miembros del Tribunal Calificador de Elecciones.<sup>122</sup>

#### 4.3. *Exclusión de la izquierda del sistema*

Junto a la idea de que las fuerzas armadas, son las fuerzas dirigentes, efectivas en el Estado, la idea de la exclusión de la izquierda del sistema constituye el verdadero pilar fundamental de la doctrina de la seguridad nacional.

De acuerdo a los artículos 8 y 9 se declara a determinadas concepciones políticas como contrarias al sistema y prohibidas, lo que significa que ellas son marginadas por completo del mismo. El Tribunal Constitucional está llamado a determinar el carácter contrario al sistema de partidos, organizaciones y personas individuales, disponiendo con ello la prohibición de las actividades de los mismos de acuerdo al artículo 82, inciso 1o. La exclusión alcanza a la izquierda, pero llega mucho más allá del enemigo mortal, el marxismo. La lucha de clases, la apología de la violencia, el totalitarismo, las concepciones que se refinan como atentatorias contra la familia, las conductas definidas como terroristas deben ser excluidos del sistema. Las disposiciones presentan semejanzas con los artículos 18 y 21 de la Ley Fundamental de Alemania Federal, con las estructuras de la "democracia apta para defenderse".<sup>123</sup> Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial el anticomunismo norteamericano de la guerra fría se hizo presente en la discusión respecto de una nueva Constitución para las zonas occidentales de Alemania. Con ello que esta corriente fundamental de la guerra fría se vinculó con viejos prejuicios contra la Unión Soviética, fomentados exitosamente por los nacional-socialistas. Muchas voces previnieron contra el peligro totalitario, bajo el cual comprendían de manera indiferenciada tanto al nacional-socialismo como al comunismo. Quienes así pensaron, lo hicieron recordando a la Constitución de Weimar: Hitler habría llegado al poder en razón de la neutralidad valórica de la

<sup>122</sup> Véase art. 81, inciso 1o., a; art. 95, inciso 1o.; art. 85, inciso 3o., b, y art. 84, inciso 2o., a.

<sup>123</sup> Véase Karpen, *op. cit.*, p. 713; Blumenwitz, *op. cit.*, p. 632, sobre el concepto Helmut Ridder, comentario al art. 21, inciso 2o., núms. 25 y ss., *Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz*, Neuwied, 1984, t. II., Klaus Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, München, 1977, t. I, p. 162.

misma.<sup>124</sup> Para combatir peligros totalitarios futuros, la democracia de Alemania Federal debía ser capaz de defenderse. Pero incluso una interpretación de los artículos 18 y 21 de la Ley Fundamental, que pretende monopolizar una determinada concepción de democracia y del que se desprende difusamente el concepto de enemigo de la Constitución, es dudosa.<sup>125</sup> La exclusión del pensamiento discrepante en la Constitución de 1980 llega claramente mucho más allá.<sup>126</sup>

Cuando se concibe la nación como una unidad orgánica, teniendo con ello una concepción biológica especial, se está cerca de ver la "lucha de clases" como una simple ideología traída desde fuera de la nación. Si se es de la opinión de que esta ideología no tiene fundamento real, se puede también intentar la eliminación de este estorbo del mundo mediante su prohibición. La violencia es algo vedado, por cierto que sólo la violencia de la izquierda, y no se incluye por supuesto en esta prohibición ni la violencia que fue empleada para derrocar el gobierno democráticamente elegido de Allende ni la violencia permanente de 14 años plagados de violaciones a los derechos humanos con tortura, muerte y desaparecimiento de prisioneros. La "familia" defendida es una variante paternalista de la concepción hispano-cristiana de la familia; concepciones de familia absolutamente jerárquicas que no representan del todo las concepciones de todo el espectro católico son legitimadas apelando a los valores cristianos occidentales y se transforman así en la opinión dominante.<sup>127</sup> A ello corresponde la eliminación del proyecto de Constitución (artículo 19, núm. 2) del principio de la igualdad del hombre y la mujer.<sup>128</sup>

De acuerdo al artículo 8 se prohíbe también propagar el "totalitarismo", esto es tener o expresar opiniones que han sido clasificadas por la junta militar como totalitarias. Pero la idea de "totalitarismo" se debe definir en todo caso exactamente a qué o quién se refiere. Bajo este concepto caen, de acuerdo a la práctica observada hasta ahora por la junta militar, las preferencias políticas de cerca del 45 por ciento de los chilenos que en marzo de 1973 votaron por los partidos de la Unidad Popular, expresando con ello que en estos partidos debía verse una alternativa política aceptable. Los partidos de la Unidad Popular fueron

<sup>124</sup> En contra de esta teoría históricamente insostenible Ridder, *op. cit.*, *Vorbemerkungen zu Begrifflichkeit, Herkunft und Funktion des "Verfassungsschutzes"*, núm. 29.

<sup>125</sup> Ridder, *op. cit.*, *Vorbemerkungen*, núms. 18 y ss. y art. 21, inciso 2o., núm. 27.

<sup>126</sup> Véase Karpen, *op. cit.*, p. 714.

<sup>127</sup> Véase Bustos Valderrama, *op. cit.*, p. 174.

<sup>128</sup> Comisión de Estudios Constitucionales, *Texto Completo del Proyecto Constitucional*, en: *Chile-América*, Roma, 1979, núms. 50-51, p. 109 y ss. p. 118.

completamente prohibidos después del golpe y sus militantes e incluso simpatizantes fueron perseguidos.<sup>129</sup>

Si excluye a estas corrientes políticas del sistema, se facilita así mucho el manejo de la "democracia" para los fines propios de quienes lo hacen: El presidente de la Comisión de Estudios, Enrique Ortúzar Escobar, ve en las normas excluyentes "una manera pragmática (...) de defender la democracia y la libertad."<sup>130</sup>

¿Cuáles son los efectos prácticos?

A las personas cercanas a las opiniones políticas excluidas se les puede prohibir asumir cargos públicos o desarrollar actividades en la educación o en los medios de comunicación social, de acuerdo al inciso 3o. del artículo 8. Después de ser condenado por el Tribunal Constitucional se les priva del derecho a voto por diez años de acuerdo al numeral 3 del artículo 16. Estas sanciones son agravadas para personas que, de acuerdo al artículo 9, incisos 2o. y 3o., son culpadas de terrorismo. Curiosamente la Constitución no define el concepto "terrorismo", esta tarea se asigna a la ley que la junta, de acuerdo a su autootorgada competencia legislativa, había dictado antes de la existencia de la Constitución de 1980.<sup>131</sup>

Los partidos son prohibidos en cuanto representen posiciones políticas que no se sujetan a los marcos del sistema de acuerdo al artículo 19, numeral 15, inciso 4o., en relación con el artículo 8. Sin embargo, más allá de ello, el rol de los partidos que aún son permitidos se reduce extraordinariamente. De acuerdo al artículo 19, numeral 15, inciso 5o., están sometidos a un estricto control de los registros de militantes y de sus finanzas, lo mismo que a la exigencia de democracia interna. A ellos les está prohibido "intervenir en actividades que no le corresponden en su carácter de partidos políticos". Aquí radica el equivalente de la obligación de los grupos sociales de abstenerse de participar en actividades político-partidistas; la ilusión de separar lo político del resto de lo social para lograr debilitar la influencia de las posiciones políticas. Así, a través del artículo 23, se impone a los grupos sociales la obligación de abstenerse de ser "políticos". A los dirigentes de estos grupos les

<sup>129</sup> Véase Bustos Valderrama, *op. cit.*, p. 96.

<sup>130</sup> Ortúzar Escobar, *op. cit.*, p. 113, sobre el precursor del art. 8 en el D. L. núm. 1,552, art. 11, inciso 2o., denominado "Acta Constitucional núm. 3".

<sup>131</sup> D. L. núm. 3,627, publicado en el *Diario Oficial* de 21 de febrero de 1981, completado por el D. L. núm. 3,655, publicado en el *Diario Oficial* de 17 de marzo de 1981, ahora reemplazado por la Ley núm. 18,314 de 16 de mayo de 1984 que la junta ha decretado basada en su poder legislativo durante el periodo de transición, fijado en el art. XVIII, inciso 1ro. b transitorio.

está prohibido militar en partidos políticos. Si los miembros de los partidos políticos o de las organizaciones sociales "confunden" su campo de actividades, pueden sufrir sanciones por ello. Ya que los sindicatos y los sindicalistas son considerados particularmente susceptibles de realizar actividades políticas —especialmente de orientación de izquierda—, se les impone a ellos la abstinencia política en una disposición constitucional especial (artículo 19, numeral 19, inciso 3o.).

El fin de todas estas disposiciones es debilitar a los partidos, sus posibilidades de influencia y de participar en la formación política de los ciudadanos, reduciendo a la vez la capacidad de influencia de las personas más calificadas a un campo delimitado. Adicionalmente la Constitución de 1980 dispone en el artículo 18 que los independientes tienen los mismos derechos que los miembros de partido en las elecciones. Esta norma no es una disposición a favor de los independientes, sino que en contra de los partidos. Ella se establece haciendo abstracción de la realidad que los individuos aislados no son capaces de tener la fuerza política para imponer sus ideas —o a lo mejor precisamente con este fin—. La aparente contradicción del autoritario poder por parte de los militares a las exigencias democráticas verbalmente radicales hacia los partidos se explica desde este trasfondo fácilmente: La oposición debe ser impedida desde la partida en la construcción de estructuras alternativas de poder con la fuerza suficiente para imponerse.<sup>132</sup>

#### 4.4. *Consideración de la seguridad nacional*

Junto a la posición dominante de los militares y la exclusión del sistema de la izquierda el aspecto de la seguridad nacional como limitante para los derechos de la ciudadanía impregna a toda la Constitución de 1980.

De acuerdo al artículo 1, inciso 5o., el Estado tiene el deber de resguardar la seguridad nacional; artículo 22, inciso 2o., establece el deber de todos los chilenos de proteger a la seguridad nacional y a los valores fundamentales de la chilenidad. De acuerdo al artículo 57, inciso 2o., los diputados del Congreso o senadores pierden su cargo si ponen en grave peligro a la seguridad o al honor de la nación. En el capítulo III —derechos y deberes constitucionales— la seguridad nacional cumple sobre todo la función de límite a los derechos humanos: En el artículo 19 la libertad de enseñanza (numeral 11, inciso 2o.), el derecho de

<sup>132</sup> Véase Bustos Valderrama, *op. cit.*, p. 233.

huelga (numeral 16, inciso 6o.), la libertad de trabajo (numeral 16, inciso 5o.) "interés nacional" y la libertad de asociación (numeral 15, inciso 4o.) se ponen a la reserva de la seguridad nacional. El presidente de la República puede tomar decisiones que afecten a las fuerzas armadas y carabineros solamente bajo el punto de vista de la seguridad nacional, artículo 32, numeral 19.

Todas estas disposiciones completan las normas de acuerdo a las cuales el Consejo de Seguridad Nacional puede hacer valer las convenciones de la seguridad nacional.

#### 4.5. *Disposiciones transitorias hasta 1989*

Hasta el año 1989 tiene vigencia la "Constitución transitoria" con sus disposiciones transitorias —artículos I-XXIX—, que discrepa notablemente de la "Constitución normal".

Las disposiciones sobre el Congreso están fuera de vigor. De forma expresa se nombra al general Pinochet como presidente de la República. Como tal, tiene una posición sumamente fuerte. Le corresponde, fuera de sus facultades de proclamar los estados de excepción, de acuerdo al artículo XXXIV transitorio, competencias dictatoriales ya en el "estado normal". Así puede expulsar del país, relegar, detener por los órganos de seguridad, sin posibilidad de defensa jurídica, a las personas, competencias que restringen los derechos de los chilenos muy notablemente. En el periodo de transición la junta ejerce el poder legislativo y constituyente; sin embargo, para reformas constitucionales necesita la aprobación mediante un plebiscito. Los decretos leyes que ella ha dictado desde 1973 a 1981 cuentan, de acuerdo a las disposiciones transitorias, como leyes aprobadas formalmente de acuerdo a la Constitución.<sup>133</sup> Respecto de los nuevos nombramientos o peticiones de renuncia de comandantes en jefe de las distintas ramas, la junta tiene el derecho de resolver conjuntamente con el presidente sobre el particular, de acuerdo a los artículos XV, b, numeral 1, y XVIII, inciso 1o., j, transitorios.

En lugar del Senado actúa el Consejo de Estado designado por Pinochet, conforme al artículo XXVI transitorio.

<sup>133</sup> Esta norma tiene especial significado para las leyes que de acuerdo a la Constitución regular necesitan quórum calificado, por ejemplo las leyes que fijan la pena de muerte (D. L. núms. 3.627 y 3.655), véase art. 19, núm. 1, inciso 3. Las leyes que tienen vigencia con base en esta norma la mantienen por mención expresa, de acuerdo al art. I, incluso después de que entre en pleno vigor la Constitución regular (11 de marzo de 1989).



La actividad político-partidista, entendiendo por ella la actividad política en general, está prohibida, según dispone el artículo X transitorio, de igual manera para grupos y personas, en cuanto la ley sobre partidos políticos no haya sido dictada conforme a lo dispuesto en el artículo 19, numeral 15.<sup>134</sup>

### 5. Conclusiones: *¿Posibilidades de reforma de la Constitución?*

No es suficiente examinar la situación actual de la Constitución de 1980 bajo la perspectiva de la doctrina de la seguridad nacional. Ante todo se plantea la cuestión, teniendo en cuenta de que nos encontramos a un año y medio del término del llamado periodo de transición, en qué medida sería posible realizar reformas a partir de la propia Constitución. Esta cuestión es actualmente uno de los temas centrales de discusión de la oposición burguesa en Chile.

Las disposiciones sobre reforma constitucional se encuentran en el capítulo XIV —artículo 116 al último— de la Constitución, bajo el título "reforma constitucional". De acuerdo a ellas aparece una reforma constitucional como algo difícil: Un proyecto de reforma exige el acuerdo de 3/5 de los senadores y diputados en ejercicio, de acuerdo al artículo 116, inciso 2o. De lograrse esa mayoría, puede el presidente rechazar el proyecto, caso en el cual el Congreso debería insistir con una mayoría de 3/4 de sus miembros. Si el presidente rechaza todavía el proyecto, puede llamar a un plebiscito sobre las cuestiones en debate de acuerdo al artículo 117. En esta materia los senadores designados, como "minoría de bloqueo", pueden hacer notar su importancia.

Para determinadas materias de la Constitución existen obstáculos todavía mayores. Para modificaciones de las normas sobre plebiscito, ampliación de la competencia del Congreso, fortalecimiento del rol de los parlamentarios, deben ser no sólo aprobadas por una mayoría de 2/3 de ambas cámaras, sino que tales reformas deben contar también con la aprobación del presidente. Respecto de ellas se excluye la posibilidad de un plebiscito de acuerdo al inciso 1o. del artículo 118.

Prácticamente innimaginable parece la posibilidad de modificar el capítulo I —Bases de la Institucionalidad—; el capítulo VII —Tribunal Constitucional—; el capítulo X —fuerzas armadas y carabineros— y el capítulo XI —Consejo de Seguridad Nacional—. Aquí deben aprobar

<sup>134</sup> La ley sobre los partidos políticos fue aprobada por la junta militar el 15 de enero de 1987.

la modificación, junto al presidente de la República, 2/3 de los diputados y senadores. En el próximo periodo legislativo debe ser el proyecto nuevamente aprobado por la misma mayoría en las nuevas cámaras, y el presidente de la República puede todavía —si está en contra del proyecto— someterlo a plebiscito. Por las experiencias recientes se puede tener la sospecha de que los resultados van a ser favorables a la opinión del ejecutivo.

De esta manera queda en claro que en cuanto a la modificación de la Constitución, el sistema chileno no está concebido como un proceso dinámico, sino como una estructura llena de frenos; estamos frente a una Constitución petrificada".<sup>135</sup> Ver en ella intentos de "continuidad"<sup>136</sup> significa disimular los objetivos políticos de la dictadura militar y sus fundamentos con el propósito de ocultarlos. En la medida en que la dictadura militar chilena tenía como propósito "arrebatarle el poder de decisión al legislador y las fuerzas sociales",<sup>137</sup> ello ocurre con la idea claramente expresada de la doctrina de la seguridad nacional de lanzar por la borda la democracia, la soberanía popular y otros conceptos para "impedir nuevamente la toma de poder por el marxismo".<sup>138</sup>

El punto central donde se toca la política con el derecho en una Constitución está situado en la cuestión de definir quién es el titular de la soberanía, esto es, quién ejerce el poder del Estado;<sup>139</sup> porque el titular de la soberanía puede, más allá de la Constitución, introducir modificaciones a las disposiciones constitucionales. Él es el depositario del poder estatal. De acuerdo a la teoría democrática la soberanía radica en el pueblo.<sup>140</sup> Ello significa que el ejercicio de los poderes del Estado debe partir de él. A eso le contraponen la doctrina de la seguridad nacional el poder del que tiene los militares detrás suyo. Por cierto, la soberanía reside en la nación, de acuerdo al artículo 5. Pero ésta comprende, desde el punto de vista de la dictadura militar y sus constitucionalistas, un concepto mucho más amplio que el del pueblo elector; a él se incorporan a los niños, los ancianos, las generaciones anteriores y futuras, todos ellos unidos a través del alma nacional y sus valores.<sup>141</sup>

<sup>135</sup> Karpen, *op. cit.*, p. 720.

<sup>136</sup> Blumenwitz, *op. cit.*, p. 647.

<sup>137</sup> Blumenwitz, *op. cit.*, p. 627.

<sup>138</sup> Véase Blumenwitz, *op. cit.*, p. 625.

<sup>139</sup> Véase sobre la distinción entre sujeto y titular de la soberanía, contrariamente a la opinión de Carl Schmitt, a Heller, Hermann, "Staatslehre", en: *Gesammelte Schriften*, Leiden, 1971, t. III, pp. 79 y ss. y p. 358.

<sup>140</sup> Véase Petraschek, Karl, "Volkssouveränität", en: Hermann Sacher (editor), *Staatslexikon*, 5a. ed., Freiburg, 1932, t. V, pp. 982 y ss., y p. 990.

<sup>141</sup> Véase Bustos Valderrama, *op. cit.*, p. 213.

Sobre todo, el inciso 2o. del artículo 5 establece que junto al pueblo ejercen la soberanía los órganos establecidos en la Constitución. Como ya se mostró, muchos de estos órganos tienen un extraordinario poder sin que se constituyan a través de mecanismos democráticos de participación.<sup>142</sup> Uno de los ideólogos más destacados de la dictadura militar chilena, Gonzalo Ibáñez Santa María, considera la soberanía popular como un "mito".<sup>143</sup> Con tales fundamentos justifican los militares el haber quitado competencias a las instancias potencialmente democráticas, trasladándolas a las fuerzas armadas o a órganos controlados por ellas. El concepto de soberanía nacional oculta el hecho que al pueblo chileno se le ha impuesto una versión autocrática de soberanía.

Carl Schmitt afirma que "soberano es quien puede decidir sobre el estado de emergencia".<sup>144</sup> Un titular de la soberanía no legitimado democráticamente es sobre todo aquél que, porque cuenta con el apoyo del poder de las armas, está en condiciones de impedir modificaciones de su sistema tanto por la vía legal como por las otras.

<sup>142</sup> Por esto no es correcta la opinión de Blumenwitz, *op. cit.*, p. 628, quien sostiene que el art. 5 es la expresión de la soberanía popular.

<sup>143</sup> Ibáñez Santa María, *op. cit.*, p. 28.

<sup>144</sup> Schmitt, Carl, *Politische Theologie*, 2a. ed., München, 1934, p. 11; versión española: Schmitt, Carl, "Teología política", *Estudios políticos*, Madrid, 1975, p. 35. Carl Schmitt sin embargo no distingue nitidamente entre el sujeto de la soberanía (el Estado) y el portador de la soberanía (el que la ejerce) y con esto desvía la discusión sobre la legitimación democrática del portador de la soberanía hacia una discusión sobre la soberanía como tal.