

ACTUALIDAD ESTRATÉGICA

Qué es (y qué no es) la seguridad nacional

*Algunas ideas en relación a la
reforma constitucional al artículo 1°
de la Constitución*

Equipo AthenaLab

14 de agosto de 2026



Hace unos días, el gobierno del presidente José Antonio Kast envió al Congreso una reforma constitucional que busca incorporar el concepto de «seguridad pública» en el artículo 1°. A partir de esto, se entiende que la iniciativa asume que esta noción es conceptualmente distinta de la «seguridad nacional», ya contemplada en la Constitución Política de la República (CPR), y que por ello debe formar parte expresa y distintiva de las bases de la institucionalidad. Este documento analiza dicha iniciativa a la luz de la trayectoria del concepto de seguridad nacional en Chile, las premisas que lo han definido y sostiene que la distinción propuesta presenta como conceptos separados dos nociones que mantienen una relación de inclusión: la «seguridad pública» forma parte de un concepto más amplio que es la «seguridad nacional».

PROPUESTA DEL GOBIERNO

El primer numeral de la reforma constitucional en cuestión explícito en su propósito. Introduce en el inciso quinto del artículo 1°, «a continuación de la frase "seguridad nacional", la expresión "y la seguridad pública"»¹. El fundamento fue expuesto por el propio presidente en una reciente entrevista radial:

«Nuestra Constitución, si bien recoge el tema de la seguridad pública en distintos artículos, no lo tiene en el artículo primero, en las bases de la institucionalidad, donde se habla de la seguridad nacional. Ahora incorporamos "seguridad nacional y seguridad pública", lo cual también permite tomar medidas legislativas».

José Antonio Kast, T13 Radio, 10 de agosto de 2026²

Adicionalmente, el subsecretario del Interior, Máximo Pavez, sostuvo que el término seguridad del artículo 1° de la actual Constitución «es un concepto de los años 80 vinculado a la seguridad nacional», que «no es lo mismo que la seguridad pública», por lo que emplear a las Fuerzas Armadas (FF.AA.) «requiere otra arquitectura»³. Así, la tesis gubernamental descansa sobre dos afirmaciones. La primera, que la seguridad nacional y la seguridad pública constituyen categorías paralelas y que, por tanto, la reforma constitucional llenaría un vacío. La segunda, que la noción vigente de seguridad nacional responde a un marco conceptual en desuso y está desactualizado. Ambas afirmaciones, como se verá a partir de la genealogía del concepto en la historia institucional de Chile, no son correctas.

EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO EN CHILE

Durante la primera mitad del siglo XX, los términos «seguridad» y «defensa» se emplearon de forma intercambiable. La Constitución de 1925 los usaba como sinónimos frente a la amenaza externa⁴, y el Memorial del Ejército aún definía en 1953 la seguridad nacional en relación con «una emergencia bélica»⁵. El giro llegó en 1960, cuando el DFL N° 181, al reemplazar el Consejo Superior de Defensa Nacional por el Consejo Superior de Seguridad Nacional, estableció «que la seguridad nacional era la noción más amplia que contenía las funciones y responsabilidades de la defensa nacional». Su reglamento, además, le otorgó alcance tanto «en el interior como en el exterior»⁶.

La Comisión Constituyente de 1980 mantuvo ese enfoque. En las actas de la Comisión Ortúzar, el jurista Enrique Evans sostuvo que la seguridad nacional «abarca y comprende el orden público interno, la integridad territorial, la seguridad interior y la seguridad exterior»⁷. Como voz disidente, Jaime Guzmán advirtió que el concepto «no puede ser tan genérico que lo abarque todo, sino que debe ser precisado». Al final, la Comisión estimó inconveniente definirlo y optó por mantener «una noción muy general y amplia»⁸. El texto resultante de la Constitución de 1980 refleja esa amplitud. El artículo 24 encarga al Presidente «el orden público en el interior y la seguridad externa de la República», y el Capítulo XI, a las policías «el orden público y la seguridad pública interior», mientras establece que las FF.AA. «existen para la defensa de la Patria y son esenciales para la seguridad nacional»⁹.

QUÉ ES LA SEGURIDAD NACIONAL

¿Qué es, entonces, la seguridad nacional? Según la conceptualización explicitada por el propio Estado de Chile, no es una actividad ni una función administrativa, sino una condición. Un país está seguro cuando su institucionalidad, su territorio y población están resguardados de amenazas violentas, sean externas o internas. Distintos instrumentos contribuyen a producir o asegurar esa condición. La defensa, radicada en las FF.AA., atiende la dimensión externa; mientras el orden público, a cargo de las policías, responde a la interna. La protección civil, por su parte, se ocupa de las catástrofes. La responsabilidad del conjunto, en cambio, corresponde al nivel político, cuyo responsable superior es el presidente de la República. La fuerza, militar o policial, constituye «un instrumento efectivo» para alcanzarla, «pero no el instrumento exclusivo».¹⁰ Se infiere entonces que la seguridad pública no es algo distinto de la seguridad nacional, si no que su dimensión interna: una especie dentro de un género más amplio. Lo mismo sucede con la defensa nacional, su dimensión externa.

Desde el retorno a la democracia, los libros de la defensa consolidaron esa delimitación conceptual, pero con el tiempo comenzaron a desdibujarla. El Libro de Defensa de 2010 advirtió sobre los riesgos de convertir la seguridad nacional en «un concepto omnímodo y omnipotente», pues «no toda acción humana (...) corresponde que sea vista bajo una óptica de seguridad». Fue, por tanto, el propio Estado chileno el que en su doctrina oficial previno contra una expansión excesiva del concepto. La Política de Defensa de 2020, sostuvo que la seguridad nacional abarca ámbitos «cuyos límites contemporáneos resultan cada vez más difusos» dada la evolución de las amenazas y afirmó que las FF.AA. «deben contribuir en casos calificados a la seguridad interna». Lo anterior no es algo nuevo, pues ya está expresamente considerado en el ordenamiento jurídico a través de los estados de excepción constitucional. De esta manera, la reforma que se promueve en 2026 supone una ruptura y el desplazamiento conceptual del texto constitucional.

Por último, la objeción del subsecretario Pavez al concepto de «seguridad nacional» podría ser aparentemente plausible. Es cierto que el término no es neutro en América Latina, ya que se asocia a la denominada “Doctrina de Seguridad Nacional”, bajo cuyo influjo el concepto «adquirió una dimensión interna, dado el contexto histórico y político que se vivía»¹¹, en la década de 1970. No obstante, si bien podría existir alguna coincidencia en las palabras, una obedece a la necesidad del Estado, mientras que la otra corresponde a una política coyuntural específica y local de esta región. En consecuencia, como objeción a las connotaciones de un término con un pasado disputado, el planteamiento del Subsecretario del Interior puede ser atendible, sin embargo, como afirmación sobre su origen y vigencia, es incorrecta. La seguridad nacional tiene estatuto jurídico desde 1960 y fue actualizada en democracia en 1997, 2002, 2010 y 2020. Aquello que el Ejecutivo declara necesitar —una noción de seguridad que incluya la dimensión interna— existe, por tanto, en la conceptualización oficial del Estado desde hace más de sesenta años.

EXAMEN CRÍTICO: LA PREMISA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

La revisión realizada sobre el concepto de seguridad nacional permite rebatir las dos afirmaciones. La primera —incorporar el concepto de seguridad pública en el artículo 1º de la CPR— con dificultad se sostiene porque la seguridad pública ya se encuentra conceptualmente comprendida en la seguridad nacional desde 1960. El propio mensaje lo admite al reconocer que la reforma solo explicita «lo que hasta ahora era solo una inferencia del texto vigente»¹². La segunda afirmación es incluso más débil, pues la seguridad nacional no es una noción congelada en los años ochenta, en tanto sucesivos gobiernos democráticos la han actualizado y desde su formulación jurídica original comprende la dimensión que ahora se busca agregar.

Por tanto, el problema, en realidad, es anterior. No falta incorporar un nuevo término, sino definir con mayor precisión el concepto de seguridad nacional que ya existe. AthenaLab ha propuesto un criterio para acotar su alcance, según el cual una definición útil debe establecer no solo qué puede hacer el Estado en nombre de la seguridad, sino también «lo que el Estado y sus instituciones no deberían hacer».¹³ Si bien el concepto de seguridad nacional continúa en evolución y sus límites pueden ser objeto de debate, ello no implica que sus distintas dimensiones deban ser tratadas como categorías independientes, pues la seguridad pública forma parte de la seguridad nacional en cuanto constituye su dimensión interna. En consecuencia, separar ambas nociones no solo resulta conceptualmente innecesario, sino que además desconoce la forma en que el propio Estado chileno ha construido y desarrollado esta relación en su ordenamiento jurídico.

Esta precisión adquiere relevancia porque la política chilena reciente ha multiplicado el empleo del concepto «seguridad». Se invoca la seguridad económica y la seguridad social, como si cada aspiración legítima adquiriera mayor rango al vestirse del concepto de seguridad. Son objetivos valiosos de la política pública, pero pertenecen al ámbito del desarrollo y del bienestar y, por lo tanto, no de la seguridad nacional. Si todo cabe en la seguridad, entonces ¿qué no es la seguridad? Lo que separa una amenaza a la seguridad de un problema de desarrollo es «la intencionalidad humana y su carácter de uso violento de la fuerza»;¹⁴ con la potencialidad de causar daño. De este modo, fenómenos como el terrorismo pertenecen al ámbito de la seguridad. La precariedad del empleo, la pobreza o las pensiones, en cambio, al ámbito del desarrollo y bienestar.

De esta manera, cuando crece el empleo de la palabra «seguridad», el concepto termina confundiéndose y se convierte en un elemento debilitado, lo que aparentemente está sucediendo. Con este criterio, agregar un segundo término indefinido al artículo 1º de la Constitución, en lugar de precisar el primero, lo confunde. Actualizar un concepto exige precisarlo, no duplicarlo.

Las palabras del artículo 1º no son inocuas, ya que delimitan responsabilidades y orientan el empleo de los instrumentos del Estado. Precisar qué se entiende por «seguridad nacional» y qué lugar ocupa dentro de ella la seguridad pública es condición necesaria para que cada institución, incluidas las FF.AA., actúe dentro del ámbito que le corresponde según el mandato constitucional y la naturaleza de su función.

CLAVES PARA OBSERVAR

Durante la discusión de esta reforma se deberá estar observando, especialmente, tres aspectos:

- Si la reforma aporta mayor precisión o introduce nuevas ambigüedades. En particular, si la modificación solo agrega un nuevo término —seguridad pública— sin precisar su contenido ni su relación con el ya existente o si, por el contrario, se esfuerza en establecer con mayor claridad el alcance de la seguridad nacional.
- Cómo se establece la relación entre seguridad nacional y seguridad pública. Es decir, si ambas nociones son tratadas como categorías separadas o si la seguridad pública es reconocida como una dimensión de la seguridad nacional, dado que de esta definición dependerá en buena medida cómo se interpreten las responsabilidades del Estado en materia de seguridad.
- Qué consecuencias tendrá esta definición sobre el empleo de los instrumentos del Estado. Específicamente, cómo la nueva delimitación conceptual incide en las responsabilidades y competencias de la autoridad política, las policías y las Fuerzas Armadas, particularmente respecto de las circunstancias en que correspondería emplear cada uno de estos instrumentos.

NOTAS

¹ Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que se inicia un proyecto de reforma constitucional que fortalece el Sistema Nacional de Seguridad Pública y crea un nuevo estado de excepción constitucional por grave alteración de la seguridad pública, Santiago, agosto de 2026 (en adelante, «Mensaje»), artículo único, numeral 1). Las citas del articulado son textuales.

² Cita textual de la entrevista al Presidente en T13 Radio, 10 de agosto de 2026.

³ Infogate, «Pavez y uso de FFAA en combate contra crimen organizado requiere otra arquitectura constitucional...», 12 de agosto de 2026 (entrevista en radio Cooperativa).

⁴ John Griffiths, *Teoría de la seguridad y defensa en el continente americano. Análisis de los casos de EE.UU. de A., Perú y Chile* (RIL editores, 2011), p. 375.

⁵ Griffiths (2011), pp. 446 y 449-450. La definición de 1953 corresponde a López Larraín, «Problemas de la Defensa Nacional», Memorial del Ejército de Chile N° 252.

⁶ La definición corresponde al Reglamento del DFL N° 181, de 28 de abril de 1960, Art. 1.

⁷ Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, sesión N° 52.

⁸ Griffiths (2011), pp. 379-380 y 427.

⁹ Constitución Política de la República, Arts. 24 y 101; Griffiths (2011), pp. 426-427.

¹⁰ Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010, Parte III.

¹¹ Griffiths (2011), p. 488.

¹² Mensaje, sección III, «Contenido del proyecto».

¹³ Marcelo Masalleras, Consideraciones generales para una arquitectura de seguridad nacional de Chile (Santiago: AthenaLab, enero de 2026), pp. 13-14, citando a Kim R. Holmes, «What is National Security?» (Heritage Foundation, 2015).

¹⁴ Griffiths (2011). p.488.