

# Informe contraste

Chile21

Enero, 2024

1. **Dos procesos constitucionales fallidos ¿Cómo entenderlo y qué sigue?** José Antonio Ramírez, director Programa Constitucional de Chile 21. p.2.
2. **El sur global y el NO Alineamiento Activo.** Carlos Ominami, director de Chile21. p.5.
3. **¿Militarizar la seguridad ciudadana?** Daniel Grimaldi, Director Ejecutivo de Chile21. p.8.

# Dos procesos constitucionales fallidos ¿Cómo entenderlo y qué sigue?

José Antonio Ramírez

Director Programa Constitucional de Chile 21

El fallido proceso constitucional chileno 2019-2023 se enmarca dentro de la idiosincrasia nacional por dar respuesta institucional a las interrogantes que emanan por las disputas del poder político y las reivindicaciones sociales. La historia nacional arroja ya indicios de que la búsqueda de plasmar en la Carta Magna las aspiraciones de los diversos sectores políticos - aunque puedan originarse a raíz de pretensiones legítimas-, al no corresponder a posiciones de amplio consenso en la comunidad nacional, terminan por sucumbir. Recordemos la fallida entrada en vigencia de la Constitución de 1823, que emana del Congreso Constituyente liderado por Juan Egaña, procurando imponer una visión moralista a los funcionarios públicos y la ciudadanía, entregando a las leyes la determinación de hábitos y costumbres.

Sin duda las Constituciones de 1833 y 1925 encuentran razones para su vigencia por décadas, en reconocer principios y realidades políticas vinculadas al ejercicio del poder de la época, como el centralismo y la autoridad presidencial. Precisamente el desconocimiento de la realidad social y política del país no permitió a la Constitución de 1928 sobrevivir y superar las contingencias, siendo duramente criticada, entre otros motivos, por el debilitamiento de las facultades del Jefe de Estado.

La caída del Presidente Balmaceda en 1989 da lugar a un período de convulsión institucional , que solo logrará estabilizarse con la Constitución de 1925 y su real entrada en vigencia hacia 1932 , dado que asume los requerimientos de la época , comprendiendo la urgencia de superar un Estado oligárquico, de predominante poder parlamentarista y ausente en las reivindicaciones socioeconómicas y culturales.

El Estatuto de garantías constitucionales de 1970, al asumir el Presidente Allende, refuerza la legitimidad de la Carta de 1925, al introducir cuotas de realidad política, reforzando los derechos fundamentales de las personas y su organización social, así como la relevancia de las estructuras democráticas del ejercicio del poder.

La Carta de 1980, por el contrario, con la autocracia militar, representa nuevamente la imposición de una visión ideológica a nivel del Texto Fundamental, tanto en la conducción política del Estado como en el reconocimiento de los derechos fundamentales. Baste señalar que la parte orgánica de la Carta Magna original de 1980 imponía, entre otras materias, senadores designados, un Consejo de Seguridad Nacional y un Parlamento debilitado sujeto a remoción, con restricción ideológica a partidos políticos.

Las reformas de 1989 y 2005, especialmente, tras el retorno a la democracia, eliminaron estos “enclaves autoritarios” del ejercicio del poder, pero dejan subsistente el marco dogmático de la estructura económica y social. En efecto, permanece plasmado un Estado subsidiario, caracterizado por libertades de contratación de planes de salud y previsión, más no a un acceso universal de calidad que permita la vida digna y adecuada de las personas y su entorno familiar. La desconexión del Texto Político con las demandas ciudadanas- vivienda digna, educación de calidad, seguridad social, salud, acceso a prestaciones básicas- , será uno de los principales detonantes del denominado “estallido social” de 2019.

Para superar la crisis nuevamente aparece la “enarbolación” de un nuevo Texto Fundamental - por medio del “Acuerdo por la paz y la Nueva Constitución”, como la respuesta institucional a una crisis social que desbordó la estructura de seguridad y los esquemas tradicionales de soluciones políticas.

Las propuestas de la Convención constitucional de 2021 y el Consejo Constitucional de 2023 sucumben cuando arriban al escrutinio ciudadano, pues nuevamente conllevan modelos ideológicos parciales o sesgados de la sociedad. La primera propuesta al exacerbar temáticas - que aunque sentidas- se manifiestan de manera controversial para sectores relevantes de la sociedad, como las materias ambientales o de pueblos indígenas. La segunda, criticada -entre otros factores determinantes-, por pretender perpetuar con rango constitucional el Estado subsidiario, destacando la ausencia del derecho efectivo a la seguridad social.

Dos oportunidades institucionales históricas fallidas. El camino democrático por arribar a un texto que imprimiera los consensos de la sociedad chilena en materia de organización de los denominados poderes del Estado, sus contrapesos y controles: Parlamento, Presidente de La República, Partidos Políticos, en un régimen político moderno que permitiera de manera ágil el desarrollo de políticas públicas, queda como un anhelo sin concreción. A su vez, temáticas socioeconómicas y culturales como educación, salud, previsión, pueblos indígenas, medioambiente, aguas, seguridad pública, se mantendrán pendientes y sujetas a la jurisprudencia constitucional.

El país experimentó en 2019 un “temblor” social, que más allá de los reprobables hechos de violencia, logró concitar un clamor ciudadano por la instauración de un Estado Social y Democrático de Derecho, que se manifestara tanto en el ejercicio del gobierno, como en el aseguramiento de un desarrollo sustentable y armónico compatible con los derechos humanos, que permitieran una vida adecuada de la ciudadanía y su convivencia nacional.

Hoy los diversos sectores políticos han dejado atrás – por lo menos por un período relevante de tiempo- promover un nuevo proceso constituyente. Sin embargo, aparece la oportunidad de aprender de estos fracasos y lograr consensuadamente -por medio de los poderes constituidos del Estado que gozan de representación popular (Parlamento y Gobierno), sucesivas reformas constitucionales que permitan el necesario perfeccionamiento de la institucionalidad. De esta manera, en el horizonte se visualizan una amalgama de propuestas institucionales, que no tienen necesariamente espacio en el Texto Constitucional sino en el ámbito legal. El porcentaje – de un 5% u otro- como mínimo de votación popular para la representación del partido político en el Parlamento; la reforma al sistema de pensiones y la subsistencia de las AFP; el cumplimiento del fallo de la Corte Suprema por la devolución en tarifas excesivas en prestaciones de salud de las Isapre, dando lugar a nuevas estructuras de prestaciones sociales – sean por entes públicos o privados- y el rol del Estado, serán parte de esta amalgama de proyectos que buscaran el ansiado consenso.

Una vez más el pragmatismo de la transición chilena a la democracia de 1989, parece apoderarse de la realidad política del país. La repetición de la historia – Hegel /Twain- con sus diferencias y características propias, nos llevan a confiar el perfeccionamiento de nuestra institucionalidad, de la estabilidad política y social, en el encuentro periódico y cotidiano de nuestras estructuras de poder decisional, que aprenden del pasado reciente para desideologizar la configuración de las prioritarias necesidades que demanda la ciudadanía.

# El sur global y el NO Alineamiento Activo<sup>1</sup>

Carlos Ominami

Director de Chile 21

En períodos de tiempo muy cortos, el mundo ha experimentado cambios profundos. La pandemia de Covid-19 y luego la invasión rusa de Ucrania enterraron la idea un tanto ingenua de una economía mundial relativamente homogénea y regida por una lógica esencialmente económica. Ahora nos encontramos en un espacio global fragmentado en el que China y Estados Unidos están inmersos en una áspera disputa por la hegemonía global. El resultado es una desglobalización comercial y productiva (pero no financiera) en la que la geopolítica tiene prioridad sobre la razón puramente económica. Es en este marco que surge el Sur Global.

Occidente sigue existiendo aunque es cada vez más cuestionado. La invasión de Ucrania por Rusia y la guerra entre Israel y Hamás han puesto de relieve que las normas establecidas por las potencias occidentales no tienen el carácter universal que se les atribuye y que son cada vez más percibidas *“como el código de Occidente, por Occidente y para Occidente”* según la fórmula de Bolo Lo del Sidney Institute.

La idea de que Occidente era el gran defensor del derecho internacional y del derecho humanitario se mantuvo a la hora de condenar la invasión de Ucrania, pero se hizo añicos a la hora de detener el genocidio de Gaza patrocinado por Netanyahu. El doble rasero hace que las potencias occidentales pierdan toda autoridad moral y política, empezando por Estados Unidos, que no se atreve a intervenir para impedir crímenes de guerra contra una población civil.

Es cierto que el Sur Global es un conjunto heterogéneo que no ofrece un modelo alternativo. Entre el *“socialismo con características chinas”* que defiende el Partido Comunista Chino, el capitalismo ruso, el modelo vietnamita, la industrialización acelerada de Corea del Sur o el extractivismo latinoamericano, hay una distancia sideral.

Sin embargo, no debemos confundir no tener modelo con no ser actor. El Sur Global es un

---

<sup>1</sup> Traducción al español de artículo publicado en [https://www.lemonde.fr/idees/article/2024/01/23/le-sud-global-peut-agir-comme-constructeur-d-un-ordre-international-plus-equilibre\\_6212477\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2024/01/23/le-sud-global-peut-agir-comme-constructeur-d-un-ordre-international-plus-equilibre_6212477_3232.html)

espacio en construcción que, sin embargo, cuenta con los medios comerciales, tecnológicos y financieros para oponerse a las decisiones unilaterales de las potencias occidentales. El mundo actual no puede gobernarse del mismo modo que hace veinte años.

El caso es que han surgido un cierto número de potencias “intermedias” y que hacia 2050, entre las cinco principales economías del planeta, figurarán China, India e Indonesia. A pesar de estas diferencias, los países que componen el Sur Global pueden converger en un punto crucial: superar el orden político y económico actual.

Un dato relevante que habla de esta nueva realidad: Brasil y Sudáfrica son los países que lideraron las principales iniciativas encaminadas a detener la tragedia en Gaza. El primero desde la presidencia del Consejo de Seguridad, al presentar un proyecto de resolución de alto el fuego que Estados Unidos vetó. El segundo con un alegato ante la Corte Internacional de Justicia solicitando la suspensión de las operaciones militares de Israel.

Estas iniciativas constituyen una aplicación práctica del principio de “no alineación activa” que desarrollamos con Jorge Heine y Carlos Fortín se inspira en el no alineamiento histórico impulsado por los líderes Nehru, Nasser, Sukarno y Tito, pero insiste en el carácter activo en una triple dimensión. En primer lugar, proponemos una no alineación estrictamente no alineada, lo que no fue el caso en particular en América Latina, donde la influencia de la ex URSS fue evidente a través de Cuba y Fidel Castro

La no alineación activa debe diferenciarse de la neutralidad. Se reconoce en los principios inspirados en el derecho internacional y se posiciona activamente de acuerdo con su contenido. Finalmente, no predica tampoco la equidistancia. Así, dependiendo de las cuestiones en juego, podemos tomar posiciones en diferentes direcciones, favoreciendo nuestros intereses propios lejos de una alineación automática. Es evidente que tenemos una mayor proximidad con Estados Unidos y Europa en cuestiones políticas, culturales y militares. Por otro lado, es innegable que a nivel comercial, tecnológico e incluso financiero China ha adquirido una importancia creciente.

La no alineación activa es una guía para la acción que busca ir más allá de la vieja diplomacia de la lista de agravios que caracterizaba al viejo Sur. Al practicar una política de no alineación activa, el Sur Global puede actuar como constructor de un orden internacional más equilibrado. Entre las principales prioridades se encuentran la construcción de una nueva arquitectura financiera y una gobernanza más eficaz del mundo.

Es importante subrayar que la credibilidad de una no alineación activa depende crucialmente de su capacidad para no ser instrumentalizada como un dispositivo

antioccidental y prochino. En muchos aspectos se acerca a la autonomía estratégica defendida por el presidente Emmanuel Macron y Josep Borrell, Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores.

Podemos imaginar que una vez terminada la guerra en Ucrania, Europa podría tener interés en constituirse como un espacio autónomo y no alineado para no acabar estrangulada en medio del enfrentamiento entre Estados Unidos y China.

# ¿Militarizar la seguridad ciudadana?

Daniel Grimaldi

Director Ejecutivo de Chile 21

La creciente sensación de inseguridad y el alza en homicidios está alimentando la idea de que es necesario que intervengan los militares con sus armamentos pesados y sus protocolos de guerra en el combate contra el crimen más violento. En abril del 2023 dirigentes de la UDI solicitaron al presidente que convocara al Consejo Nacional de Seguridad (COSENA), instancia compuesta por representantes de los tres poderes del Estado, las Fuerzas Armadas y Carabineros, para asesorar al presidente en materias de seguridad nacional. Por su parte, el gobernador de la Región Metropolitana Claudio Orrego propuso aplicar estados de excepción en algunas comunas de la RM<sup>2</sup>. Alcaldes de distintos sectores se suman a esta petición de resguardo militar en comunas con situaciones de inseguridad crítica<sup>3</sup>. Finalmente, hace unos días diputados progresistas adhirieron igualmente a esta idea que comienza a difundirse transversalmente<sup>4</sup>. Creemos que es urgente promover un debate serio para determinar adecuadamente el involucramiento de las Fuerzas Armadas en el combate al crimen, lo que a todas luces, guste o no, parece inminente.

La experiencia en América Latina es amplia en esta materia, pero los resultados no muy alentadores para los objetivos esperados. Los militares han tenido en la Región una historia de intervenciones constantes, la mayor parte de las veces por su propia iniciativa, configurando las dictaduras que ya conocemos. Pero en los escenarios post dictaduras y conflictos armados, la participación de los militares en seguridad pública ha sido promovida desde las élites políticas y responde a cuatro factores: al aumento del crimen organizado ligado al narcotráfico; al fenómeno de las maras; a la tendencia al "populismo punitivo" como respuesta y, a los incentivos de la política exterior de los Estados Unidos

---

<sup>2</sup> Ver: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-metropolitana/2023/11/16/esto-no-da-para-mas-orrego-pide-estado-de-excepcion-en-la-rm-y-expulsar-a-migrantes-ilegales.shtml>

<sup>3</sup> Ver: <https://www.biobiochile.cl/biobiotv/programas/radiograma-biobiotv/2023/12/05/alcaldes-piden-estado-de-excepcion-en-la-rm-hace-rato-que-la-policia-es-incapaz.shtml> ; <https://www.youtube.com/watch?v=rMwx5BvJ54>

<sup>4</sup> Ver: <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2024/01/30/voces-oficialistas-se-suman-a-la-idea-de-utilizar-militares-ante-avance-del-crimen-organizado>

en materia de drogas<sup>5</sup>. En Chile tendríamos solo dos de estos elementos: un aumento del crimen organizado y el populismo punitivo definido como medidas de "mano dura" ante la mayor presión demanda ciudadana por seguridad, sin embargo, con poca efectividad.

Los casos de México, Colombia, Venezuela y Brasil, muestran que la participación militar no ha logrado erradicar la criminalidad; en su lugar, ha generado otros problemas como el aumento de la violencia en el combate contra las bandas dispuestas a aumentar su poder de fuego, el aumento de violaciones a los derechos humanos y también la corrupción ha penetrado en sus filas<sup>6</sup>. El caso de El Salvador bajo el mandato de Bukele, además de excepcional en la Región, aún no ha demostrado ser sostenible en el tiempo, siendo un experimento con "pronóstico reservado" para la mayoría de los especialistas. Ecuador tampoco es un modelo aplicable a Chile, ya que las condiciones estructurales y el tipo de criminalidad, al igual que las de El Salvador, difieren considerablemente de nuestro país. Sin embargo, es inevitable que la gente piense que esta es una alternativa y la "bukelización" del discurso político aparece como un virus de rápida propagación en la política, sobre todo ad portas de elecciones.

Si miramos a Europa, los militares también han tenido una participación creciente en labores de seguridad en las ciudades, pero principalmente asociadas a la amenaza terrorista. Los casos de Francia (Operación Centinela 2015), Reino Unido (Operación Temperer 2017), Bélgica (atentados en 2016), son los mejores ejemplos de ello. Italia en su lucha contra las mafias también desplegó fuerzas militares en los años 80 y Berlusconi lo hizo en 2008 (Operación Caminos seguros). Si bien las intervenciones militares han sido puntuales y en coordinación con las policías, el caso de Francia destaca por su permanencia en el tiempo y ya comienzan a aparecer las voces críticas, que indican que la presencia militar, a pesar que puede haber disuadido algunos ataques terroristas más típicos, no han sido eficaces para contenerlos ya que han mutado hacia actos como los atropellos masivos premeditados, tiroteos impredecibles o ataques diversos contra civiles<sup>7</sup>. Más recientemente en septiembre 2023, Suecia también ha recurrido a los

---

<sup>5</sup> Ver: Robledo Hoecker, M. y Verdes Montenegro, F.J. (2023): Militarización, militarismo y democracia: ¿nuevas tendencias en América Latina?, Madrid, Fundación Carolina.

Flores-Macias, G., & Zarkin, J. (2021). Militarization and perceptions of law enforcement in the developing world: Evidence from a conjoint experiment in Mexico. *British Journal of Political Science*.

<sup>6</sup> Flores y Zarkin...

<sup>7</sup> Ver: <https://www.mediapart.fr/journal/france/140922/en-finir-avec-l-operation-sentinelle-la-lecon-de-la-cour-des-comptes-darmanin-0>

militares para abordar el problemas de las bandas criminales que parece desbordar a las policías, este es el caso más llamativo ya que no se relaciona con terrorismo sino con crimen organizado, drogas y mafias; sin embargo, los resultados aún no se conocen y también se observan elementos de populismo punitivo asociado a la penetración del discurso de la extrema derecha en la coalición de gobierno<sup>8</sup>.

En Chile, la participación de los militares en la seguridad pública está ligada desde mucho tiempo al resguardo de los locales de votación durante las elecciones, por otra parte, a los estados de excepción en la Araucanía y a la protección de infraestructura crítica en el Norte. Dada la crisis en materia de seguridad que se ha configurado tanto en dimensiones reales como mediáticas (que no siempre coinciden), es muy probable que el gobierno se sienta presionado a involucrar en alguna medida a los militares en tareas de seguridad pública. A nuestro juicio, hasta el momento esta posibilidad se está presentando bajo dos alternativas: la primera como un despliegue militar como vigilancia en lugares que deben por ley determinarse como infraestructura crítica. Esta vigilancia puede terminar pareciéndose al caso francés donde la eficacia de las fuerzas armadas es cuestionada y solo da una falsa sensación de seguridad. En el caso de la delincuencia esta solo se desplaza a lugares con menos vigilancia militar, no necesitan exclusivamente ni los aeropuertos ni los terminales de buses. Por otro lado, algunos plantean la posibilidad que los militares acompañen a las policías en funciones represivas tipo comando a la caza de los delincuentes. Estas últimas experiencias son comunes en América Latina y han sido un rotundo fracaso.

Convengamos que la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública resulta anómala ya que ésta es una tarea muy excepcional (de ahí los estados de excepción), tales misiones no pueden ser permanentes y en el caso de la Araucanía estamos cruzando la línea de lo razonable. No obstante, cuando las policías se ven superadas, es comprensible que los ciudadanos intuitivamente apoyen la idea de recurrir a entidades que tienen un poder de fuego mayor. Sin embargo, los políticos, quienes se supone que tienen más información, debieran examinar minuciosamente en qué ámbitos de la seguridad pública se pretende involucrar a los militares con qué efectos y resultados comprobados, con el fin de prevenir problemas que se han dado en otros países.

---

<sup>8</sup> Ver: <https://www.bbc.com/mundo/articles/c14v0yx08x7o> ; <https://elpais.com/internacional/2022-10-17/el-parlamento-sueco-elige-primer-ministro-al-conservador-kristersson-con-los-votos-de-la-ultraderecha.html>

Indudablemente, las Fuerzas Armadas poseen un poder de disuasión y de fuego superior al de las fuerzas policiales. Sin embargo, carecen del entrenamiento adecuado para abordar situaciones complejas en las que los principales involucrados son civiles, y donde se requiere un manejo gradual de la fuerza. Imaginemos a una fuerza militar interviniendo en una población donde hay niños corriendo, jugando, donde malos entendidos y altercados pueden tener consecuencias fatales. Sin la preparación especial para estas tareas no podemos esperar buenos resultados. Esta falta de preparación puede llevar a ineficacias, resultando en bajas colaterales, abusos y erosionando el prestigio y la legitimidad de las Fuerzas Armadas frente a la ciudadanía. Asimismo, si la acción militar acotada resulta ineficaz en el control de la criminalidad, muchos pueden pensar en la necesidad de una militarización mucho más drástica y autoritaria, que hoy nadie quiere, excepto la extrema derecha antidemocrática de siempre.

Si las policías son las más adecuadas para esa labor por su experiencia, legitimidad y por sus cuerpos especializados para combates de alta intensidad en espacios donde hay civiles como el GOPE, lo lógico sería pensar primero en dotar a las policías de mayor capacidad sin tener que recurrir al ejército. En este sentido, antes de involucrar a los militares, sería bueno evaluar su pertinencia en el marco del proceso de fortalecimiento, modernización y reforma de las policías. Esta es una discusión que aún no damos con la amplitud de miras que requerimos, el apoyo a Carabineros de Chile no parece trascender a una reforma que les de la capacidad y aptitudes necesarias para enfrentar adecuadamente el crimen. Carabineros cuenta con cerca de 50 mil efectivos y las Fuerzas Armadas en todas sus ramas con 80 mil, el ejército tiene alrededor de 45 mil efectivos. Necesitamos más y mejores carabineros.

Con todo, si se llega a establecer con urgencia la participación de los militares en la seguridad pública (que es lo más probable), debemos fijar claramente las competencias de cada institución para evitar rivalidades naturales por mostrar efectividad (que ya existen entre las policías) y generar una colaboración efectiva con una correcta división del trabajo por competencias. Si hablamos de operaciones de captura de criminales y control del orden, definitivamente no es recomendable que lo hagan los militares, esa es tarea del GOPE. Sin embargo, las Fuerzas Armadas poseen capacidades complementarias a la seguridad pública, como el control de fronteras terrestres y marítimas, que podrían ser fortalecidos para el combate contra el tráfico de drogas y de personas, ahí hay un rol

fundamental. Asimismo, poseen sistemas de inteligencia más sofisticados que el sector civil y que podrían coordinarse mucho mejor para combatir el crimen organizado transfronterizo y cada vez más global, por otra parte, su excepcional capacidad logística para tareas complejas que han demostrado en desastres naturales puede servir para labores de apoyo a las policías. Finalmente, las Fuerzas Armadas poseen espacios de formación y entrenamiento que podrían servir para capacitar mejor a las policías y abrir nuevas unidades de entrenamiento rápidamente para aumentar la dotación policial. Estas capacidades podrían coordinarse mejor para el combate contra el crimen organizado sin desnaturalizar a las Fuerzas Armadas. En última instancia, recursos de funciones menos cruciales de la defensa nacional podrían ser reasignados para fortalecer el presupuesto de las policías.

Finalmente, debemos evitar caer en el populismo punitivo que tanto daño hace y que no genera ninguna mejora. El crimen organizado no busca asesinar por gusto, la violencia también les sale cara, se mueven por la búsqueda de beneficios económicos que superan consideraciones morales y el respeto por las normas. Si el lucro es lo suficientemente atractivo y proporciona un sentido de pertenencia y estatus que el ámbito legal no ofrece, siempre habrá individuos dispuestos a sacrificarse por defenderlo, equiparando su lealtad a la patria, empresa o familia. En lugar de eso, debemos enfocarnos en hacer inviables esos negocios ilícitos y, sobre todo, prevenir la corrupción de nuestras instituciones, ya que ningún ejército podrá salvarnos de tal amenaza.