



IDEAS & PROPUESTAS

2018 - 2019

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

IDEAS & PROPUESTAS

2018 - 2019

IDEAS & PROPUESTAS 2018 - 2019

I.S.B.N. 978-956-8771-19-5

Junio de 2019, Fundación Jaime Guzmán

Inscripción N° A-305052

Derechos reservados. No está permitida la reproducción total o parcial de esta obra.
Santiago de Chile.

Editado por Editorial JGE Ltda.

Capullo 2240, Providencia. Santiago, Chile.

Diseño: Icondesign

Impreso en A Impresores

Colaboradores

- Carlos Oyarzún
- Claudio Arqueros
- Daniela Carrasco
- Danilo Carías
- Diego Vicuña
- Felipe Núñez
- Francisco Ramírez
- Hernán Valenzuela
- Ignacio Morandé
- Jaime González
- Margarita Olavarría
- Rodrigo Gaete
- Sebastián Lago

Índice

Presentación

Temas sociales y económicos

- 13 Transantiago: una licitación con ideas desiertas
- 20 Desafíos de la privacidad en el mundo digital
- 28 Proyecto de Ley de Reforma Integral al Sistema de Adopción en Chile
- 38 Desafíos de la ciberseguridad
- 46 Nuevas bases de licitación del Transantiago
- 53 Nuevas vulnerabilidades en Chile: Abandono y soledad a la luz de Compromiso País
- 62 Sistema Tributario: Su importancia para el desarrollo
- 75 Fake News ¿Cómo enfrentarlas?
- 89 Cuidados paliativos: una temática necesaria

Temas político-institucionales

- 102 Migraciones: un fenómeno complejo
- 112 Cambios de Ley Anti terrorista: una necesidad urgente
- 125 Movimientos feministas universitarios en Chile
- 137 Cuestiones acerca de la libertad de conciencia en materia de aborto
- 146 Aborto sin causales
- 155 La Unión Demócrata Independiente, a 35 años de su fundación
- 165 Estado vs Sociedad Civil: El último “gallito” de la izquierda
- 173 Análisis del primer año del segundo gobierno del presidente Sebastián Piñera
- 186 Violencia política a 28 años del asesinato de Jaime Guzmán

Temas internacionales

- 198 Elecciones presidenciales en Colombia
- 208 Elecciones presidenciales en México
- 219 Alcances de la confrontación comercial entre Estados Unidos y China
- 227 Alcances del fallo de La Haya
- 236 Elecciones presidenciales en Brasil
- 246 Migración: Más allá del pacto de la ONU

Presentación

Ideas & Propuestas cumple once años de publicación ininterrumpida, teniendo como principal objetivo poner de relieve los temas y políticas públicas que nos parecen relevantes, ya sea porque dan soporte a la construcción de esa sociedad libre y justa que inspiró a Jaime Guzmán Errázuriz durante su vida o bien porque, por el contrario, amenazan los principios que están en su base.

Coyunturalmente estamos en el segundo año de un nuevo gobierno de centroderecha que ha venido a enderezar varias de las políticas públicas que inspiraron al gobierno anterior y cuyo efecto concreto fue socavar las instituciones y dejar de lado los consensos básicos que tanto bienestar y prestigio le habían traído a Chile durante las últimas décadas.

Esperamos que, fruto de la acción del gobierno de Chile Vamos y con la necesaria colaboración de la oposición, nuestro país retome el derrotero de políticas que impulsen el crecimiento y bienestar económico para que pueda orientarse, una vez más, hacia la meta de lograr ese desarrollo que tantas veces ha sido esquivo y postergado por la irresponsabilidad y el populismo.

La versión 2018–2019 de Ideas & Propuestas contiene 24 artículos que fueron publicados quincenalmente en formato electrónico durante los meses de abril de 2018 y marzo de 2019. Como es ya una tradición, hemos agrupado los artículos reunidos en este libro en tres partes: temas político–institucionales, sociales y económicos, e internacionales que, en esta versión, tienen una especial cabida.

Jorge Jaraquemada R.
Director Ejecutivo
Fundación Jaime Guzmán

Temas Sociales y Económicos

“Transantiago: una licitación con ideas desiertas”

• 11 de abril de 2018 •

El Transantiago es una de las políticas públicas más dañinas de la historia republicana de nuestro país. Su implementación en el año 2007, generó cambios en cuanto a la morfología urbana, como en comportamientos sociales, con costos para la ciudadanía que hasta el día de hoy son incalculables. A más de 10 años de su implementación, el nuevo Gobierno del Presidente Sebastián Piñera, en una de sus primeras medidas, decidió declarar desierta la licitación que el gobierno anterior había dejado en marcha. En este número analizamos dicha decisión junto con las oportunidades que abriría una nueva licitación, en virtud de los objetivos que persigue el ejecutivo en materia de transporte público.

I. Introducción

A todas luces, la medida tomada por la ministra Gloria Hutt se presenta como riesgosa pero necesaria, ya que estas bases de licitación sentarían las directrices respecto a qué tipo de transporte tendría la ciudad de Santiago por los próximos 10 años, pues esta es la licitación más grande desde el año 2007, donde se cambiarían al 50% de los operadores del sistema en seis unidades de negocio diferentes. En este sentido, la decisión que la ministra tomó se presenta como acertada ante el exceso de voluntarismo de los encargados del tema de la administración anterior.

El origen conceptual del problema de esta nueva licitación, radica en que las enseñanzas que pudiera haber dejado la primera implementación del Transantiago no se vieron reflejadas en esta nueva licitación, ya que este es un sistema que se implementó bajo el supuesto de que, a febrero del año 2007, estarían listas todas las obras de vías exclusivas que dieran sustento al sistema troncal-alimentador que los técnicos y políticos de la época planificaron. Sumado a lo anterior, el Transantiago se pensó como un sistema de transporte para una ciudad ideal, donde los centros laborales y de educación se distribuyen homogéneamente y en donde las personas no andan dos horas arriba de un bus para acudir a trabajar o estudiar, características que la ciudad de Santiago no tiene y no tenía por la época en que se diseñó.

Esta nueva licitación presenta una ventana de oportunidad gigantesca para repensar el sistema de transporte público para Santiago, oportunidad que no se debe dejar pasar, ya que, de haber avanzado con la licitación, la ciudad se amarraría por 10 años a una visión que ya está obsoleta.

II. Los errores de la nueva licitación

Desde el punto de vista jurídico, la decisión de declarar desierta la licitación encuentra soporte en dos demandas presentadas por las empresas Transanber y Santín ante los tribunales de la libre competencia, empresas que, ante el diseño de las bases de licitación, denunciaron barreras que favorecerían a algunos oferentes por sobre otros. El Tribunal acogió a trámite

las dos demandas presentadas, paralizando la licitación. De las dos demandas, una siguió en trámite, ya que el Tribunal consideró que en dos de las seis unidades de negocios efectivamente se presentaban alteraciones a la libre competencia de los oferentes, haciendo inviable la licitación de las otras cuatro unidades, ya que administrativamente se debían licitar en conjunto las seis.

Desde el punto de vista técnico, la licitación presentó grandes problemas desde un comienzo, como por ejemplo la disposición de los terminales para los buses, que en la actualidad están en manos de los actuales operadores, haciendo casi imposible la entrada de nuevos oferentes. Así lo demostró la fallida licitación, en donde 69 empresas compraron las bases, de las cuales sólo seis se presentaron, y de esas, cuatro son actuales operadores del sistema que por lo demás no pueden competir entre ellos mismos en las zonas de negocios, teniendo ventajas comparativas inmejorables en materia de infraestructura y de conocimiento del rubro. Se complementa además la baja competencia entre oferentes, por el hecho de las altas barreras para licitar. Del mismo modo, a las ya comentadas de disposición de terminales, se suma el gran tamaño de las unidades de negocios a licitar, y las exigencias de experiencia previa, difícil de cumplir por operadores locales, generando un manto de dudas respecto a los reales fines de las licitaciones. Si agregamos al análisis que sólo se dispusieron de 15 días para presentar ofertas, se hacen más evidentes las señales que indican que algo no andaba bien.

Complementario a lo anterior, las empresas que competían por la licitación se presentaron a esta con una serie de incertidumbres no menores, como es el hecho de que el subsidio al Transantiago a partir del año 2022 se reduce a casi la mitad, dejando la inseguridad respecto de cómo se financiará el sistema a partir de ese año. Sumado a lo anterior, no se han desarrollado las licitaciones respecto a los servicios complementarios del Transantiago, como son la Tarjeta Bip, la Red de Cargas y la Administración Financiera del sistema, que, según los cronogramas, debían haber estado ya definidos para el año 2017. Todo esto genera un impacto en los costos de las ofertas presentadas, ya que ante tal nivel de incertidumbre, licitar por 10 años una unidad de negocio, parecía conveniente, pues el costo final, lo terminarían pagando siempre los usuarios del sistema.

Las bases de licitación presentaban una serie de incentivos mal distribuidos y que llevaban al sistema a retroceder al año 2007. Uno de ellos, y el que más críticas ha presentado es el hecho de que el pago dependiera en casi un 75% de movilizar buses y sólo en 25% movilizar pasajeros. Si esto se complementa con la exigencia de hacer pasar los buses cada 2,5 minutos por un paradero, a todas luces en una ciudad como Santiago -que presenta los niveles de congestión de una Metropolis mundial- generaría el incentivo de llevar buses vacíos por la ciudad y no transportar pasajeros. De hecho, esta situación ya se había presentado en la licitación del 2007, cuyos resultados son que en la actualidad existen buses que pasan sin pasajeros por la ciudad para así cumplir con los contratos estipulados. Sumado a lo anterior, se encuentra la propuesta de aumento de flota en un 5% lo que, a todas luces, en un sistema que en los últimos 4 años ha visto una reducción en un 11% de sus usuarios, se presenta como innecesaria y errónea. Esto pues, el objetivo no apunta hacia lo que la ciudad y los usuarios están prefiriendo, que son sistemas de transporte público de metro y metro-tren, por sobre los buses del Transantiago.

Desde el punto de vista conceptual, el modelo de transporte que proponían estas bases de licitación apuntaba a pensar la ciudad de Santiago, tal como la idearon para generar el Transantiago el año 2007, basado en el sistema de Troncales-Alimentadores. Sin embargo, sabemos que aquel modelo no rindió frutos, producto de que no existió a 2007 -y tampoco se generó en estos últimos 10 años- la infraestructura necesaria de vías segregadas que permitieran dar sustento a un sistema de transporte que en su primera década de implementación se agotó a muy corto andar.

En ese contexto, a todas luces un nuevo contrato a diez años resulta majadero, más aún con bases de licitación que no dieron garantía de una participación amplia de oferentes. Por mucho que se justifiquen los 10 años de licitación en la vida útil de los buses, es necesario cambiar el paradigma de los contratos. Se hace urgente pensar el Transporte de Santiago en base a la ciudad y sus habitantes, en base a cómo se desarrollan estos, y considerando además que en la última década esta metrópolis ha vivido cambios significativos en cuanto a expansión, densidad, formas y destinos de movilización, cuyos impactos resultan urgentes abordar.

La licitación propuesta por los ex ministros Gómez-Lobos y Pérez se basaban en ideas que sustentaron la primera licitación del Transantiago del año 2007, la cual ponía el foco en los buses y en las empresas licitadoras, basándose en supuestos de ciudades donde las densidades se distribuyen de forma relativamente equitativa. Ciudades donde los viajes son más cortos, ya que las mixturas de usos permiten que sus habitantes no deban andar dos horas arriba de un bus para trabajar o estudiar, y que además la infraestructura está hecha para que los troncales y alimentadores permitan un sistema sustentable. Estas ideas fueron las mismas que durante los primeros 10 años de implementación del Transantiago quedaron desiertas, ya que la morfología de Santiago y los patrones de movilidad de sus habitantes no responden a una ciudad que pueda desarrollar sistemas basados en troncales-alimentadores, pues producen un mayor tiempo de viaje, impactando directamente en la calidad de vida de los usuarios. Por eso se hacía necesario, que en estas nuevas bases de licitación se pensara el sistema de transporte de Santiago desde una mirada distinta, donde los buses y las empresas se acomoden a la ciudad que tenemos, y no al revés, como ha sido la lógica hasta ahora.

III. La oportunidad de la nueva licitación

La decisión tomada por la ministra Hutt, es necesaria y pertinente, ya que, insistimos, reproducir por 10 años más la lógica de un sistema que ya quedo desierto, sería un error al cual la ciudad fácilmente no se adaptaría. La oportunidad de re-licitar el 50% de los operadores del transporte capitalino debe darnos la posibilidad de poner el foco en los usuarios del sistema y en cómo estos se movilizan en la ciudad. Adicional a lo anterior y aunque parezca redundante, es necesario poner el foco en la ciudad que tenemos, en donde una cantidad significativa de viajes tienen un destino claro, el cono de alto estándar (Santiago, Providencia, Vitacura, Las Condes) y su origen principalmente en las periferias.

Nuevo Tranvía comuna de Las Condes

En virtud de lo anteriormente señalado, cualquier sistema que intentemos traer desde el extranjero debe a las particularidades que muestra Santiago,

pues estas hacen difícil importar un sistema estandarizado a nuestra ciudad. En ese sentido, se hace mucho más conveniente analizar lo que la propia ciudad nos está diciendo. En eso, el éxito del Metro-Tren Santiago-Nos es claro, como también el aumento de flujo de pasajeros del Metro, motivados por las nuevas líneas, dan luces hacia donde debe ir el transporte capitalino, a un sistema basado más en rieles y la interconexión que estos pueden generar, antes que en grandes troncales en superficie.



Fuente: Programa de Gobierno Presidente Sebastián Piñera

IV. Conclusión

La nueva licitación debe apuntar a mejorar los niveles de competencia entre oferentes, hacer más pequeñas y controlables las unidades de negocios, reducir las incertidumbres en cuanto a los servicios complementarios, como también en cuanto al financiamiento del sistema en el largo plazo. Del mismo modo, la nueva licitación debe fijar criterios claros en caso de que alguno de los actores no esté prestando un buen servicio y así reemplazarlo en caso de ser necesario. Finalmente, la nueva licitación debe considerar plazos más breves para las que siguen, ya que los cambios que está experimentando Santiago son a velocidades que un contrato a 10 años no podrá hacerse cargo.

Un sistema de transporte que pone como foco el movilizar buses y como añadidura personas, está condenado al fracaso, y de eso Transantiago ha sido tristemente protagonista. El declarar desierto la licitación del Transantiago permite una gran oportunidad de fijar nuevas y mejores reglas a los operadores, donde el foco del sistema no esté en las empresas y en cómo se les garantiza su rentabilidad, sino en las personas, en como movilizarlas dentro de Santiago con la mejor calidad y a los menores tiempos posibles, mejorándoles así su calidad de vida.

“Desafíos de la privacidad en el mundo digital”

• 25 de abril de 2018 •

Las redes sociales se han consolidado como uno de los principales canales para comunicar diversos aspectos de la vida íntima. Por eso mismo, los personajes públicos, ya sea políticos, comunicadores o artistas, suelen compartir diversas experiencias privadas con sus seguidores, con el objetivo de influir en la opinión pública y acercarse más a sus seguidores. Sin embargo, por la cantidad de información disponible que definen tendencias en las redes, así como por el número de personas al que se puede llegar por este mecanismo, los criterios con los que puedan utilizarse los datos y los mensajes que se envían a las personas representan todo un desafío para los Estados.

En virtud de la discusión que al respecto se ha instalado (a propósito de la crisis que vive Facebook), este Ideas & Propuestas indaga los riesgos que generan las controvertidas facultades del mundo virtual.

I. Introducción

En una sociedad hiperdigitalizada, la privacidad es un elemento fundamental al momento de evaluar su impacto, esto pues millones de personas –diariamente- comparten diversos tipos de mensajes. Ya no son sólo fotografías, sino experiencias y momentos que quedan plasmados para siempre en la denominada nube. Las relaciones humanas se viven –y por qué no, se reducen– a lo virtual, lo cual afecta no sólo las formas de comunicar, sino que también el propio sentido de la comunicación.

Estos elementos, tan propios de la construcción permanente de una comunidad en línea, han quedado en entredicho tras el escándalo que remece a la principal red social actual: Facebook. El robo de datos, por parte de la consultora Cambridge Analytica, ha generado un debate sobre la privacidad de nuestros datos en el mundo digital que está lejos de terminar.

II. Facebook y Cambridge Analytica: ¿dónde está el límite?

Se estima que un total 50 millones de usuarios fueron víctimas de la sustracción de información personal de forma ilegal por parte de la empresa Cambridge Analytica. El objetivo que perseguía la generación de anuncios de propaganda política fue intentar fortalecer, tanto la entonces campaña del actual Presidente Donald Trump, como del Brexit en Reino Unido¹.

Cambridge Analytica es una compañía que se dedica a la minería y análisis de datos, las cuales, junto a expertos en comunicación estratégica, utilizan para participar en creación de campañas políticas. La visualización masiva de esta firma se concretó el año 2015 tras participar en la campaña del ex candidato republicano a la presidencia de Estados Unidos, Ted Cruz. Tras su dimisión, se unieron a la del entonces candidato Donald Trump.

El año 2014, el entonces empleado Christopher Wylie abandonó la compañía, según indican fuentes de prensa, por el uso de datos de perfiles en Facebook para generar anuncios personalizados con fines netamente

1. Ver más en <http://bit.ly/2JruAhI>

políticos. Tras contactar al profesor de la Universidad de Cambridge, Aleksandr Kogan, consiguieron idear un sistema que permitiese obtener información considerada como relevante a un número de usuarios no menor, todo a cambio de 2 y 5 dólares. Para ello sólo había que llenar un simple cuestionario sobre personalidad e intereses políticos iniciando sesión en Facebook con una aplicación previamente desarrollada.

Se estima que un total de 270 mil perfiles realizaron esta encuesta, la cual consiguió recopilar finalmente información de más de 50 millones de perfiles. Esto fue posible en la medida que la aplicación solicitase además el acceso a información de terceros, magnificando el efecto, por supuesto sin el consentimiento explícito de los usuarios. Al final, Cambridge Analytica no sólo pudo tener acceso a información privada de millones de personas, sino que a su vez consiguió con ello conocer qué tipo de mensaje era el mejor para intentar influir en la forma de pensar de posibles votantes².

Tras pagarle 800 mil dólares a Kogan por sus servicios, Donald Trump contrató los servicios de la consultora por más de 6 millones de dólares, con el objetivo de aportar a su campaña experiencia y conocimiento. La polémica no sólo se detiene allí, pues se indica que Alexander Nix, CEO de la organización, habría reconocido que su empresa participó en cientos de campañas electorales por el mundo³. Si bien Nix desmintió tajantemente las acusaciones, el daño ya estaba hecho.

Facebook suspendió las cuentas de Cambridge Analytica y además les bloqueó acceso a Instagram y WhatsApp, todo en el marco de proteger la información de sus usuarios, según indicaron. No obstante, el caso escaló y se inició una investigación que, al momento de escribir este documento, se encuentra en pleno desarrollo. El símbolo de esta crisis es la icónica fotografía de Mark Zuckerberg declarando ante el Congreso de los Estados Unidos.

Las protestas no se hicieron esperar. Se acusa al CEO de Facebook de recolectar información para fines maliciosos e incluso de contener datos de

2. Ver más en <http://bit.ly/2KfFLdQ>

3. Ver más en <http://bit.ly/2vMbNew>

personas que no mantienen un perfil en la red social. Ante ello, Zuckerberg aseguró que “recopilamos datos de personas que no se han registrado en Facebook por razones de seguridad”. El empresario agrega que mediante el uso de cookies, el algoritmo de Facebook “puede asociar la actividad entre diferentes sesiones iniciadas” y conocer aún más sobre aquellos que no utilizan la plataforma social. De este modo, la discusión se ha centrado sobre los límites de Facebook para acceder a información privada, además de las futuras regulaciones que puedan emanar tras esta polémica.

III. Cuando las ideas están presentes en todo momento

El caso que en este momento afecta a Facebook ha vuelto a poner en la palestra lo relevante que es la dimensión virtual de las relaciones interpersonales, ya que el compartir experiencias en internet existe a través de una suerte de individualidad, la cual es desarrollada en una comunidad virtual gracias a la eliminación de fronteras por medio del mundo digital. Las audiencias -o usuarios en este caso- se han convertido en gestora de contenidos. En cierto modo, cada individuo se convierte en su propia red social.

Cada vez son más quienes comparten lo que están comiendo a través de un “*story*” en Instagram, mientras que dan a conocer su opinión sobre algún tema relevante a través de un tweet. Mucha gente, día a día, comparte –y genera- famosos y controvertidos “*memes*”⁴ en sus cuentas de Facebook, muchas veces en reiteradas ocasiones durante un solo día. De este modo, hablar de privacidad en el mundo digital conlleva a la difícil tarea de precisar los límites y alcances en los cuales el mensaje se desarrolla. Para nadie es extraño suponer que las redes sociales se han convertido en una extensión de la vida de muchas personas, especialmente de aquellos más jóvenes.

Es ahí donde el popular concepto “*realidad virtual*” vuelve a hacerse presente como resultado de un proceso reflexivo en torno a la cultura digital, replanteando qué entendemos por realidad. Y esta realidad debe

4. Un meme es una imagen creada para describir un concepto o idea, a través del medio virtual, con el fin de conseguir una amplia difusión. En su mayoría son imágenes en tono absurdo y humorístico. Se caracterizan por su rápida y amplia propagación a través de la red.

ser recogida a la luz de una sociedad compleja y de consumo⁵. Pues, los procesos que impulsan las relaciones virtuales han proliferado a partir del entendimiento del sujeto como “producto”. Y en un mundo *virtualizado*, las personas (entendidas como productos) conciben la realidad también a partir de su dimensión virtual, como una pareja indisoluble que se complementa a sí misma⁶.

El concepto de lo virtual, según Lévy⁷, se caracteriza por poseer tres direcciones: la acepción de un sentido común, un sentido filosófico y una noción técnica de mundo virtual. El primer sentido se refiere a lo virtual como algo falso. Según Carreño⁸, el autor “sugiere la idea de pensar la realidad más allá de los esquemas clásicos de potencia-acto”, entendiendo la virtualización como una mutación de identidad.

De igual modo, las “redes sociales son otras de las nuevas formas de movilización y revolución de lo social, se han constituido en expresiones masivas de sanción política y social sin precedentes”⁹. Las barreras espaciales desaparecen en un grupo de *WhatsApp* y las experiencias son compartidas rápidamente gracias a un filtro de Instagram o un *check* en Facebook.

No obstante, esto deja impreso grandes desafíos sobre los límites y riesgos de compartir tanta información, muchas veces considerada como privada. Y sobre todo, deja también la reflexión futura sobre cuáles son los alcances de tanta información que quedará, probablemente, de forma permanente en la llamada “nube”. Finalmente es posible que esta sobre exposición haya contribuido a un mayor alcance y relevancia del caso Cambridge.

5. Bauman, Z (2010): *Tiempos Líquidos* (Barcelona, Tusquets Editores, S.A)

6. Carreño, Dalia “El Derecho en la era de la virtualidad. Nuevas realidades, nuevo derecho virtual” <http://bit.ly/2qY00ae>

7. Lévy, Pierr. (1999): *¿Qué es lo virtual?* (Barcelona, Paidós)

8. Carreño, Dalia “El Derecho en la era de la virtualidad. Nuevas realidades, nuevo derecho virtual” <http://bit.ly/2qY00ae>

9. *Ibíd.*

IV. Entre la vigilancia y la privacidad

La protección de datos personales es un elemento de vital importancia en una sociedad hiperdigitalizada. Internet se ha vuelto una herramienta primordial para el desarrollo de distintas actividades en nuestra sociedad, desde el crecimiento de nuevos negocios, hasta mayores niveles de educación gracias a herramientas como los cursos de *e-learning*.

Es inevitable relacionar el “Caso Cambrigde” con el proyecto de ley que regula el tratamiento de datos personales y crea la Agencia de Protección de Datos Personales. Esta iniciativa se presentó el 15 de marzo de 2017 y parte de la base de que efectivamente la legislación actual relativa a la protección de la vida privada, de acuerdo a la Ley 19.628, requiere una revisión para conseguir un óptimo balance entre la protección de datos personales de sus titulares y la libre circulación de la información.

Este proyecto, se basa en la recomendación de la OCDE, por las cuales se aconseja lograr equilibrio entre la protección de la privacidad y la transferencia de los datos, además de buscar el equilibrio y balancear miradas económicas, jurídicas y políticas, a través de un marco regulatorio, que permita resguardar el derecho de las personas en el tratamiento de datos personales.

A su vez, en mayo entrará en vigencia la Regulación General de Protección de Datos de la Unión Europea, la cual dispone que el dueño de los datos deberá otorgar de forma explícita el acceso a estos en vez de forzarlo a explicitar que no quiere que sean usados por terceros.

Estas medidas pueden leerse como un avance en la materia. Sin embargo, el mayor desafío, cómo ya se ha señalado en la prensa, “se jugará en su implementación y fiscalización (...) Parece recomendable aprovechar el trámite legislativo para converger a esta normativa y evitar así que nuestra regulación nazca un paso por detrás del rumbo que el mundo está tomando al respecto”¹⁰.

¹⁰. Al respecto, véase La Segunda en su editorial del 13 de abril del presente 2018: <http://bit.ly/2KbJsRP>

La vigilancia de internet es tema de discusión constante. Para el académico Danny Rayman, “la vigilancia en internet representa un gran peligro para los derechos fundamentales de las personas”¹¹. Rayman caracteriza esta intromisión en la libertad de las personas por dirigirse a grandes grupos de usuarios en internet, recopilar almacenar y analizar información que estos usuarios generan y determinar los actos y otras características que permiten individualizar a cada usuario de internet, junto con aspectos de la vida privada que nunca tuvieron la intención de revelar¹².

Así mismo, es importante señalar que el derecho a la privacidad no es un concepto único, el mismo Rayman señala que es de difícil precisión¹³. No obstante, se ha reconocido como un derecho fundamental por numerosos organismos internacionales, desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos, hasta el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales. De esto es posible desprender que la privacidad hay que entenderla en su forma más amplia, buscando resguardar la libertad y dignidad de las personas, evitando la intromisión arbitraria de terceros.

V. Conclusiones

Los límites entre la privacidad, la vigilancia y la utilización de datos personales son un desafío permanente en los estados democráticos. Especialmente en una época en que la democratización del uso de internet ha tenido como una de sus consecuencias que la privacidad se vea en peligro debido a la cantidad de información disponible y la calidad de ésta.

Mientras más progresan las comunicaciones y el desarrollo informático-digital mayores son los desafíos para la protección de la vida privada. Resulta necesario entonces profundizar el procesos de comprensión de los retos que significan avanzar en formas modernas de regulación que

11. Rayman, Danny, “Chile: Vigilancia y derecho a la privacidad en internet” (2015) <http://bit.ly/2HVINTT>

12. *Ibíd.*

13. *Ibíd.*

impliquen interpretar una sociedad cada vez más digitalizada, las cuales proyectan nuevas formas de comunicación social.

El llamado es avanzar en una regulación que no pase a llevar derechos fundamentales, toda vez que un crecimiento desproporcionado de las atribuciones de control del Estado constituye una oportunidad para la corrupción. La privacidad digital es sumamente importante y hay tener que cuidado que casos como el de “Cambridge” signifiquen una intromisión excesiva del Estado en información personal de las personas.

Si bien es necesario actualizar la normativa vigente en materia de protección a la vida privada para permitir un correcto balance entre la protección de datos y la libre circulación de información, también debemos precisar que en el contexto actual de una era que navega hacia lo digital, es menester permitir márgenes de flexibilidad. Por lo cual es indispensable que la legislación propuesta (Boletín 11144-07) mantenga los ejes de su mensaje: consentimiento del titular de los datos o los casos en que lo autorice la ley.

El tratamiento de datos personales presentado en el proyecto de ley que modifica la Ley 19.628 permite confluir de manera correcta el derecho de protección de información, consagrando el consentimiento del titular para el tratamiento de datos personales y estableciendo reglas de cómo debe ser dicho consentimiento.

Finalmente, la gran aprehensión relativa a la Agencia de Protección de Datos y al proyecto de ley en general dice relación con las atribuciones y facultades con las que contará el Director. Es por ello que el llamado es a reconsiderar las atribuciones otorgadas, así como las herramientas necesarias para que goce de una mayor autonomía, las cuales se consideran excesivas por cuanto podrían ir en la dirección contraria al espíritu de una justa regulación sobre la privacidad en internet.

“Proyecto de Ley de Reforma Integral al Sistema de Adopción en Chile”

• 1 de agosto de 2018 •

La preocupación por mejorar los cuidados de la infancia es parte de los ejes prioritarios del segundo gobierno del Presidente Piñera. En ese contexto, el proyecto de ley que modifica la institución de la adopción tiene como intención medular fortalecer el sistema que la rige a partir de algunos cambios que describimos y analizamos en este número. Del mismo modo, observamos con preocupación cómo, a partir de la discusión de este proyecto, se asoman cambios en la noción que justifica la adopción, como también en la naturaleza que define a la institución familiar.

I. Introducción

De un tiempo a esta parte, la Infancia, y más específicamente el cuidado que debemos entregarle a los niños de nuestro país, en especial los más vulnerables, ha copado la agenda política y comunicacional, gatillado por las investigaciones acerca de las deficiencias en las que ha incurrido el Servicio Nacional de Menores, y finalmente el Estado, respecto de la debida protección, garantía, promoción y restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (en adelante, NNA). Esta realidad ha llevado a que las políticas públicas y programas de gobierno se orienten a los niños y su protección, velando por sus derechos, en especial a tener una familia, a recibir educación, salud, entre otros.

Una de estas políticas que se busca implementar es el fortalecimiento del sistema de adopción en Chile, a través de una reforma legal que se está tramitando en el Congreso Nacional. La iniciativa, teniendo siempre como principio rector el interés superior del niño, permite que a estos menores les pueda ser restituido el derecho a vivir en familia, pero siempre como *ultima ratio* y de manera subsidiaria, es decir, de no ser posible que tengan el cuidado personal su madre y/o padre o familia extensa de origen.

II. Ley de Adopción en Chile: Cifras y modificaciones

Actualmente, la ley que regula la adopción es la 19.620, del año 1999. También está regulada por el Decreto Supremo 944 y por el Convenio de La Haya sobre protección del niño y cooperación en materia de adopción internacional.

Según las cifras recopiladas por el SENAME en su Anuario estadístico del año 2016, durante ese año se iniciaron 658 causas de susceptibilidad de adopción.

Con respecto a las causales invocadas, se arrojan las siguientes cifras:

CAUSALES	TOTAL	% TOTAL
Inhabilidad, Abandono y Animo Manifiesto	172	26,1%
Inhabilidad (Art. 12 No° 1)	165	25,1%
Inhabilidad y Abandono	134	20,4%
Cesión Normal (Art. 9)	112	17%
Inhabilidad y Animo Manifiesto	44	6,70%
Cesión en Vientre (Art. 10)	15	2,30%
Abandono y Animo Manifiesto	8	1,20%
Abandono (Art. 12 N° 2)	7	1,10%
Ánimo Manifiesto (Art. 12 N° 3)	1	0,20%
Total	658	100%

Fuente: SENAME

En cuanto al estado civil de los solicitantes, el Anuario entrega las siguientes cifras:

ESTADO CIVIL	UNIDAD OPERATIVA			
	UNIDADES REGIONALES DE ADOPCIÓN SENAME	ORGANISMOS COLABORADORES	TOTAL	% RESPECTO AL TOTAL
Matrimonios	289	84	373	94,4%
Soltero/a	14	1	15	3,8%
Viudo/a	4	0	4	1,0%
Divorciado/a	2	1	3	0,8%
Total	309	86	395	100%

Fuente: SENAME

El análisis llevado a cabo por el SENAME también contempla el tiempo de espera de los niños declarados susceptibles de ser adoptados, el cual presenta grandes diferencias según se trate de Unidades Regionales (6,9 meses en promedio) u Organismos Colaboradores (4,6 meses en promedio). Dicha diferencia se explicaría por la edad predominante en cada institución, ya que en los Organismos Colaboradores existe predominancia de niños menores de 3 años, los que por regla general son adoptados en un tiempo menor.

TIEMPO DE ESPERA	UNIDAD OPERATIVA		
	CANTIDAD DE NIÑOS(AS) UNIDADES REGIONALES DE ADOPCIÓN SENAME	CANTIDAD DE NIÑOS(AS) ORGANISMOS COLABORADORES	TOTAL
Hasta 5 meses	257	74	331
Entre 6 y 11 meses	57	11	68
Entre 12 y 17 meses	26	7	33
18 y más meses	34	6	40
Total	374	98	472
Promedio (en días)	210,8	138,9	195,8
Promedio (en meses)	6,9	4,6	6,4

Fuente: SENAME

El 8 de octubre de 2013 el Presidente Sebastián Piñera presentó un proyecto de ley, el cual ingresó a la Cámara para su tramitación (boletín 9119-18).

El año 2014, durante el Gobierno de Michelle Bachelet, se presentó una indicación sustitutiva que no logró el consenso esperado, por lo que el año 2015 el Ejecutivo solicitó a la Comisión de Familia de la Cámara de Diputados reabrir el debate, con el objeto de presentar otra indicación sustitutiva. Dicha indicación nunca fue presentada a la Comisión de Familia, y recién este año se dio a conocer cuál era su contenido.

Finalmente, el 6 de junio de 2018, el nuevo gobierno de Sebastián Piñera presentó una nueva indicación sustitutiva del proyecto, con considerables diferencias con el proyecto original presentado el 2013. La indicación sustitutiva está siendo discutida hoy por la Comisión de Familia y Adulto Mayor de la Cámara de Diputados. Este proyecto de ley de reforma del sistema de adopción, a diferencia de la ley actual vigente, está enfocado en los NNA y en la restitución de su derecho a vivir en una familia. Además busca ser una ley más procedimental, mas técnica, que permita agilizar los tiempos de adopción, establecer plazos determinados para ciertas actuaciones y evitar dilataciones innecesarias del procedimiento, en las que el único gran perjudicado es el menor susceptible de adopción. Para tener una idea de lo largo del procedimiento de adopción, entre la declaración de

idoneidad y el enlace entre los adoptantes y el NNA, entendido el enlace como el encuentro entre el menor y la familia que lo adoptará que se verifica legalmente a través de la entrega del cuidado personal por parte de un Juez de Familia, es de entre 12 a 19 meses.

III. Innovaciones del Proyecto de Ley de Reforma Integral al Sistema de Adopción en Chile

1. Derecho del niño, niña o adolescente a ser oído.

Respecto del derecho del NNA a ser oído, en la ley vigente sólo se señala que durante el procedimiento el juez tendrá debidamente en cuenta las opiniones del menor, en función de su edad y madurez. En el proyecto de ley, en cambio, se establece como un derecho y garantía que su opinión sea oída y debidamente considerada, según su edad y grado de madurez, en cualquier etapa del procedimiento, estableciéndose además la forma en que estos serán oídos, pudiendo manifestar su conformidad o disconformidad con la declaración de adoptabilidad, debiendo el juez asegurarse de que el NNA manifieste su voluntad de manera libre y voluntaria y preocupándose de establecer medidas tendientes a proteger su integridad física y psíquica y su privacidad.

Este derecho garantizado es una demostración de la importancia que se le está dando a los NNA, quienes dejan de ser objetos del procedimiento, pasando a ser sujetos cuya opinión sí es determinante al momento de la toma de decisión de juez, teniendo el juez el deber de oírlos y asegurarse de que puedan hacerlo libremente.

2. Derecho a conocer el origen de la filiación.

Respecto del derecho a conocer el origen de la filiación, se señala que cualquier persona mayor de 14 años puede solicitar que el Registro Civil le informe si su filiación es el resultado de una adopción e indicarle la individualización del proceso judicial de su adopción. Es responsabilidad del Registro Civil la conservación de la información relativa a la identidad de la familia de origen y los demás antecedentes vinculados a la adopción.

Este derecho garantiza la transparencia del procedimiento, otorgándole al NNA adoptado la posibilidad de conocer, en el momento que este lo decida, siempre que sea mayor de 14 años, los orígenes de su filiación, sin la necesidad de requerir del consentimiento de sus padres adoptivos y en su defecto de la autorización de un juez, pero acompañados y orientados por el Sename o un organismo colaborador.

Sobre este punto hay que tener claridad respecto de la distinción entre dos conceptos; por una parte, está el conocimiento de la filiación, y por otro, el proceso de vinculación. En cuanto a la edad establecida para conocer de la filiación, 14 años parece ser una edad pertinente para que una persona pueda comenzar a tomar decisiones que conlleven mayores implicancias para su propio futuro. Respecto de la iniciación del proceso de vinculación, sin embargo, nos preocupa que se permita a personas de 14 años iniciar el proceso, porque a esa edad el adolescente está en una etapa de maduración, de cambios físicos, psicológicos, y emocionales, por lo que cuenta con menos herramientas para afrontar situaciones decisivas en su vida. Se aconseja adoptar una actitud más proteccionista y permitir que el proceso de vinculación solo pueda efectuarse una vez que se tenga la mayoría de edad, contando siempre con la asesoría del organismo que intervino en su adopción.

3. Incorporación de nuevos registros que debe llevar el Servicio.

En la ley vigente, el Servicio debe llevar el registro de personas interesadas en adoptar y de personas que puedan ser adoptadas. Con el proyecto de ley, se busca agregar otros dos registros, el de organismos acreditados nacionales y de organismos autorizados extranjeros, y además el registro de adopciones otorgadas. Lo que se busca con la incorporación de estos nuevos registros es que exista certeza y transparencia en los procedimientos de adopción, y poder tener información fidedigna y seria para poder determinar si efectivamente está funcionando el sistema de adopción o no, y de no estar funcionando poder adoptar medidas a tiempo.

4. Entrega voluntaria con fines de adopción.

Consiste en que el padre, la madre, o ambos, tienen la posibilidad de

manifiestar voluntariamente su intención de dar a su hijo/a en adopción, mediante una declaración realizada ante el juez, incluso antes de que éste nazca. El procedimiento de adopción propiamente tal se iniciará una vez nacido el menor. Es un procedimiento más rápido que los contemplados para las otras causales, y consta de dos audiencias, una preliminar y otra de ratificación, además de establecer plazos para retracto entre ambas audiencias.

Esta innovación es muy positiva pero debe tenerse en consideración la debida protección a la mujer que está viviendo un embarazo de circunstancias difíciles y que, a pesar de esto, decide continuar con este embarazo. Se le debe asegurar la posibilidad de realizar la entrega voluntaria de manera reservada del padre, cuidando su integridad física y psíquica y su seguridad, siendo facultativo del juez la determinación de la reserva y adopción de medidas de protección a la madre y al menor. Además de reforzar programas del Servicio orientados al acompañamiento y asesoramiento de la mujer que vive este tipo de embarazos.

5. Regulación de la adopción por integración como una de las causales a partir de las cuales puede iniciarse el procedimiento de adoptabilidad.

Consiste en aquellos casos en que un NNA ha sido abandonado por uno de sus padres y su cuidado personal lo ejerce el otro, quien junto a su cónyuge quieren integrarlo como hijo. Esta adopción es considerada una innovación positiva por dos razones: de cierta manera se regulariza una situación de hecho, la cual es que el padre o madre y su cónyuge están ejerciendo el cuidado personal del NNA, por lo tanto se privilegia la relación de cuidado, cercanía, cariño y habitualidad ya existente entre el cónyuge con el menor susceptible de adopción, y, adicionalmente, exige que quienes tengan el cuidado personal del menor estén casados, ya que señala expresamente que el cuidado es ejercido por “otro junto a su cónyuge”.

IV. Principal falencia del proyecto de Ley de reforma integral al sistema de adopción en Chile

La ley vigente contenía entre sus disposiciones, específicamente en

los artículos 20 y 21, un orden de prelación respecto de los solicitantes a adopción de NNA susceptibles de adopción, el cual fue eliminado del proyecto de ley. El orden de prelación señalaba que respecto de los solicitantes de adopción debía preferirse primeramente a los cónyuges chilenos o extranjeros con residencia permanente en Chile que tengan dos o más años de matrimonio, que hayan sido evaluados como física, mental, psicológica y moralmente idóneos. Luego se preferirá a cónyuges chilenos o extranjeros residentes fuera del país, y por último a personas solteras, divorciadas o viudas que residan permanentemente en el país.

El objetivo de este orden de prelación era que los NNA susceptibles de adopción tengan como primeros candidatos de adoptantes a aquellos solicitantes que consistan en una familia de vínculo matrimonial, entendidos como un padre y una madre casados, que tuvieran estabilidad como pareja (por eso la exigencia de llevar al menos dos años de matrimonio). Es decir, se priorizaba que un menor llegara a una familia estable, en los que existe un definido rol de madre y padre, propio de la naturaleza humana, y de esta forma poder restituirles su derecho de tener una familia. En su defecto, se iba a preferir la adopción por parte de personas solteras, divorciadas o viudas que residan permanentemente en el país.

El proyecto de ley mantiene ciertos requisitos de los solicitantes establecidos en la ley vigente, como los rangos de edad y de diferencia de edad con el adoptado, además de la exigencia de una evaluación para determinar su idoneidad. Pero nada dice sobre el estado civil de los solicitante, e incluso en su artículo 1 durante la discusión en particular de la Comisión de Familia de la Cámara, se votó a favor una indicación que reconoce que al NNA se le debe amparar su derecho a vivir y desarrollarse en el seno de una familia cualquiera sea su composición, de manera que el proyecto habilita la posibilidad de adopción por parte de parejas homosexuales, lo que no tiene cabida en la legislación actual.

La única posibilidad de limitar esto sería mediante uno de los criterios de evaluación que se establecen en el artículo 39, referido a la existencia de un ambiente familiar preferentemente matrimonial, donde se pueda ejercer adecuadamente el rol del padre y madre.

V. Conclusión

La indicación sustitutiva a la ley de adopción presentada por el Presidente Sebastián Piñera tiene por objetivo abordar el tema de la adopción de una manera más técnica y pragmática, tratando de solucionar temas concretos que se viven actualmente en los Tribunales de Familia y dentro de los programas del Servicio, para de esta forma agilizar el procedimiento de adopción y garantizar el respeto y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes que llegan a los centros y residencias del Servicio, siempre buscando que estos se queden y sean cuidados por sus familias de origen, siendo la adopción una instancia subsidiaria y de *ultima ratio*.

Se destacan muchas innovaciones formuladas en el proyecto de ley, como los derechos y garantías de los NNA, los registros que ahora el Servicio estará obligado de llevar, la entrega voluntaria de un menor en adopción y la adopción por integración, entre otras más. Sin embargo, la gran ausencia de este proyecto de ley fue la definición de cuál es la familia a la cual queremos entregarles a estos NNA que han sufrido vulneraciones a sus derechos, para que estos, especialmente el derecho de tener una familia, le sean restituidos. Algunas corrientes políticas en el parlamento parecen alentar la institución de la adopción como fuente dispensadora de sentido para adultos, así como también el valor de los afectos como razón suficiente para constituir familia.

A nuestro juicio, sin embargo, los matrimonios debieran ser elegidos preferentemente, porque representan el mejor escenario familiar, en cuanto a su composición, estabilidad, fin, rol social, y naturaleza de la institución, al que un niño vulnerado en sus derechos puede llegar. Por otra parte, en virtud del derecho del NNA a ser oído, dado que puede manifestar su consentimiento durante el procedimiento de adopción (en caso de tener la edad para aquello), respecto de los solicitantes y de su susceptibilidad de adopción, también se le debería otorgar la facultad de manifestar su opinión respecto a si quiere ser o no adoptado por un matrimonio y dicha opinión ser vinculante para el juez al momento de decidir que solicitante/s es el más idóneo para la adopción respectiva.

Con lo dicho, estamos planteando que de entre los solicitantes se prefiera el compuesto por un matrimonio, y que, en caso de ser manifestada dicha preferencia por un menor, este sea escuchado y su opinión respetada, siempre teniendo como principio rector el interés superior del niño.

“Desafíos de la ciberseguridad”

• 29 de agosto de 2018 •

La ciberseguridad se ha convertido en un tema fundamental que demanda desafíos a todos los países. Los ataques que han sufrido algunos bancos recientemente en Chile obligaron al gobierno a revisar nuestra legislación al respecto. La siguiente edición de “Ideas & Propuestas” tiene como objetivo una revisión sobre los casos acontecidos al país en materia de ciberseguridad, junto con una proyección a cuál debe ser el rol del Estado en la materia.

I. Introducción

Mientras más progresan las comunicaciones y el desarrollo informático-digital, mayores son los desafíos para la protección de la vida privada. Resulta necesario entonces profundizar el procesos de comprensión de los retos que significan avanzar en formas modernas de regulación que impliquen interpretar una sociedad cada vez más digitalizada, las cuales proyectan nuevas formas de comunicación social.

Nuestro país ha demostrado poseer una institucionalidad sólida en múltiples dimensiones, sin embargo, al parecer los últimos eventos vinculados a la ciberseguridad que han afectado directamente al Banco de Chile han sido una señal de alerta para el mundo político, académico y comercial. Desde el robo de US\$ 10 millones desde Hong Kong, la filtración de 14 mil tarjetas de crédito tras otro ataque cibernético, el robo de más de 400 millones de pesos por un profesional especialista en operaciones y, ahora último, la reciente filtración de 916 tarjetas de crédito, han generado más que una alerta.

Algo está pasando en nuestro país en materia de ciberseguridad y si bien la banca ha sido la más afectada a nivel público, las implicancias del desarrollo de políticas públicas en torno a este tema no pueden acotarse al mundo bancario.

La ciberseguridad abarca diversas dimensiones de elementos desarrollados a través de soportes informáticos, por lo tanto está directamente relacionada a otros sectores del desarrollo productivo de nuestro país, como la industria aeronáutica y portuaria, entre otras. Es por ello que a raíz de toda la discusión pública que se ha suscitado, el Gobierno y la oposición han dado señales de avanzar en una nueva regulación que pueda estar acorde a los desafíos actuales.

II. Caso Banco de Chile: Una crisis de la información

Tal vez el caso más emblemático en la materia es el ciberataque perpetrado por hackers internacionales al Banco de Chile. El pasado 24 de mayo del

año 2018, la compañía fue atacada por un virus que ingresó a sus sistemas y generó el robo de US\$10 millones mediante 4 transacciones del sistema Swift¹ que lograron concretar el hackeo. Cada transacción llegó a una cuenta distinta de Hong Kong. Durante los días posteriores el ilícito fue vinculado a Lazarous Group, entidad proveniente de Norcorea, quienes habrían traspasado el monto al gigante chino.

El día 31 de mayo el Banco de Chile reportó la situación a la policía de Hong Kong y el 18 de julio un equipo de investigación de Hong Kong arrestó a un hombre chino de 28 años por el delito de “tratar con propiedad que se sabe o se cree que representa el producto de un delito procesable”, lo que en palabras de Pulso constituye “lavado de dinero”².

Anteriormente, el 25 de junio, la entidad controlada por el Grupo Luksic y Citibank presentó una demanda ante la corte de primera instancia del Tribunal Superior de Hong Kong, conocida como High Court. El objetivo era exigir la devolución de US\$5.488.590 que llegaron a una cuenta perteneciente a Ketuo Trade Limited. Esta firma está inscrita en el registro de compañías de Hong Kong en marzo de 2017 bajo la etiqueta de “empresa privada limitada por acciones”, con oficina en el Ho King Commercial Centre, un centro comercial de Hong Kong.

Posteriormente, el 12 de julio, la firma presentó otra acción ante el mismo tribunal, pero esta vez contra Boruida Trading Co Limited, Tech Giant Limited, y Minerva Holding Limited, las que serían titulares de las cuentas en las que se depositaron parte del dinero sustraído al banco chileno. Cabe consignar que para todas estas acciones, el Banco de Chile fue asesorado por el estudio de abogados Linklaters, con sede en Londres, quienes también poseen oficinas en al menos 20 países, incluido Hong Kong.

1. El término SWIFT deriva del inglés y traducido al español significa Sociedad para las comunicaciones Interbancarias y Financieras mundiales. Se trata de una entidad que tiene a su cargo una amplia red mundial de comunicaciones de tipo financiera entre distintas entidades bancarias o financieras.

2. Ver más en <https://bit.ly/2MkpZmQ>

Paralelo a estas acciones judiciales dirigidas por el Banco de Chile, el tema se tomó la agenda pública. El 6 de junio se realizó una sesión especial en la Comisión de Economía del Senado sobre la falla en el sistema del Banco de Chile, en la ocasión asiste el superintendente de Bancos Mario Farren. Sumado a esto el tema comenzó a escalar a nivel de reuniones entre autoridades de gobierno y reguladores.

Finalmente, el 18 de julio la policía de Hong Kong arresta a un ciudadano de nacionalidad china.

El Gobierno chileno manifestó una inmediata preocupación de los estándares del país en la materia, el cual, especialmente en temas financieros, reveló una exposición. El mismo Presidente Sebastián Piñera hizo un llamado a evitar más hechos como este³. De este modo, y tras gestiones con distintas entidades (Banco Central, Comisión de Mercado financiero, Superintendencia de Bancos y Superintendencia de Pensiones) es que se generó el compromiso de trabajar por más seguridad en el sistema financiero local, identificando brechas entre estándares internacionales y nacionales, además de una revisión de la regulación en la materia que permita generar cambios necesarios para adecuar nuestra realidad al estándar internacional exigido en la materia. El mismo Superintendente de Bancos, Mario Farren, estableció que tras este ciberataque el foco de su gestión será la ciberseguridad en la industria.

Luego del ataque al Banco de Chile se diseñó un plan de acción concreto. Entre los principales ejes de acción para modernizar y perfeccionar protocolos y marco regulatorio es que se acordó contratar a un organismo internacional que preste asesoría “para identificar las brechas en relación con los estándares y recomendaciones internacionales para prevenir y enfrentar los ciberataques que pueden sufrir las entidades del mercado financiero, con especial énfasis en los bancos”, según indicó Hacienda mediante un comunicado de prensa⁴.

3. Ver más en <https://bit.ly/2NsoMn6>

4. Pulso, 13 de junio de 2018. Ciberataques: Gobierno buscará asesoría internacional y apunta a coordinar a reguladores.

El Comité Interministerial acordó que agosto sería el plazo final para presentar propuestas de ciberseguridad con miras a una posterior legislación. En este sentido, la administración de la entonces Presidenta Michelle Bachelet, estableció 41 medidas con lineamientos políticos del Estado en la materia. El documento llevó por nombre “Política Nacional de Ciberseguridad” y contaba con una mirada que apuntó al año 2022. No obstante, de estas medidas, sólo 8 fueron cumplidas por la administración de Michelle Bachelet⁵.

El Gobierno del Presidente Piñera, por su parte, prepara un proyecto que será enviado al Congreso para adecuar la normativa, la cual data del año 1993. El proyecto establece ocho conductas criminales y la captación y divulgación de imágenes obtenidas sin autorización. En este sentido los desafíos en la materia se encuentran a nivel de seguridad, reconociendo que nuestro sistema bancario es sólido, pero entendiendo a su vez que una política nacional de ciberseguridad se vincula a los más variados sectores de la economía.

III. Los desafíos de la ciberseguridad

Tras los episodios relativos a la vulneración cibernética de datos confidenciales, es que el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera decidió nombrar a Jorge Atton como asesor presidencial en ciberseguridad. Entre los desafíos de Atton está el avance y colaboración en la confección de una ley marco que regule la ciberseguridad, además de la creación de una unidad especializada en la materia, conocida como CERT (Equipo de Respuestas ante Emergencias Informáticas por sus siglas en inglés).

Nuestro país se encuentra trabajando junto a mesas de trabajo con asesores internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), empresas privadas, el mundo parlamentario, ONG y universidades. Se espera que el CERT chileno pueda ser una respuesta ante la falta de respuestas ante incidentes cibernéticos.

5. Ibíd.

Jorge Atton y el subsecretario del Interior, Rodrigo Ubilla, iniciaron trabajos para una nueva normativa legal en materia de ciberseguridad. Para ello se reunieron con el secretario general del Instituto Nacional de Ciberseguridad de España (Incibe), Francisco Pérez Bescon la intención, según informó prensa⁶, de firmar un convenio con esta entidad, que es un referente de la ciberseguridad en toda Europa.

El objetivo de esta acción radica en enviar al congreso iniciativas legislativas prioritarias, además de generar acciones vinculantes con el sector privado y la ciudadanía. La experiencia de la Unión Europea y España son claves.

Tal vez el aspecto más relevante en materia de ciberseguridad es entender que esta es un elemento central en la gestión de riesgos operacionales. Es más, es parte elemental de nuestro sistema financiero, pero abarca mucho más que la banca y el mundo bursátil; se encarga de diseñar normas para distintos sistemas de información. En esa dirección, René Leiva, en un artículo de opinión titulado “La banca es parte de la ciberinfraestructura crítica nacional” remarcó “la alta importancia que ha alcanzado el segmento del ciberespacio que ocupa la Banca como parte vital de su operación, debiendo entenderlo como una parte de la ciber infraestructura crítica nacional, cuyo daño o afección puede tener graves efectos en los intereses esenciales y la seguridad de cualquier país”.

Leiva hace un llamado a generar “normativas obligatorias y no orientadores para toda la infraestructura crítica nacional, en especial a las entidades bancarias, algunas de las cuales han develado que prefieren correr el riesgo de ser vulnerables a las amenazas antes de invertir en la protección de sus activos de información”.

Actualmente existen 3 proyectos fundamentales que apuntan a hacer frente a este fenómeno y que serán presentados durante el segundo semestre de este año: Modificación a la Ley de Delitos Informáticos, Ley Marco de Ciberseguridad y Ley de Infraestructura Crítica de la Información.

6. Ver más en <https://bit.ly/2wvvcgie>

El pasado 13 de agosto, en sesión especial, la Sala de la Cámara de Diputados analizó las vulnerabilidades de la infraestructura estratégica del Estado ante ciberataques, además de la realidad nacional en materia de legislación informática. En la oportunidad se aprobaron distintas resoluciones, entre ellas, una que solicita al Presidente de la República trabajar concretamente una política pública de carácter nacional en materia de ciberseguridad, con el objeto de dotar a las Fuerzas Armadas de un margen de acción, tanto en la defensa, como disuasión y reacción ante eventuales amenazas contra la seguridad nacional. Por otro lado también se aprobó otra que busca promover protocolos, políticas, programas y leyes, tendientes a incrementar la seguridad virtual de los soportes electrónicos de Bancos e Instituciones Financieras.

Dicha sesión también aprobó solicitar a los ministros del Interior y de Seguridad Pública y de Defensa que adopten todas las medidas para elevar al máximo las exigencias en materia de protección cibernética en todos los asuntos de seguridad nacional.

Estos acontecimientos van en línea con una renovación del Rol del Estado en la materia generando proyectos relevantes que buscan modificar leyes que rigen desde fines de los 90 -como la modificación a la Ley 19.223- con el objetivo de facilitar la persecución de nuevas figuras penales, las cuales -dados los avances tecnológicos- llegaron para quedarse.

Por otro lado, se espera que la Ley Marco de Ciberseguridad permita crear un equipo multidisciplinario con facultades para exigir a las empresas privadas mayor compromiso incidentes informáticos. A su vez, la Ley de Infraestructura Crítica de la Información busca que nuestro país pueda otorgar penas más altas a los hackers que ataquen activos esenciales para el funcionamiento de la sociedad y la economía, elemento más conocido como “infraestructura crítica para nuestro país”.

IV. Conclusiones

Los recientes acontecimientos en materia de ciberseguridad revelaron una débil institucionalidad y una regulación local desactualizada. El impacto

generado, no solo por el robo de millones de dólares, sino además por la filtración de la información privada relacionada a miles de tarjetas de crédito, reveló algo impensado hace años atrás: nuestro país necesita actualizar sus políticas de ciberseguridad. Estos eventos vulneraron no sólo los derechos de consumidores y usuarios, sino que dejó al desnudo las falencias en cuanto al Rol del Estado en la materia.

Vivimos tiempos donde la seguridad se convierte en un aspecto fundamental sobre el cual los gobiernos no pueden quedarse atrás. Es necesario que el Estado tenga la capacidad técnica y legal de enfrentar amenazas que puedan poner en jaque áreas sensibles de nuestra estructura, no solo económica o financiera, sino también en otras materias vinculadas a seguridad y redes. Nuestra legislación vigente data de fines del siglo XX, y según la evidencia lo demuestra, no se encontraría a la par con los desafíos contemporáneos.

Sin embargo, creemos que esto tampoco puede ser excusa para generar lógicas burocráticas que entrapen un sistema que a pesar de los recientes acontecimientos, ha demostrado estar en la primera línea de las tendencias mundiales.

En este sentido valoramos la necesidad de avanzar en los 3 proyectos que se comenzarán a discutir a partir de esta coyuntura: la Modificación a la Ley de Delitos Informáticos, la Ley Marco de Ciberseguridad, y la Ley de Infraestructura Crítica de la Información. Estas iniciativas apuntan en la dirección correcta, entregando al Gobierno los insumos necesarios para robustecer no solo nuestro sistema financiero, sino que también otras áreas sensibles de nuestro país, como son la economía y las telecomunicaciones.

Esto va más allá que un problema bancario, hablamos de leyes entienden este tema como una estrategia nacional, que incluyan, por ejemplo, cooperación público-privada y que a la vez nos permita respetar la privacidad y la libre circulación de la información, manteniendo un estándar de país OCDE.

Es necesario que nuestro país posea un marco legal capaz de hacer frente a los nuevos delitos que se están cometiendo en el mundo virtual. Los proyectos que el Gobierno va a presentar apuntan en esa línea, incorporando, no sólo nuevos delitos informáticos, sino que además aumentando la rigurosidad con el tratamiento de estos.

“Nuevas bases de licitación del Transantiago”

• 17 de octubre de 2018 •

El gobierno del Presidente Sebastián Piñera, luego de retirar en marzo las bases de la licitación del sistema de transporte público, conocido como Transantiago, ingresó el mes pasado otras nuevas. El objetivo, como describimos en este número, es crear un sistema moderno, cuyo foco esté puesto en la seguridad y confort de los pasajeros, la realidad dinámica de la ciudad, la reducción de emisiones contaminantes, a la vez que dé cuenta de la diversificación del transporte público.

I. Introducción

El pasado 11 de septiembre, el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones dio a conocer las nuevas bases de licitación para el sistema de transporte de la ciudad de Santiago, Transantiago. El anuncio se enmarca en el rediseño del proceso, luego de que, dada la caducidad de los contratos de algunos operadores, el gobierno anterior dejó ingresadas para aprobación de la Contraloría General de la República. Es así que, en marzo del presente año, y como la primera gran medida de la cartera de la Ministra Gloria Hutt, el gobierno decidió retirar dichas bases para así repensar lo que a futuro sería el sistema de transporte capitalino, buscando pasar de un enfoque puesto en los operadores, a uno puesto en las personas transportadas.

Ya en marzo, al retirar las bases de licitación anteriores, se daban luces de los principales aspectos que el nuevo Gobierno del Presidente Sebastián Piñera buscaba mejorar en el sistema de transporte capitalino. En este sentido, las nuevas bases de licitación presentadas en septiembre pasado, vienen a materializar la aspiración de un sistema de transporte capitalino más integrado y cuyo foco esté en las personas transportadas y no en garantizar la ganancia de los operadores.

II. Las nuevas bases de licitación

Las nuevas bases de licitación del Transantiago, se pueden conceptualizar en varios aspectos. Por un lado, está la reducción de **RIESGOS**, para lo cual se redujeron las zonas de operación, para así diversificar la oferta dentro de la región Metropolitana, permitiendo que en caso de que algún operador no cumpla con los niveles requeridos, este pueda ser reemplazado de manera rápida. Esta medida permite aumentar los niveles de competitividad entre las empresas, apuntando a mejorar la calidad de servicio a los usuarios.

Por otro lado está la idea de **INCENTIVAR**, ya que se reducen los años del contrato de 10 a 5, con la posibilidad de renovar por 5 años más, siempre y cuando se cumpla con una calidad adecuada del servicio. Esto estimulará a los oferentes a tener que estar constantemente pendientes de la calidad del sistema que entrega, ya que de no ser óptimo, quedarán sin opción de renovación.

Junto a lo anterior, estas nuevas bases de licitación, vienen a redefinir los **ROLES** dentro de la operación, ya que se separan los proveedores de los buses, con los operadores de las vías. Esta medida permite al Estado mejorar constantemente los estándares de los buses que funcionaran, no teniendo que esperar a los cambios de contrato de los operadores que administran las vías. En paralelo, se busca mejorar los precios de adquisición de los buses, impactando en los precios finales de la operación, fruto de las economías de escala.

Otro aspecto clave, y que fue una de las principales críticas de los distintos actores a las bases presentadas por el gobierno anterior, fueron las **BARRERAS DE ENTRADA** a las operaciones que generaba la necesidad de ser propietarios de los terminales de buses. Para esto, las nuevas bases de licitación establecen que el sistema adoptara las medidas necesarias para que los operadores puedan acceder a los terminales de buses necesarios para sus operaciones, mediante contratos que regulen el uso de los inmuebles.

Junto con estos cuatro puntos estructurales de la operación del sistema de transporte, estas nuevas bases de licitación incorporan una visión en términos de **GÉNERO**, fijando una cuota a cumplir dentro, premiando a aquellos que busquen proponer más que lo establecido.

Otro elemento fundamental considerado por este gobierno es que la evasión en el Transantiago ha sido uno de los grandes temas en todos sus años de implementación, dado el gran gasto fiscal que ha significado los subsidios a la tarifa. En este sentido, las nuevas bases buscan cambiar el foco traspasando parte de la **RESPONSABILIDAD** a los operadores de las vías, ya que estos tendrán que proveer zonas pagas, que es el sistema que más ha demostrado eficiencia en la materia, como también tecnología para medir los niveles de evasión. Lo anterior se suma a los cambios en los esquemas de pago, pasando de una lógica centrada principalmente en los kilómetros recorridos, a una que combina, kilómetros recorridos (45%) con energía que se ocupa en la operación (25%) con pasajeros transportado (30%), diversificando así los focos de la operación. Se pretende así equiparar lo referido al recorrido propiamente tal de los buses, con un buen

incentivo al pago de las personas, complementado con promover energías más limpias en la operación.

Estos cambios estructurales de las bases de licitación, van acompañados en mejoras de aspectos que permiten cambiar la percepción del sistemas, los cuales se centran principalmente en la mejora sustancial de los nuevos buses que se les pedirá a los operadores. Las mejoras que se plantean van desde aspectos de confort térmico, como es el uso de aire acondicionado, pasando por aspectos de seguridad con cabinas aisladas para los choferes y cámaras de seguridad al interior de los buses. Adicionalmente, se busca mejorar los sistemas de información, mejorar la accesibilidad universal y reducir las emisiones de gases contaminantes fomentando el uso de buses eléctricos.

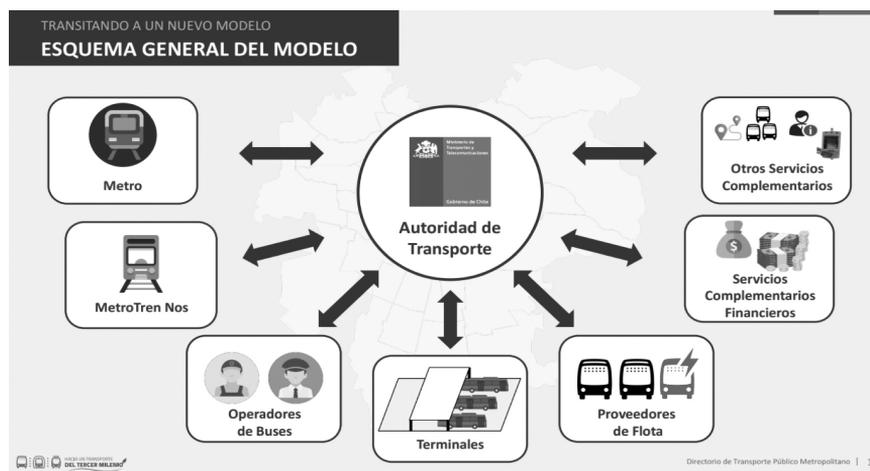
III. Nuevos buses eléctricos Transantiago

Desde el punto de vista de la operación, el nuevo sistema busca, por un lado, reducir los costos actuales que este tiene, para aquello diversifica los actores. Así también, busca brindar mayores niveles de estabilidad en los tiempos de espera de los usuarios, junto con mejor información respecto a los recorridos, para lo cual genera nuevas herramientas para el control de flota, como también la mejora sustancial de ésta (como ya hemos descrito).

Otro punto estructural de la operación que busca modificar estas nuevas bases de licitación es la reducción de los trasbordos y aumentar las zonas de coberturas actuales.

El nuevo esquema que busca empezar a generar estas nuevas bases de licitación del Transantiago se basa principalmente en reconocer la diversificación de los sistemas de transporte que operan en la ciudad, como son los las líneas actuales y futuras del metro, el metrotren NOS, como también dejar espacio al desarrollo futuro de otros sistemas. En ese sentido, el fijar los contratos a cinco años, posibilita el reconocimiento de nuevos sistemas que se vayan generando en Santiago, y saca la mochila de estar estáticos durante una década con los mismos trazados, limitando la integralidad del sistema.

La diversificación del nuevo esquema, no solo se expresa en los sistemas de transporte, sino que también en los actores que pueden participar. Claro pues, junto con quitar barreras que rayaban en lo monopólico, como era la propiedad de los terminales de buses, se diferencia la propiedad de los buses, con la operación propiamente tal de las vías, generando así un orden e incentivos claros para cada uno de los actores, focalizando los esfuerzos de cada uno de estos en aspectos específicos. Esto además facilita al Estado fiscalizar y monitorear las operaciones de manera más eficiente y con mayores niveles de maniobra, lo que se suma a la mayor cantidad de operadores, ampliando la posibilidad de reemplazo en caso de incumplimientos de estos.



Fuente: mtt.gob.cl

IV. Hacia un nuevo paradigma de transporte

La decisión del Gobierno del Presidente Sebastián Piñera de retirar las bases de licitación generadas por el gobierno anterior, a todas luces, más que responder a criterios meramente políticos, fue una decisión estratégica de generar un cambio en la forma de entender el sistema de transporte que queremos para Santiago. En ese sentido, las dos bases de licitación presentan una estructura y enfoques claramente distintos. Por un lado

teníamos unas bases de licitación que miraban a la ciudad por el retrovisor, llevando a los pasajeros a un sistema que operaba bajo las misma lógica con la que se pensó originalmente el Transantiago. Es decir, poniendo los incentivos en las ganancias de los empresarios del transporte y no en el mejoramiento de la calidad del traslado de los pasajeros, teniendo como referente una ciudad estática, que se amarraría durante una década a los mismos operadores. Además, producto de las barreras que imponía la licitación, existía una alta probabilidad de que siguieran los mismos que ya llevan más de una década recorriendo Santiago.

Por otro lado, la Ministra Gloria Hutt ha propuesto la generación de un sistema más abierto, con más actores, con una licitación donde las barreras de entradas sean las menores, para así fomentar la competencia entre oferentes y lograr menores costos para los ciudadanos y el Estado en general. Las nuevas bases de licitación dan cuenta del estado actual de nuestra ciudad, así como también del dinamismo que está experimentando Santiago. Por eso, amarrarse durante 10 años a un mismo operador y bajo zona tan amplias, era un error que en los tiempos actuales la ciudad no se podía permitir.

Estas nuevas bases de licitación, junto con diversificar la capacidad de oferentes en la licitación, permiten dar cuenta del transporte que el nuevo gobierno quiere para Santiago, a saber, un transporte más limpio, potenciando energías renovables, con menos riesgos en las operaciones, por eso se reducen las zonas de concesión y se amplían los oferentes. En rigor, se busca un transporte más sistémico, que reconozca la versatilidad de la ciudad, como también que sea capaz en un futuro de adaptarse de manera clara a nuevas líneas de metro, a nuevos sistemas de transporte y a nuevas zonas de expansión urbana.

V. Comentarios finales

Uno de los grandes temas de las ciudades modernas hoy en día es la movilidad, entendiendo que existen múltiples sistemas y que su desarrollo afecta directamente la calidad de vida de sus habitantes. Es así que múltiples naciones se han dado a la tarea de mejorar sus sistemas de

transporte, para así mejorar la vida de sus ciudadanos. En este sentido, el cambio en las bases de licitación del Transantiago, debe ser visto tanto como una oportunidad como una necesidad que la ciudad de Santiago no podía dejar pasar.

Pensar la ciudad a futuro a través de un sistemas más integrado -con mayores niveles de flexibilidad a la hora de gestionar los operadores, con una mejor calidad de los buses, con mejores zonas pagas, con menores tiempos de espera y desplazamiento, integrado con el Metro, MetroTren u otros- irá en directo beneficio de los habitantes de la ciudad.

Revertir los más de 10 años de mala gestión del Transantiago, será una tarea compleja y que tomara más que una sola licitación o un cambio en la calidad de los buses, tomara necesariamente un cambio conceptual en la materia. Las nuevas bases de licitación, dan cuenta de una voluntad de dar ese giro necesario en la materia hacia una mirada más integral y por sobre todo, puesta en los usuarios del sistema de transporte, los cuales cada día van requiriendo no solo un sistema más eficiente, sino que sobre todo, un sistema más acorde a su realidad de movilidad.

“Nuevas vulnerabilidades en Chile: Abandono y soledad a la luz de Compromiso País”

• 14 de noviembre de 2018 •

A mediados de octubre de este año, el Presidente Sebastián Piñera lanzó el programa “Compromiso País”, un proyecto desde el cual se planea combatir la pobreza con medidas concretas y focalizadas. Personas que habitan en viviendas sin servicios básicos, niños y adolescentes residentes del Sename y personas en situación de calle, entre otros, son algunos de los grupos identificados como vulnerables por el Gobierno. ¿Qué trasciende a ellos? Es la soledad y el abandono por parte de la sociedad y el Estado, el que identificamos como el problema de fondo para buscar una verdadera colaboración con los más vulnerables.

I. Introducción

En mayo de este año, la tranquilidad del barrio Providencia se vio quebrantada por un hecho trágico. En el baño del café Starbucks de calle Ricardo Lyon, una adolescente se había quitado la vida. Era Katherine Winter, alumna del Colegio Nido de Águilas de Santiago, que pronto se sabría llegó a tomar esa decisión por el constante acoso y burlas de sus compañeros en las salas de clases del establecimiento del sector oriente y por redes sociales, a través de páginas anónimas de Confesiones que hablaban sobre la vida sexual y apariencia de mujeres y hombres de la institución¹. Unos meses después, conocimos la historia de Elsa Ayala (89) y Jorge Olivares (84), dos adultos mayores de la comuna de Conchalí que tomaron la decisión de quitarse la vida después de 50 años de matrimonio: ella sería ingresada a un hogar de ancianos y él se quedaría solo para vender los bienes que habían acumulado durante su vida en pareja².

¿Qué hace que en dos situaciones tan disímiles en términos sociales, económicos y culturales se tome la misma decisión? Es el abandono y la soledad el factor común que une estas dos historias: la de Katherine, y la de Elsa y Jorge. Historias de riqueza material y emocional, pero por sobre todo de vulnerabilidad. La misma vulnerabilidad que sufre una mujer embarazada viendo crecer a su hijo en etapa de soltería, un niño o adolescente que desde pequeño creció corriendo y jugando por los pasillos del Sename, un adulto joven agobiado por problemas financieros, una familia viviendo precarizada en un barrio marginal de Santiago o aislada a kilómetros de una capital regional, o un adulto mayor en etapa de viudez, abandonado ya por quien lo acompañó toda la vida como pareja y a la vez por su familia, cada vez menos preocupada por él. Situaciones transversales, que no distinguen comuna o posición socioeconómica. La soledad como un problema global.

De una forma u otra, la soledad para enfrentar diversas situaciones dificultosas, para pedir ayuda en el momento necesario, o para contar

1. Alonso, Nicolás. 7 de noviembre de 2018. "El tormento de Katherine Winter: Amigos y compañeros relatan sus últimos meses". Lugar de publicación: <https://bit.ly/2DrpKS1>

2. The Clinic, 28 de julio de 2018. "La historia tras la muerte de los abuelos en Conchalí". Lugar de publicación: <https://bit.ly/2PSwqi7>

con una red de apoyo que colaborara con el afectado, se transforma en el detonante de fondo de un problema que aunque silencioso, se replica en los datos entregados por los organismos oficiales.

El estudio “Depresión y otros trastornos mentales comunes: Estimaciones sanitarias mundiales”³, publicado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), arrojó que en 2017 un 5,0% de la población chilena posee trastornos depresivos, un total de 844.253 personas. Esto es similar a países de parecida condición geográfica y cultural como Uruguay (5,0%), Paraguay (5,2%) y Argentina (4,7%), sin embargo por encima del promedio de las Américas, incluyendo Estados Unidos y los países del Caribe.

En ese sentido, según registros de 2016 de la Superintendencia de Salud⁴, publicados en enero de este año, 1.132.398 trabajadores han solicitado licencia médica a través de Fonasa e Isapre con diagnóstico de trastornos mentales. De estas solicitudes, 815.924 casos, un 72,05% corresponden a mujeres y 316.474 corresponden a hombres, un 27,95%. Más preocupante aún, las mayores tasas se registran en jóvenes entre 25 y 34 años, quienes suman en total 409.608 casos de licencias solicitadas por trastornos mentales, lo que en puntos porcentuales se traduce a un 36,17% de los registros que poseen los organismos de salud. Desde ahí cabe preguntarse cómo en Chile se han abordado las políticas públicas en este sentido, y cuál ha sido la tasa real de inversión en salud mental en nuestro país, lo que nos lleva a ver que sólo el 2,4% del presupuesto en salud pública está destinado a la salud mental⁵.

Este número es alarmante cuando vemos cifras de la OCDE que ubican a Chile como el segundo país en el que más ha aumentado su tasa de suicidios en los últimos quince años, después de Corea⁶. Esto significa

3. “Depresión y otros trastornos mentales comunes. Estimaciones sanitarias mundiales”. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud; 2017. Licencia: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

4. Estadísticas Consolidadas de Licencias Médicas Curativas de Origen Común y SIL 2016 - FONASA e ISAPRES. Biblioteca de la Superintendencia de Salud, Ministerio de Salud. Recuperado en mayo de 2018 en <https://bit.ly/2OIC8hy>

5. Minsal (2017), “Plan Nacional de Salud Mental”, p.05.

6. Echávarri et al (2015), “Aumento sostenido del Suicidio” Centro de Políticas Públicas PUC N°79, p.04

que en Chile mueren entre 5 a 6 personas por día a causa del suicidio, representando 2% del total de las muertes (Minsal, 2011). Sin embargo, quitarse la vida es el acto más evidente de que un individuo se vio inmerso en soledad, carente de apoyo y sin herramientas para poder sobreponerse a los males de la vida. Y es que la soledad es un tema menester a considerar, pues es ahí cuando la persona se siente sola que es el momento para poder intervenir, para que los individuos no caigan en ansiedad, depresión, o incluso en el suicidio.

II. La soledad como fenómeno social

Más allá de la preocupación inicial sobre la soledad como un factor detonante en la angustia, trastornos depresivos o el suicidio, vemos cómo a pesar de ser un espacio trágico también se convierte en uno cada vez más atractivo para los jóvenes chilenos, que toman la soledad como una decisión a la hora de gastar su tiempo libre o como un primer paso válido a la hora de pasar a la adultez. Desde ahí se observan varios factores que inciden en esto, siendo el principal el imaginario colectivo que abraza a esta generación, materializada en frases que se repiten en redes sociales como “Carpe Diem” (tópico literario que hace referencia a aprovechar el momento) o la abreviación “YOLO” (que significa “*You only live once*”, en español “Solo se vive una vez”).

Es la cultura de la instantaneidad, la rapidez en obtener las cosas y la sensación de agobio constante que vive la generación *millennial* la que la lleva a abandonar espacios como la familia, la estabilidad o la paciencia. De ahí vemos a jóvenes obnubilados por los momentos más que por los espacios materiales: piensan antes en un viaje de un mes por el Sudeste asiático que en la casa propia. O favorecen las parejas aleatorias en una noche de locura antes que buscar la estabilidad del matrimonio, alejándose de los afectos y las instituciones fundamentales que componen la sociedad. Por eso, no extraña que hoy una decisión sea vivir solo, tener su espacio íntimo y privado, sin mayores responsabilidades o sin tener a alguien que constantemente limite la acción de la persona.

Y esto lo observamos no solo desde la retórica o las experiencias personales, sino que se plasma también en el estudio realizado en el libro “La juventud

extraviada”, editado por la socióloga de la Pontificia Universidad Católica de Chile, María Jesús Wulf. Ahí podemos observar cómo los jóvenes chilenos se interesan principalmente por actividades que pueden desarrollar en soledad, sin un contacto mayor con sus pares o con familiares directos. Del tiempo libre que tienen a disposición, un 47% de los jóvenes estudiados declaran que prefieren “estar o hacer cosas solo”, mientras que el 53% se inclina por llevar a cabo “actividades con amigos, familiares, pareja u otras personas”⁷. Si bien este porcentaje es mayor al anterior, no deja de llamar la atención la poca distancia entre ambas cifras.

De la misma forma, cuando se especifica cuáles son las actividades que estos desarrollan en solitario, un 85% dedica su tiempo libre a descansar o dormir, un 79% a escuchar música, un 78% a conectarse a las redes sociales (Facebook, Twitter, etc), y un 77% a ver películas a través de servicio de *streaming* como Netflix en sus respectivas casas.

Pero, al parecer, los chilenos no solo prefieren pasar tiempo en solitario para realizar actividades, sino que también optarían vivir en hogares unipersonales, sin compañía. Esto lo podemos ver reflejado en los datos entregados por los tres últimos censos realizados en Chile. En nuestro país, en 1992, existía un total de 3.293.779 hogares. Si bien los predominantes son los hogares nucleares (57,9%), en los que vive padre, madre e hijos, ya en la década de los 90’ se observaba que 273.320 personas, correspondientes al 8,3% de los hogares en Chile, preferían vivir solos. Esta cifra creció en 2002, y la cantidad de compatriotas que vivían de forma solitaria creció a 480.647 hogares, representando a un 11,6% del total de residencias⁸. Ya en 2017, el último Censo realizado en nuestro país, 1.004.161 chilenos declaró vivir solo, representando así al 17,8% del total⁹. Un crecimiento sostenido y que da luces de las nuevas tendencias que vive el ciudadano chileno.

III. Breve reseña histórica de políticas públicas en salud mental

Si queremos analizar la soledad como un fenómeno desencadenante de procesos de angustia, abandono o desequilibrio mental, es necesario

8. Síntesis de Resultados, Censo 2012. Dinámica de los tipos de hogares.

9. Resultados Censo 2017. Tipología de Hogares. Recuperado en el sitio: <https://bit.ly/2GSaURG>

reparar en qué posición está Chile en términos de políticas públicas dirigidas a la sanación de la salud mental. El primer intento en hacer algo a nivel nacional fue en el año 1993 cuando se creó “Políticas y Plan Nacional de Salud Mental”. Para el año 1999 el Ministerio de Salud elaboró una norma para que exista una red coordinada entre los servicios de salud mental. En el año 2000 se creó el Plan Nacional de Salud Mental, el cual ha ido avanzando progresivamente, y en el que encontramos como eje de su desarrollo la coordinación entre los Centros de Salud Familia (CESFAM), los Centros Comunitarios de Salud Familiar (CECOSF), y las Postas de Salud Rural y Hospitales. Entre el año 2004 y el 2012 aumentó en un 76% la atención en salud mental en el nivel primario. Como muestra de aquello, cabe mencionar que para el 2012 había 1.555 establecimientos que impartían el programa de Salud Mental, y para el 2015 esta cantidad ascendió a 2.027 centros de salud.

Ya en 2013 se creó el Programa Nacional de Prevención del Suicidio, el cual cuenta con cuatro estrategias: trabajo intersectorial; detección de casos de riesgo; cobertura y calidad de atención; y vigilancia epidemiológica. Sin embargo, el diagnóstico de aquel entonces daba pistas del retraso que tenía el país en materia de la prevención de la salud mental: “Chile ratificó la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) el año 2008, lo cual instala nuevos desafíos en las políticas y normativas relativas al respeto de derechos de las personas con discapacidad mental. Del mismo modo, Chile adhiere a los Planes de Acción en Salud Mental de la OMS/OPS, los cuales relevan la importancia de la armonización de la Legislación, Políticas y Planes de Salud Mental a los estándares de Derechos Humanos. Pese a ello, es uno de los pocos países de América que no han actualizado sus políticas y planes de salud mental en los últimos años, y también es parte del 40% de países del mundo que no tiene Ley de Salud Mental”¹⁰. En la normativa legal encontramos que los cuidados de los pacientes con algún trastorno mental se encuentra estipulado en la Constitución, en los Códigos Sanitarios, Penal, Civil, y en Decretos. Además está regulado en la Ley 20.584 titulada “Regula los derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención en salud” del año 2012;

10. <https://bit.ly/2Dm3GHN>

en el Decreto 570 (Código de Hospitalización para instituciones y pacientes con Trastornos Mentales, enero 2001).

Asimismo Chile tiene compromisos internacionales suscritos y ratificados como la Convención de los Derechos de Personas con Discapacidad y la Convención de los Derechos del Niño” .

IV. Comentarios finales: ¿es suficiente Compromiso País?

Para dar contexto, a mediados de octubre de este 2018, el Presidente de la República, Sebastián Piñera, anunció el Programa Compromiso País, el que busca reunir al mundo público, privado, académico y de la sociedad civil para dar solución de forma integral a las nuevas vulnerabilidades que experimentan los ciudadanos chilenos. “Estamos muy conscientes que desarrollo es mucho más que crecimiento. Por eso siempre enfatizamos que el verdadero desarrollo debe ser integral, inclusivo, sustentable y sostenible: integral, no solamente desarrollo material, porque los seres humanos tenemos cuerpo y alma y “no sólo de pan vive el hombre”, también desarrollo espiritual; inclusivo, que llegue a todos los hogares chilenos, a todas las familias chilenas”¹², dijo el Presidente Piñera en el discurso de lanzamiento del programa junto al ministro de Desarrollo Social, Alfredo Moreno.

En este programa, una de las principales innovaciones que habrá en el combate a la pobreza en Chile es que se verá no solo desde una perspectiva material, sino que buscará dar una mirada multidimensional al problema. Por eso, el Gobierno desarrolló como instrumento el “Mapa de la Vulnerabilidad”, el cual se elaboró en base a consultas con cerca de 70 organismos de la sociedad civil involucrados en estas materias y personas afectadas por las carencias. Además, se cuantificó a cada grupo vulnerable en base a los datos entregados por la Encuesta Casen, el Registro Social de Hogares, el Registro Social de Calle, entre otros datos, según se lee en

11. <https://bit.ly/2Px1h6>

12. Piñera, Sebastián. Prensa Presidencia, 16 de octubre de 2018. Lugar de publicación: <https://bit.ly/2DDEP36>

el Observatorio Semanal de la División de Estudios del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia (Segpres)¹³.

En este mismo estudio, se identifica a los grupos vulnerables, entre los que se ubican, por ejemplo: personas que habitan en viviendas sin servicios básicos; mujeres que han sido víctimas de violencia intrafamiliar y que no tienen ingresos propios; niños, niñas y adolescentes que viven en residencias bajo la protección del Sename; personas en consumo problemático de alcohol y/o drogas; personas en situación de calle; entre otros. Así, identifican que el 38,7% de los hogares tienen una vulnerabilidad y el 24,1% tienen dos o más de aquellas anteriormente descritas.

De esta manera, Compromiso País se instala como una buena oportunidad para mirar más allá de lo económico o la situación material de la persona, sino que busca dar garantías de dignidad en todo ámbito, con un desarrollo transversal que veremos cómo se implementa a nivel de política pública. Así podemos concluir que el Mapa de la Vulnerabilidad es un espacio abierto al diálogo y desarrollo de actividades que vayan en esa línea, pero que también deberá tener un ojo en ver qué hay detrás de todos los grupos vulnerables enumerados en este estudio.

Es ahí donde la soledad y el abandono asoman con fuerza, como problemas no solo derivados al Estado, sino que por sobre todo con el potencial de ser descubiertos y solventados por una sociedad civil empoderada. De un tiempo a esta parte, la preocupación por la salud mental de los chilenos ha pasado a un segundo plano, mientras que la vida en solitario y las coyunturas de quiebres familiares y personales traumáticos van en aumento. De 1992 a 2017, pudimos ver a través del Censo, que los chilenos han optado por vivir solos, y a través del estudio plasmado en el libro “La juventud extraviada: estudio y reflexiones sobre la juventud chilena”, pudimos constatar que cada vez es mayor la cantidad de compatriotas que prefieren realizar actividades que no implican mayor interacción con otras personas, como dormir, ver películas en servicios de *streaming* como Netflix o escuchar música en sus habitaciones. ¿Hasta qué punto vivimos

13. <https://bit.ly/2QJsxto>

en una sociedad individualista? Esta interiorización de los problemas, o esta constante búsqueda del aislamiento social, de la mano del auge de una comunicación cada vez más deteriorada en términos físicos –con la implementación de tecnologías como Whatsapp, Instagram y Facebook– que permite un diálogo a distancia, nos ubica en una posición riesgosa.

Los chilenos han optado por vivir en soledad sus problemas, por guardar en su interior lo que los aqueja, y por no socializar el qué sucede con ellos en el día a día. Esto nos ha hecho llegar a tener un país enfermo: las cifras de suicidio crecen y las licencias médicas presentadas por profesionales a sus fondos de salud por enfermedades mentales es un síntoma de una sociedad que no cuida a quien acoge. Las principales razones de estos trastornos depresivos o ansiosos son la tristeza, el agobio por no encontrar solución a ciertos problemas, o simplemente el shock de enfrentarse a una nueva situación sin una red de contención que proteja a los chilenos.

“Sistema Tributario: Su importancia para el desarrollo”

• 28 de noviembre de 2018 •

Luego de la tramitación del Presupuesto del Sector Público para el año 2019, el Congreso Nacional, y más específicamente la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, retomó el análisis del proyecto de ley de modernización tributaria presentado por el gobierno del Presidente Sebastián Piñera en el mes de agosto pasado. En este número se analizarán las razones que llevaron al Ejecutivo a presentar esta iniciativa y los potenciales efectos que ella puede tener -de ser aprobada- en el desarrollo económico de Chile.

I. Introducción

El día 20 de junio de 2013, en plena campaña presidencial, la entonces candidata Michelle Bachelet presentó a la ciudadanía su propuesta de reforma tributaria, que implementaría en caso de ser electa Presidenta de la República.

La justificación para la realización de esta reforma fue que “Chile necesita hacer importantes transformaciones en algunas áreas. Una de las principales es una profunda reforma educacional. Estas transformaciones significarán un importante incremento del gasto público. Evidentemente, esto implica la necesidad de realizar una reforma tributaria para contar con ingresos permanentes que permitan alcanzar una sustentabilidad fiscal”¹.

El 1 de octubre de 2014 entró en vigencia una de las reformas emblemáticas del segundo Gobierno de Michelle Bachelet: la llamada Reforma Tributaria (Ley 20.780). Dicha reforma perseguía los siguientes objetivos²:

- Aumentar la carga tributaria para financiar, con ingresos permanentes, los gastos permanentes de la reforma educacional, otras políticas del ámbito de la protección social y el actual déficit estructural en las cuentas fiscales.
- Avanzar en equidad tributaria, mejorando la distribución del ingreso. Los que ganan más aportarán más, y los ingresos del trabajo y del capital deben tener tratamientos similares.
- Introducir nuevos y más eficientes mecanismos de incentivos al ahorro e inversión.
- Velar porque se pague lo que corresponda de acuerdo a las leyes, avanzando en medidas que disminuyan la evasión y la elusión.

Todo ello tenía como objetivo final la recaudación, en régimen, de un 3,02%

1. Programa de Gobierno Michelle Bachelet, página 24.

2. Mensaje del Proyecto de Ley. Boletín 9290-05.

del PIB, desglosado en 2,5% provenientes de cambios a la estructura tributaria vigente y 0,52% por medidas de reducción de la evasión y elusión.

Al poco tiempo de iniciada su aplicación, la reforma comenzó a evidenciar severos problemas de implementación -ya previstos por muchos actores que intervinieron en la discusión y tramitación parlamentaria-, lo que obligó, entre otros, al mismo gobierno a proponer al Congreso un proyecto de simplificación de la reforma tributaria (Ley 20.899), en la cual el propio gobierno, sólo un año después de promulgada la Ley 20.780, reconoce la extrema complejidad del sistema tributario luego de la aprobación de la Reforma.

Por su parte, la Reforma produjo un efecto nocivo en el crecimiento del país, que en el período 2014-2018 experimentó sus peores cifras económicas desde la década del 70’.

A raíz de lo anterior, el Presidente Piñera anunció en su programa de Gobierno una Modernización al Sistema Tributario que, a grandes rasgos, busca un “sistema tributario más simple y único, más equitativo y plenamente integrado, para todas las empresas chilenas, salvo un régimen más favorable y especial para las Pymes, que tendrán menores tasas de impuestos”³.

	2014	2015	2016	2017
Crecimiento Chile	1,9%	2,3%	2,3%	1,5%

Fuente: Banco Central de Chile

3. Disponible en: <https://bit.ly/2nW0E2j>

II. Coyuntura económica

Los resultados de la implementación de gran parte de la Reforma Tributaria aprobada en 2014, han mostrado que ha disminuido considerablemente el crecimiento del país, debido a una ruptura de las confianzas y un aumento de la incertidumbre, lo que ha provocado legítimas dudas al momento de invertir. Asimismo, el gravar las utilidades retenidas de las empresas, que son la principal fuente de ahorro, ha contribuido a desincentivar aún más el ahorro y la inversión. Esto se traduce en que la clase media se ha visto afectada, ya que no ha recibido los beneficios que se le prometieron.

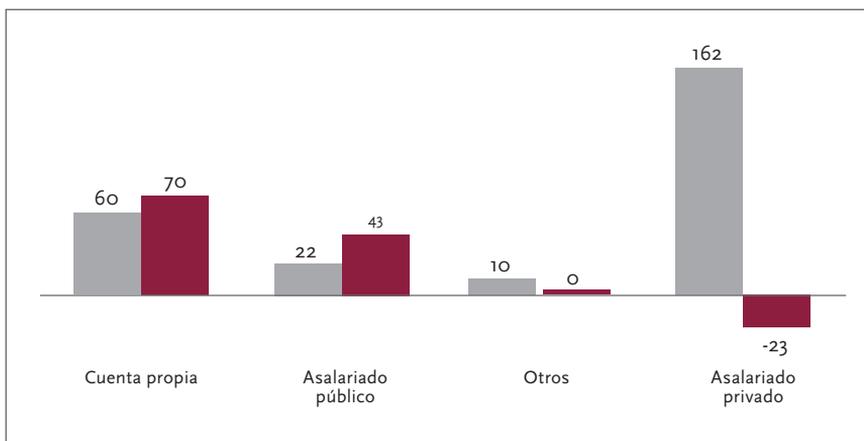
Esto -la mala concepción e implementación- fue refrendado por importantes economistas. Así, Felipe Larraín, hoy Ministro de Hacienda, señaló que “en 30 años de trabajo, de asesorías de gobierno, de haber conducido dos reformas tributarias en Chile y de haber mirado decenas de reformas tributarias en el mundo, no me había tocado un proyecto tan malo como este”⁴. Finalmente, el objetivo de gravar el capital generó un sistema complejo e inequitativo, impactando directamente la inversión y a las pequeñas y medianas empresas.

Todo aquello redundó en que el 5,3% de crecimiento económico que experimentó la primera administración de Sebastián Piñera tuviera una importante disminución en el segundo mandato de Michelle Bachelet.

Esto significó que Chile, como nunca antes en los últimos 30 años, creció durante todo el período 2014-2017 por debajo del promedio mundial.

Ni la Presidenta Bachelet, ni su equipo de Gobierno (solo exceptuando algunos matices realizados por el posteriormente renunciado Ministro Valdés) reconocieron el negativo efecto de la Reforma Tributaria en la economía nacional. Dentro de los efectos podemos considerar:

4. Disponible en <https://bit.ly/2PWxa6t>



Fuente: INE / Gráfico: Avanza Chile

1. Empleo. Si bien el empleo se mantuvo relativamente estable en su cifra durante los 4 años, al desglosar las cifras, nos damos cuenta de que durante todo el período presidencial, se crearon más de 150.000 empleos públicos, lo que constituye casi la mitad del total de empleos generados en estos los 4 años del gobierno pasado.

2. Índice de Competitividad Global. Durante el período de gobierno de la Presidenta Bachelet, nuestro país experimentó un fuerte retroceso en el entorno macroeconómico. La principal causa de aquello fue el balance presupuestario fiscal, debido al poco ahorro del país y el aumento de la deuda pública.

3. Índice de Libertad Económica. El año 2017, Chile retrocedió tres lugares (bajando del 12 al 15). Los aspectos que más disminuyeron fueron el derecho a la propiedad privada y el sistema legal, respecto a las regulaciones.

4. Cifras Macroeconómicas. En los cuatro años de presidencia de Michelle Bachelet, la deuda pública se duplicó, pasando de un 12% a un 24% del PIB. Esto implicó un aumento del déficit fiscal, de -0,5% a -2%.

5. Clasificación de Riesgo. En julio del año 2017, y luego de 25 años, Chile sufrió una rebaja en su clasificación de riesgo, debido, principalmente, a la prolongación del débil crecimiento económico y al incremento de la deuda pública.

6. Competitividad Tributaria. Chile se ubica en el lugar 31 de los 35 que componen la OCDE⁵. Las críticas a nuestro sistema se centran en las dificultades para el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

III. Sistema Tributario imperante en Chile hasta 2014

A partir del año 1973, la economía chilena comenzó un proceso de expansión y liberalización. En ese contexto, se dictó una gran reforma tributaria el año 1984, modificándose profundamente la ley de impuesto a la renta. En efecto, la reforma del año 84' formó parte de la base medular del sistema tributario chileno hasta estos días, focalizando la carga tributaria en el consumo y en el IVA.

El principal objetivo de dicha reforma fue reducir los desincentivos al ahorro existentes en el sistema tributario nacional. “En el caso de las empresas, esto significaba que aquella parte de las utilidades que se reinvertían debían pagar menores impuestos que aquella parte que se distribuía. En el caso de las personas, se debían buscar elementos para reducir la carga tributaria de aquella parte del ingreso que se ahorra”⁶.

“En esta reforma, además, se integró el impuesto a la renta personal con el de las empresas. Los impuestos pagados a nivel corporativo pasaron a constituir un crédito tributario contra el impuesto personal para quienes efectuaran retiros o recibieran dividendos de empresas. Así, sólo pagarían impuestos los individuos por su renta personal. El impuesto a las empresas pasó a constituir una especie de retención que actúa como crédito al momento de retirarse las utilidades de las empresas. La integración del impuesto a la renta evitaba la doble tributación, lo que constituía parte

5. Estudio de la “Tax Foundation”.

6. “Un cuarto de siglo de reformas fiscales”, Felipe Larraín; Rodrigo Vergara. CEP Chile.

fundamental del espíritu de esta reforma, ya que se consideraba que dicha doble tributación desestimulaba el ahorro y la inversión”⁷.

Lo anterior es llamado sistema integrado de tributación, que fue modificado por la reforma de 2014 y su simplificación aprobada el 2016. Dicho sistema incentivaba el ahorro y la inversión de las empresas, toda vez que las rentas no retiradas de la empresa no debían tributar. Además, al retirar la persona natural sus utilidades, se pagaba, hasta el año 2014, un tope de 40% de impuesto, al imputar como crédito los impuestos ya pagados por la persona jurídica. En síntesis, el sistema que operó hasta hace poco tiempo contemplaba el pago de un impuesto llamado de “primera categoría”, correspondiente al tributo que debía cancelar la empresa por sus utilidades, y, posteriormente, el pago de los llamados “impuestos finales”, que son aquellos que pagan las personas naturales por el retiro de dividendos de la empresa (el cual puede ser el impuesto “global complementario”, que deben pagar las personas naturales con domicilio o residencia en Chile; o el impuesto “adicional”, el cual deben pagar las personas naturales sin domicilio o residencia en Chile).

IV. Sistema Tributario establecido en la Ley 20.780

La ley aprobada en octubre de 2014 generó un cambio relevante en nuestro sistema tributario, dentro de los cuales destacan:

- La tasa máxima de impuestos personales (Impuesto Global Complementario y de Segunda Categoría) se reduce del 40 % al 35%.
- Se crean dos sistemas de tributación.

Renta atribuida: Tributación por el total de las rentas que genere la empresa, con una tasa del 35%. Es decir, sus utilidades se entenderán retiradas para los efectos de gravarla con el impuesto terminal (global complementario o adicional). Este sistema es más conveniente para aquellos que quieran retirar la mayor cantidad de utilidades generadas.

7. “Un cuarto de siglo de reformas fiscales”, Felipe Larraín; Rodrigo Vergara. CEP Chile.

Sistema semi integrado: Tributación por el impuesto de primera categoría, a una tasa que se aumentará gradualmente hasta llegar al 27%. Las utilidades no tributarán hasta que sean retiradas. Una vez retiradas, se puede imputar como crédito para el pago del impuesto de dichas utilidades (global complementario o adicional), sólo un 65% del impuesto de primera categoría ya pagado, por lo que la tasa final será de un 44,45% (casi 10% mayor que en el sistema de renta atribuida). Este sistema es más beneficioso para aquellas empresas que reinvierten sus utilidades.

El proyecto original del Ejecutivo, previo al protocolo de acuerdo firmado en el Senado, establecía la imposición de la renta atribuida como única opción, lo que significaba, entre otras cosas, que las empresas ya no sólo tributarían sobre las utilidades efectivamente retiradas desde ellas, sino que lo harían sobre la totalidad de la utilidad generada por las empresas, estuvieren o no percibidas. Esto traía consigo pésimas consecuencias para el ahorro y la inversión (al eliminar los incentivos para no retirar utilidades y reinvertirlas), además de una complejización del sistema. Con la suscripción del acuerdo, se generó una opción entre el sistema de renta atribuida y el de renta distribuida (semi integrado), lo que complejizó aún más el sistema, al crear una técnica inédita, en la cual coexisten dos regímenes opcionales en el trato de las rentas empresariales.

En la simplificación tributaria, aprobada en 2016, se estableció que el sistema de tributación semi integrado pase a ser la regla general, pudiendo acogerse a él todas las empresas, y siendo obligatorio para las compañías donde hay personas jurídicas como socios o accionistas. A su vez, el sistema de renta atribuida pasaría a ser un mecanismo marginal, al que sólo podrán acogerse las empresas cuyos socios o accionistas sean exclusivamente personas naturales.

- En el caso de inmuebles comprados desde 2004, se pagarán impuestos por la ganancia de capital en la venta que supere las 8.000 UF, independientemente del momento en que se venda la propiedad y de la cantidad de viviendas.

V. Ejes de la modernización tributaria ⁸

El proyecto presentado por el Ejecutivo tiene como eje central simplificar nuestro sistema tributario, con la finalidad de promover e incentivar la inversión, con la consiguiente repercusión en empleo y salarios.

1. Integración del sistema tributario. Se vuelve al régimen existente previo a la Reforma de 2014, retomando la equidad horizontal, en la que las rentas iguales tributan de igual manera, independiente si su origen está en el capital o en el trabajo.

2. Defensoría del Contribuyente. Se crea un nuevo organismo, cuya misión será defender y orientar al contribuyente en potenciales conflictos jurídicos con el SII.

3. Depreciación instantánea. Se establece un régimen transitorio, equivalente al 50% de la inversión en activo fijo. Para la Región de la Araucanía, se establece un régimen especial, donde el total de los activos fijos se depreciarán instantáneamente.

4. Procedimiento de solicitud de IVA. Se reducen los plazos de acumulación de crédito fiscal IVA, y disminuye el plazo que tiene el SII para resolver solicitudes. Esto permitirá incentivar la inversión en activo fijo, además de aumentar la liquidez de las empresas.

5. Tributación de las Pymes. La reforma del 2014 creó un régimen especial contenido en el artículo 14 ter. A él pueden acceder solo algunas Pymes, aquellas constituidas como empresa individual, empresa individual de responsabilidad limitada, comunidades, sociedades por acciones o sociedades de personas. Este proyecto establece que habrá un régimen especial para todas las Pymes, independiente de su naturaleza jurídica, y tributarán a una tasa del 25%.

6. Impuesto a los servicios digitales. Estas plataformas no cuentan con un

8. “Principales ejes de la Modernización Tributaria”, Estudios SEGPRES.

impuesto especial y, en la práctica, no tributan en nuestro país, generando diferencias con aquellas compañías nacionales que sí lo hacen. Para nivelar la situación, se crea este impuesto, de carácter específico, con una tasa del 10%.

VI. Efectos de la modernización tributaria

La iniciativa contribuye en diversos ámbitos, pero los más relevantes son:

1. Simplificación. A través de la integración del sistema tributario, se contribuye decididamente en la simplificación del mismo. El hecho de que la Reforma del 2014 haya creado dos sistemas paralelos generó mucha complejidad en nuestro modelo tributario. La complejidad de mantener los dos sistemas derivó en una situación sumamente injusta para aquellos pagadores de impuestos que no cuentan con los medios para acceder a una buena asesoría tributaria. Finalmente, a quienes más favoreció la reforma fue a los abogados tributaristas, debido a que es muy difícil de comprender su contenido, obligando a la contratación de asesoría experta. En resumidas cuentas, fueron las grandes empresas las únicas con la capacidad de acceder a un abogado que los asesore, mientras las Pymes que no se acogieron al régimen del 14 ter no pudieron realizar un buen ejercicio tributario, debido a la excesiva complejidad de la norma.

2. Fomento a la inversión, equidad y progresividad. Además de la complejidad de la coexistencia de dos sistemas, el sistema semi integrado ha contribuido, lamentablemente, a:

- Desincentivar la inversión. Este desincentivo ya se genera con la complejidad y ambigüedad del sistema tributario, sin embargo, se exacerba con la semi integración, al establecer un impuesto de 9,45% extra al pago de los impuestos personales. Además, con la renta atribuida también se genera el efecto de desincentivo, al gravar no solo las utilidades retiradas, sino a todas. Esto ha afectado directamente las tasas de crecimiento del país y, por consecuencia, la recaudación tributaria.

- Inequidad tributaria. Dos personas con los mismos ingresos tributarán distintos, dependiendo si esos ingresos tienen su fuente en una remuneración o como rentas de capital.
- Regresividad. La desintegración es sumamente regresiva, ya que grava con un 9,45% más de impuesto a todos los contribuyentes del impuesto de primera categoría. Esto significa que quienes están en el tramo más alto de pago de impuestos personales (35%), pagarán un 44,45%, es decir, su tasa de impuesto aumenta en un 27%, mientras quienes están, por ejemplo, en la tasa del 4%, pagarán un 13,45%, aumentando su tasa de impuesto en un 336%. Claramente regresivo. En esta materia, de 303.703 socios del sistema semi integrado, solo 10.440 (3,43%), están en el tramo más alto de impuesto.

3. Apoyo a las Pymes. Si bien la Reforma Tributaria de 2014 contempló incentivos especiales para las Pymes, en el artículo 14 ter (régimen de tributación simplificada), solo el 24% de estas empresas se acogió a él. La gran mayoría (59%) se acogió al régimen de renta atribuida, que obliga a pagar un 35% de impuestos por todas las utilidades, no solo las distribuidas, desincentivando el ahorro y la inversión, ya que deben pagar impuestos por utilidades que no han retirado. Las restantes, que alcanzan a más de 150.000 Pymes, están acogidas al sistema semi integrado, con tasa de 27%, pero que al retirar las utilidades y pagar el impuesto personal se incrementa en un 9,45% más, ya que se utiliza como crédito sólo el 65% del impuesto corporativo pagado.

Así, de 160.000 empresas que tributan en el sistema semi integrado, más de un 90% corresponde a Pymes, que con la integración se verán beneficiados con la reducción de impuestos, al no tener que pagar el 9,45% extra. Por su parte, las empresas acogidas al régimen de renta atribuida volverán a tributar por las utilidades distribuidas, y no por todas las utilidades.

VII. Conclusiones

Las magras cifras que experimentó el crecimiento económico durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet se produjeron, entre otros factores,

a partir de las malas políticas públicas que se tramitaron en el Congreso. Prueba de aquello ha sido la Reforma Tributaria. Esta iniciativa fue realizada de manera apresurada y generando incertidumbre en el ámbito económico, afectando las expectativas de crecimiento, inversión y desarrollo al corto, mediano y largo plazo.

La Presidenta Bachelet, y su equipo económico y tributario, no pudieron cumplir las promesas efectuadas al momento de presentar la reforma tributaria, ya que se ha afectado gravemente la inversión y el interés de capitales, tanto nacional como extranjero, al crearse severas incertidumbres respecto a la institucionalidad tributaria de la nación. El aumento excesivo de la carga tributaria, y la complejización del sistema provocaron, indefectiblemente, un temor en los agentes económicos. Demás está decir que la meta de recaudación de 3,02% del PIB ya es prácticamente inalcanzable. Lo más probable es que se alcance el 50% de dicha recaudación.

El mismo Ministro Valdés reconoció durante 2015, en la Cámara de Diputados que el bajo crecimiento experimentado por la economía chilena en el último tiempo se debe no sólo a factores externos, sino también a situaciones internas del país, como la baja inversión, producida, entre otros, por las tensiones e incertidumbre que generó el proceso de reformas. Este reconocimiento constituye un sinceramiento del ejecutivo de la época respecto a los daños que provocó la reforma tributaria en la economía de nuestro país y, por ende, en las arcas fiscales.

Tener un mejor porcentaje de crecimiento económico beneficia a toda la sociedad, ya que genera más empleo y, por ende, mayor riqueza para la población. Chile creció en el período 2010-2013 a un ritmo del 5,3%, permitiendo disminuir la deuda fiscal y recaudar grandes sumas de dinero para el fisco.

Este proyecto de modernización tributaria contribuirá decididamente en el fortalecimiento de nuestra economía, permitiendo mantener y mejorar el rendimiento de este año 2018, en el cual Chile crecerá al 4% y las tasas de inversión estarán cerca del 6%. Además, permitirá la generación de nuevos

emprendimientos, a través de una batería de propuestas que facilitan la formación de nuevos negocios y una tributación simple de las ganancias obtenidas en ellos.

“Fake News: ¿Cómo enfrentarlas?”

• 23 de enero de 2019 •

Las “Fake News” son la nueva moda del internet. Ciertamente, han tomado un triste protagonismo en este último periodo. El engaño y, por qué no, la post verdad son enemigo de las comunicaciones modernas y tanto autoridades políticas como artistas y público en general han caído en el error de compartir información que termina siendo mentira. En este Ideas & Propuestas identificaremos su estructura general, junto con una aproximación para hacerles frente.

I. Introducción

Existe un fenómeno relativamente reciente que ha captado la atención de investigadores de la comunicación: las Fake News. Consiste en la invención de noticias con tal de divulgar una información errada sobre un tema específico o una personalidad pública.

Originalmente las Fake News eran el símil en redes de lo que el castellano reconocía como paparruchas. Es decir, noticia falsa y desatinada de un suceso. La raíz de la palabra castellana, a su vez, viene de páparo, que significa, según la RAE, aldeano u hombre del campo, simple e ignorante, que de cualquier cosa que ve, para él extraordinaria, se queda admirado y pasmado.

Así funcionaban las Fake News en un inicio, noticias espectaculares, increíblemente maravillosas, que se publicaban con el fin de atraer a incautos, los que al entrar al sitio en cuestión no hallarían más que información que no tenía relación alguna con lo que anunciaba el título (los llamados click baits) o derechamente falsa.

Al ser compartidas y divulgadas entre los usuarios de redes, el sitio que publicaba la Fake News se llenaba de visitas y aquí es cuando cumplía su objetivo, ya que al tener más visitas “vendía” esa visibilidad a quienes deseaban hacer publicidad, cobrando cada vez más caro según la cantidad de usuarios que solían frecuentar la página.

Con el auge de la política confrontacional, en el mundo se generó un fenómeno a partir de la posibilidad de ganar o perder una candidatura a un cargo importante. Y las Fake News cambiaron su objetivo, el que ahora pasaba a ser el establecer una mala imagen del adversario a través de noticias falsas, las que iban siendo descartadas y aceptadas por igual.

Este fenómeno se evidenció durante la campaña Clinton-Trump. Según varias investigaciones locales, lo más compartido en redes eran noticias falsas por sobre las verdaderas. Partidarios de ambos frentes inventaban en redes noticias falsas de uno u otro candidato, las que eran rápidamente compartidas.

Mismo caso para las elecciones de Brasil, donde destacaban hechos como una supuesta polera que vestía el hijo de Jair M. Bolsonaro, en la que atacaba a los “nordestinos”, un sector importante del país, diciendo que volvieran a casa y que Río no es un lugar para jugar. Así mismo, simpatizantes de Bolsonaro difundieron un video donde supuestamente Lula confesaba que la única opción de Brasil era votar por el actual mandatario, ya que sería el único que podría hacerlo bien.

Este fenómeno, recientemente investigado y considerado como el gran problema contemporáneo que afecta a las comunicaciones, sin dudas, dará que hablar en el futuro.

II. Qué son las Fake News y por qué nos afectan

La primera pregunta que debemos hacernos es: ¿Qué son las Fake News?, ¿Cómo podemos distinguir una noticia que es falsa, de otra que no lo es? Suena muy simple a primera vista.

El decano de la Facultad de Comunicaciones de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Eduardo Arriagada, se refiere a ellas “como la mentira... en el fondo la mentira ha existido siempre, nosotros mismos los periodistas hemos imprimido mentiras, hemos transmitido mentiras porque muchas veces a nosotros nos bastaba con ponerle el micrófono a una autoridad y lo publicábamos como si fuera verdad, cuando en realidad sabemos que no era así, es decir, mucho antes de que empezaran las fake news”¹.

La desinformación es otro concepto asociado a las Fake News. El Mercurio² consignó, en un reportaje publicado en noviembre del año 2018, que a través de la aplicación BuzzSumo, software dedicado a medir interacciones en redes sociales, se identificaron noticias falsas en diversas redes sociales, tales como Facebook, Twitter y Youtube. De este modo, se detectaron 20 sitios web que compartieron noticias falsas durante el año 2017, compartidas por más de 3 millones de personas.

1. Revista Asociación Nacional de Prensa N°55

2. Ver más en <https://bit.ly/2FV584Z>

Ciertamente, las noticias falsas más compartidas fueron las vinculadas con la política, según el matutino, se presupone que la creación de estos sitios web pueden tener un fin político deliberado.

El académico Claudio Aqueveque nos da algunas luces sobre esta discusión que está lejos de terminar. En este sentido, y en una columna publicada en La Tercera, indicó que se debe “primero entender que nuestro cerebro posee ciertas deficiencias al momento de procesar información. Muchas de estas deficiencias son parte de nuestra naturaleza, y se les conoce como “sesgos cognitivos”³.

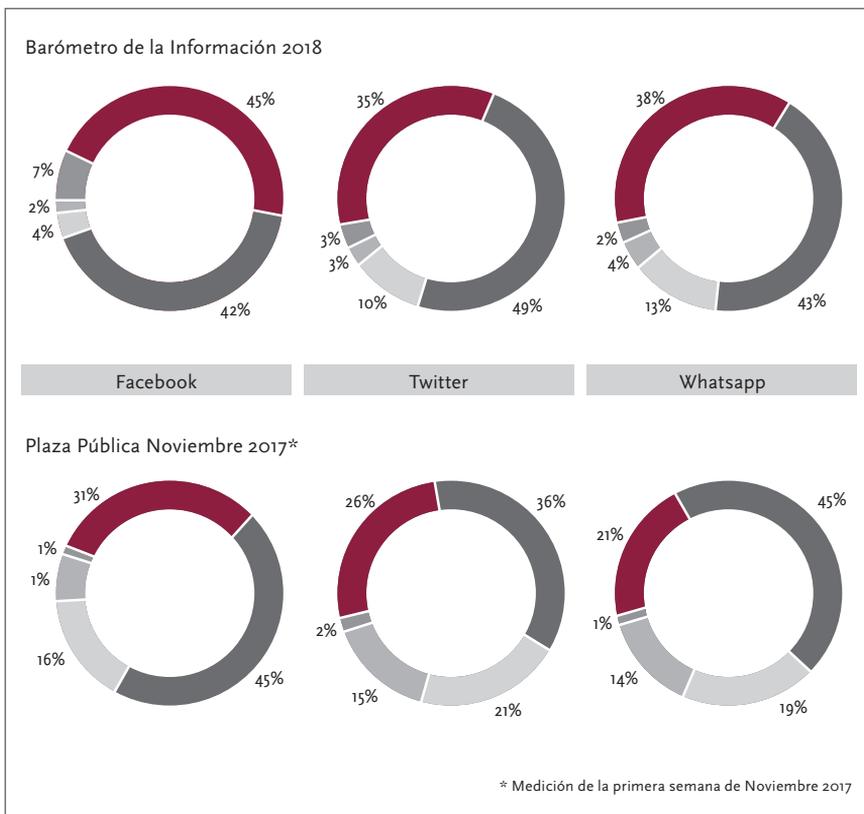
Estos sesgos que menciona consisten en una suerte de patrón sistemático, donde las inferencias relacionadas con otras personas son abordadas de forma poco lógica. En este sentido, es posible apreciar al menos dos sesgos cognitivos: el “Sesgo de confirmación” y el de “efecto de simple exposición”. El primero se refiere a la predisposición a la búsqueda de información que confirma nuestras creencias previas y el segundo se asocia al desarrollo de preferencias o apreciaciones positivas por objetos, simplemente por el hecho de que nos son familiares.

Finalmente, según el académico de la Universidad Adolfo Ibáñez, “si hemos sido expuestos a una noticia y tiempo después la volvemos a escuchar o leer, tendremos más probabilidades de creerla, ya que nos resulta familiar. En conjunto, estos dos sesgos nos predisponen a creer noticias que, aunque parezcan poco verosímiles, son ampliamente difundidas y confirman nuestras creencias u opiniones”⁴.

Este fenómeno contribuye a la polarización en la emisión de opinión con un impacto relevante en la medida en que consumimos noticias falsas. En este sentido, el llamado es a la responsabilidad en el consumo de información, especialmente en redes sociales.

3. Ver más en <https://bit.ly/2FYyDDj>

4. Ibíd



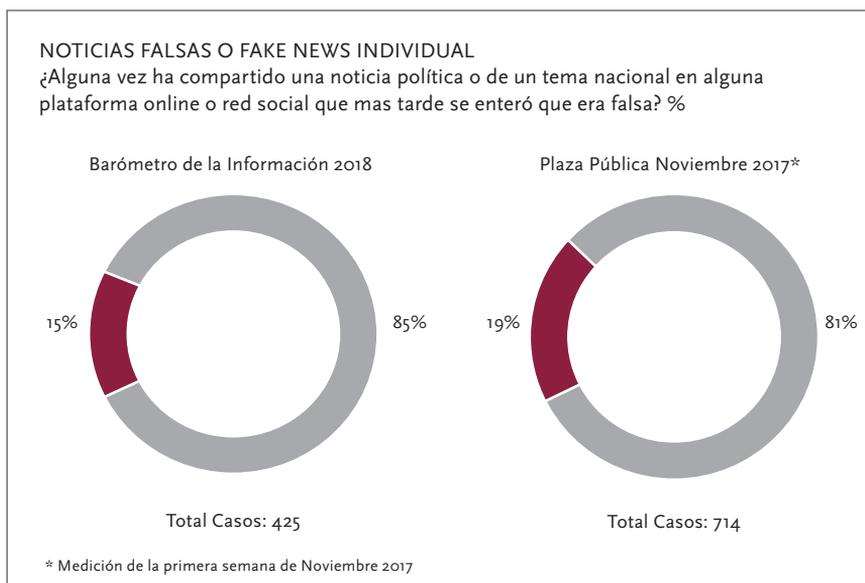
Fuente: Barómetro 2018, ANP

1. Acceso a la información en Chile y riesgos de la regulación

Por otro lado, la Asociación Nacional de Prensa, en conjunto con Cadem, realizaron la versión 15° del estudio Barómetro de Acceso a la Información, con el objetivo de conocer las percepciones de periodistas que trabajan en medios nacionales sobre el nivel de acceso a la información en distintas instituciones de relevancia pública⁵.

5. Ver más en <https://bit.ly/2Mq7ien>

Ante la pregunta “¿Con qué frecuencia se encuentra con noticias sobre política o temas nacionales que han resultado ser falsas o inventadas en...?” Un 42% de los encuestados indicó que “permanentemente” se encuentra con ellas en Facebook; un 35% lo hace en Twitter y un 38%, en WhatsApp. El año 2017 las cifras para “Permanentemente” fueron 31%, para Facebook; 26%, para Twitter y 21% para WhatsApp. Esto evidencia un aumento sustancial en la presencia de noticias falsas en la red.

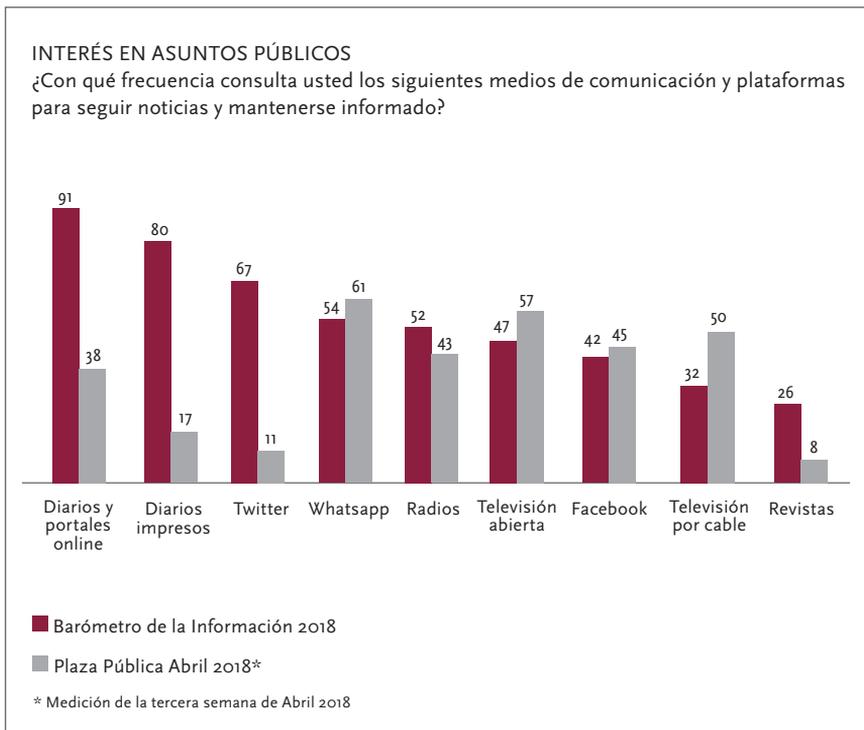


Fuente: Barómetro 2018, ANP

Lamentablemente, el derrotero de las fake news, cual simbiote, ha llegado para quedarse y los usuarios han terminado presas de éste convirtiéndose no solo en receptores, sino ciertamente en emisores. Ante la pregunta sobre si “¿Alguna vez ha compartido una noticia política o de un tema nacional en alguna plataforma online o red social que más tarde se enteró que era falsa?”, un 85%, de los 425 encuestados, indicó que sí lo ha hecho, versus un 15%. En la edición anterior, realizada el año 2017, las cifras fueron 81% y 19%, respectivamente, evidenciando de este modo que el riesgo de compartir información incorrecta o derechamente falsa es un proceso que

se ha instalado y nos genera una serie de riesgos que hay que tener en cuenta.

A nivel de asuntos públicos y acceso a la información, un 91% de los encuestados accede permanentemente a la información a través de diarios y portales online; un 80%, a los diarios impresos; un 67% desde Twitter y un 54% desde WhatsApp. Precisamente, las últimas dos plataformas son presa fácil de la viralización de noticias falsas, las cuales pueden ser replicadas en diarios online y, en última instancia, podrían llegar a la prensa escrita. Si bien lo último no ha sucedido, dado el crecimiento sustantivo de esta mala práctica, no es imposible descartarlo.



Fuente: Barómetro 2018, ANP

Esto nos lleva a preguntarnos sobre qué existe en materia de regulación al respecto. Se ha suscitado un debate sobre si es necesario regular las Fake News, principalmente debido a una escasa normativa y un fácil acceso a los gestores de contenido de internet. La máxima es que, sin mayor esfuerzo, en las redes sociales es fácil encontrar sensacionalismo y manipulación, esto avanza.

Una de las grandes medidas para hacer frente a este fenómeno viene de la Unión Europea, la cual busca derechamente acabar con las Fake News. Para ello, en conjunto con las principales compañías tecnológicas, incluidas Facebook, Twitter y Google, acordaron cumplir un código de conducta para combatir la desinformación.

Este código, publicado por la comisión Europea, pidió básicamente el retiro de los ingresos publicitarios de los difusores de “noticias falsas”. Además, se rastreará el uso indebido de bots que distribuyan noticias falsas, junto con darle más atribuciones a los usuarios para que presenten reparos sobre publicaciones que sean sospechosas.

Como todo debate político en el ámbito internacional, tuvo repercusiones en Chile y el Director Ejecutivo de la Fundación Jaime Guzmán, también miembro del Consejo para la Transparencia, Jorge Jaraquemada, afirmó que “Lo que hay detrás de las iniciativas europeas es un intento por sancionar abusos luego de que se produzcan, más que prevenir que algunas noticias circulen. Porque, en esto último, el riesgo de equivocarse y afectar la libertad de expresión es muy alto”⁶.

En síntesis, dicho código⁷ persigue obtener resultados con cinco acciones específicas:

1.1 Interrumpir los ingresos publicitarios de cuentas y sitios web que difunden desinformación.

6. Ver más en <https://bit.ly/2TccHIs>

7. Ver más en <https://bit.ly/2xRUMqN>

1.2 Hacer que la publicidad política y la publicidad basada en temas sean más transparentes.

1.3 Abordar el problema de las cuentas falsas y los bots en línea.

1.4 Dar herramientas a los usuarios para que denuncien noticias falsas y mejorar la visibilidad de contenido autorizado.

1.5 Proveer a los responsables de investigar las denuncias de acceso a datos que cumplan con las normas de privacidad de la UE.

2. ¿Cómo identificar una Fake News?

Donald Barclay es considerado un experto en la información digital y lanzó un libro titulado “Fake News, Propaganda and Plain Old Lies: How to Find Trustworthy Information in the Digital Age”⁸.

En su texto plantea nueve preguntas que deben realizar los consumidores para discernir sobre si una noticia es verídica o si estamos en frente de una fake news.

2.1 ¿Quién elaboró el contenido? Si el autor es anónimo o no tiene fuente clara, es posible que nos encontremos con una noticia falsa o con una credibilidad cuestionable.

2.2 ¿Quién publicó la información? Siempre es útil abocarse en fuentes serias y confiables. ¿Cuál es la credibilidad del medio donde estoy leyendo la información? Es una pregunta que se desprende. Especial énfasis en aquellos medios “nuevos” o de los que no se tiene mayor conocimiento, especialmente con información considerada de alto interés.

2.3 ¿Qué se dice después del titular? Esto tiene directa vinculación con el fenómeno del click bait⁹. Los titulares engañosos probablemente contengan información irrelevante, o incluso derechamente falsa.

8. Ver más en <https://bit.ly/2Mq1aCT>

9. El clickbait es una técnica que consiste en manipular al usuario por medio de la curiosidad con el fin de que haga click en un artículo con el fin de generar ingresos.

2.4 ¿Qué fuentes cita? Si bien en este punto siempre habrá un debate entre los profesionales que trabajan en el ámbito de las comunicaciones, convengamos que las fuentes son importantes en la medida que sean creíbles, específicas y/o precisas. ¿Cómo determinarlo? Una simple búsqueda en Google lo dirá.

2.5 ¿Cuántos años tiene la información? La falta de fecha en la publicación puede darnos luces de que se puede estar pasando una noticia vieja, por una nueva. Los sitios que conducen al engaño de información normalmente evitan este tipo de precisiones.

2.6 ¿Qué piensan los demás sobre la noticia? Siempre es sano buscar una segunda opinión. Probablemente el medio donde lo leíste tiene competencia u otro similar que pueda complementar lo que estás leyendo.

2.7 ¿La información procede de una fuente primaria o secundaria? Ambas fuentes pueden ser creíbles, pero su complemento ayuda a determinar la veracidad –o no- de la información.

2.8 ¿Es una broma la información? La Ley de POE¹⁰ es un fenómeno que se vive constantemente en la difusión de contenidos en internet. Muchas veces una sátira puede ser tan sutil que deriva en la desinformación.

2.9 ¿La información es diferente de cualquier cosa que se haya visto antes? Para resolver rápidamente esto, hay que plantearse que si estamos frente a una noticia realmente extraordinaria, otros medios también realizarán cobertura. Los “golpes” noticiosos son simplemente eso, golpes.

III. CASOS EMBLEMÁTICOS

Durante la campaña electoral de USA, las noticias falsas tuvieron más interacciones en Facebook que las verdaderas, este dato lo refuerza BuzzFeed con un análisis más preciso donde indica que, de los 22 millones

10. Ver más en <https://bbc.in/2T92ahC>

de interacciones que generaron las fake news en 2016, la mitad tenía que ver con la batalla de Clinton con Trump.

Es más.

En octubre de 2016 aparece información sobre el hallazgo de miles de votos fraudulentos a favor de Clinton en un almacén de Ohio. Habían, supuestamente, urnas selladas que no habían sido leídas en el conteo oficial. La noticia llegó a más de 6,1 millones de lectores.

En febrero del 2016, trascendió que Trump ofrecería boletos gratis de avión, solo de ida, a las personas que quieran para África y México.

En noviembre del mismo año, trascendió que el papa Francisco apoyaba la candidatura de Trump. La noticia corrió como la pólvora y alcanzó un millón de interacciones en Facebook. El input salió de la web satírica WTOE 5. Los grandes medios no lo recogieron.

También el año 2016, el portal Abcnews.com.co (que ya no existe) publicó que Barack Obama había prohibido el juramento de la bandera en los colegios. Era falso. Pero el nombre de la página, ciertamente muy creíble, logró confundir a los usuarios.

Recordemos también el caso brasilero, donde partidarios de Haddad y Bolsonaro se enfrascaron en una suerte de guerra de noticias falsas. El primero fue acusado de defender la pedofilia y avalarla en la publicación de un libro y el segundo fue acusado de ofender a los nordestinos con el uso de una camiseta donde supuestamente los instaba a “volver a casa” ya que Río no era un lugar para jugar. Otra fake news propagada en esta batalla comunicacional consistió en un video difundido donde supuestamente Lula confesaba que la única opción de Brasil era el actual y recién electo mandatario.

Chile no se queda atrás

Gonzalo de la Carrera, panelista de Radio Agricultura, difundió una noticia de un medio español de dudosa procedencia, con el título “Comunista

chilena defiende el derecho a la pedofilia”, haciendo referencia a Camila Vallejos.

Tal vez, de momento, es el caso más emblemático en el último tiempo, dada la proximidad temporal, como el alcance de involucrar a dos personajes con alta visibilidad pública. “Todos caemos en noticias que son parte del fake news”, aseguró en su momento de la Carrera, no obstante, la polémica lo afectó y tuvo que pedir disculpas.

Todo comenzó cuando el 25 de diciembre del año 2018, cuando de la Carrera replicó en Twitter una nota de un supuesto medio llamado “La Tribuna de España”, donde señalaba la supuesta defensa de Vallejo a la pedofilia.

Posterior a publicado el tweet, donde increpó a la parlamentaria a “aclarar” la información, borró la publicación y mantuvo el emplazamiento para que ella aclarara si la noticia era veraz o era “fake”.

Tras una serie de cuestionamientos por parte de la opinión pública debido a la poca prolijidad a la hora de verificar si una información así era cierta o no, ofreció disculpas, no sin reparar en que buscaba “aclarar” la información. También ofreció tribuna para tener un derecho a réplica. De la Carrera cayó en la prisa por salir rápido en redes sin repasar algunas de las 9 preguntas que mencionamos más arriba. Los riesgos de generar crisis comunicacionales con información incorrecta son graves, sin sumar ciertamente los posibles riesgos legales que haya de por medio.

Si bien las disculpas de la Carrera se basaron en que él no se dedicaba al periodismo de investigación, sí el llamado es a mantener la alerta en la forma en que consumimos contenidos en internet. Y eso va más allá de si las personas practican el oficio de las comunicaciones. Hoy fue un locutor de radio, mañana puede ser una autoridad pública. La delicada superficialidad con la que a veces peca el periodismo digital en una era donde todo es desechable, no debe ser justificación para cometer faltas de precisión en temas que son sensibles.

Por otro lado, durante el año 2017, en medio del debate por la migración

de personas de nacionalidad haitiana, también trascendió que existía un acuerdo entre la ONU y el Gobierno de la época para facilitar su ingreso rápido. Se mencionó que habrían ingresado más de 700 mil haitianos y que la JUNJI prefería niños extranjeros por sobre nacionales para sus establecimientos. Toda esta información fue desmentida.

IV. Reflexiones finales

Lamentablemente, en un mundo hiper conectado, la desinformación se ha convertido en el principal desafío de la industria de los medios. Si bien las distorsiones en la emisión de información no nacieron con el internet, es innegable entender que este fenómeno está afectando la democracia moderna y a la sociedad en su conjunto. Evidencia de esto es cómo se vivió la crisis de Cambridge Analytica con Facebook, donde se estima que un total de 50 millones de usuarios fueron víctimas de la sustracción de información personal de forma ilegal por parte de la empresa Cambridge Analytica. El objetivo que perseguía la generación de anuncios de propaganda política fue intentar fortalecer, tanto la entonces campaña del actual Presidente Donald Trump, como del Brexit en Reino Unido” .

Este fenómeno nos arroja algunas luces sobre lo frágil que puede ser la información en la red, se habla incluso de repercusiones directas en procesos políticos electorales como los de Brasil o Estados Unidos. En este sentido, la discusión política se ha abocado en entender el efecto de las noticias falsas, pero ciertamente no ha profundizado el por qué el público corriente las acepta y peor aún, las tolera.

Estas plataformas contribuyen a la viralización de información falsa que, finalmente, promueve una percepción equivocada de la realidad. En el peor de los casos, podrían incidir en la decisión de las personas, generando decisiones y opiniones que pueden considerarse erróneas. La honra, privacidad e incluso la presunción de inocencia pueden ser vapuleados por una “funa”. El riesgo de la desinformación es alto, especialmente cuando

11. Ver más en <https://bit.ly/2FVErdG>

las barreras de comunicación entre el emisor y el receptor final casi no existen.

Sin embargo, debemos ser prudentes en los llamados a combatirlas, la prudencia, el contraste de fuentes y la credibilidad de los medios parecieran ser luces sobre cómo vivir en un entorno donde el exceso de información nos acompaña en todo momento. Llamados como el de la Unión Europea pueden ser la puerta de entrada a la censura. Por ello hacen sentido las palabras de Jorge Jaraquemada, cuando indica que “podrían producirse abusos por esa vía y tildar de noticias falsas aquello que nos incomoda o con lo cual no coincidimos”¹².

12. Ver más en <https://bit.ly/2TccHIs>

“Cuidados Paliativos: Una temática necesaria”

• 13 de marzo de 2019 •

Los diferentes progresos en ciencia de la salud han generado impactos sociales que desafían a las políticas públicas. Por ejemplo, la extensión en la esperanza de vida implica hacerse cargo de atenciones especiales y nuevas formas de enfrentar la salud en la edad anciana, capaces de asumir eficiente y oportunamente nuevas patologías. Así también, se ha abierto un debate respecto de cómo enfrentar los cuidados al final de la vida, cuestión que ha incluido la reflexión sobre la eutanasia. En este número, abordamos los cuidados paliativos como una herramienta eficaz para enfrentar los desafíos de una atención oportuna y contener el creciente gasto en salud.

I. Los desafíos

Durante las últimas décadas, los avances científicos y técnicos que se han alcanzado en el área de la salud han implicado, sin duda alguna, dos grandes consecuencias. La primera, el aumento de la esperanza de vida: los niños que nacieron en el año 1990 tenían una esperanza de vida de 69,41 años, los que nacieron el 2018 tienen una esperanza de vida de 82 años¹. En pocos años se logró en Chile aumentar drásticamente la esperanza de vida. La segunda gran consecuencia implica una relación más compleja entre el límite de la vida y la muerte. Al vivir más tiempo, nos enfrentamos más a enfermedades relacionadas con el fin de la vida, hay más relaciones con los centros de salud y profesionales de la salud. La ancianidad trae aparejada una realidad respecto de la cual debemos enfrentar de manera consciente en la definición de las políticas públicas sanitarias en nuestro país.

Esto significa que estaremos vulnerables a padecer más y diversas enfermedades, muchas de las cuales pueden revestir el carácter de patologías crónicas, otras en cambio, serán mortales. *“El cáncer es responsable de 23% del total de muertes anuales, constituyendo la segunda causa de mortalidad después de las enfermedades del aparato circulatorio”². Según fuentes del Ministerio de Salud el cáncer se asoma como la primera causal de muerte en varias regiones, “En 2003 fallecieron 20.123 personas de ambos sexos por cáncer, con una tasa de 123,7 por 100.000. Se estima que anualmente se producen unos 96.000 egresos hospitalarios y se diagnostican más de 30.000 casos nuevos de cáncer. En 2003 se produjeron 3.115 muertes por cáncer de estómago (19,6 por 100.000) y 2.016 por cáncer de pulmón (12,7 por 100.000). En el hombre, las primeras causas de muerte por cáncer son cáncer de estómago (26,1 por 100.000), próstata (18,7 por 100.000) y pulmón (16,6 por 100.000). En la mujer, las primeras causas de muerte por cáncer son cáncer de vesícula (17,6 por 100.000), mama (13,3 por 100.000) y estómago (13,1 por 100.000)”³.*

1. Revisado en <https://bit.ly/2XOp9Rk>, el 17 de enero de 2019

2. Revisado en <https://bit.ly/2HeXdB2>, el 17 de enero de 2019

3. Ídem.

Es por esto que el Gobierno del Presidente Piñera ha impulsado el Plan Nacional del Cáncer y el Proyecto de Ley Nacional de Cáncer⁴. Es, entonces, una verdad irrefutable que en la medida que avanzan las décadas somos ancianos por mucho más tiempo. Esta obviedad por evidente se omite, y por tanto se olvida. Si no la consideramos, resulta difícil planificar políticas públicas sanitarias adecuadas en diversas materias, sobre todo en cuidar a nuestros adultos mayores. Parece necesario, entonces, que las personas que padecen de enfermedades crónicas y terminales puedan recibir cuidados paliativos.

Pensar en modelos que resolverán patologías clínicas significa que financieramente los países no darán abasto a esa creciente demanda. Los estados no podrán resolver todo lo que deben atender y no podrán pagarlo. El camino a seguir implica incorporar un concepto que permita que los sistemas de atención de salud sean viables desde lo financiero y en la oportunidad de las atenciones, aquello implica avanzar en el concepto de “manejo sanitario de poblaciones”. El camino a seguir implica cambiar gradualmente el paradigma de que el sistema sanitario es cien por ciento resolutivo desde lo clínico -hospitalario-, cuando debe anticiparse al diagnóstico y no atender pacientes que pudieron ser tratados antes de que, por ejemplo, se descompensaran, tuviesen una diabetes avanzada o un cáncer no detectado oportunamente. Los cuidados paliativos se asoman como una herramienta eficaz, desde la atención primaria de salud, para enfrentar los desafíos de una atención oportuna y contener el creciente gasto en salud

Ahora bien, comprendiendo la importancia de los cuidados paliativos en los nuevos desafíos que significa comprender los modelos de salud y su financiamiento, es necesario resolver previamente algunos conceptos, la regulación de ciertas prácticas y la generación de consensos respecto de la forma más idónea de enfrentar el tema del fin de la vida y de los cuidados que se deben otorgar. Implica que de lleno debemos referirnos a definiciones de muerte, muerte digna, cuidado de pacientes crónicos,

4. Proyecto de Ley ingresado al Senado de la República con fecha 10 de diciembre de 2018 y signado con el número de boletín número 12.292-11

cuidado de pacientes terminales, de medicamentos y tratamientos de alto costo, de la proporcionalidad de los cuidados, de encarnizamiento terapéutico, del manejo de poblaciones, de la incorporación de tecnología (TI) y de manejo de comunidades.

II. Los cuidados paliativos enfrentados a lo normativo. La muerte.

El avance de la ciencia hace inevitable que tengamos que hablar de los temas antes planteados y que en algún momento se enfrentarían a la árida realidad de lo normativo, de las leyes y, en definitiva, con el mundo del derecho.

Hablar de medicina es también de reglas, protocolos, normativas, procesos y procedimientos. Sin duda que la medicina se ve relacionada con el mundo de la ética, y muy en particular con el mundo de la bioética. Por eso, resulta evidente que lo relacionado con los cuidados paliativos se relacionaría tarde o temprano con el mundo del derecho. Esta relación será estrecha. Hablar de muerte ha sido un asunto que ha escapado en lo conceptual al mundo de las leyes. Se ha hablado del nacimiento, de los momentos de una persona durante su vida, pero poco de su muerte. Se establecen reglas para liquidar sociedades, repartir bienes a través de las reglas de la sucesión por causa de muerte, pero poco se ha hablado del momento de la muerte. Es un tema que escabulle al derecho.

A nuestro juicio, es un tema que debe estar más presente, más precisado, más regulado, más claro. Es mucho lo que se juega en esa etapa. El primer error es pensar, como se ha enseñado históricamente en las facultades y escuelas de derecho de la república, que la muerte es “la cesación de las funciones vitales de un individuo”. La ley de donación de órganos, aporta por su parte con criterios necesarios y suficientes que han de tenerse a la vista para considerar muerta a una persona y poder, de esta manera, llevar a cabo el trasplante. No obstante, esta definición de muerte es insuficiente, puesto que debe ser entendida como un proceso de transición que, en la mayoría de los casos, excederá en temporalidad y complejidad a aquel momento preciso y puntual referido en el derecho civil.

Es por lo anterior que estimamos que ese tipo de definiciones han quedado rezagadas, que son fruto de otra época... de otros tiempos. Sin duda, la muerte es un tema que se debe abordar de manera integral y no de forma parcializada. Hablar de muerte es hablar no solo de afectos, es hablar de derechos, de obligaciones, de situaciones relacionales entre personas y comunidades. Es una etapa en donde se puede cometer abusos y donde terceros, como los cuidadores, pueden ver afectados sus derechos también. El tema de la muerte ha resultado esquivo al mundo del derecho y por eso que vale la pena tratarlo con mayor cuidado, pero en este documento solo desde la perspectiva de los cuidados paliativos.

III. Sufrir y cuidar proporcionalmente

A diferencia de lo que sucede con la muerte, donde se ha estimado que no existe una obligación absoluta e irrestricta (y menos exigible compulsivamente) para el Estado de mantener una persona con vida; se ha estimado respecto del tema del sufrimiento que corresponde tanto al Estado como a la Sociedad Civil el evitar -dentro de lo posible- el dolor. Porque, en efecto, el hecho de reconocer lo natural de una enfermedad y del dolor aparejado a ella, no debe significar en ningún caso que se deba estar sometido irremediabilmente a ello. Nuestra legislación tiene una deuda pendiente en lo que respecta a enfrentar el padecimiento del dolor que conlleva una enfermedad crónica o terminal.

Mucho se ha hablado -desde la bioética, por ejemplo- del “*Principio de Proporcionalidad*”, correspondiente a la aplicación de actos médicos que se encuadren dentro de un equilibrio derivado del análisis, en un caso concreto, de los recursos terapéuticos posibles de aplicar y de los beneficios esperables. Tema aparte es que nada se ha dicho de la proporcionalidad cuando el costo financiero lo asume un tercero, ya sea una persona natural con su propio peculio o a través de un seguro, pero a su cuenta y riesgo. Corresponde tratar en otra oportunidad este asunto. Ahora bien, establecido dicho equilibrio, existe la obligación moral de aplicar los recursos mencionados, a menos que el enfermo los rechace; ya que es también en virtud de este principio que un paciente puede rechazar un determinado tratamiento cuando, por ejemplo, éste resulte muy oneroso

para él o para su familia y el individuo no desee generar para sus cercanos una pesada carga económica y, por ende, rechace el tratamiento con objeto de liberarlos de este gravamen. Y de igual manera, se ha observado que sucede cuando resulta que cierto tratamiento será demasiado humillante o doloroso, *ad-portas* de lo cual muchos pacientes optan por rechazar el tener que transitar por ese calvario.

La “proporción” a la que alude el principio citado, supone que los pacientes -enfrentados a un diagnóstico catastrófico- harán un juicio de valor, donde ponderarán criterios incluso contrapuestos, como lo son el sacrificio económico (y un detrimento subjetivo de la dignidad) contra una eventual esperanza de recuperación en las enfermedades “crónicas” y “terminales”. Lo jurídico debe estar más presente al abordar la muerte. Este es un tema donde los abogados aún contamos con un terreno fértil donde poder escribir prolíficamente sobre varios temas que quedan por enfrentar y resolver.

IV. Cuidar paliativamente

Antiguamente, aquellos pacientes respecto de los cuales era evidente que no podía hacerse nada más desde el punto de vista médico eran “descartados” y, por quedar “fuera del alcance quirúrgico”, eran enviados a su hogar a morir. Parece prudente cuestionarse respecto al tratamiento que reciben esos pacientes y todos aquellos que, legítimamente y amparados por la ley, tienen el derecho a rechazar un determinado tratamiento de acuerdo al principio de proporcionalidad. Hoy, en cambio, el hecho de reconocer que el dolor y el padecimiento en el proceso de muerte pueden privar al ser humano de su sentido de disfrute de la vida, supone que debemos entender la asistencia médica más allá de las intervenciones curativas, para incorporar los tratamientos paliativos. Esto, porque estamos considerando al paciente en un sentido más integral y que comprende también su aspecto psicosocial.

Actualmente, el derecho del “buen morir” o de la “muerte digna” se ha llegado a visualizar meramente como el derecho a decidir sobre la propia muerte. Y, en efecto, se ha instalado la idea de dar cada vez más cabida a la

posibilidad de que un paciente pueda rechazar los tratamientos médicos. No obstante, no debe confundirse el poder decidir sobre si seguir o no determinados tratamientos médicos con el poder decidir sobre la muerte, ya que respecto de esta última siguen vigentes aún muchas discusiones. Por lo tanto, apremia que se aborde de manera más amplia el tema del fin de la vida, del tratamiento del dolor y del padecimiento de los enfermos y, además, de la carga que significa el cuidado para sus familiares o cuidadores; haciéndolo desde la perspectiva de la dignidad de la persona y de la calidad de vida que gozará hacia el fin de sus días.

De esta manera, resulta sumamente necesaria una óptima regulación de los cuidados paliativos y de la terapia del dolor, generando un marco normativo que sienta las bases de una verdadera cultura de lucha contra el padecimiento y que regule adecuadamente el proceso de una “Muerte Digna”, considerando no solo al paciente, sino también a su familia y a quienes cuidan de él.

De acuerdo con The Dartmouth Atlas Project, en un estudio a gran escala financiado por la fundación Robert Wood Johnson, la mayoría de los pacientes con enfermedades serias preferían la idea de morir en sus hogares. De todos modos, el mismo estudio reveló que, de estas personas que hubieran preferido fallecer en sus domicilios, un 55% terminó muriendo en el hospital⁵. Resulta necesario definir la magnitud de lo que estamos hablando. En este sentido y según lo referido en la Guía Clínica de Alivio del Dolor por Cáncer Avanzado y Cuidados Paliativos publicada en 2011 por el Ministerio de Salud, en el mundo habría 22,4 millones de personas viviendo con cáncer en cualquier etapa de la enfermedad, de ellas al menos un 75 a 80%, sufren dolor en todas las etapas de la enfermedad⁶.

5. Fuente: <https://bit.ly/2FaHj8D>. Consultada el 10 de enero de 2019. Cita textual: “Evidence comes from a large-scale study funded by the Robert Wood Johnson Foundation. Most patients with serious illness said they would prefer to die at home. Yet most patients died in the hospitals, and care was rarely aligned with their reported preferences, even though extensive efforts were made by trained nurses to align their care with their wishes. For example, among the patients who indicated that they preferred to die at home, the majority — 55% — actually died in the hospital. “

6. Fuente: MINISTERIO DE SALUD. GUÍA CLÍNICA ALIVIO DEL DOLOR POR CÁNCER AVANZADO Y CUIDADOS PALIATIVOS. Santiago, MINSAL 2011. <https://bit.ly/2Tz5jBn> Consultada el 9 de enero de 2019

Definiciones que se refieren solo a cáncer, más no otras enfermedades crónicas o terminales.

Es por lo anterior que una legislación adecuada sobre la materia debe regular, reconocer, asegurar y proteger los derechos de las personas a una adecuada atención durante los procesos de agonía y de muerte; a fin de evitar o aliviar -dentro de lo posible- el sufrimiento físico, las eventuales situaciones indignas y los problemas psicosociales y espirituales comúnmente asociados a esta última etapa de la vida.

El “Proceso de Muerte” se podrá entender como aquella situación terminal de un paciente que enfrenta una enfermedad avanzada, incurable y progresiva, sin posibilidades razonables de respuesta al tratamiento específico, con un pronóstico de vida limitado a semanas o meses y en la que pueden concurrir síntomas que requieran de cuidados paliativos específicos. Es importante recalcar que el carácter incurable de la enfermedad deberá siempre ser diagnosticado por el profesional médico competente.

Se entenderá por “Proceso de Agonía” a aquel inmediatamente anterior al “Proceso de Muerte”, y es causado por una enfermedad que puede conllevar síntomas que hagan necesaria la aplicación de la Terapia del Dolor. El proceso de agonía es esencialmente reversible.

Los cuidados paliativos son el conjunto de acciones en el ámbito de lo sanitario dirigidas al cuidado integral de los pacientes en su proceso de muerte, ya sea intrahospitalariamente o en su domicilio, siendo primordial para ello el control del dolor y otros síntomas análogos, así como los problemas psicológicos, sociales y espirituales, respecto a los que corresponde hacerse cargo. Los cuidados paliativos tienen por objeto preservar sin duda la mejor calidad de vida posible para el paciente y su familia. Enfrentar la terapia del dolor corresponde al conjunto de acciones coordinadas en el ámbito sanitario, cuyo objetivo es identificar y aplicar los procedimientos terapéuticos idóneos para supresión y control del dolor de los pacientes en proceso de agonía. Corresponde, entonces, avanzar hacia la protección de la dignidad en todo momento y en toda circunstancia del paciente que va a morir y que se ve enfrentado a una situación de dolor. El

paciente sin duda tendrá derecho a ser informado de manera oportuna y comprensible de su estado de salud, y de los tratamientos a los que será sometido como sujeto. Debe haber un adecuado tratamiento y soporte del paciente, de su familia y de todos aquellos que cuidan de él.

Los cuidados paliativos y la terapia del dolor integral y de calidad son un derecho, mas no el otorgamiento de tratamientos desproporcionados, ya sea que la prestación se realice en el ámbito intrahospitalario o en el domicilio del paciente. Cabe señalar que la adecuada coordinación de una red de manejo del paciente en una modalidad de atención domiciliaria es lo que sería más recomendable. Esto no solo desde el punto de vista financiero, sino que además porque resulta fundamental para un buen abordaje integral del paciente en esta última etapa de su vida. La modalidad domiciliaria ayudaría a lograr una mejor atención integral, haciendo la situación más fácil para la familia y permitiendo un cuidado de mejor calidad del que se lograría en un contexto hospitalario, teniendo en cuenta que, para que esto se logre, es necesario capacitar adecuadamente a los cuidadores.

Según lo descrito en el WHO Global Atlas of Palliative Care at the End of Life, realizado por la World Hospice Palliative Care Alliance, se realizó una revisión de un total de 16 artículos, todos correspondientes a trabajos realizados en Norteamérica. En general, los cuidados paliativos, tanto intrahospitalarios como domiciliarios, redujeron significativamente el costo del cuidado de los pacientes, al mismo tiempo que entregaban una calidad de atención igual o mejor. En estos estudios analizados, la baja de costos se atribuyó a reducciones en el uso de servicios médicos, reducción en los costos hospitalarios en general, ahorro en uso de laboratorio y baja de los costos asociados al uso de unidades de cuidado intensivo, y una disminución considerable de los ingresos hospitalarios, ingresos a hogares de acogida, consultas de urgencia, y consultas médicas ambulatorias⁷.

7. Fuente (misma que en el punto 6); The World Hospice Palliative Care Alliance: WHO Global Atlas of Palliative Care at the End of Life, January 2014. <https://bit.ly/2XXoham> Consultado el 8 de enero de 2019

V. Reflexiones finales

El paciente tiene, sin lugar a duda, derecho a ser acompañado por sus familiares y derecho a una muerte digna. En este contexto, se deben respetar todos los presupuestos de la ley 20.584 en lo que se refiere a las prestaciones de salud.

Las personas que se encuentran en situación de cuidados paliativos tienen derecho a la tutela de la dignidad de las personas en el proceso de agonía de muerte. La protección de su dignidad y autonomía supone siempre respetar la vida y considerar la muerte como un proceso natural. Los cuidados paliativos tienen por objeto preservar la mejor calidad de vida posible del paciente y de su familia, no suponiendo en caso alguno que se produzca artificialmente la muerte. Obviamente, en ningún caso corresponderá rechazar tratamientos cuya falta signifique o tenga por objeto una aceleración artificial de la muerte o realizar prácticas eutanásicas, esto bajo ningún término, bajo ningún precepto y bajo ninguna circunstancia. Es por esto que es importante considerar las limitaciones que están establecidas en el artículo 14 y 15 de la ley 20.584 sobre los Derechos y Deberes de los Pacientes.

Se estima que, a nivel mundial, alrededor de 337 por cada 100.000 personas mayores de 15 años y 63 de cada 100.000 personas menores de 15 años, requerirán cuidados paliativos en el proceso de fin de vida⁸.

Según el mismo reporte, entre los países de ingreso alto (definidos en el informe como aquellos con un IPC mayor a 12.746 USD), Chile se encontraría en el número 27 en el *ranking* global de “Calidad de Muerte” (título del informe). Cabe destacar que los países que lideran la lista cuentan con mayor apoyo gubernamental en este ámbito, como el Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, entre otros. En lo que respecta a la región de las

8. Fuente: The World Hospice Palliative Care Alliance: WHO Global Atlas of Palliative Care at the End of Life, January 2014. <https://bit.ly/2XXoham> Consultado el 10 de enero de 2019.

américas, Chile queda en tercer lugar en el *ranking*, sobrepasado solamente por Estados Unidos y Canadá⁹.

La perspectiva financiera de los cuidados paliativos resulta fundamental, ya que puede ser una política costo efectiva, en este sentido vale la pena señalar que, según una revisión del *British Medical Journal*, al momento de calcular el gasto en Cuidados Paliativos hay limitada disponibilidad de información y gran heterogeneidad de los resultados obtenidos en distintos estudios, por lo que no sería posible definir un costo total de los Cuidados Paliativos en el Reino Unido. En este contexto, se hace referencia a la dificultad particular que significa contabilizar los costos de hospicio y cuidado informal¹⁰. Ya que nos podemos encontrar con resultados que pueden dar cuenta de su costo efectividad. Al parecer, los desafíos en materia de cuidados paliativos nos apertura una discusión mucho más grande que implica hablar de financiamiento en salud, cuidado del dolor, definir conceptos de muerte y en definitiva cuestionar el modelo de desarrollo de la atención en salud.

Los cuidados paliativos y la terapia del dolor se marcan en el fortalecimiento del derecho a la salud y a la calidad de vida, y la promoción de una cultura de lucha contra el dolor y de una muerte digna. Así, deben contribuir a la protección y apoyo del paciente y su familia. Los cuidados paliativos y la terapia del dolor son siempre interdisciplinarios, y comprenden un soporte sanitario y social-asistencial.

9. The 2015 Quality of Death Index: Ranking palliative care across the world. A report by The Economist Intelligence Unit. <https://bit.ly/1KYEDGB> Consultado el 10 de enero de 2019

10. Fuente: Gardiner C, Ryan T, Gott M. What is the cost of palliative care in the UK? A systematic review. *BMJ Supportive & Palliative Care* 2018;8:250-257. <https://bit.ly/2FbDgsR>. AIHW Gastos en Otros Países: Reino Unido (El primero en el ranking de "The Economist") Consultado el 11 de enero de 2019.

Temas Político - Institucionales

“Migraciones: Un fenómeno complejo”

• 9 de Mayo de 2018 •

La migración es un fenómeno complejo, que abarca un sinfín de factores, tanto desde la perspectiva personal del inmigrante, como de las políticas públicas que el Estado debe de realizar para hacer frente a este fenómeno, especialmente en un mundo globalizado como el que estamos viviendo hoy en día. Es un hecho que los flujos migratorios irán aumentando y, es por esto que el desafío que tenemos es ir actualizando nuestra legislación, acorde a las fluctuaciones que se produzcan.

I. Introducción

La migración, de acuerdo a la Real Academia Española, se encuentra definida como el “*desplazamiento geográfico de individuos o grupos, generalmente por causas económicas o sociales*”. Esta definición resulta bastante escueta para lo que es el fenómeno migratorio hoy en día, ya que las migraciones son hechos complejos, que no se pueden enmarcar únicamente en causas económicas y sociales. También hay factores políticos y laborales, entre otros, pero lo fundamental es que se da en países donde las condiciones materiales y espirituales no permiten desarrollarse con dignidad¹.

Así, la decisión de migrar radica tanto en valores internos como externos, destacando entre los últimos la falta de alternativas para los logros ocupacionales, la incertidumbre social sobre el futuro económico, la inseguridad general frente al crecimiento de la violencia -como lo es en el caso de Venezuela-, y, también, necesidades básicas insatisfechas. En cuanto a los factores internos, se encuentra la frustración en las expectativas de vida, en la realización personal, un mandato generacional ligado a la comunidad de la cadena migratoria familiar, la mayor información que tenemos sobre las opciones en el exterior, la convicción de la imposibilidad de la realización ético-valorativa en la sociedad de origen, entre otras².

Es a raíz de este sinfín de motivos que catalogamos al fenómeno migratorio como un hecho complejo y, además, muy cambiante en el tiempo, variando la cantidad de flujo migratorio, así como las nacionalidades de los inmigrantes, afectando tanto la composición demográfica, como las condiciones socioculturales del país al cual llegan.

II. La globalización

Desde fines de siglo XIX hasta nuestros días, se pueden identificar cuatro momentos significativos sobre el fenómeno migratorio en América Latina

1. Dellacasa, F. y Hurtado, JM (2015). Derecho Migratorio Chileno. Santiago. EDITORIAL JURÍDICA DE CHILE, p. 8-9.

2. Revista Scielo, “Causas, consecuencias, efectos e impactos de las migraciones en Latinoamérica”, Universidad de Buenos Aires, 2008. Visto en: <http://bit.ly/2rui3C9>

y el Caribe: el primero se vincula con las migraciones transoceánicas; el segundo, con las migraciones internas, producto de la crisis económica en las décadas de 1930 y 1940; un tercero, con las transfronterizas; y un cuarto, con las que se producen con la globalización. Esta última comenzó en las últimas dos décadas del siglo XX hasta la actualidad y, según algunas estimaciones, ha movilizó en todo el mundo a más de 150 millones de personas que actualmente no residen en su país de origen. Según la Cepal (2004), para el año 2000 vivían fuera de sus países de origen 20 millones de latinoamericanos³.

Pero esto no solo se ha dado a nivel latinoamericano, sino que también a nivel mundial. De acuerdo al Informe sobre Migraciones en el Mundo de la Organización Internacional para las Migraciones, se estima que en 2013 había alrededor de 232 millones de migrantes internacionales, de los cuales el 50% de ellos reside en diez países altamente urbanizados y con altos ingresos. Estas cifras demuestran que la migración va cambiando de acuerdo a la evolución de la economía mundial⁴.

La dicotomía entre las migraciones y la globalización trae aparejado distintos retos, entre ellos el crecimiento de la población mundial, lo que incrementará aún más las migraciones de países menos desarrollados a más desarrollados, multiplicándose los desafíos en temas de urbanización y la capacidad de reacción de los gobiernos, para poder hacer frente a las consecuencias propias del fenómeno migratorio. *“Las políticas migratorias de los países de origen y de destino pueden tener efectos positivos y negativos... Así pues, las políticas restrictivas, inadecuadas o confusas sobre la movilidad laboral... pueden propiciar flujos migratorios irregulares y el surgimiento de asentamientos urbanos informales. La aplicación de políticas estrictas en materia de control de fronteras puede dar lugar a la formación de ‘centros de tránsito’ urbanos en los que los migrantes quedan desamparados en su camino hacia el destino al que tenían previsto llegar.”*⁵.

3. Revista Scielo, “Causas, consecuencias, efectos e impactos de las migraciones en Latinoamérica”

4. Organización Mundial para las Migraciones, “Informe sobre Migraciones en el Mundo 2015”. Disponible en: <http://bit.ly/2rslhGo>

5. Ibíd.

III. Política

“La inmigración cambia la política interna del país de muchas maneras, por motivos culturales, religiosos o lingüísticos, aunque da la impresión de que estos efectos se concentran principalmente en la economía. Es indiscutible que el capital es más móvil que la mano de obra... Al mismo tiempo, los trabajadores de los países más desarrollados piensan que los inmigrantes les quitan su trabajo. Otra causa de malestar es una peculiaridad de la inmigración: mientras que los costos siempre son locales (y por lo tanto fáciles de identificar), los beneficios tienden a ser difusos (y difíciles de demostrar). Además, muchas veces los migrantes responden a la demanda de trabajo que se genera cuando se dan profundas reestructuraciones económica”⁶.

La inmigración conlleva diversos desafíos en las políticas públicas de un país, no solo en el hecho de tener que lograr cubrir las necesidades básicas de los inmigrantes, sino que también en un plano sociocultural, debido a que muchas veces los migrantes vienen de países con un idioma diferente, con tradiciones y usos distintos.

Un país receptor de migrantes está en todo su derecho de aceptar o no a quién quiera, pero tiene el deber de generar las condiciones necesarias para que la estadía de estas personas que se integran a la sociedad sea de la forma más armónica posible, generando oportunidades de manera equitativa en los distintos grupos sociales dentro del país.

Sin embargo, esto requiere de esfuerzo, ya que dentro del debate migratorio se ha discutido *“en qué medida los gobiernos de los países de destino deben proteger los derechos culturales de los inmigrantes o si estos últimos deben asimilarse a su sociedad de destino. Lo cierto es que la integración cultural de los migrantes incide necesariamente en su integración socioeconómica, con respecto a la cual diversos estudios realizados coinciden en concluir que los inmigrantes, por lo general, se ubican en una posición de rezago socioeconómico con respecto a la población nativa.”⁷.*

6. Foreign Affairs Latinoamérica, “Los efectos políticos de la migración”, 15 diciembre 2016. Disponible en: <http://bit.ly/2FVP2V6>

7. Consejo Nacional de Población “Algunos efectos de la migración internacional en los lugares de origen y destino”. Disponible en: <http://bit.ly/2rvx720>

IV. La migración en Chile

Para contextualizar, se debe tener en cuenta que, históricamente, el porcentaje de extranjeros que ingresaban al país y se quedan es bajo, no siendo más del 1% o 2% de la población chilena⁸. Datos proporcionados por la encuesta Casen 2015 y por el Departamento de Extranjería y Migración, señalan que, en 2015, la situación no era muy distinta, al representar la población extranjera en Chile un 2,7% de la población total del país, siendo una cifra bajo el promedio de extranjeros residentes en países desarrollados, que alcanza un 11,3% de la población total⁹. Sin embargo, a partir del año 2015 se produce un boom migratorio, debido, principalmente, a las estabilidad política y económica que ofrece Chile por sobre otros países de América. En este período, 273.257 extranjeros solicitaron su visa para residir en Chile, triplicando, en una década, la cifra de ingreso de extranjeros al país. De ellos, un 21,2% son peruanos, 17,7% colombianos, 16% haitianos, el 14,7% venezolanos y el 13,3% bolivianos¹⁰. *“Sólo en 2015 el mercado laboral extranjero creció 21,7%, llegando a casi 110 mil personas trabajando formalmente en Chile. En 2016, en tanto, 141 mil visas laborales”*¹¹. Llegando a tal punto, que de acuerdo a las estadísticas entregadas por el Ejecutivo, entre 2014 y 2017 el número de inmigrantes se incrementó en un 232%, pasando de 416.082 a los 966.363¹².

8. Levinson, Amanda y Doña Cristián (2004). "Chile: Moving Towards a Migration Policy", Country Profiles Migration Information Source, Migration Policy Institute (MPI).

En: www.migrationinformation.org

9. División de Población de la ONU (2015).

10. Departamento de Extranjería y Migración. Información disponible en: <http://bit.ly/2pYxgvl>

11. El Pulso, versión online 18/03/2018, "Llegada de extranjeros a Chile aportó más de US\$200 millones al Fisco entre el 2010 y 2017". Disponible en <http://bit.ly/2wmQTCV> Visto el 20/3/2018.

12. La Tercera, versión online 04/04/2018 "Gobierno cifra en más de un millón el número de inmigrantes que están en Chile". Visto el 24/04/2018.

CIFRAS POR NACIONALIDAD Y AÑO

NACIONALIDAD	ESTADÍSTICA 2014	ESTADÍSTICA 2017	AUMENTO %
Perú	130.329	249.389	191%
Colombia	25.038	126.981	507%
Bolivia	36.036	111.011	308%
Venezuela	8.001	84.586	1.057%
Haití	1.649	73.098	4.433%
Argentina	66.899	85.724	128%
Ecuador	19.133	35.678	186%
Estados Unidos	12.799	19.161	150%
Otros	116.144	180.735	
Total	416.028	966.363	232%

Fuente: Ministerio del Interior.

Hoy en día, al hablar de legislación migratoria, nos referimos principalmente a cuatro fuentes legales:

- Decreto Ley 1.094 de 1975.
- Reglamento de Extranjería, dictado a través del Decreto Supremo 597 del año 1984 del Ministerio del Interior.
- Ley 20.430 sobre Protección de Refugiados del año 2010.
- Ley 20.507 que tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas del año 2011. Sin perjuicio de las los tratados internacionales firmados y ratificados por Chile.

En virtud de la antigüedad y desactualización de las normas, urge una actualización de acuerdo a los estándares internacionales, en donde se cumplan los convenios internacionales ratificados por Chile.

El año 2013, el Presidente Sebastián Piñera, a través de un mensaje presidencial, presentó un proyecto que crearía una nueva Ley de Migración y Extranjería, haciéndose cargo de actualizar los distintos déficits de la legislación actual. Lamentablemente, no tuvo mayores movimientos en el Congreso. Posteriormente, en la administración de Michelle Bachelet, se presentó un nuevo proyecto de ley el cual fue rechazado en Primer

Trámite Constitucional por la Comisión de Gobierno Interior, debido a su insuficiencia y desprolijidad en la tramitación¹³.

Una vez asumido el segundo mandato, el presidente Sebastián Piñera retomó el proyecto ingresado el 2013, actualizándolo a través de una serie de indicaciones, considerando los cambios en los flujos migratorios experimentados por el país en los últimos años. Además, por la vía administrativa, busca solucionar las diversas situaciones que se produjeron a partir del masivo aumento migratorio luego del 2015.

Los fundamentos principales de las medidas del actual gobierno responden a un sentido de urgencia, debido a que hoy en día hay aproximadamente 300.000 extranjeros en situación de irregularidad, por lo que se busca una migración segura, ordenada y regular, en donde haya una igualdad de derechos y obligaciones entre inmigrantes y nacionales, tal como lo ordena nuestra Constitución Política y los tratados internacionales firmados y ratificados por Chile. De igual manera, se busca la integración tanto económica como social y cultural de los inmigrantes.

El proyecto de ley, junto con las indicaciones presentadas en abril de 2018, busca acoger a los migrantes regulares y a los perseguidos por motivos políticos, pero al mismo tiempo busca tener mano dura con el tráfico de inmigrantes y con aquellos que ingresan de forma irregular y clandestina a Chile. Por otra parte, impide el ingreso de personas que tengan antecedentes penales. A modo de síntesis, el contenido de la iniciativa radica principalmente en:

- Una nueva institucionalidad, creando el Servicio Nacional de Migraciones, el cual deberá ejecutar la política migratoria, formulada y actualizada por el Consejo de Política Migratoria, integrado por distintos ministerios.
- Flexibilización de las categorías migratorias, las cuales reflejarán el grado de arraigo del extranjero en el país, las cuales deberán ir siendo creadas y actualizadas por el Consejo de Política Migratoria. Además, la residencia

13. Mirada Política, “Propuestas para el debate migratorio”, Fundación Jaime Guzmán, abril 2018.

temporal solo se podrá solicitar fuera del país, impidiendo el cambio de turista a residente estando en Chile.

- Se garantiza el derecho y acceso a la salud; a la educación preescolar, básica y media y también a la Seguridad Social y otros cargos de beneficio fiscal, debiendo tener en este último caso a lo menos una residencia regular de un mínimo de dos años.

- Se modernizará el Sistema de Revalidación y Reconocimiento de Títulos Académicos, eliminando el monopolio actual de la Universidad de Chile, pudiendo las universidades que se encuentren acreditadas por más de seis años también hacerlo.

- Se creará el Registro Nacional de Extranjeros, con la finalidad de tener un cabal conocimiento de este fenómeno en el país, facilitando la toma de decisiones en política migratoria.

- Se establecerá la no criminalización de la residencia irregular, eliminando las sanciones penales a las infracciones migratorias. Por otra parte, se busca un proceso de expulsión expedita a quienes infrinjan la ley migratoria, en base al debido proceso. Y por último, contempla un procedimiento de reconducción inmediata a quienes ingresen eludiendo el control migratorio.

Junto con esto, se han tomado medidas administrativas con efecto inmediato, reformulando los visados de residencia temporaria creados por vía administrativa y eliminando la posibilidad de solicitar el visado temporario por motivos laborales, no pudiendo los migrantes que entraron en calidad de turistas solicitarla a partir del 23 de abril; también se creará la visa temporaria de oportunidades, en la cual los migrantes podrán venir a nuestro país a trabajar o emprender por hasta 12 meses; y la visa temporal de orientación nacional, la que se otorgará de forma automática por 12 meses, prorrogable por una vez a quienes vienen a estudiar posgrados en Chile y que quieran trabajar o emprender. Por otra parte, respecto de Haití, se les exigirá un Visado Consular de Turismo para poder entrar al país y, en paralelo, un Visado Humanitario de Reunificación Familiar, teniendo un límite de 10.000 visados humanitarios. También se hace cargo de la

situación de Venezuela, creando la Visa de Responsabilidad Democrática, que deberá ser solicitada en su país y será por un año, prorrogable por una vez.

Por último, se crea un proceso de regularización extraordinario, el cual ya se está implementando y permitirá a los extranjeros que se encuentren de manera irregular en el país, ya sea por vencimiento de la visa o por haber entrado de una manera no permitida por la ley, solicitar un permiso de residencia temporaria para que puedan regularizarse y poder desarrollarse en plenitud. Una vez concluido dicho proceso de inscripción, se le entregará a dichos postulantes –cumpliendo los requisitos-, un permiso de residencia temporario, por un año, luego del cual podrán solicitar el permiso de residencia correspondiente a la normativa legal¹⁴.

V. Conclusiones

El fenómeno migratorio es un hecho complejo y variable. Por lo mismo, los Estados tienen que estar preparados para poder hacerle frente de forma integral, es decir, abarcando tanto el ingreso de migrantes como su estadía e integración. Así, quienes entren de acuerdo a las normas entregadas por el Estado podrán optar a todos los beneficios en igualdad de condiciones que los mismos nacionales.

Hay que recalcar que la inmigración siempre ha contribuido al desarrollo del país y el enriquecimiento de su cultura. Además hay que tener en cuenta que es un fenómeno que ha ido aumentando exponencialmente y seguirá aumentando, debido al mundo globalizado en que vivimos.

El Gobierno ha tomado las medidas necesarias para empezar a hacerle frente a este fenómeno. Sin perjuicio de esto, creemos necesario transparentar la situación de los que vienen con visa de trabajo, que hoy en día tarda meses en otorgarse, por lo que hay que agilizar dicho trámite, creando una figura que pueda facilitar el ingreso de inmigrantes que ya

14. Ministerio de Gobierno Interior y Seguridad Pública, “Minuta: Reforma Migratoria y Política Nacional de Migraciones y Extranjería”, Santiago de Chile, 2018.

cuentan con un contrato de trabajo para venir a realizar labores acá en Chile. De todas formas, se debe sancionar fuertemente todo quien intente burlar esta situación, o que falsifique un contrato de trabajo. Otro punto a considerar es la posibilidad de externalizar la fiscalización del cumplimiento de la normativa vigente, dándole facultades a la inspección del trabajo para sancionar y, además, denunciar los casos que se encuentren de manera irregular. También consideramos positivo crear un ente u organización, o un listado de empresas que certifiquen que efectivamente el migrante que llegue a Chile con visa de trabajo, cumpla con los requisitos necesarios y que el contrato en virtud del cual obtienen la visa es real. Para las personas naturales, sería prudente establecer un máximo de contrataciones anuales cosa de evitar el acarreo de inmigrantes que ingresen al país.

Todo lo anterior conlleva un desafío, el cual Chile ya asumió, estableciendo nuevas reglas del juego, con la finalidad de tener una migración segura, ordenada y regular, de acuerdo a los estándares internacionales, y otorgando la posibilidad de que se vaya actualizando constantemente, según los avances de la globalización mundial y sus efectos en los flujos migratorios.

“Cambios a la Ley Antiterrorista: Una necesidad urgente”

• 23 de Mayo de 2018 •

Los interminables ataques terroristas que se sufren en La Araucanía desde hace décadas –muchos de ellos sin culpables– han llevado a que una de las prioridades del segundo gobierno del Presidente Sebastián Piñera sea modificar la actual Ley Anti Terrorista junto con otras medidas que apuntan a entregar mayor seguridad y paz en la región. Si consideramos que el terrorismo se ha complejizado en sus formas de actuar y en sus métodos, uno de los mayores desafíos de este gobierno es poder estabilizar dicho concepto al punto de que sea reconocido y aceptado transversalmente por los legisladores para poder contar con una ley moderna y que permita eficacia a los jueces. Por eso, en este número analizamos lo que las diferentes instituciones internacionales y la literatura académica señala al respecto, junto con las indicaciones que propone el ejecutivo.

I. Introducción

Los primeros meses del nuevo Gobierno de Sebastián Piñera han estado marcados por una agenda intensa que pretende fijar los ejes urgentes de esta nueva administración. En ese contexto, se han anunciado varias medidas y proyectos de ley. Una de ellas es la reforma a la Ley 18.314 titulada como aquella que “determina Conductas Terroristas y fija su penalidad” conocida mejor como Ley Anti Terrorista, la cual fue promulgada el 16 de mayo de 1984. El anuncio se conoció en el contexto de la visita del Presidente de la República a la región de la Araucanía el 23 de marzo pasado, donde fijó un plazo de 150 días para que el “Plan Araucanía, Desarrollo y Paz” empiece a ejecutarse. Además, en esta oportunidad el primer mandatario comunicó que se harán cambios a la Ley Anti Terrorista que contempla 11 indicaciones. Todo esto ante la presencia de la Asociación de Víctimas de la Violencia Rural, el Consejo de Seguridad Regional de la Macro Zona, más los parlamentarios de la región.

La urgencia con que el nuevo gobierno asume estos compromisos con la Araucanía responde al grave conflicto en la IX región en el que los atentados y violencia ha ido en escala los últimos años, donde hemos presenciado nuevamente en lo poco que va este año ataques incendiarios contra camiones, fundos, y maquinarias, los que se suman a la larga lista de ataques terroristas como incendios contra capillas, recintos educacionales, animales y también a personas. Este tipo de actos delictuales no han podido llevar una adecuada formalización penal debido a los vacíos y desactualización de la actual Ley 18.314, como por ejemplo, la ambigüedad en la interpretación del delito terrorista y las dificultades para aplicar la Ley.

Por todo esto, en este número, describiremos la ley tal como está hoy, junto con las indicaciones que incluyen la propuesta del gobierno, para finalmente analizar cuál o cuáles elementos configuran el estatuto del concepto terrorismo y cómo ha sido recepcionado a nivel internacional en instituciones supranacionales como la ONU y la Unión Europea, tal como indagar cuál es estado del arte en la literatura de las Relaciones Internacionales.

II. Qué es lo que dice actualmente la Ley 18.314

El artículo 2º, inciso primero de la Ley 18.314, señala que se considerarán delitos terroristas: los de homicidio sancionados en los artículos 391 (por alevosía, por premio o promesa remuneratoria, por veneno, por ensañamiento, o aumentar el dolor), y los de lesiones del artículo 395, 396, 397, y 398 (del Código Penal, en adelante CP) que hacen referencia en lo particular de tener la intención de causar daños a la salud y la integridad física como la mutilación. También se considera en esta Ley los secuestros y sustracción de menores (art.141 y 142 del CP); los envíos de cartas o encomiendas explosivas (art. 403 CP); los incendios y estragos (art. 474, 476, 480 del CP); las infracciones contra la salud pública (art. 313 d), 315 y 316 del CP), es decir el que fabrica o administra sabiendo que alguna sustancia medicinal está adulterada con el fin de ser nociva, tanto así como el que envenena o infecta comida, o bebidas de consumo público. Además se incluye como delito que se diseminare gérmenes patógenos para generar enfermedades en la población. Por último, se considera como terrorismo los que contempla la Ley General de Ferrocarriles en sus artículos 105, 106, 107 y 108 (destruir las líneas férreas, causar descarrilamientos, o provocar un accidente).

En el segundo inciso se señala que también se considera como acto terrorista “apoderar o atentar en contra de una nave, aeronave, ferrocarril, bus u otro medio de transporte público en servicio” que busquen poner en peligro la vida y la integridad de las personas que se encuentren en ellos.

Su tercer inciso considera el atentado contra la vida hacia una autoridad política como el Jefe de Estado, o representantes del sector judicial, militar, policial, o religiosa. También se incluye a aquellas personas que internacionalmente son protegidas.

Del mismo modo, el cuarto inciso del artículo segundo de la Ley, establece que colocar, enviar, arrojar, detonar, activar o disparar cualquier tipo de bomba o dispositivo explosivo o incendiario (armas, artefactos con gran poder destructivo o efectos tóxicos, corrosivos e infecciosos) son considerados como delito terrorista.

III. Las 11 indicaciones a la Ley Antiterrorista

Las indicaciones a la ley que envió el Ejecutivo se centran en las deficiencias de la Ley. Para esto se señala que: (i) debe definirse penalmente qué es lo que se entenderá por Terrorismo. Esto se explica para que no existan casos de subjetividad en la interpretación de los actos delictuales, donde se especificarán cada caso que debe ser penado por las fiscalías y tribunales. (ii) Se incorporarán métodos de investigación especiales, tal como lo hacen las Leyes de Drogas o de Lavado de Dinero. Esto se expresa en tener agentes encubiertos, agentes reveladores, entregas vigiladas, e interceptaciones de comunicaciones, entre otros. Actualmente la Ley no contempla herramientas a los investigadores. (iii) Habrán sanciones para la apología a los actos terroristas, y se explica por qué en distintos códigos penales del mundo se sanciona esto. (iv) Habrá un robustecimiento de las medidas de protección en relación a la identidad y seguridad de los testigos y víctimas, como también a los peritos, cooperadores y sus familiares.

La justificación de esta medida se debe que varias fiscalías han señalado que es una tendencia entre los testigos que no quieren dar declaraciones por miedo a ser objeto de represalias. (v) Se creará la figura del “Cooperador Eficaz”. Este caso aplica a aquellos colaboradores también imputados, que si colaboran con la identificación de los responsables del delito terrorista, tendrá una atenuante en su formalización. (vi) Además, se establecerá restricción a los beneficios de los condenados por la Ley Anti Terrorista. Este punto busca evitar lo que actualmente ocurre con respecto a obtener libertad condicional por buen comportamiento u otro atenuante. Se restringe a que si llegase a obtener algún beneficio no debe ser antes de haber cumplido 2/3 de la pena, pues al día de hoy se habilitan los beneficios desde haber cumplido la mitad de la condena. (vii) Se establece que el delito de Terrorismo, al igual como se hace con los delitos de genocidio y lesa humanidad, es de gran complejidad por lo que pasará a ser investigado por el Fiscal Regional. (viii) En la Ley además se incluirá como Terrorismo aquel que se mueva en las dimensiones cibernéticas.

Actualmente en Chile existe poca o casi nula regulación respecto a este punto, donde se evidencia un aspecto bastante vulnerable en el país,

por lo cual se contempla la manipulación de computadores de civiles, si no intervenir en aquellos de aerolíneas, de medios de comunicación, bolsa, y otras instituciones. (ix) Se establece también que aquellos bienes consignados a la ejecución de delitos terroristas que sean comisados vayan a un fondo que contribuya a la lucha contra el terrorismo. Esto se ve por ejemplo en la Ley de Droga, donde los bienes incautados son destinados a programas enfocados a desincentivar el consumo de drogas. (x) Se buscará que los casos más graves de delitos terroristas, en conformidad a la investigación y juzgamiento de éstos, sean formalizados en los juzgados de garantía y tribunales orales de la Corte de Apelaciones de Santiago. (xi)

Se contempla también que no sólo grupos u organizaciones pueden gestar un ataque terrorista, si no también puede ser llevado por la iniciativa de una persona. El precedente que impulsa esta última medida está en el atentado sufrido por Óscar Landerretche. También se les llama a esta figura “unabomber” por su acrónimo a University and Airline Bomber” (Terrorista de Universidades y Aerolíneas).

IV. El difícil consenso de definir Terrorismo

En la actualidad se ha dado a entender que el Terrorismo es un fenómeno reciente que tiene como precedente los atentados del 11 de Septiembre del 2001, cuando Estados Unidos deja su política del *soft power* liderando hegemonícamente la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, es posible encontrar el uso del vocablo Terrorismo por primera vez a manera de esbozo en la Revolución Francesa, debido al llamado “Gobierno del Terror” de Roberspierre. También se puede constatar el uso del terror en contra de los gobiernos zaristas del siglo XIX y a principios del siglo XX. Pero ¿qué se entiende *técnicamente* por terrorismo? La historia contemporánea nos indica que el uso de este concepto se ha encontrado lejos de un acuerdo. Ya entre 1927 y 1934 se hizo el primer esfuerzo en determinar qué se entiende por Terrorismo en las Conferencias Internacionales para la Unificación del Derecho Penal, lo cual fue un hito pues logró posicionar en la palestra el conflicto en la sociedad internacional (Laboiris, 2013), tras identificar que el asesinato del archiduque de Sarajevo Franz Ferdinand fue un acto terrorista, lo que dio inicio a la Primera Guerra Mundial. En la III

Conferencia en Bruselas encontramos la primera definición de Terrorismo, donde son actos Terroristas aquellos que “comportaran un peligro colectivo; un ataque a bienes jurídicos básicos (vida, libertad o integridad corporal de las personas y bienes de los Estados o de los particulares); y, que se ejecuten con el móvil de lograr la realización, o de manifestar ideas políticas o sociales”. Sin embargo, este concepto no tuvo una aceptación generalizada, por lo que en la V Conferencia se enmarco como *“aterrorizar a la población y/o producir una situación de terror importante para provocar una alteración o una obstaculización del correcto funcionamiento de los poderes públicos o una afectación de las relaciones internacionales”*².

En 1937 se realizó la Convención para la Prevención y Sanción del Terrorismo, firmada por 24 países, pero recibió una sola ratificación, por lo que no entró en ejecución (Bassiouni, 2001). Además en esta Convención se aprobó un tratado que indicaba la creación del Tribunal Penal Internacional que se encargaría de juzgar el terrorismo. Sin embargo, no logró establecerse, pero sería el antecedente de la constitución de la Corte Penal Internacional de la Haya, la cual entró en vigor el año 2002 (Hudson, 1998). Previo a los ataques del 11 de septiembre se acepta transversalmente la acepción que hizo Brian Michael Jenkins, experto en terrorismo (destacado en áreas de seguridad y defensa de los gobiernos de EE.UU), logra nuevamente instalar una acepción de terrorismo, que había sido ya propuesta y contaba con una aprobación internacional en el año 1977. La frase señala que se puede “(...) describir el terrorismo simplemente como violencia o amenaza de violencia calculada para inspirar temor y para crear una atmósfera de alarma, la cual a su vez causará que la gente exagere la fuerza de los terroristas y la importancia de su causa.”³.

V. Qué es lo que dice la Organización de las Naciones Unidas

Los orígenes de las Organizaciones de las Naciones Unidas (ONU) se remontan tras la segunda Guerra Mundial, cuando se firmó la Carta de las

1. Asúa, Adela (2009) “Concepto jurídico de terrorismo y elementos subjetivos de finalidad. Fines políticos últimos y fines de terror instrumental” p. 54.

2. V Conferencia para la Unificación del Derecho Penal (1933) Artículo 1.

3. Veres, Luis (2002): El signo perverso: sobre lenguaje, terrorismo y práctica periodística. Revista Latina de Comunicación Social, 52.

Naciones Unidas en la Conferencia de San Francisco en 1945, que estuvo integrada por 50 Estados. Ya que la misión por velar por la paz y la seguridad de la Sociedad de las Naciones fracasó, constituir un nuevo organismo internacional era menester en “temas de paz y la seguridad internacional y al fomento de las relaciones de amistad y buena vecindad y la cooperación entre los Estados”. En esta carta se estableció la creación de la Corte Internacional de Justicia, órgano encargado de velar por la defensa de la seguridad, derechos humanos y la paz internacional. Durante la mitad del siglo XX las Naciones Unidas se pronuncian en combatir el terrorismo en términos como el secuestro de aviones, denunciar financiamiento a causas terroristas, o actos delictuales contra autoridades internacionalmente protegidas, pero no se pronuncia firmemente en una definición en torno al Terrorismo hasta en 1999, cuando se celebró la Convención Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, que fue aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución A/RES/54/109 de 9 de diciembre de 1999 y abierta a la firma el 10 de enero de 2000, pero que curiosamente entró en vigor tras seis meses ocurridos los ataques del 11 de septiembre del 2001. En esta ocasión se define que el Terrorismo es “Cualquier otro acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando, el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo.”⁴.

VI. Qué es lo que dice la Unión Europea

La Unión Europea entró en vigencia el 1 de Noviembre de 1993 tras firmarse en Maastricht el Tratado de la Unión Europea (UE). Hoy, compuesta por 28 miembros, reconoce que tras los atentados a Estados Unidos en 2001, y el de 11 de marzo de 2004 en Madrid, ha empezado una nueva era contra el terrorismo. Se empieza a avocar al terrorismo en el Documento Solana de Revisión Estratégica de la Unión Europea, donde se desarrolla el concepto

4. Convención Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo (1999), Artículo 2b <http://bit.ly/2IHhnAP>

de seguridad interior dentro de la UE. “Una Europa segura en un mundo mejor” fue la estrategia de la UE en temas de seguridad y política exterior, que fue dictada por el Consejo Europeo en el año 2003, donde señala que el terrorismo es “una creciente amenaza estratégica para toda Europa”⁵. La búsqueda de la UE de defenderse de las amenazas como el Terrorismo y la delincuencia organizada se funda en el respeto de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional. Por eso mismo, señala además que están en colaboración con los instrumentos que la ONU dicta contra la lucha al Terrorismo. También así cooperan en la lucha junto a Estados Unidos y a la OTAN.

La UE vela por la Ciberseguridad, ya que reconocen que las economías modernas tienen como estructura fundamental no solo el transporte, sino además las comunicaciones, el suministro de energía e internet, por lo que en 2006 se trata en la Estrategia de la UE la delincuencia en internet. Pero esto ha evolucionado con ataques a instituciones privadas o Estados, por lo que la lucha cambia a un paradigma no sólo económico, sino también político y militar.

Para ello la UE define el Terrorismo como un acto que *“pone en riesgo vidas humanas, supone grandes gastos, pretende socavar la apertura y la tolerancia de nuestras sociedades y representa una creciente amenaza estratégica para toda Europa. Los movimientos terroristas cuentan cada vez más con abundantes recursos, están interconectados por redes electrónicas y están dispuestos a recurrir a la violencia sin límite y a causar incontables víctimas. La más reciente oleada de terrorismo tiene un alcance mundial y está relacionada con el extremismo religioso violento. Surge de complejas causas, entre las que se encuentran la presión de la modernización, las crisis culturales, sociales y políticas y la alienación de los jóvenes que viven en sociedades extranjeras.”*⁶. También señala que puede buscar descomponer a un Estado, ejerciendo la máxima violencia, puede estar ligado a la delincuencia organizada, y tener armas de destrucción masiva. Además también identifica en el Terrorismo la figura del Lobo Solitario, aquella persona que sin un apoyo organizacional

5. Ver documento en: <http://ue.eu.int/solana>

6. Estrategia Europea de Seguridad. (2009) “Una Europa segura en un mundo mejor” p. 32.

busca causar muertes, lesiones, y daños a la sociedad. Acepta que la lucha contra el Terrorismo requiera una combinación de medios para hacerle frente, tal como *“los medios de los servicios de información, policiales, judiciales, militares y otros. En los Estados en descomposición pueden ser necesarios instrumentos militares para restaurar el orden y medios humanitarios para hacer frente a crisis inmediatas.”*⁷.

VII. La literatura en Relaciones Internacionales

Vemos que el terrorismo se ha ido complejizando en su conceptualización, pues empezó en torno a una figura del delito internacional, distanciándose del anarquismo o el delito común. En la década de 1950 se considera un acto criminal. En la década de 1970 se ve como un delito común, que es cuando empieza a existir un consenso internacional sobre su definición, para que en la siguiente década estuviera enmarcado dentro de un delito político. Para esto, Martínez señala que se caracteriza por *“acto u omisión voluntaria de la ley penal cometida por causas o motivos políticos, sociales o de interés público castigada con pena grave; se dirige a la conquista y ejercicio del poder público, así como a destruir un orden político concreto; posee dos sentidos, uno objetivo y otro subjetivo. En el primer sentido, se considera político el delito que va contra un régimen determinado. En el segundo sentido, se considera político el delito cometido por motivos de interés colectivo”*⁸.

Si bien ha existido una dificultad en limitar a qué se entiende por Terrorismo, el Diccionario de Estrategia distingue entre terror y Terrorismo, al decir que el terror es un estado emocional en donde el miedo es preeminente, mientras que el Terrorismo es la acción. En Estados Unidos, el United Status Code (2006) define que el Terrorismo es aquella violencia premeditada, fundado en una inspiración política cometido por organizaciones no estatales, agentes clandestinos, con el fin de influir en la audiencia⁹.

7. Idem, p. 34

8. MARTINEZ SILVA; SALCEDO AQUINO (2006) Diccionario Electoral INEP. Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., México. Consultado online el 28 de junio de 2013 en www.diccionario.inep.org

9. UNITED STATUS CODE, 2006 Edition, Title 22: Foreign Relations and Intercourse, Chapter 38

Dentro de los académicos de las Relaciones Internacionales encontramos a Javier Rupérez, diplomático español que señala que Terrorismo son aquellos actos que buscan causar la muerte, lesiones a civiles o quienes no estén en la pugna. El fin único es intimidar a una población objetiva, para persuadir a un Gobierno u Organización Internacional para que haga algo o se abstenga de hacerlo¹⁰. Por otro lado, Christophe Swinarski, quien se ha desempeñado como delegado regional para el Comité Internacional de la Cruz Roja, identifica las características del Terrorismo. En primer lugar, señala que es un método de combate a través del uso de la violencia o la amenaza de ella para aterrar. Cualquiera puede ser objeto de percibir Terrorismo; por lo que se busca afectar al grupo objetivo con el fin de causar desorientación, sumisión, y además instrumentar la opinión pública.

Todo esto busca como propósito: modificar, persuadir, disuadir actitudes o comportamiento con el fin de que los intereses de quienes hacen Terrorismo se vean favorecido¹¹. Alexander Bellamy, quien se desempeña como profesor de la cátedra Estudios de Paz y Conflicto en la Universidad de Queensland, Australia, dice que todas las definiciones en torno al Terrorismo coinciden en cuatro puntos. Primero, el Terrorismo tiene motivaciones políticas; segundo, que lo realizan actores no estatales; tercero, ataca a no combatientes deliberadamente; por último, es que logran sus metas a través del miedo¹². Es menester señalar, tal como dice Juan Ramón Martínez (2015) en su libro “Derecho Internacional y Terrorismo”¹³, que el Terrorismo puede crear daño material con el fin de hacer hostigamiento a la psiquis de la población víctima de estos atentados. Dado este marco de conceptualización, podemos adentrarnos a un análisis con respecto a lo que acontece el caso Chileno.

10. Rupérez, Javier (2006) La ONU en la lucha contra el terrorismo: cinco años después del 11-S” página 6

11. Díaz, Tiburcio y Romero () “Saliendo de la ambigüedad: La definición de Terrorismo en el Derecho Internacional, p. 193

12. Bellamy (2009) “Guerras justas: de Cicerón a Iraq” Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, p.211

13. Martínez Vargas, Juan Ramón (2014) “Derecho Internacional y Terrorismo” Editorial Universidad del Rosario

VIII. Conclusiones

Si bien no existe un consenso sobre sólo una definición de Terrorismo, pues es un fenómeno que abarca varias dimensiones, existen puntos en común, como el uso de la violencia o la amenaza de ésta para causar en la población miedo, para que los Estados den un escenario idóneo para que los terroristas sientan satisfechas sus demandas. Sin embargo, se observa que en países del primer mundo no hacen negociaciones ni transan sus valores con las organizaciones terroristas, como es el claro ejemplo de Estados Unidos quien ha liderado la lucha contra el Terrorismo y ha marcado una vara en la discusión internacional, donde instituciones como la Corte Internacional de Justicia, la ONU, la UE y la OTAN se han alineado a esta lucha. La discusión ha avanzado a términos jurídicos esencialmente por el gran impacto de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Sin embargo, en la literatura de la disciplina de las Relaciones Internacionales no aparece un consenso. Distintos autores pueden dar características que componen un acto terrorista, pero no una definición acabada.

Esto crea vacíos alrededor de todo el globo, pues no todos entienden lo mismo sobre qué es Terrorismo, y qué no lo es, entregando espacio para que estos grupos delictuales puedan correr el margen de lo legal y aceptable. Un claro ejemplo es el caso de Colombia y las FARC, donde, luego de no poder derrotarlas, se llegaron a negociaciones con este grupo terrorista para finalmente firmar un acuerdo paz. Este año llegaron al parlamento (obtuvieron 5 escaños en el Senado y 5 en la Cámara de Representantes). Este es un caso que Chile debe mirar con mucha atención para saber qué no se debe hacer al respecto. Pues, además se ha podido hacer alguna conexión de las FARC con la causa mapuche. Tanto es así, que está comprobada la participación de personas que han sido condenadas en Chile por delitos de esta especie en la selva colombiana con entrenamiento paramilitar.

Políticos Argentinos han realizado estas declaraciones, pues también tienen un porcentaje de población mapuche al sur de este país, donde se dice que la lucha está ambos lados de la Cordillera. De hecho, el medio argentino Perfil (2017) señaló en su momento se puede constatar que han

existido diferentes contactos por distintos medios con la RAM (Resistencia Ancestral Mapuche) acusando además que “hay vacíos legales y la Policía no hace lo necesario para frenarlos, que actúan violando derechos humanos con total impunidad. Cortan rutas, apedrean, azotan, golpean con palos, roban ganado, torturan, balean, matan, queman”. También este medio ha señalado que la Justicia en ambos países está atrasada, entendiendo que los Jueces tienen familia y también pueden correr peligro, siendo esta la razón por la que no funciona bien la Justicia¹⁴. De este modo, es dable afirmar que este nexo entre mapuches chilenos y argentinos data por lo menos desde el año 2004 (La Tercera, 2017)¹⁵.

Dado el escenario actual que se vive en el país en materia de acciones terroristas que ocurren en la Araucanía, es menester actualizar la legislación de Chile. Pues los hechos acontecidos en la novena región desde hace ya veinte años sí cumplen con las características que detallan las instituciones supranacionales en relación al Terrorismo, y como han señalado diferentes teóricos expertos en la materia. En Chile evidenciamos el uso del terror a través del daño humano como material. Chile debe actualizar la ley 18.314 para poder cumplir con las exigencias que la coyuntura y la realidad le demandan. Los estándares internacionales y de los países desarrollados superan por mucho las herramientas de nuestra ley actual y lo que entiende por terrorismo. Una actualización correcta y moderna de la ley contribuirá a condenar efectivamente el Terrorismo tal como se hace a nivel internacional, para preservar la paz, el estado de derecho, garantizar la seguridad y defender los Derechos Humanos.

Si casi no existen condenados por delitos terroristas, es por un problema político, pero también jurídico, y que básicamente radica en la dificultad de la Fiscalía de probar los hechos y la participación de los acusados. Es precisamente en este aspecto donde radica la importancia de las reformas legales que patrocina el Gobierno. Por la misma razón, es de esperar que la

14. Perfil (08 de enero de 2017) “Denuncian vínculos de grupos mapuches con las FARC”: <http://bit.ly/2j7cMey>

15. La Tercera (03 de diciembre de 2017) ” Ex fiscal de La Araucanía: nexos mapuches entre Chile y Argentina datan de 2004”: <http://bit.ly/2lE4lZ4inep.org>

Comisión de Constitución del Senado pueda despachar cuanto antes dicho proyecto de ley.

Finalmente, es necesario mencionar la complejidad que supone para las víctimas un delito de carácter terrorista. El terrorismo constituye la indefensión máxima que puede sufrir una persona, y es obligación del Estado dar ese resguardo. Por lo anterior, es que se considera importante avanzar en una reforma constitucional que consagre el derecho de indemnización por parte del Estado a las víctimas de estos delitos, homologando el tratamiento constitucional respecto del error judicial consagrado en el artículo 19 N°7 letra i) de la Constitución, de manera tal que, existiendo una condena por delito terrorista, sólo baste la determinación del monto para la indemnización a la víctima.

“Movimientos Feministas Universitarios en Chile”

• 6 de Junio de 2018 •

Desde hace ya varias semanas, la agenda de los movimientos feministas en las diferentes universidades ha generado variadas discusiones y reflexiones en torno a sus demandas. La recepción que han tenido en las autoridades políticas, sin embargo, no ha bastado para bajar las tomas y paros que afectan a varias casas de estudio. Este número reseña y analiza críticamente sus demandas, desde un acercamiento previo al contexto y características que describen estas movilizaciones.

I. Introducción

Durante el último mes, se ha generado gran debate en torno a las demandas originadas por los movimientos feministas en Chile, cuyo origen se encuentra especialmente en las universidades. Uno de sus principales objetivos, por los cuales surgen las tomas y manifestaciones, es terminar con el acoso sexual hacia las mujeres en los distintos planteles educacionales, donde se habrían dado una serie de casos de tal índole.

No cabe duda que hay que tanto el acoso sexual como la violencia hacia las mujeres no deben ser tolerados, por lo que éste debe ser un tema a considerar en la agenda política y en las casas de estudio. Sin embargo, observamos en el discurso que levantan los diferentes movimientos, una amalgama de malestares que son más complejos de lo que parecen. Es decir, las demandas de reivindicación de estos grupos no logran explicarse (ni resolverse) solamente bajo las lógicas propias de la modernización: mecanismos de acceso, protocolos, o reconocimiento de género. Si bien en sus inicios, los distintos movimientos se han centrado en conflictos y violencia ejercida contra las mujeres -dado que su protesta es contra una cultura que hace del poder una herramienta para oprimir- es esperable que su eje discursivo gire hacia una crítica a la racionalidad estructural e institucional del orden vigente.

Por lo mismo, sin perjuicio de la realidad que se reclama, resulta necesario advertir que estos movimientos universitarios no deben ser leídos como una respuesta espontánea. Aquello implicaría no comprender la significativa producción y reflexión que se ha desarrollado sobre feminismo durante largo tiempo. Es precisamente dicha literatura académica y avance político lo que alimenta la narrativa política de estos movimientos.

Lo anterior parece indicarnos que asistimos más bien a la expresión de un anhelo de reivindicación política de algunos sectores cercanos a una izquierda crítica a nuestro modelo de modernización y, por ende, lejana a los debates que se dan dentro de los márgenes institucionales. Claro pues, aquello que acusan de injusto y que pretenden revocar, son para estos grupos precisamente los imaginarios sobre los cuales se han construido

las instituciones. Ven en el pacto social una injusticia estructural que se expresa en las diferentes instituciones jerarquizadas y que ejercen poder. De otro modo, esto devela que la ideología que subyace a sus demandas busca no sólo erradicar las discriminaciones de las que son objeto las mujeres, sino además extrapolar la lucha de clases hacia una supuesta lucha de sexos que además devela la presencia de minorías sexuales que buscan también un reconocimiento, cuestión medular para poder leer el comportamiento político de los movimientos en cuestión.

Esto explica que los liderazgos que están detrás de estas manifestaciones hayan aprovechado la coyuntura, y las transversales demandas en pos de la equidad, para impulsar otras reivindicaciones, tales como aborto libre, ideología de género, No+AFP, etc. Lo cierto es que si bien los movimientos feministas han permitido elevar públicamente las demandas de las mujeres, parecen bastante difusos respecto a los fines que persiguen.

II. Breves consideraciones históricas sobre el feminismo

Existen antecedentes de expresiones y conflictos feministas desde al menos el Renacimiento, debido a que la mujer durante esa época demandaba ser incluida en el mundo de la sabiduría y las artes, por lo que abogaban por mayor educación, y equiparada a la de los hombres. Del mismo modo, en plena Modernidad reclamaban tener una participación activa en la política, lo que incluía ya tener acceso al sufragio.

No obstante, cabe señalar que, tanto la atención crítica desde la academia, como las mismas demandas, no explotan al mismo tiempo en los distintos países, pues las respectivas irrupciones responden mayormente a la coyuntura nacional. En Inglaterra, por ejemplo, la publicación de John Stuart Mill *La sujeción de la mujer* (1869) devela la disparidad entre los roles de la mujer y el hombre, en relación a la crianza, los derechos de propiedad, y herencia. En Francia se advierte ya una marcada irrupción de la emancipación femenina en la época de la Revolución Francesa en 1789, donde la participación de las mujeres, por ejemplo, queda documentada en los *Cuadernos de Quejas* que realizaban hacia la Asamblea General. Sin embargo, éstas eran ignoradas e incluso perseguidas; varias “rebeldes”

fueron llevadas a la guillotina, como es el caso de Olimpia de Gouges, quien en 1791 escribió la *Declaración de los derechos de la Mujer y la Ciudadana* como en respuesta a su símil escrito en 1789¹. Surge la *Unión Francesa para el Sufragio Feminista* en 1909, que logra el voto femenino recién en 1945. En Estados Unidos, en 1848 fue redactada la *Declaración de Seneca Falls* a cargo de Elizabeth Cady Stanton, quien buscaba tanto la abolición de la esclavitud como igualdad de derechos civiles y religiosos de la mujer. Esa declaración fue la respuesta a la Declaración de Independencia de Estados Unidos, donde hace distinciones tales como *hombres y mujeres* son creados iguales. También ponen en palestra la igualdad de acceso a la actividad económica. Durante el año 1868 se crea además la *Asociación Nacional para el Sufragio Femenino*.

Estas demandas, como se aprecia, podrían ser asociadas o interpretadas con una dimensión más bien liberal del feminismo, que buscaba lograr tener los mismos derechos civiles y libertades que los hombres.

Sin embargo, es posible encontrar luego una nueva corriente muy influyente que pretende encauzar al feminismo en una dimensión (entiéndase como cosmovisión y domicilio político) distinta a las recién esbozadas. Podemos así reconocer un vuelco desde las demandas civiles y de acceso a la sabiduría hacia un discurso que es impulsado por la dialéctica marxista. Es así que Engels, en *El origen del Estado, la familia y la propiedad privada* hace uso del materialismo dialéctico para extrapolarlo hacia una lucha de sexos, donde el proletariado es la mujer (oprimido), y el hombre es el burgués (opresor); “La primera división del trabajo es la que se hizo entre el hombre y la mujer para la procreación de los hijos” (...)“el primer antagonismo de clases que apareció en la historia coincide con el desarrollo del antagonismo entre el hombre y la mujer en la monogamia; y la primera opresión de clases, con la del sexo femenino por el masculino. La monogamia fue un gran proceso histórico, pero al mismo tiempo inaugura, juntamente con la esclavitud y con las riquezas privadas”².

1. La declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano fue escrito en 1789, texto precursor directo de los Derechos Humanos.

2. Engels, Friedrich (1884) “El origen del Estado, la familia y la propiedad privada”. En Obras escogidas de Marx y Engels. Vol.II. (Madrid: Fundamentos, 1977), p. 235.

Ya en el siglo XX, el feminismo, si bien sigue fuertemente influido por los cimientos marxistas -que entiende la relación entre hombre y mujer como una extensión de la lucha de clases- se abre también hacia la deconstrucción de la diferenciación binaria de los sexos. Es así que se puede apreciar ahora movimientos que vienen a cuestionar, no sólo los roles y paradigmas culturales sobre los cuales se han reconocido históricamente las diferencias en materia de identidades sexuales, sino además, cualquier naturaleza que las determine. El ejemplo de Simone de Beauvoir resulta emblemático y profundamente influyente (al punto que sus ideas serán parte constitutiva de las temáticas del Mayo francés). Su discurso denuncia que la discriminación hacia la mujer se sustenta en razón de su sexo biológico.

De ahí se desprende su conocida frase de que “no se nace mujer, llega una a serlo”³, de la cual podemos desprender la idea de que el sexo es irrelevante. En la misma dirección, Shulamith Firestone⁴ aportó al feminismo también elementos marxianos, como la dialéctica de la opresión burguesía-proletariado, y el esquema de la lucha de clases, pero llevados al ámbito de las relaciones intrafamiliares. Su discurso se centró en vincular la lógica del poder que oprime con la dimensión de las relaciones entre los sexos, al señalar que la sociedad está dividida en dos clases en conflicto: la dominadora –los hombres–, y la dominada –las mujeres–. En las sociedades contemporáneas, existen variados movimientos que reclaman por el reconocimiento identitario, cuestión que necesariamente implica un cambio de paradigma en la comprensión binaria de la sexualidad. Es decir, más que derechos, igualdad, o categorización política-antagónica en las relaciones entre sexos distintos, se incorpora ahora la ideología de género como parte de los imaginarios que conforman los conflictos y demandas de las mujeres. Esto es importante pues, en Chile, esta compleja realidad se avizora, por ejemplo, en los petitorios de los movimientos que recorren las diferentes casas de estudio.

3. de Beauvoir, Simone, *El segundo sexo. La experiencia vivida*. Siglo XX. Tomo I. Buenos Aires, Siglo XX, 1984, pág.13.

4. *La dialéctica del sexo*.

III. Contexto a los movimientos feministas y sus demandas

3.1. Hechos

El 17 de abril del presente año, las alumnas de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Austral de Valdivia iniciaron una seguidilla de tomas y paros en su Universidad. Este nuevo fenómeno se desató debido a que un profesor de la institución fue demandado por acoso sexual por una funcionaria, siendo despedido y recibiendo una ostentosa indemnización por su retiro. Debido a aquello, las alumnas decidieron tomarse el edificio de la facultad para denunciar encubrimiento en casos de violencia sexual y de género. Tras esta toma, se fueron uniendo diferentes carreras y la sede de Osorno, conformando un petitorio en el cual exigían principalmente las siguientes medidas⁵:

- Creación y financiamiento de un Observatorio de género, diversidad y no discriminación.
- Implementación de lenguaje no sexista en los planes y programas de asignaturas.
- Creación y financiamiento de secretaría de género por facultad.

Dos semanas después de la toma de dicha universidad, se unió la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, siendo este el caso más emblemático, ya que su protesta se inicia por el sumario en contra del profesor y ex presidente del Tribunal Constitucional, Carlos Carmona, a quien se le acusa de acoso sexual a su asistente durante los alegatos por el proyecto de aborto en tres causales.

Pasando los días, se fueron adhiriendo a las demandas que hacían las mujeres de éstas universidades otras instituciones, llegando a sumar más de 20 universidades en toma y también en paro, existiendo también participación de la Coordinación Nacional de Estudiantes Secundarios (CONES). Todas estas instituciones exigen erradicar la violencia de género, el acoso sexual y poner fin a la educación sexista.

5. Véase en: <http://bit.ly/2M366wR>

En esa línea, las demandas de todas las entidades convergen en el siguiente petitorio⁶:

- Educación no sexista.
- Mejora de protocolos para los casos de violencia y acoso sexual.
- Mallas curriculares con enfoque de género.
- Capacitaciones de igual de género para funcionarios y profesores.
- Mujeres a cargo de decanatos y rectorías.

Posteriormente, y en un hecho simbólico de relevancia, un grupo de personas ocupó arbitraria e ilegalmente la Casa Central de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Lo más sorprendente de aquella toma es que el petitorio se amplió hacia peticiones de reconocimiento de identidad de género, cuestión que debe ser leído como un síntoma de lo difuso que resultan estos movimientos, en tanto sus demandas superan los anhelos de reconocimiento, respeto, o accesos en dimensiones sexuales binarias.

3.2. Las marchas

Otro punto relevante a considerar son las marchas convocadas por la Coordinadora del movimiento “Ni una menos”, las cuales tienen como principal consigna “una educación no sexista, feminista y contra la violencia machista”.

La primera marcha convocada, encauzada a través de una demanda a nivel educacional –paralizando y perjudicando la educación chilena a través de tomas y paros–, generó gran revuelo, principalmente por las formas de expresión por parte de estos movimientos que denotan una radicalidad política que las aleja del sentido común ciudadano. Las imágenes de mujeres encapuchadas y a torso desnudo que incluso colgaban ropa interior a la estatua de San Juan Pablo II y un sacerdote en la casa central de la PUC, resultan emblemáticas para representar lo que trascendió de aquella manifestación.

6. Véase en: <http://bit.ly/2kS1oHi>

En este contexto, el Presidente Sebastián Piñera presentó el 23 de mayo una agenda enfocada en la mujer, para dar respuesta a todas sus demandas. No obstante, desde los movimientos feministas han señalado no estar conforme con las medidas presentadas, en las cuales profundizaremos más adelante.

Uno de los puntos preocupantes de esta coyuntura, es cómo afectan las demandas llamadas feministas a la calidad del sistema educacional con la paralización de las clases. Hemos observado durante la última década que diferentes demandas sociales terminan en este tipo de manifestaciones, perjudicando la educación de muchos estudiantes.

IV. Reacción del Gobierno: Nueva Agenda Legislativa

Ante las marchas mencionadas anteriormente, el pasado miércoles 23 de mayo, el Presidente Piñera presentó una agenda a través de un instructivo de 12 puntos, cuyo contenido se traduce en propuestas que fortalecen la equidad de género.

Dentro de los puntos a destacar en dicha agenda se encuentran los siguientes⁷:

- Se impulsarán los siguientes proyectos de ley: el que sanciona la violencia en el pololeo; el que establece la plena igualdad de derechos entre hombres y mujeres para administrar el patrimonio de la Sociedad Conyugal y sus bienes propios y al que asegura; el que garantiza el fuero maternal para las mujeres integrantes de nuestras Fuerzas Armadas y de Orden; el que busca terminar con la discriminación que significa el impedimento a la mujer de contraer nupcias, antes de los 270 días desde la disolución del vínculo matrimonial, por divorcio, nulidad o muerte; el que establece el derecho a la Sala Cuna universal; y el que establece el derecho a la lactancia libre en las mujeres.

7. Véase en: <http://bit.ly/2Hqugh5>

- Reforma a las ISAPRES con el fin de acabar con las diferencias injustificadas de precios de planes de salud, que perjudican a las mujeres, especialmente, a aquellas que se encuentran en edad fértil.
- Mejoramiento de los protocolos de Gendarmería y la coordinación de esta con los servicios de salud, con el fin de asegurar el trato digno de aquellas mujeres embarazadas que se encuentran privadas de libertad.
- Facilitamiento para el cobro de pensiones alimenticias por parte de las mujeres.
- Fortalecimiento de terapias de Reproducción Asistida y tratamientos contra la infertilidad con el fin de apoyar y promover la maternidad deseada.

Dentro de los puntos mencionados, vemos que existe una marcada intención de igualar los derechos de hombres y mujeres, sin crear una imagen de lucha entre ambos sexos –a diferencia de lo que contienen los petitorios de movimientos feministas en universidades–. Ello respondería a que la intención del gobierno no es ideologizar el tema, sino responder a problemas reales que viven las mujeres chilenas en el día a día.

Así, el esfuerzo del gobierno de dejar ver su intención de convencer a la ciudadanía que la agenda de género no es capital propio de la izquierda puesto que, desde una perspectiva pro familia y de acabar con las discriminaciones arbitrarias entre hombres y mujeres, el Ejecutivo ha puesto sobre la mesa soluciones que responden a demandas que provienen de la ciudadanía, sin que ello signifique una vulneración a los principios que le son propios. Es decir, el ejecutivo ha respondido a las demandas presentadas en la fase inicial del movimiento desde una aproximación liberal y progresista al conflicto, intentando dar respuestas que apuntan al reconocimiento de las libertades individuales, el reconocimiento a las identidades de género que reclaman, la apertura a nuevas formas de aplicación y relación de los órdenes jerárquicos que ocurren en las instituciones del Estado.

V. Comentarios

No hay dobles lecturas en que todos los hechos de violencia y acoso sexual hacia la mujer deben ser erradicados, y que además este es un tema que debe atravesar en compromiso a la sociedad completa. Siendo esto una cuestión de sentido común, no queda claro por qué las consignas de las marchas feministas son tomadas principalmente desde una perspectiva meramente educacional. Los últimos años, se ha observado que la tendencia de las demandas sociales apuntan a una instrumentalización ideológica de la educación a través de las tomas y paros en los diferentes niveles educativos, fenómeno que se debería observar con mayor detención. Arturo Fontaine y Sergio Urzúa en su libro *Educación con Patines* indican que dichas prácticas son *“una estrategia rupturista de contenido político que trasciende lo educacional. Los paros y tomas han sido consustanciales a una cultura política que apuesta a la movilización populista y a una política confrontacional”*⁸. Todo ello afecta estructuralmente al sistema educacional y la libertad de miles de estudiantes. Por lo mismo, las demandas y las motivaciones de las marchas no pueden ser leídas sólo como una exigencia de una educación no sexista y terminar con el acoso en sus instituciones.

Esto, a la vez, constituye un problema para estos movimientos pues, su esfuerzo inicial de ganar el sentido común, intentando hacer de estas demandas una necesidad ciudadana transversal, corre el riesgo de fracasar, toda vez que su radicalización y extrapolación de demandas y críticas al proceso de modernización y la sospecha a toda forma de jerarquización y de aplicación del poder como herramienta opresiva, ha generado bastante controversia entre aquellas personas que habían adherido a la marcha sólo por los temas de violencia y discriminación contra la mujer, y no por otras consignas como aborto libre, demandas de identidad de género, No+AFP, etc. Así lo muestran los diferentes medios de comunicación y algunos estudios de opinión que la prensa ha dejado ver al respecto, en que lo que aparece como prioridad ciudadana es la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y no las consignas de contenido ideológico propuestas

8. Fontaine, Arturo y Urzúa, Sergio (2018): *Educación con Patines*, Ediciones El Mercurio, Santiago, p. 121.

por los dirigentes de este movimiento. Incluso las encuestas ya han relevado también que la radicalización del movimiento ha traído consigo una pérdida de apoyo. La última encuesta CADEM que midió esta materia expresa que existe un rechazo a las tomas (56%) y a la movilización a torso desnudo (71%).

Lo cierto es que el grueso de aquellas mujeres que marchan, lo hacen para exigir igualdad de derechos entre hombres y mujeres y erradicar la violencia de género, por lo que no buscan una lucha de sexos, enarbolar mensajes de odio ni necesariamente pretenden adherir a consignas ideológicas como el aborto libre, el término de las AFP, entre otras, que partidos del Frente Amplio han impulsado bajo el alero de la ola feminista. De este modo, estos movimientos, al responder a una crítica cultural como también política, no logran aun apuntar a un antagonista claro. De hecho, las respuestas del gobierno y sus instituciones, así como también de las autoridades de las distintas casas de estudio, se expresan en un lenguaje empático que a ratos se apropia de la agenda de género desde una dimensión progresista. Esto mismo es un riesgo para los movimientos, pues es precisamente el estatuto cultural de su crítica lo que lo hace transversal y, por momentos, in-apropiable. Aquello no es una buena noticia para la izquierda, ya que el peligro es que sus demandas se traspasen a un feminismo híbrido, liberal, progresista, que las lleve a perder el monopolio mediático de la causa que hasta ahora lideran. Hacia allá parece intencionar el gobierno su estrategia. La frase del Presidente Piñera en su anuncio resulta ilustrativa: “Esta no es una batalla de mujeres contra hombres ni de hombres contra mujeres. Esta es una batalla de todas las mujeres y de todos los hombres para construir una sociedad y una cultura más libre, más justa, más humana, más próspera y más solidaria”⁹.

En definitiva, es fundamental abocarse decididamente en terminar con todo tipo de acoso, abuso y violencia contra la mujer, además de avanzar en medidas efectivas que terminen con las discriminaciones que se realizan en contra de ellas, aislando a quienes instrumentalizan las legítimas demandas

9. Véase en: <http://bit.ly/2JhB3j2>

femeninas. Pues, no habría que perder de vista que, para la izquierda que está inmersa en estos movimientos, el problema de fondo es la crítica insurgente contra la racionalidad abusiva de nuestra institucionalidad. Por eso, hay que observar con detención que el discurso de género y anti sexista debe tener límites en su recepción. Del mismo modo, es esperable que la fase siguiente deje ver una interpelación a las relaciones de poder, pues, como hemos señalado, aquel es el *quid* ideológico que sustenta a estos movimientos. Su intención es golpear nuestros cimientos normativos e institucionales donde reposa nuestra modernización y simbología cultural.

Hasta ahora, el gobierno y el oficialismo en general se ha concentrado en intentar diseminar la representación pública de los derechos de las mujeres. Las propuestas que éste ha ofrecido en materia de mujer responden a una lógica que pretende validar el proceso de modernización, y, por lo mismo, responder a las demandas desde un manto que las incluya en dicho proceso, pero además entendiendo binariamente las relaciones hombre-mujer. El problema de esto es que, como estos movimientos (post-materialistas) critican precisamente los cimientos de nuestra modernización e institucionalidad, y sus reclamos incluyen reclamos de identidades de género, pueden rechazar el intentar resolver sus demandas desde la creación de mesas y comisiones de expertos para así extender la conflictividad. En un escenario como este, la política comunicacional del gobierno, la eficiencia en establecer rutas claras y oportunas para sus demandas iniciales que logren además el respaldo de los diferentes sectores políticos, serán fundamentales para influir en la consistencia que mantengan estos movimientos. Hasta ahora, tanto la opinión pública como las autoridades universitarias y políticas han sido receptivas frente a los petitorios. En ese contexto, los distintos movimientos tienen el desafío de avanzar en mantener la atención pública de sus demandas sin quedarse en la fase testimonial, la cual implicaría no generar un cambio cultural y político en las lógicas de cómo se ejerce el poder (dirección a la que finalmente parecen apuntar). De otro modo, si los movimientos no logran encontrar prontamente un antagonista evidente para la ciudadanía, sus anhelos políticos y sus demandas corren el riesgo de diluirse en potencia o unidad.

“Cuestiones acerca de la objeción de conciencia en materia de aborto”

• 15 de Agosto de 2018 •

A raíz de la sentencia del Tribunal Constitucional que amplió la objeción de conciencia personal a las instituciones, en materia de aborto, se ha iniciado en el país una discusión desde el punto de vista constitucional y político que es necesario analizar.

Considerando los diferentes elementos argumentativos y posturas que al respecto se han dejado ver, en este número se pretende mostrar que existen argumentos suficientes para afirmar que la objeción de conciencia debe respetarse en un sentido amplio, esto es, que tanto personas naturales y jurídicas puedan ser objetoras, así como todo el personal y no solamente los profesionales. Prohibir la objeción de conciencia institucional, no sólo es contrario a nuestra constitución, sino además desconoce los márgenes de respeto fundamentales de una sociedad pluralista.

I. Introducción

Desde la publicación de la ley 21.030, que establece la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales, y particularmente del fallo del Tribunal Constitucional respecto de esta ley, uno de los aspectos de mayor controversia dice relación con la aplicación del artículo 119 ter del Código Sanitario, por el cual se consagra el derecho a ser objetor de conciencia.

En un primer momento, el proyecto de ley aprobado por el Congreso Nacional consagraba el derecho a ser objetor de conciencia sólo al médico, dejando de lado al resto del equipo médico y a los establecimientos que realicen prestaciones en materia de salud.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en un fallo que fue objeto de una serie de críticas, estableció en primer lugar que el resto del equipo médico, y no solo el profesional, pueden ser objetores de conciencia. Por otra parte, estableció también que las instituciones privadas que realizan prestaciones en materia de salud, igualmente podrían ser objetores de conciencia, cuestión que el proyecto de ley aprobado por el Congreso prohibía expresamente.

A raíz de la sentencia del Tribunal Constitucional se originó una discusión desde el punto de vista constitucional y político que es necesario analizar.

Resulta fundamental para una buena discusión precisar en primer lugar cuál es el foco de la discusión. En este contexto, lo que cabe estudiar y analizar dice relación con la titularidad de la objeción de conciencia respecto de la interrupción del embarazo en las tres causales, y por otra parte, bajo qué forma y con qué condiciones dicha objeción podrá ser ejercida por las personas que correspondan.

En esta presentación, se buscará, en primer lugar, precisar cuáles han sido los hitos que han marcado la discusión en torno a la regulación de la objeción de conciencia en el caso particular de la interrupción del embarazo en tres causales. Posteriormente, se analizarán los argumentos respecto de quienes han mantenido una postura más favorable en torno a que

exista la objeción de conciencia y que no sea condicionada, así como los argumentos utilizados por quienes se oponen a la objeción de conciencia o son partidarios que sea restrictiva.

II. Antecedentes jurídicos a favor y en contra

En primer lugar, es fundamental hacer una cronología de los hechos más importantes que llevaron a la situación actual en la que se encuentra el tratamiento relativo a la objeción de conciencia y hacer un análisis de éstos, que se iniciaron con la aprobación del proyecto de ley que despenaliza el aborto en tres causales hasta el actual reglamento sobre el artículo 119 ter del Código Sanitario que se encuentra en trámite de toma de razón en la Contraloría General de la República. Particular relevancia tienen el proyecto aprobado por el Congreso, el fallo del Tribunal Constitucional y el dictamen de Contraloría.

Actualmente, el Ministerio de Salud redactó un reglamento que se encuentra en la Contraloría General de la República, a la espera de la toma de razón para que sea publicado. Un sector de Diputados y Senadores ha anunciado que el reglamento adolece de vicios de constitucionalidad, por lo que en el caso de que la Contraloría General de la República tome razón, acudirán al Tribunal Constitucional para su pronunciamiento.

2.1. Proyecto de ley aprobado por el Congreso

Desde que el Congreso Nacional aprobó finalmente el proyecto de ley que despenaliza la interrupción del embarazo en tres causales, el día 2 de agosto de 2017, una serie de hechos devengaron, particularmente en cuanto a la posibilidad que se pudiera realizar objeción de conciencia.

El proyecto de ley que aprobó el Congreso establecía en el inciso primero del artículo 119 ter del Código Sanitario lo siguiente: *“El médico cirujano requerido para interrumpir el embarazo por alguna de las causales descritas en el inciso primero del artículo 119 podrá abstenerse de realizarlo cuando hubiese manifestado su objeción de conciencia al Director del establecimiento de salud, en forma escrita y previa. De este mismo derecho gozará el resto del*

personal profesional al que corresponda desarrollar sus funciones al interior del pabellón quirúrgico durante la intervención. En este caso, el establecimiento tendrá la obligación de reasignar de inmediato otro profesional no objetante a la paciente. Si el establecimiento de salud no cuenta con ningún facultativo que no haya realizado la manifestación de objeción de conciencia, deberá derivarla en forma inmediata para que el procedimiento le sea realizado por quien no haya manifestado dicha objeción. El Ministerio de Salud dictará los protocolos necesarios para la ejecución de la objeción de conciencia. Dichos protocolos deben asegurar la atención médica de las pacientes que requieren la interrupción de su embarazo en conformidad a los artículos anteriores. La objeción de conciencia es de carácter personal y en ningún caso puede ser invocada por una institución”.

Respecto a la objeción de conciencia, la discusión en el Congreso se dio en torno a su procedencia, es decir, a la legitimidad de negarse a realizar el aborto. Por otra parte, también se discutió en extenso respecto a la posibilidad de que sea extensiva o restrictiva, en el sentido de si se podría aplicar por parte de personas jurídicas o solo se haría alusión a las personas naturales.

Una última discusión, se dio en lo relativo a quienes, de las personas naturales, podrían ejercer este derecho.

En relación a lo anterior, primó la idea de que las instituciones que realizan prestaciones de salud no tienen derecho a ser objetores y sólo el personal profesional podría negarse a realizar un aborto. Respecto de este último punto, el artículo 119 ter únicamente hablaba inicialmente del médico cirujano, razón por la cual habrían quedado afuera de la aplicación del artículo el resto del personal. Sin embargo, finalmente también se hizo extensivo al personal profesional que realizara sus funciones al interior del pabellón.

La postura que finalmente se acogió en el Congreso apuntó a que las instituciones no podrían ser objetores toda vez que una persona jurídica no tiene conciencia, cosa que como se mencionará en esta presentación, es una interpretación restrictiva que no tiene sustento ni antecedente jurídico.

Por otra parte, se analizó y debatió mucho también respecto de quiénes serían los objetores dentro de las personas naturales que podrían ejercer este derecho. En lo que dice relación con este punto, el Congreso decidió extender la objeción de conciencia a las personas naturales profesionales que realicen su labor al interior del pabellón médico.

En resumen, el proyecto de ley que aprobó el Congreso se puede resumir de acuerdo a las siguientes premisas en cuanto a la objeción de conciencia:

- Sólo son titulares las personas naturales y no las instituciones privadas que realizan prestaciones de salud.
- Las personas naturales que pueden ser objetoras sólo se limitarían al personal profesional que realice sus labores al interior del pabellón.
- El Ejecutivo tendría que dictar un protocolo para establecer las normas operativas sobre la forma de ejercer el derecho a ser objetor de conciencia.

2.2. Pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

Contrario a lo que se aprobó en el Congreso, el Tribunal Constitucional se pronunció en favor del ejercicio de la objeción de conciencia de manera extensiva, vale decir, que ésta sea ejercida por personas naturales y jurídicas y no solo los profesionales, sino que todo el personal que lo estime pertinente.

Dentro de los argumentos, se mencionó:

- La ley no puede disponer de las convicciones personales para satisfacer las necesidades de otros. Lo contrario sería considerar a la persona como un medio, lo cual atenta contra la dignidad que ampara la Constitución. En tal sentido, negar la objeción de conciencia significa tratar a la persona como un medio y no respetar ni reconocer las propias convicciones (Ninguna ley puede disponer de las personas como un medio; a un punto tal que incluso a costa de tener que enajenar las propias convicciones que la definen como persona, cual recurso humano, sea puesta a satisfacer

los deseos, apetencia o necesidades de otros. Una alienación tal implica, entonces, despojar a los destinatarios de la norma de su misma calidad de personas, e imponer la obediencia ciega frente a los dictados de una ley que desconoce el elemental derecho, a ampararse en las propias convicciones, para no llevar a cabo un acto que violente su conciencia. Considerando 132º).

- La objeción de conciencia, como el rechazo a una práctica que pugna con las convicciones más profundas de las personas, se ampara en el artículo 19 N° 6 de la Constitución, a propósito de la libertad de conciencia. A pesar de no estar reconocida expresamente por la Constitución, la libertad de conciencia no se puede entender sin ella. Este argumento toma relevancia, toda vez que se ha intentado rechazar la idea de que la objeción de conciencia es una garantía constitucional (Que la objeción de conciencia, esto es, el rechazo a una práctica o deber que pugna con las más íntimas convicciones de la persona es, precisamente, una manifestación de la libertad de conciencia. Considerando 133º).

- No existe ninguna razón jurídica para limitar sólo a los profesionales la objeción de conciencia. Tanto los profesionales como las personas que no lo son pueden tener igualmente reparos a realizar una determinada práctica. Este argumento también es fundamental, ya que quienes son contrarios a la objeción de conciencia institucional, no han podido mencionar el antecedente jurídico en que se ampara dicha opción (No se divisa razón jurídica alguna para restringir la objeción de conciencia solamente a las personas naturales que revistan la condición de profesionales. Cuando aquéllas que no lo son también podrían tener reparos, en conciencia, frente a los procedimientos en que deben intervenir. Considerando 135º).

- Es evidente, que en atención también al artículo 1º inciso 3º de la Constitución, que ampara la autonomía de los grupos intermedios de la sociedad, la objeción de conciencia no puede limitarse solo a las personas naturales. Las personas o asociaciones jurídicas son igualmente titulares de dicha garantía constitucional. Más aún, entendiéndose que una persona jurídica es una asociación de personas.

Por todo lo anterior, en lo que respecta a la objeción de conciencia, el Tribunal Constitucional resolvió declarar la inconstitucionalidad de la frase “*en ningún caso*” mencionada al final del inciso primero del artículo 119 ter del Código Sanitario en donde se expresaba “*en ningún caso puede ser invocada por una institución*”.

2.3. Dictamen de Contraloría

Cabe mencionar que posterior a la publicación de la ley, y a modo de contexto, el Gobierno de la Presidenta Bachelet dictó un primer protocolo sobre objeción de conciencia en enero de este año, que en términos generales, prohibía a las instituciones que se declaren objetoras, a celebrar convenios con el Servicio de Salud conforme al DFL N° 36 de 1980.

A modo de resumen, el DFL N° 36 del Ministerio de Salud, de 1980, permite a los Servicios de Salud celebrar convenios con instituciones que realizan prestaciones de salud, para que realicen prestaciones de carácter asistencial a pacientes que son beneficiarios del sistema público de salud.

Si bien dicho protocolo fue reemplazado posteriormente por otro que sí permitía la celebración de dichos convenios con instituciones que sean objetoras en abril de 2018, un grupo de parlamentarios de oposición presentaron una solicitud a la Contraloría General de la República para que se pronuncie acerca de la legalidad del mencionado protocolo.

En el fallo de Contraloría del 9 de mayo, se establecen una serie de puntos sobre los cuales se declara la ilegalidad de los protocolos dictados por el actual Gobierno y el anterior. Se pueden especificar en el siguiente sentido:

a) Lo que estableció el legislador en el artículo 119 ter del Código Sanitario, fue mandar a la autoridad administrativa dictar instrucciones operativas para ejercer la objeción de conciencia. Sin embargo, lo que hizo el primer protocolo fue establecer normas sobre obligaciones de las instituciones de salud, además de fijar requisitos para tener la calidad de objetor, lo cual corresponde hacer vía reglamento de acuerdo al artículo 35 de la Constitución, requiriendo en tal caso el control previo de legalidad de Contraloría.

b) En lo referente a los convenios de salud celebrados conforme al DFL N° 36 de 1980 del Ministerio de Salud, se establece que se debe entender que las instituciones privadas que realizan prestaciones de salud en virtud de estos convenios, tomen el lugar del respectivo Servicio, ejerciendo de tal modo una función pública. De acuerdo a Contraloría, en el entendido que la institución privada cumple una función pública y que sustituye al Servicio de Salud, no puede ponerse en una posición que le impida realizar la prestación a la que el Estado se encuentra obligado.

c) La institución privada que suscribe un convenio de salud, no puede acogerse a la objeción de conciencia mientras se encuentre vigente el convenio, ya que tiene que cumplir con la función pública a la que se ha comprometido voluntariamente y para lo que se le han entregado recursos públicos.

d) La objeción de conciencia es una excepcionalidad en el derecho. En relación a lo anterior, el protocolo en cuestión omite este aspecto, al establecer presunciones ante la falta de manifestación de voluntad por parte del objeto, lo cual no tiene sustento legal.

III. Comentarios

Explicitados los antecedentes jurídicos de ambas posturas, se puede mencionar que existen argumentos de peso para afirmar que la objeción de conciencia debe respetarse en un sentido amplio, esto es, que tanto personas naturales y jurídicas puedan ser objetoras, así como todo el personal y no solamente los profesionales.

En este sentido, tampoco se vislumbra razón alguna para prohibir la objeción de conciencia a las instituciones que celebren convenios con el Estado, aún cuando solo sea en materia de ginecología y obstetricia, toda vez que se estarían desconociendo una serie de prestaciones en dichas materias.

El dictamen de Contraloría ignora el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 1° de la Constitución, por el cual el Estado reconoce y ampara a

los grupos intermedios a través de los cuales se estructura la sociedad. Este aspecto es fundamental, ya que cuando se menciona que las instituciones que celebran convenios cumplen una función pública, recibiendo para ello recursos públicos, no se puede derivar el hecho de que la institución pase a estar sujeto a todas las obligaciones que tiene una institución de salud pública, por el solo hecho de recibir recursos públicos.

La Contraloría da por hecho que las prestaciones de salud relativas a ginecología y obstetricia, solo se limitan a la interrupción del aborto en tres causales, lo cual también es un grave error. Las instituciones privadas que celebran convenios en dichas materias, efectivamente están en condiciones, y de hecho lo hacen, de realizar todas las prestaciones de salud en estas materias. La interrupción del embarazo es solo una de las prestaciones de salud que el Estado garantiza.

La decisión del Tribunal Constitucional no deja espacio a ningún tipo de interpretación, y por lo mismo, cualquier tipo de condición, limitante y forma de restringir el ejercicio de la libertad de conciencia, en este caso la objeción, es contrario a los preceptos establecidos en la Constitución y de los cuales el Tribunal Constitucional ya falló. Lo que corresponde en un Estado de Derecho, más allá de la opinión que se pueda tener, es respetar las decisiones de los órganos competentes.

Por otra parte, no hay que olvidar que el ejercicio de una garantía constitucional no puede estar sujeto a condiciones que restrinjan su ejercicio al punto de hacer imposible su ejercicio, más aún, cuando esa condición implica una discriminación por parte del Estado, que en este caso sería negar la posibilidad de celebrar convenios.

“Aborto sin causales”

• 12 de Septiembre de 2018 •

El presente número expone los principales argumentos que pretenden justificar el aborto libre, a la vez que presenta las razones por las cuales nos oponemos a este nuevo proyecto. Conocer los andamiajes teóricos que sustentan esta nueva iniciativa política resultan clave para comprender el horizonte político de la estrategia que busca legalizar el aborto libre en nuestro país.

I. Introducción

A menos de un año de haberse promulgado la ley que permite el aborto en tres causales, algunos parlamentarios han considerado insuficiente la normativa vigente. Así las cosas, la discusión sobre este tema está lejos de acabarse.

Es así que el pasado 21 de Agosto, un grupo de diputadas de oposición presentaron un nuevo proyecto de ley que tiene como intención permitir el aborto hasta las 14 semanas de gestación, sin necesidad de justificar ninguna de las tres causales que actualmente lo autoriza. Entre las razones que motivan la presentación del proyecto está el hecho que, a juicio de las parlamentarias, “la criminalización del aborto constituye una gravísima violación a los derechos humanos de las mujeres (...). La penalización del aborto es criminalizar su capacidad moral y su autonomía para tomar decisiones respecto de su vida”¹.

De este modo, el aborto es presentado como una demanda que empodera a las mujeres, en virtud de un desmedro que sufrirían por el hecho de que el embarazo es entendido como un dispositivo que permite y proyecta la dominación del hombre contra la mujer². Este argumento es fundamental, en tanto que deja ver (como advertimos más adelante) la raíz ideológica que subyace a la iniciativa (que entiende la relación hombre mujer y las características identitarias de cada uno como antagónicas y en disputa), así como también que se pretende –por lo mismo- justificar el aborto, ya no desde una mirada médica o científica (como que el embrión o el feto no es persona), sino como una necesaria reivindicación social de la mujer³.

Aun cuando la decisión de abortar compromete radical e irreversiblemente la vida del niño y de la madre, el esfuerzo de quienes patrocinan esta

1. Ver más en <https://bit.ly/2MrtfwU>

2. Sobre la visión del embarazo como una carga biológica que potencia la desigualdad y desmedro de la mujer respecto del hombre, véase Firestone, Shulamit, *La dialéctica del sexo*, Editorial Kairós, Barcelona, 1976.

3. Sobre la visión antagonista de la relación hombre mujer que denuncia una desigualdad política estructural e intencionada, véase Pateman, Carole, *El Contrato sexual*, Anthropos, México, 1995.

iniciativa se ha concentrado en presentar esta disyuntiva moral como una decisión en que la única víctima, o la única que importa, es la mujer embarazada. Esto devela que efectivamente, tal como como advirtieron varias veces parlamentarios que se opusieron al proyecto de ley enviado y promulgado por la presidenta Bachelet, las tres causales no sólo no bastaron, sino que además fue una excusa –una antesala- para impulsar una agenda política de género. Es por esto que quienes impulsan el nuevo proyecto de ley defienden un supuesto derecho a elegir, porque abortar dependería de la libertad de las mujeres.

El presente número se propone exponer los principales argumentos que intentan justificar el aborto libre, a la vez que presentar las razones por las cuales nos oponemos a este nuevo proyecto.

II. El proyecto de Ley

Como es sabido, desde 2017, el aborto en Chile es permitido por tres razones: riesgo la vida de la madre, violación, inviabilidad fetal. Sin embargo, la moción presentada en el Congreso tiene por intención permitir que ahora el aborto se pueda realizar sin necesidad de justificar ninguna causal más que el límite a las semanas de vida que tendría el feto. La iniciativa fue suscrita por Loreto Carvajal y Cristina Girardi (ambas PPD), Natalia Castillo (RD), Maite Orsini (RD), Camila Rojas (IA), Camila Vallejo y Karol Cariola (ambas PC), Gael Yeomans (IL), Claudia Mix (Poder), Daniella Cicardini y Emilia Nuyado (ambas PS), y Marisela Santibáñez (PRO).

En rigor, el proyecto propone que se modifique el inciso 3° del Art. 342 del Código Penal para despenalizar “el aborto decidido por la mujer dentro de las primeras catorce semanas de gestación”. El proyecto justifica esta posición en tanto hace mención al grado de desarrollo del feto a la semana catorce como criterio para limitar la decisión.

En los términos que se propone la moción, sería una despenalización, a diferencia de la ley 21.030, que establece la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales, en donde lo que se hizo fue directamente la legalización en caso de riesgo de vida de la madre, inviabilidad fetal y

violación. Sin perjuicio de lo anterior, se debe considerar que, más allá de los derroteros que siga este proyecto, existe un declarado compromiso del Gobierno en relación a la protección de la vida. En tal sentido, la autoridad ha dicho categóricamente que utilizará todas las herramientas que tiene por no favorecer un tipo de legislación de este tipo.

III. Argumentos clásicos a favor del aborto

La demanda por legalizar el aborto no es nueva. Desde el retorno a la democracia que se ha buscado generar mayorías que lo aprueben. En el año 1991 ya algunas parlamentarias presentaron la primera moción que intentaba despenalizar el aborto⁴. El año 2015, el segundo gobierno de Michelle Bachelet envió un nuevo proyecto de ley que lo despenaliza en virtud de tres causales, a saber, violación, inviabilidad fetal, riesgo de vida de la madre. Aparte de estas tres causas, defendidas por el gobierno anterior y por la mayoría de quienes ejercían como parlamentarios⁵, los intentos por justificarlo giran sobre al menos cuatro ejes argumentales.

Uno de los argumentos que prácticamente funda esta discusión, sostiene que, el hecho de que el aborto esté prohibido o no existan servicios públicos para su realización en forma fiable, obliga a que se practique en la clandestinidad y de modo inseguro. Esto puede llevar a que, en caso de alguna complicación médica, la mujer deba acudir a un hospital público con el riesgo de ser denunciada.

Otro de los ejes discursivos a favor del aborto, y que apoya el anterior, gira en torno a la indefinición del origen de la vida. Es decir, en la medida que la ciencia no ha podido sancionar cuándo comienza la vida, queda abierta entonces la posibilidad para interrumpir el embarazo. Esto sería posible pues, si la ciencia no ha cerrado la discusión al respecto, el legislador no puede negar el aborto, ya que escapa de su competencia.

4. Ver más en <https://bit.ly/2oY4l9O>

5. La decisión de la Cámara fue aprobada con 70 votos a favor, 45 en contra y una abstención. El Senado ya la había aprobado con 22 votos a favor y 13 en contra.

Del mismo modo, una posición más reciente ha pretendido convencer que serían sujetos de derechos y titulares de derechos humanos las personas, entendiendo por tal a individuos de la especie humana nacidos. Este argumento, al intentar deconstruir la noción de persona, ha abierto un planteamiento a favor de quitar la vida incluso a un niño nacido. Si no cambian las características entre el feto y el recién nacido, no habría razón para que éste sea titular de derechos. De otro modo, en la medida que tanto el embrión como el feto y el niño nacido no poseen autoconciencia (característica fundamental de las personas) entonces no habría por qué “dar más valor a la vida del feto que a la vida de un animal no humano dado un nivel similar de racionalidad”⁶.

Otro argumento empujado por quienes pretenden que se legalice el aborto, se refiere a que, dado que Chile ha suscrito acuerdos internacionales que protegen los derechos humanos, y entre ellos se incluye el llamado “derecho al propio cuerpo” y a la salud física y psíquica de las mujeres, entonces debería aprobarse el aborto. Este derecho implica aceptar sólo el embarazo querido, y por lo tanto, continuar con uno no deseado es una de las más graves expresiones de la violencia de género. “Cuando una mujer es obligada a llevar adelante una gestación producto de una violación o que es inviable, bajo la amenaza de una sanción penal, se trata de un embarazo forzado. La obligación de denunciarla que existe en caso que ella opte por un aborto viola su privacidad”⁷. Este argumento es clave para comprender el horizonte político de la estrategia que busca legalizar el aborto libre en nuestro país.

IV. La dignidad en cuestión

“Se trata de un proyecto que tiene que ver con salud, tiene que ver con derechos sexuales y reproductivos, y sobre todo tiene que ver con la dignidad de la mujer”⁸. Esta declaración, emitida por la diputada Daniella Cicardini,

6. Singer, Peter, *Ética práctica*, Akal, 2009, p. 156.

7. Véase Maturana Camila. Abogada coordinadora del “Observatorio parlamentario”. Informe 14473 de la Comisión de Salud del Senado. P. 20.

8. Ver más en <https://bit.ly/2Nc3CAE>

concentra la justificación del proyecto en cuestión, y abre al mismo tiempo, un nuevo escenario de discusión. Esta vez, los argumentos ya no giran en torno a la pregunta de si el embrión o el feto son humano o persona. La presentación de esta iniciativa deja ver entonces una nueva estrategia que merece ser analizada. El andamiaje argumental defendido hasta ahora es suspendido por este grupo de parlamentarias pro aborto, para avanzar hacia otro campo de confrontación que viene a poner el centro de gravedad en la dignidad de la mujer como una urgencia que reclama restitución.

Es así que, aun cuando el niño pueda ser considerado persona, su vida depende de la voluntad de la madre, en tanto ésta posee una dignidad moral superior a la del hijo. Es decir, el tejido político para justificar el aborto se esfuerza ahora en exponer que la experiencia de la maternidad supone un enfrentamiento que obliga a relativizar la dignidad de uno de ellos (el hijo). Esto facultaría a la madre a disponer de la vida del niño no nacido. Esta premisa da cuenta de que el contexto social actual (de relativismo y discordia moral) abre la posibilidad de condicionar la dignidad y enfrentarla en valor. Esto es posible porque el ser humano deja de ser considerado en sí mismo y es ahora ponderado en virtud del valor que tiene para otro, en este caso la madre.

Dado que uno de los esfuerzos más importantes de occidente ha sido avanzar en el respeto de la dignidad humana, la argumentación pro aborto intentaba defender la idea de que niño no nacido no era humano o persona. Sin embargo, al contraponer ahora una dignidad con la otra y restar importancia al debate anterior, la discusión da cuenta de que el relativismo sobre el cual se exponen las diferencias permite –arbitraria e individualistamente- reducir la responsabilidad con el otro, y particularmente con el más débil, porque sin fundamentos ni verdad, la valoración (en este caso de la dignidad) depende de la voluntad. Sin condición humana esencial, la dignidad puede también relativizarse.

Todo esto permite introducir la idea de que el embarazo es una experiencia fisiológica que depende absolutamente de la mujer, la cual además no tiene deber de reconocerse vinculada ni responsable del hijo que está en su vientre. Es decir, la maternidad podría desprenderse de la comprensión

biológica natural, para ser considerada como un fenómeno que puede ser anulado por la voluntad de la mujer (no madre, mujer). La voluntad es ahora el criterio moral del cual dependería la maternidad.

Detrás de esta propuesta feminista hay una visión que considera que la condición de madre determina a la mujer, en desmedro del hombre, y suprime toda forma de emancipación de la desigualdad a la que se vería expuesta. Es decir, la maternidad es vista como un dispositivo político que relega a la mujer a una relación de dominación en que ella es la dominada. Si la maternidad es un obstáculo, habría que liberarla de dicho obstáculo⁹. Si ese obstáculo es parte de una cultura que comprende la identidad femenina ligada a la maternidad, entonces habría que operar contra esa identidad esencial. Esto explica que la dignidad del niño sea presentada en oposición a la de la mujer, quién tendría autonomía sobre decidir si anhela o no ser madre, es decir, pudiendo decidir sobre la vida de su hijo¹⁰. Dicho de otro modo, se pretende considerar ahora que el aborto es un derecho que viene a restituir la justicia en nombre de la dignidad de la mujer, la que es superior a la del niño.

V. Comentarios finales

Un primer elemento a considerar en esta larga discusión es que si la criatura que está en el vientre de la mujer no fuese humana, entonces no existiría conflicto moral alguno que impidiera la aprobación. Es decir, sabemos que desde la concepción se anida un individuo de la especie humana, por eso la discusión y estrategia ha mutado.

Así como la realidad indica categóricamente que el hijo es un ser por completo distinto de su madre, y que desde la concepción hay un individuo de la especie humana desarrollándose en el vientre materno, también lo es que la dignidad humana debe ser respetada y protegida de modo incondicional, porque es una propiedad que se considera de modo

9. Al respecto, véase Firestone, Shulamit, *La dialéctica del sexo*, Barcelona, Editorial Kairós, 1976.

10. Al respecto, véase Mackinnon, Catherine, *Hacia una teoría feminista del Estado*, Ed. Cátedra, Madrid 1989, p. 333.

cualitativo y no cuantitativo. Es decir, el embrión, en tanto humano, no es menos digno que la madre.

Si la dignidad se relativiza, y en el caso del niño no nacido queda sujeta al criterio o valoración de la madre, entonces pasaríamos a una dimensión en que la vida humana depende de una voluntad ajena (en este caso la madre). Este planteamiento, que abre la posibilidad al aborto, en el fondo cancela toda fundamentación racional y moral sobre la vida humana como propiedad que toda persona posee por antonomasia. De este modo, se releva el respeto a la vida a la voluntad que valora en virtud de anhelos e intereses que están separados de todo vínculo porque la responsabilidad moral sustentada en la identidad esencial que reconocemos en el otro se cancela. Esta estrategia supone un reclamo ideológico de un reconocimiento de igualdad. Esto explica que esta demanda por igualdad fuerce a un escenario de supuesta confrontación la realidad entre hombre y mujer, así como también la de madre e hijo.

La dignidad humana supone el respeto y valoración de la vida, no porque sea válido para nosotros mismos. Sostener aquello sería equivalente a dar un valor funcional a la dignidad, lo que es contradictorio con la esencia misma de esta. La dignidad se defiende en virtud de que la esencia del hombre, su naturaleza, es fundamento de todo derecho¹¹.

El aborto daña la convivencia democrática por cuanto le resta valor a inviolabilidad de la dignidad que fundamenta el derecho a la vida. El respeto por la vida es el pilar básico que permite la realización de cualquier comunidad política porque la razón de ser de la sociedad radica precisamente en procurar el bien de todos los seres humanos. En ese contexto, se hace necesario preguntar además por qué el Estado puede desconocer asumir un compromiso con quienes aún no nacen, pudiendo dejarlos desprotegidos.

11. Al respecto, véase Spaemann, Robert, "Sobre el concepto de dignidad humana", en *Persona y Derecho*, N 19 (1988).

Recorremos un camino en el cual, tanto el individualismo como las ideologías, lesionan nuestra vida política porque se alejan de la responsabilidad que implica lo *común*. Por eso el aborto es un retroceso, y por eso el Estado y la política se auto infringen un daño insondable al aprobarlo. Todo esto hace necesario que desde el oficialismo se dé una señal clara y fuerte en favor del respeto absoluto por la vida inocente.

“La Unión Democrática Independiente, A 35 años de su fundación”

• 26 de septiembre de 2018 •

Los treinta y cinco años de la Unión Demócrata Independiente dan cuenta de un partido influyente, probablemente de los más homogéneos doctrinariamente que aún quedan, cuya identidad se confronta con una cartografía política donde abundan adversarios que la interpelan o incluso agobian. En este número repasamos los hitos principales de su historia y los ejes que la constituyen para, desde ahí, analizar los desafíos que enfrenta el partido fundado por Jaime Guzmán.

I. Introducción

En medio de cambios sociales, la Unión Demócrata Independiente –uno de los partidos más influyentes de nuestra historia reciente- cumple treinta y cinco años desde que fuera pensado y creado por Jaime Guzmán junto a un grupo de líderes gremialistas que habían iniciado el desafío de su proyecto político y social en la Universidad Católica de Chile.

Detenerse a observar el derrotero de este partido permite abrir ventanas que dejan ver, por un lado, las razones y ejes que lo han llevado a ser impulsor de los cambios más profundos de nuestro país, como también entender por qué cuenta con dos mártires. Del mismo modo, se evidencia la necesidad de hacer frente a algunos desafíos que el contexto actual –evidentemente distinto al Chile de los años 80 en que surge- demandan, tanto en lo referente a su identidad, como también a su rol en el sistema partidocrático.

No es una novedad señalar que los partidos políticos tradicionales han ido perdiendo desde hace un tiempo la hegemonía de la representación y canalización de demandas y malestares ciudadanos. Los movimientos sociales han ido ganando un espacio en los debates públicos, y los partidos -de variadas formas- ha acusado recibo de este cambio. La UDI no es la excepción en este nuevo paradigma representacional, y como tal tiene retos que enfrentar para mantener su influencia y liderazgo.

Así también, los debates del Chile actual dan cuenta de un país que pasa poco a poco de un imaginario de demandas materiales a post materiales. Si bien hasta hace muy poco discutíamos de educación gratuita, ahora entramos de lleno a querellas medioambientales, presenciamos nuevas formas de organización política, nuevos estilos de ejercer liderazgos; iniciamos debates que abrirán nuevas formas de comprendernos y relacionarnos; probablemente se reinterpretarán el sentido de algunas instituciones sociales, etc. Cada una de estas diatribas interpelan a la UDI, ya sea porque su proyecto político se ve confrontado a una nueva coyuntura social, como también porque se dejan ver diferencias sobre dicha realidad al interior del partido mismo. Por eso, este aniversario es una ocasión oportuna para analizar los desafíos del partido.

II. Surgimiento e identidad de la UDI

Chile no estuvo ajeno al contexto internacional de la polarización del mundo durante la denominada «Guerra Fría». Las diferencias de opinión en la población referidas al derrotero que debía seguir el país entre las cosmovisiones en disputa culminaron en conflictos sociales que, luego de la acentuada embriaguez ideológica de Salvador Allende, polarizaron el país al punto de que la violencia política y armada se desató a puntos irreconciliables.

La visión de clases sociales contrapuestas propagada por la izquierda radical convirtió a los pobladores de los sectores populares, en su sujeto político. Mientras que por oposición, serían las élites, tanto económicas como políticas, los antagonistas a confrontar. Ya avanzado el gobierno militar, y fijado el horizonte de retornar a la democracia, el espectro político seguía diferenciado según los símbolos tradicionales que diferenciaban las adhesiones a uno y otro sector. De este modo, Guzmán consideraba necesario distanciarse de la imagen que la derecha había representado históricamente. El objetivo medular fue conformar un movimiento político que garantizara «un nuevo modo de hacer política» puesto que «la vida política chilena requiere una urgente y profunda renovación [...] tanto en personas como en estilos»¹. De esta forma, el nuevo movimiento, centró sus esfuerzos en dirigirse a esas personas de los sectores populares, desafiando a la izquierda tradicional. Así, el 24 de septiembre de 1983, Jaime Guzmán junto a un grupo de gremialistas históricos, funda la Unión Demócrata Independiente.

Este contexto sociopolítico permite comprender la identidad sobre la cual se funda la UDI: «eminentemente popular, de inspiración cristiana y partidario de una economía social de mercado»². Más allá de las diferencias y distancias que puede generar la UDI en el espectro político, es necesario reconocer que esta cosmovisión de la realidad opera como un fuerte

1. «Afirma Jaime Guzmán Errázuriz: «UDI propicia profunda renovación de personas y estilo político»». La tercera, 2 de octubre de 1983.

2. «Jaime Guzmán: comunismo en un cadáver putrefacto». El Sur de Concepción, 2 de diciembre de 1990.

andamiaje sobre el cual este partido va luego a declarar sus principios, construir su proyecto político y definir su estilo. La homogeneidad y cohesión que ha demostrado la UDI durante su existencia se soporta en el apego a este manifiesto identitario.

No obstante, el perfil popular fue determinante en dislocar la distribución de la representación política tradicional en Chile. En palabras del propio Guzmán, era necesario adentrarse en los sectores populares porque «por una parte, [...] es indispensable compartir la realidad de pobreza con quienes la sufren, para poder conocerla mejor y para poder, desde ahí, impulsar a esas personas a trabajar por la solución de sus propios problemas»³. De este modo, la UDI da un paso político clave no solo porque su estilo y mensaje político la diferencian de sus adversarios políticos (cuestionando la tesis de su sujeto histórico popular), sino además porque logra distanciarse de los otros partidos de derecha, al momento de enfocar su trabajo en aquellos sectores más vulnerables.

III. Un partido de mártires

Esta identidad descrita dialoga de tal forma con el modus operandi que adopta la UDI para hacer política, que se convierte en corto tiempo en un partido influyente que incomoda a una parte de la izquierda y se gana el odio de otra, que es esencialmente violenta. La expresión más evidente de esta afirmación está en que cuenta con dos mártires.

De hecho, de esos sectores populares que conquista la UDI provenía el comerciante y dirigente gremial Simón Yévenes, quien, luego de reiteradas amenazas, finalmente el 2 de abril de 1986 es asesinado. Jaime Guzmán relata para Ercilla que «guarecidas en las sombras de la noche, manos crueles y mentes desquiciadas por el mal lo asesinaron en forma fría y cobarde»⁴, de esa manera, el dirigente gremial, fue la primera víctima de la Unión Demócrata Independiente por el «Frente Manuel Rodríguez» (FPMR).

3. Seminario «Líderes de una Nueva Generación». Santiago, octubre de 1990.

4. «Simón: legado de un mártir». Ercilla, 9 de abril de 1986.

Solo 5 años después, el primero de abril de 1991, sería el propio fundador del partido, Jaime Guzmán, quien fallecería a manos de los frentistas Ricardo Palma Salamanca (alias «El Negro») y de Raúl Escobar Poblete («Emilio») quienes lo emboscaron a la salida de Campus Oriente de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Cabe señalar que en la autoría intelectual participan otros siete extremistas: Marcela Mardones («Ximena»), Enrique Villanueva («Comandante Eduardo»), Marie Emmanuelle Verhoeven («Comandante Ana»), Galvarino Apablaza («Comandante Salvador»), Iván Figueroa («Comandante Gregorio»), Juan Maco Gutiérrez («Chele») y Mauricio Hernández Norambuena («Comandante Ramiro»).

Ninguno de ellos -considerando que Iván Figueroa fue asesinado en 1995 en Argentina, presuntamente por el propio FPMR- está cumpliendo condena efectiva por este crimen.

IV. Auge y crisis

La muerte de Jaime Guzmán, lejos de disociar a la UDI, activó los liderazgos que la integraban y diseminó su influencia, llegando a constituirse como uno de los partidos con mayor adherencia en el electorado nacional. De hecho, en las elecciones del año 2009 logra ser el partido con mayor representación en la cámara de diputados, alcanzando 37 escaños⁵.

El año 2014, no obstante, el partido debió enfrentar probablemente su peor crisis, luego que explotara mediáticamente el llamado «Caso Penta», uno de los escándalos tributarios más sonantes por encontrarse involucrados una gran cantidad de rostros políticos, muchos de ellos relevantes figuras demócrataindependientes.

El financiamiento irregular de las campañas políticas, que golpeó transversalmente a todo el espectro político, mediáticamente se enfocó de sobremanera en la UDI, empañando el trabajo realizado, dejando ver además una crisis generada por el alejamiento y confrontación con sus convicciones declaradas.

5. Véase en <https://bit.ly/2N39OG3>

Esto le exigió al partido la necesidad de replantearse ante la opinión pública. Es así que, bajo la dirección de Hernán Larraín, se conforma el documento *La Nueva Unión Demócrata Independiente*⁶, que redirige el rumbo para enmendar los errores cometidos y dar pie a una nueva etapa a nivel institucional.

Este ejercicio, junto con otras señales, pudo revertir la crisis política que atravesó este partido. Esto se expresó ya con claridad cuando en el proceso de refichaje de los partidos la UDI logró posicionarse como el conglomerado con más militantes de la centro derecha⁷. En señal de esto mismo, en las primarias municipales de 2016, la colectividad gremialista se hizo de la nominación del 43,1% de sus candidatos por sobre los otros partidos de la coalición⁸. Este resultado se vería más tarde reflejado en la alta votación obtenida por sus candidatos el 2016, posicionándose como el partido con más alcaldes electos⁹.

V. Desafíos de la UDI

Más allá de los desafíos políticos contingentes, como por ejemplo consolidarse como el partido más importante del oficialismo, que logre influir con sus ideas en el actual gobierno y demuestre cultura de unión que permita proyectar su proyecto en el tiempo, la UDI enfrenta el reto que tienen hoy por hoy todos los partidos políticos: Hacer frente a la irrupción de los movimientos sociales como articuladores del malestar ciudadano.

Si bien es cierto que nuestro sistema partidocrático no está en una situación crítica, es también necesario reconocer que los movimientos sociales han logrado reorganizar a la sociedad civil a partir de causas que los agobian, y con ello, la renovación de los partidos es fundamental y necesaria¹⁰. En

6. Documento. Véase más en <https://bit.ly/2N4eM5a>

7. Al respecto, véase <https://bit.ly/2pr7Dnr>

8. Véase en <https://bit.ly/2NGhMKh>

9. Véase en: <https://bit.ly/2zx2oYg>; <https://bit.ly/2N5PbJa>

10. Sobre la necesidad de novar la vida de los partidos, véase, P. Ricoeur, *Política, sociedad e historicidad* (Buenos Aires: Prometeo, 2012) 61.

ese contexto, la UDI debería aportar, en bien de la democracia, nuevas estrategias que permitan la convivencia entre movimientos y partidos, sin dejar de ser ella un canal fundamental en la derecha. Este año de aniversario debiese ser aprovechado como una oportunidad para repensar el liderazgo que está llamada a cumplir la UDI en ChileVamos. Para eso, su identidad conservadora, escasa hoy en el sector y en el espectro político en general, son un activo que la diferencia y contribuye a avanzar en dicho objetivo. Así como también lo es su homogeneidad (cuestión que escasea en los movimientos sociales que, por el contrario, se caracterizan por unir en torno a causas, pero sin proyectualidad). Este ejercicio implica buscar canales de acercamiento con la ciudadanía, buscar formas de activar a la sociedad civil y asumir causas que dialoguen con su identidad.

Pero es necesario considerar además que en Chile, y en Occidente en general, asistimos a un nuevo discurso que acusa cada vez más dificultades para concebir la sociedad como un proyecto esencialmente común, lo cual produce fragmentación a nivel político y social, obstaculizando frecuentemente los necesarios acuerdos políticos. Este imaginario que se expande, y se reconoce y estudia desde distintas sensibilidades políticas y culturales”, confronta con la identidad de la UDI, de modo que ahí tiene otro desafío que afrontar. La imagen política que simboliza la UDI puede ser un activo que contribuya a regenerar los tejidos sociales para recomponer la relación con el otro como un dispositivo fundamental contra la descomposición social.

Hasta ahora, la identidad de este partido, reflejada en una mayor homogeneidad respecto del resto, opera como un dispositivo de poder y razón causal de su influencia y vigencia. Más aún, si consideramos que la base militante UDI es cristiana, conservadora, y popular, no es difícil imaginar que el espacio a ocupar por este partido en el mapa político actual está en seguir representando a los sectores conservadores en lo valórico y liberal en lo económico, y así intentar impulsar nuevamente el necesario y urgente sentido integrador de la vida social, sin ignorar la

11. Sobre la ausencia de sentido colectivo y el ocaso de los pilares y categorías que conformaron la sociedad moderna, véase Alain Touraine, *El fin de las sociedades* (Ciudad de México: FCE, 2016).

legítima proliferación de las libertades y la asentada diversidad en nuestro país. No se trata de desmerecer la dimensión electoral que todo partido debe custodiar, sino de armonizar pragmatismo con la necesidad de fijar horizontes políticos capaces de afrontar los macro-desafíos que agobian a nuestra sociedad y democracia.

De otro modo, en momentos en que la sociedad se atomiza, se hace necesario imaginar cómo reinstalar ciertas categorías éticas que faciliten la transmisión de una revalorización de los andamiajes que fundamentan el sentido unitario de la vida social. Ese, por lo demás, es parte de la función medular de los partidos. El mismo fundador de la UDI, Jaime Guzmán, sostenía al respecto que la finalidad esencial de los partidos es “influir en la vida pública por la difusión de ciertas ideas”. Cuando un partido pone su prioridad en “la difusión e implantación de ciertas ideas en el país, puede, como efecto colateral o secundario, acceder al poder y su ejercicio”¹².

Es un hecho que el sentido común persuade a los diferentes partidos a inclinarse hacia el centro político, cuestión que tímidamente también tienta a algunos en la UDI. Sin embargo, en un imaginario social atomizado, donde reina la demanda por mayor autonomía (aun a costa de la dignidad de los más débiles), la UDI tiene una oportunidad de ocupar un espacio que preocupa a pocos. Los intereses individuales y de grupos vociferantes que no reparan en la deuda con el otro como elemento fundante de la sociedad dejan, por omisión, un espacio para que partidos como este recobren protagonismo.

VI. Reflexiones finales

En tres décadas la UDI se ha instalado como un partido medular en nuestro paisaje político, no solo porque se ha consagrado como electoralmente exitoso dentro de la derecha, sino principalmente porque ha sido protagonista en los cambios más importantes que ha experimentado nuestro país desde el retorno a la democracia. Del mismo modo, ha

12. Jaime Guzmán, “Actas oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República”. Sesión 360ª, celebrada en miércoles 26 de abril de 1978, página 2377.

demostrado habilidad política para enfrentar situaciones de crisis que la han aquejado. Sin embargo, los cambios dinámicos en la sociedad interpelan día a día a los partidos, y la UDI no está exenta de aquello.

El clima político es tan cambiante como extraño. Asistimos a un momento en que abundan las identidades políticas glucosas, y a veces poco ilustradas sobre el fundamento de sus acciones. Los ciudadanos no ideologizados, y distantes de las elites y los meta relatos, prefieren adherir a causas antes que a proyectos de sociedad integral. Esta hibridez inculca la claridad con la que se han definido históricamente los partidos, así como también amenaza muchas veces con crisis internas que confronta a liderazgos que defienden derroteros distintos para superar dichas crisis.

Si bien la UDI sigue siendo uno de los partidos más homogéneos en el paisaje político existente y ha centrado su mensaje en los estratos medios de nuestra sociedad, necesariamente se ve interpelada por los cambios sociales aquí descritos. Todo esto demanda un esfuerzo por definir horizontes que reafirmen la imagen que pretende transmitir a la opinión pública, a la vez que planes estratégicos que contribuyan a dotar de sentido a la organización y participación política. El lugar que ha ocupado la UDI este tiempo debe expresarse en una diferenciación respecto del resto de los partidos que durante el último tiempo han reaccionado improvisada y tardíamente ante la agenda pública. La irrupción de los movimientos sociales es una señal que soporta esta idea. Es más, es cada día más común observar a distintos actores políticos oficiando de analistas en los diferentes medios de comunicación, antes que canalizadores de los malestares y demandas ciudadanas.

La crisis que circunvala a los partidos no es unidimensional. En ese contexto, representa un desafío interesante además observar cómo la UDI -identificada como el partido más “conservador”- sea capaz de adelantarse a tomar la iniciativa para replantearse ante la ciudadanía.

Si la discusión contemporánea ha comenzado a centrarse sobre los límites de nuestra autonomía, o sobre los puntos que unen lo común de la vida en sociedad, para desde ahí intentar re definir qué instituciones mantener

o de cuáles prescindir, entonces, el desafío de la UDI pasa por liderar la búsqueda de una justa articulación de la vida social, pues así se avanza hacia un desarrollo integral y en concordia. La UDI tiene un espacio enorme para diferenciarse e influir. Casualmente, ese era el propósito de Jaime Guzmán cuando pensó en crearla.

“Estado vs Sociedad Civil: El último “gallito” de la izquierda en Chile”

• 12 de diciembre de 2018 •

Teletón, objeción de conciencia institucional, aborto en tres causales y educación particular subvencionada. ¿Qué tienen en común? Desde el 2014 en adelante, han sido el principal foco de críticas por parte de personeros ligados a la ex Nueva Mayoría y el Frente Amplio. ¿Qué hay detrás de aquello? La idea de que solo el Estado debiese garantizar bienes y servicios por sobre los particulares, quienes con proyectos de excelencia han aportado desde la lógica de la subsidiariedad a un modelo de desarrollo en Chile que brinda oportunidades a los más vulnerables en materias relacionadas con Salud y Educación.

I. Introducción

Quizás más de alguno ha escuchado alguna vez en el almuerzo familiar del domingo que la Teletón no debiese existir, y que es el Estado el único responsable de hacerse cargo del tratamiento de la discapacidad en Chile. Argumento que se repite en redes sociales o incluso en el pasillo de la oficina. Y claro, es de esperar que aquellos que ven, en lo estatal, al máximo proveedor de bienes y servicios a la ciudadanía, desprecien la labor de la Teletón como un ejemplo de la sociedad en acción. Dos días seguidos de transmisiones televisivas, voluntarios desplegados en todo Chile, más de 32 mil millones de pesos reunidos en un fondo en el que aportan particulares y privados, y la no capitalización de los resultados por el gobierno de turno, hacen de esta cruzada, para algunos, un dolor de cabeza; para otros, el ejemplo perfecto de que la sociedad civil organizada es capaz de hacerse cargo de los problemas que el Estado no puede solucionar por sí mismo.

Pero las críticas no solo apuntan a la Teletón como un blanco ideal para los sectores sobre ideologizados de la opinión pública, sino que esta se hace transversal a otros ámbitos como la educación o prestaciones de salud. Así lo vimos en el debate promovido en dos leyes fundamentales tramitadas y promulgadas en el segundo periodo de Gobierno de la ex Presidente Michelle Bachelet: la Ley de Inclusión Escolar y la Ley de Despenalización del Aborto en tres causales.

En aquel entonces, los personeros de Gobierno y parlamentarios de la Nueva Mayoría arremetieron en prensa y redes sociales contra sostenedores de colegios particulares subvencionados, instituciones privadas con fondos estatales y médicos objetores de conciencia que se negaban a practicar abortos en Chile. Los mensajes fueron variados. En el primer caso, el entonces secretario ejecutivo de la reforma educacional, Andrés Palma, señaló al medio El Desconcierto que *“algunos poquísimos sostenedores siguen pensando en la educación como un negocio. Como una carnicería, como una venta de automóviles o como una fábrica de zapatos (...) Con la Ley de Inclusión lo que hemos dicho es que tenemos que sacar a la educación del mercado de los negocios, que se termine el objetivo de*

maximizar utilidades para retirarlas del sistema educacional”¹.

En el caso de la objeción de conciencia institucional, luego de aprobada la despenalización del aborto en la causal de peligro de vida de la madre, inviabilidad fetal y violación, en abril de este año instituciones de salud de Osorno, Huasco y San Fernando manifestaron que serían objetoras de conciencia. Luego de conocerse la noticia, la ex candidata presidencial del Frente Amplio, Beatriz Sánchez, ocupó la red social Twitter para referirse a esta decisión: *“Inaceptable! En Osorno, en San Fernando en Huasco, 100% de médicos objetores de conciencia... las mujeres y niñas más pobres del país nuevamente pagan todos los costos. ¡Entiendan: ya hay aborto en Chile, hoy en 3 causales, se busca que sea en condiciones seguras! Vergüenza!”²*. Mensajes publicados que develan la profunda creencia de la izquierda chilena y que muestran el real objetivo que han tenido de un tiempo a esta parte: eliminar del modelo de desarrollo la permanencia de un Estado subsidiario.

II. El rol subsidiario del Estado

Si bien se ha discutido cuáles son los orígenes de la subsidiariedad, la historia ha determinado que los valores occidentales actuales del Estado chileno radican en la primera encíclica social de la Iglesia Católica, *Rerum Novarum*, promulgada por el Papa León XIII en mayo de 1891. En su décimo punto, el documento vaticano anuncia que es *“un error grave y pernicioso”* que la potestad de los órganos públicos llegue hasta la intimidad del hogar, añadiendo que *“cierto es que, si una familia se encontrara eventualmente en una situación de extrema angustia y carente en absoluto de medios para salir de por sí de tal agobio, es justo que los poderes públicos la socorran con medios extraordinarios”*. Asimismo, añade que *“los gobernantes se detengan ahí; la naturaleza no tolera que se exceda de estos límites. Es tal la patria potestad, que no puede ser ni extinguida ni absorbida por el poder público, pues que tiene idéntico y común principio con la vida misma de los hombres”³*. Este principio es reafirmado por la Iglesia Católica en 1931 en la encíclica *Quadragesimo anno*, documento promulgado por el Papa Pío XI en mayo de 1931.

1. <https://bit.ly/2usRBsO>

2. <https://bit.ly/2BbNoys>

3. <https://bit.ly/1Qjldhu>

En el capítulo dedicado a la restauración social, el texto es enfático en mencionar que “como no se puede quitar a los individuos y darlo a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no destruirlos y absorberlos”⁴.

A partir de estas encíclicas, diversos gobiernos en el mundo comenzaron a adoptar este estilo de estructuración social que, traducidos al ámbito político, significaron dar un giro al modelo de desarrollo propuesto por los gobiernos socialistas encabezados por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) desde la Revolución Rusa en 1917. En esta estructura de sociedad, el Estado se transformó en el principal garante y proveedor de bienes y servicios hacia las personas, con intromisión severa en diferentes aspectos de la sociedad, como la educación, salud y la familia. Así, la diversidad de proyectos particulares se ponía al servicio del régimen de turno, siendo la organización estatal, la única válida en un modelo de planificación centralizada y con poca afinidad con el disenso en los espacios públicos y privados. Es en ese contexto en el que diferentes países comienzan a adoptar este modelo de organización de la sociedad, y en particular Chile, a través del Gobierno del ex Presidente Salvador Allende, lo hace presente en su administración.

De ahí en más, desde 1967 en adelante es el sector gremialista, fundado en la Pontificia Universidad Católica de Chile por Jaime Guzmán, el principal opositor al modelo socialista en Chile y a la vez el promotor por excelencia del Estado subsidiario como el modelo que llevaría a nuestro país al desarrollo institucional y social que ha alcanzado en la actualidad. Plasmado en uno de los primeros folletos doctrinarios “El Gremialismo y su postura universitaria en 27 preguntas y respuestas”, la cuarta pregunta sobre los principios gremialistas, ya se avizora la subsidiariedad como un eje rector

4. <https://bit.ly/1FdDiW1>

de la sociedad: “Ninguna sociedad mayor puede asumir legítimamente el campo de atribuciones o de acción de una sociedad menor, porque las sociedades mayores nacen para realizar lo que las inferiores no pueden lograr por sí mismas, y no para absorber a estas últimas”⁵.

Esto no es baladí, sino que posteriormente es el mismo Guzmán quien consagra este principio en la Constitución Política de 1980, a través de su artículo 1º, el cual promueve la dignidad de la persona humana, establece a la familia como núcleo fundamental de la sociedad y consagra en su inciso tercero que *“el Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos”*⁶. De aquí, si bien el concepto de subsidiariedad no está explícitamente mencionado, se desprende que el Estado es una entidad creada por el propio ser humano como una forma de organizar política y jurídicamente a la sociedad, siendo este un instrumento que permitirá a las agrupaciones que no pueden alcanzar por sí mismos los fines que se plantean, lograr lo propuesto con la ayuda de una organización superior colaborativa con el bien común.

III. Subsidiariedad: El silencioso rival de la izquierda

Es así como el Estado subsidiario ha sido el principal organizador de la sociedad chilena desde 1980 hasta la actualidad. Si bien las críticas de los sectores que llevaron adelante la transición en nuestro país apuntaban al modelo económico y la instauración del orden jurídico y social en la época del Gobierno Militar, la estructura de desarrollo de Chile se mantuvo estable y fuera de fuertes cuestionamientos hasta llegado el segundo periodo de la ex Presidente Michelle Bachelet. Fue en este entonces que el discurso de la “retroexcavadora”, concepto acuñado por el entonces senador del Partido por la Democracia, Jaime Quintana, se tomó la discusión pública y fue eje de la gestión de la Mandataria durante su último gobierno. Desde ese escenario se promovieron desde el poder legislativo cambios estructurales en el sistema electoral, tributario, educacional y en el campo valórico,

5. “El Gremialismo y su postura universitaria en 27 preguntas y respuestas”. Santiago, mayo de 1980.

6. <https://bit.ly/2buJCqg>

siendo el Estado subsidiario el principal blanco de críticas por parte de los actores de la entonces Nueva Mayoría y el naciente Frente Amplio.

- **Ley de Inclusión Escolar:** El reparo de la izquierda chilena se situó en la presencia de proyectos particulares financiados por el Estado en la educación, establecimientos conocidos como particulares subvencionados. Estos recibían aportes estatales para generar la cobertura necesaria en número de matrículas y que los beneficiados no se vieran en la coyuntura de elegir entre un proyecto municipal o uno particular que no estaba al alcance de una población mayoritariamente vulnerable. De esta manera, los padres optaban a un sistema de copago, en el cual el Estado cubría gran parte del valor total de la matrícula, aliviando la carga monetaria que esto podría significar para los apoderados. Tras la reforma, varios de los sostenedores de estos colegios desistieron en su tarea educacional o se transformaron en instituciones particulares pagadas sin aporte estatal, lo que significó elevar el costo de la mensualidad y con eso dejar a la deriva a familias que no pudieron seguir pagando y optaron por abandonar el proyecto educativo que inicialmente habían decidido era el ideal para educar a sus hijos.

- **Aborto en tres causales:** Luego de la promulgación de la ley de despenalización del aborto en las causales de peligro de vida de la madre, inviabilidad fetal y violación, una de las indicaciones que causaron revuelo en la discusión pública fue la objeción de conciencia institucional, la que permite que instituciones privadas tengan la facultad de decidir no realizar abortos como prestación de salud en su organización. Esto fue duramente criticado por la izquierda, argumentando que aquellas clínicas que recibieran aportes estatales estarían obligadas a realizarlos; caso contrario, si estas se negaban, debían romper todo vínculo contractual con el Estado. Sin embargo, este argumento fue desestimado por el Tribunal Constitucional, y en una sentencia que se publicará el 8 de enero, se permitirá que instituciones privadas que reciban fondos estatales puedan declararse objetoras de conciencia: estas son la Clínica Arturo López Pérez, el Hospital Clínico de la Universidad Católica, el Hospital Parroquial de San Bernardo, el Hospital San Francisco de Pucón, el Hospital Padre Bernabé de Lucema en Panguipulli y la Clínica de Puerto Varas.

- **Iniciativas sociales:** Un tercer foco de críticas implícitas a la subsidiariedad ha sido la tajante postura de señalar que las instituciones sociales como la Teletón no debiesen existir en desmedro de que es el Estado el que debe velar por los niños, jóvenes y adultos en situación de discapacidad. Asimismo, este argumento se ha aplicado a otras instituciones, como por ejemplo el Servicio Nacional de Menores (Sename), que a través de organismos colaboradores y subsidios estatales, posee un espacio de cobertura del cuidado de menores a lo largo del país. Así es como sectores han propuesto que el Sename debiese estatizarse, y con eso alejar a los particulares de esta labor. Una crítica que se repite y aborda el más amplio espectro en el que está presente la sociedad civil.

IV. Conclusiones

Nos encontramos en un debate crucial que no podemos abandonar, y la encrucijada es cuál es el modelo de desarrollo que queremos definir para el país. Por un lado, están quienes promueven un proyecto que centre en el Estado la garantía total de los beneficios y ayudas entregadas a los particulares, sin la posibilidad de que estos puedan participar activamente de la vida en sociedad a través de iniciativas personales en pos del bien común.

Por otro lado, estamos quienes promovemos un Estado al servicio de las personas, con respeto a la autonomía de las organizaciones intermedias, y con una creencia firme de que la familia es el núcleo principal de la sociedad. En base a eso, es menester centrarse en la subsidiariedad como un principio fundamental a defender desde la opinión pública pero también desde el ejercicio de la política en sus más variados aspectos, con la posición estricta de que son las personas las promotoras de los cambios sociales y no un Estado avasallador en proveer servicios y bienes uniformes a quienes componen la sociedad.

Por eso, explícitamente tanto el Gobierno como los actores sociales deberían promover el Estado subsidiario como el principal modelo de desarrollo, a través de diversas acciones:

1. Fortalecer el rol de la familia como núcleo esencial del desarrollo de toda sociedad, viéndola como un ideal cultural y valórico a promover, con

política pública que engrose la autonomía de ellas en la toma de decisiones con respecto a sus propios ejes de acción, como salud, educación, vivienda, entre otros aspectos.

2. Disputar en el plano de las ideas la prevalencia de la subsidiariedad como un modelo de estructuración de la sociedad respetuoso de la propiedad privada, las autonomías sociales y la búsqueda por el bien común.

3. Promover las organizaciones sociales como proveedoras de proyectos diversos y pluralistas para la sociedad, en ámbitos tan fundamentales para el desarrollo humano como la acción social, la educación la cultura o la religión, entendiendo al ser humano como un ente que se desarrolla no solo en lo material, sino que alcanza un profundo crecimiento en la búsqueda espiritual de su existencia.

4. Que el Estado respete los fines propios con los que fueron creadas las instituciones, sin intervenir en las directrices ni objetivos que debe alcanzar cada una de estas organizaciones. Una sociedad sana es la que permite la presencia de proyectos educativos y de salud con visiones distintas y con valores respetables en el marco de la prestación de servicios y la acción pública.

5. Apoyar culturalmente iniciativas que promueven la sociedad civil como un fortalecedor de las relaciones sociales, como la Teletón, Coaniquem, Bomberos de Chile y tantas instituciones que aportan al desarrollo del país desde iniciativas particulares que se ponen al servicio de los demás.

“Análisis del primer año del segundo gobierno del presidente Sebastián Piñera”

• 9 de enero de 2019 •

El 11 de marzo del 2018 el presidente Sebastián Piñera inició el primer año de su segundo gobierno. Entre los objetivos principales auto propuestos están lograr una “Segunda Transición”, a la vez que conseguir Cinco Grandes Acuerdos Nacionales. Sin embargo, junto con su agenda, el ejecutivo ha debido afrontar estos meses reivindicaciones feministas, cambios en la política migratoria y un retroceso en el plan que tenía para la Araucanía. En este número reflexionamos sobre este primer año de gestión.

I. Introducción

El primer año del segundo mandato del presidente Sebastián Piñera ha presentado diferencias a la primera gestión, pero no ha estado exento de coyunturas que han desafiado el actuar del ejecutivo. A raíz de lo anterior, el arranque de este Gobierno ha estado marcado por una madurez política que da cuenta de la experiencia de un primer mandato; se ha buscado generar consensos para avanzar en reformas y modernizaciones necesarias. Esto se ve evidenciado ya desde el discurso del 11 de marzo pasado, en el cual el Presidente anunció los Cinco Grandes Acuerdos Nacionales en los que el Gobierno trabajará: Seguridad Ciudadana, Infancia, la Araucanía, Salud, y el Desarrollo Integral.

Lo anterior, en la lógica de avanzar hacia una “Segunda Transición”, concepto mencionado en plena campaña presidencial por el entonces candidato Sebastián Piñera, para que Chile llegue a ser un país desarrollado.

El año 2018 estuvo marcado por contingencias, como el movimiento feminista que surgió en las universidades y se expandió a la ciudadanía, el desastre medioambiental de Quintero-Puchuncaví, junto con la muerte de Camilo Catrillanca que acentuó la tensión en La Araucanía. Estos principales hitos se escaparon de la agenda del Gobierno. Empero, la autoridad también ha logrado llevar su agenda, un ejemplo de ello es la nueva Ley de Migraciones; el resultado de la demanda Marítima de Bolivia en La Haya la abstención de firmar el Pacto Migratorio de la ONU; la aprobación de la Ley Aula Segura; la creación del Ministerio de la Ciencia y la Tecnología, entre otros.

A pesar de que fue un año con muchas explosiones coyunturales, el Presidente autoevaluó su gestión con una nota sobre seis¹, mientras que la última encuesta Cadem² del año calificó los últimos diez meses con nota 4,3, alcanzando un 46% de desaprobación en su gestión, versus una aprobación del 40%³.

1. Cooperativa. En: <https://bit.ly/2QGZzoF>

2. La Tercera. En: <https://bit.ly/2Suhq8a>

3. Ídem

Cabe constatar que el presidente Piñera comenzó con una aprobación del 51%, alcanzando durante el primer semestre la línea del 60%. Sin embargo, desde julio a la fecha dicha aprobación prácticamente no ha cesado en disminuir (con leves recuperaciones), cuestión que se explica por algunas críticas que intentan generar la percepción de una lentitud en la mejora económica, como también por el impacto que generó todo lo que ha envuelto el llamado caso Catrillanca.

El presente *Ideas & Propuestas* tiene como intención hacer un análisis de estos meses de gobierno de la segunda administración del presidente Sebastián Piñera.

II. Segunda transición

El concepto de “Segunda Transición” fue recurrente durante el proceso de campañas presidenciales. En ese contexto, durante el mes de octubre del 2017, el presidente Piñera propuso una Segunda Transición para que Chile llegue a ser un país desarrollado en el año 2025. Lo anterior, a través de un programa económico que busque “un país desarrollado sin pobreza, porque la primera [transición], hacia la democracia, ya la hicimos”, señaló en el programa *Llegó tu Hora* de 24 horas⁴, con el objetivo de llegar a acuerdos transversales para este fin.

En el primer discurso del año 2018, el Presidente reiteró esa idea, señalando que “Debemos emprender una nueva transición: la transición hacia un Chile desarrollado, sin pobreza y con oportunidades para todos. Algún día, nuestros hijos y nietos nos juzgarán por la forma en que enfrentamos esta nueva transición. Y a ellos no podemos fallarles”⁵.

La Segunda Transición respondería a los anhelos de la ciudadanía, los cuales fueron escuchados durante la campaña, de acuerdo a lo dicho por el Ministro de la Secretaría General de la Presidencia, Gonzalo Blumel⁶. A raíz

4. Ver fragmento del programa en: <https://bit.ly/2skFqPi>

5. Qué Pasa - <https://bit.ly/2RgauyX>

6. Ver columna de opinión “Primer año de Gobierno: Balance y Desafíos” En: <https://bit.ly/2skx2zz>

de lo anterior, se buscaría alcanzar un Desarrollo Integral y no sólo un mero crecimiento económico. Esto busca ser alcanzado a través de consensos y acuerdos, evitando la polarización del país, tema que ha sido difícil este primer año con una oposición dura que ha obstaculizado el programa de Gobierno.

Para llegar a este Desarrollo Integral -término aun difuso, en cuanto no se ha percibido una estabilidad conceptual que deleve el sentido exacto que se le pretende dar- resultaría necesario implementar los Cinco Grandes Acuerdos Nacionales, que buscan solucionar las mayores falencias en políticas públicas, que afectan directamente la vida de los chilenos.

III. Grandes acuerdos nacionales

Esta declaración de voluntad, vinculada a la idea de impulsar una Segunda Transición, es parte también de los desafíos que se propuso el Gobierno. Es así que el día domingo 11 de marzo del 2018, el presidente Sebastián Piñera dio el primer discurso en el cual inauguró su segundo mandato convocando “a todos mis compatriotas, y muy especialmente a los parlamentarios, a cinco grandes acuerdos nacionales para avanzar con un verdadero sentido de urgencia y construir roca”⁷. Estos cinco acuerdos nacionales son:

1. Acuerdo Nacional por la Infancia;
2. Acuerdo Nacional por la Seguridad Ciudadana;
3. Acuerdo Nacional por una salud digna y oportuna;
4. Acuerdo Nacional por la paz en la Araucanía;
5. El Gran Acuerdo Nacional para que Chile dé ese gran salto hacia adelante, hacia el desarrollo integral y hacia la derrota de la pobreza.

1. Infancia:

Los enormes fracasos demostrados por el SENAME, junto con la urgencia de mejorar el trato y cuidado por los menores vulnerables, justifican esta preocupación del presidente Piñera, quien además –con habilidad política-

7. Emol.com - <https://bit.ly/2OX3uBy>

logró consensuar rápidamente a sectores transversales a partir de la diseminación comunicacional de lo prioritario que resulta avanzar en esta materia. Es así que el Presidente señaló que “Hoy llegamos a esta misma casa de todos los chilenos (La Moneda), con el firme y urgente compromiso de hacer justicia y mejorar la dignidad y calidad de vida de todos nuestros niños y, muy especialmente, de aquellos que en sus cortas vidas sólo han conocido el abandono y la soledad”. Agregó que “No sólo porque ellos son nuestro futuro, sino porque una Patria grande, justa y solidaria no puede fallarle a ninguno de sus hijos sin fallarse a sí misma, sin empequeñecer su alma y sin traicionar sus mejores ideales”. Además, convocó a todos los chilenos “a ser parte viva de este gran Acuerdo Nacional por la Infancia, para devolverle a nuestros niños más vulnerables su niñez, su inocencia y su alegría de vivir” (idem).

2. Seguridad ciudadana:

La inseguridad sigue siendo uno de los temas que más preocupan a la ciudadanía. De hecho, la última encuesta CEP lo señala como la primera preocupación⁸. Resulta coherente y esperable entonces, más aun de un gobierno de derecha, que uno de sus ejes sea reducir la delincuencia. En ese contexto, el presidente Sebastián Piñera advirtió que “se buscará modernizar profundamente nuestras policías y nuestro sistema de inteligencia; vamos a mejorar la coordinación entre las policías, los fiscales y los jueces, y vamos a fortalecer nuestra capacidad para rehabilitar a aquellos que han equivocado el camino. Para esto necesitamos el apoyo y colaboración no sólo de los municipios, también de la ciudadanía. No podemos tener un carabinero en cada esquina, pero sí podemos tener un ciudadano honesto, que contribuya a que Chile haga retroceder la delincuencia y permita que avance la seguridad”⁹.

3. Salud:

Atendiendo a otra de las preocupaciones medulares de la ciudadanía, y en un país que avanza en población que envejece y con más ciudadanos

8. Al respecto, véase <https://bit.ly/2Gifb6j>

9. Pdf descargable de: <https://bit.ly/2FIEPF1>

migrantes que requieren atención oportuna, el gobierno de Chile Vamos incorporó como parte de su eje político afrontar los grandes pendientes en materia de salud. El mismo Presidente dejó claro que lo que se busca es hacerse cargo de “ la grave crisis de nuestro sistema de salud, que sin duda requiere cirugía mayor y exige reducir los tiempos y listas de espera, disminuir el precio de los medicamentos y mejorar la calidad y dignidad de las prestaciones de salud”¹⁰.

4. Desarrollo y pobreza:

Dado que el gobierno anterior impulsó una serie de reformas que tuvieron impacto en nuestro crecimiento, el presidente Piñera ha querido poner énfasis en “revertir el estancamiento de los últimos años, rescatar los equilibrios fiscales y recuperar el liderazgo, dinamismo y la capacidad de crecer, de crear buenos empleos, mejorar los salarios, invertir, de innovar en ciencia y tecnología y promover y no sofocar la creatividad y el espíritu de innovación y emprendimiento”. Para esto se debe entender como fundamental el crecimiento, mejorar empleos, salarios y oportunidades para las pymes. El desafío es exigente, se trata de conseguir que Chile supere la pobreza y alcance el desarrollo en los próximos ocho años”, reto que es valorable y esperable de un gobierno de derecha, pero que – dada la tensión existente (hoy superada por la unión que genera estar en el gobierno) entre las amplias diferencias en los diagnósticos sobre los nuevos escenarios culturales- no logra sacar de aquella representación al sector que lo presenta como salvadores de la economía.

5. Paz en La Araucanía:

No sería temerario afirmar que de todos los acuerdos, este es el más desafiante, no sólo por la importancia de lograr un consenso transversal en el horizonte y los contenidos de este. El mayor reto es efectivamente poder cerrar este mandato pudiendo afirmar (o sentando las bases para) una paz duradera en La Araucanía¹². En esa dirección, si bien en el primer

10. Ídem

11. Ídem

discurso el Presidente no mencionó mayores detalles, durante el día 24 de Septiembre de 2018 presentó el Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la Paz en la Araucanía. Este acuerdo tiene como intención “disminuir brechas y preparar a la región para avanzar hacia un desarrollo integral e inclusivo, tomando en cuenta las diferencias culturales que la caracterizan”¹³.

Los tres pilares de este acuerdo se centrarían en:

5.1 “Voluntad de diálogo, acuerdo y búsqueda de paz”, por lo que se constituirá un Consejo por el Reencuentro de La Araucanía, para llevar un amplio y permanente diálogo.

5.2 “Reconocimiento y valoración de nuestra diversidad”: se compone de a) Diversidad Cultural –en el cual se buscará mejorar currículos escolares en lengua y cultura indígena, fomentar el trato respetuoso hacia los pueblos indígenas, facilitar la concesión de servicios turísticos en Parques Nacionales a comunidades indígenas para que el turismo esté en armonía con sus tradiciones, entre otras– ; b) Reconocimiento Constitucional: incorporar en la Constitución el reconocimiento y valoración de los pueblos indígenas, reconocer el derecho a conservar la identidad y cultura de los distintos pueblos indígenas, y ratificar el principio de igualdad y no discriminación en el trato de todos los chilenos; c) Institucionalidad Indígena y representación política: crear un Ministerio y Consejo de Pueblos Indígenas, y proponer una ley de cuota para incentivar la participación de candidatos indígenas en elecciones; d) Desarrollo Territorial Indígena: con el fin de potenciar iniciativas productivas en el territorio conservando el legado cultural y el patrimonio se buscará dar mayores oportunidades a comunidades para contrato de arriendo, permitir que a las comunidades puedan dividir el título común, disminuir el plazo de la prohibición de enajenación entre indígenas de tierras adquiridas con fondos de la Conadi, permitir que asociaciones de indígenas puedan postular al Fondo de Desarrollo Indígena, mejorar la cobertura de subsidios para fomentar la productividad de sus tierras.

12. Cuestión que a la luz de la muerte de Camilo Catrillanca y las consecuencias políticas que ha generado, se hace necesario una estrategia política que posibilite una superación rápida de sus efectos.

13. <https://bit.ly/2Fiocuq>

5.3 “Desarrollo integral e inclusivo para la región”. A través del Plan Impulso Araucanía buscará mejorar la calidad de vida de la región gracias a un plan especial el desarrollo económico y social. Este se compone de 491 proyectos de inversión pública en un período de 8 años¹⁴.

En el discurso de fin de año dirigido en cadena nacional la noche del 30 de diciembre del 2018, el Presidente señaló que ya hay 24 leyes en el Congreso que buscan ir en la línea de estos Cinco Grandes Acuerdos.

IV. Hitos políticos del gobierno

Tras anunciar cuáles serían los Cinco Grandes Acuerdos Nacionales en los que concentraría su gobierno, el Presidente ha debido enfrentar la coyuntura política y tratar de llevar su agenda, la cual, prácticamente todo el primer trimestre, mantuvo controlada. Aquel ejercicio partió con el anuncio y la buena acogida de una urgente auditoría al Sename el 26 marzo. En abril se comunicó sobre una nueva Ley Migratoria¹⁵, que si bien generó críticas, generó en lo grueso una aprobación ciudadana y un triunfo comunicacional. En mayo, con la irrupción intensa del movimiento feminista en las universidades, se presentó la Agenda Mujer con 12 puntos logrando transversalizar esta causa y dislocarla de cualquier autoría sectorial, es decir, el Gobierno y la ministra Plá lograron hacer de las demandas de protocolos una causa ciudadana, quitando la radicalidad con la que los movimientos estudiantiles la presentaron. Se propuso así una reforma constitucional al artículo 1º que considerara como “deber del Estado el promover y garantizar la plena igualdad de derechos, deberes y dignidad entre el hombre y la mujer y para evitar toda forma de abuso o discriminación arbitraria contra las mujeres”¹⁶. Hoy se encuentra en su segundo trámite constitucional.

En agosto ya se vislumbraron problemas para La Moneda, la mayoría generados por un déficit en el ejercicio estético de la comunicación política

14. Ver plan completo en: <https://bit.ly/2OPouKu>

15. <https://bit.ly/2HnqOWf>

16. <https://bit.ly/2KOWfy1>

y algunos errores en la presentación de las decisiones tomadas, lo cual llevó a cambio de ministros en algunas carteras. La emergencia medioambiental en Quintero y Puchuncaví abrió un flanco que obligó al ejecutivo a que fuese el propio Presidente a intervenir. En Educación salió Gerardo Varela y asumió Marcela Cubillos, quien dejó el Ministerio de Medio Ambiente, que a su vez asumió Carolina Schmidt. El mismo mes, a raíz de la salida de Alejandra Pérez del Ministerio de las Culturas, causó revuelo mediático el nombramiento de Mauricio Rojas que, por presiones de la oposición y un cambio difuso en su percepción sobre el Museo de la Memoria, debió renunciar tras 94 horas en el cargo, siendo sucedido por Consuelo Valdés. Así también, el fallo de La Haya conocido en Octubre, en el que la Corte Internacional de Justicia concluye que Chile no tiene obligación de negociar salida al mar con Bolivia, abrió un nuevo momento de bonanza comunicacional para el Gobierno, el cual coincidió con la presentación del proyecto que reforma a las pensiones y la promulgación de la Ley Identidad de Género que permite que personas, incluido menores desde los 14 años, puedan cambiar su sexo registral.

Otro momento importante, por las controversias mediáticas que generó, fue la decisión del gobierno de Chile de abstenerse a firmar el Pacto Migratorio de la ONU en Marruecos los días 10 y 11 de diciembre. Más allá de las diferentes lecturas críticas que surgieron, el Presidente tuvo la habilidad de instalar la idea de hacer coincidir esta decisión con la política de orden migratorio que había iniciado desde Marzo, cuestión que hizo ganar en carácter al ejecutivo. Del mismo modo, la creación del Ministerio de la Ciencia y la Tecnología, aprobado por unanimidad en el Congreso, es un momento importante del año que termina, aun cuando parece no haber resistencia desde el mismo oficialismo a la idea de agrandar en aparato del Estado, más allá de que se deba orientar una visión de Estado sobre estas temáticas. Sin embargo, ahora que existe, la evaluación de su aporte debiese apuntar a si es capaz de generar un diálogo colaborativo entre la política y las ciencias, y si ese diálogo contribuye a los intereses y urgencias a nivel país. Es decir, por lo pronto, sería interesante saber cómo se pone el conocimiento al servicio de la modernización e innovación, o cómo la ciencia aporta a entregar valor a la producción, con el objeto de hacer un *upgrade* a la economía de extracción.

Finalmente, tanto la promulgación de la ley llamada Aula Segura en diciembre y la destitución del general Hermes Soto junto con la renuncia de diez generales de alto mando, fueron momentos de tensión en el que la oposición y la crítica suspicaz de parte de la prensa pusieron a prueba nuevamente la destreza política del Gobierno. En ese sentido, podemos afirmar que en ambas situaciones La Moneda logró ganar el sentido común de la opinión pública, tanto porque la violencia en los colegios – representada últimamente por la irrupción de los “overoles blancos”- es algo transversalmente repudiado, como también porque las renuncias en carabineros es percibida como una intención de generar cambios profundos en dicha institución. Todo esto no puede, sin embargo, invisibilizar lo pedregoso que ha sido poder avanzar en el acuerdo por La Araucanía, pues, en estricto rigor, hasta ahora todo lo que ha envuelto la muerte de Camilo Catrillanca no ha podido darse por superado, al contrario, casi todos los días surgen nuevos antecedentes y declaraciones que generan la impresión de un déficit en la manera en que el Gobierno ha manejado este caso.

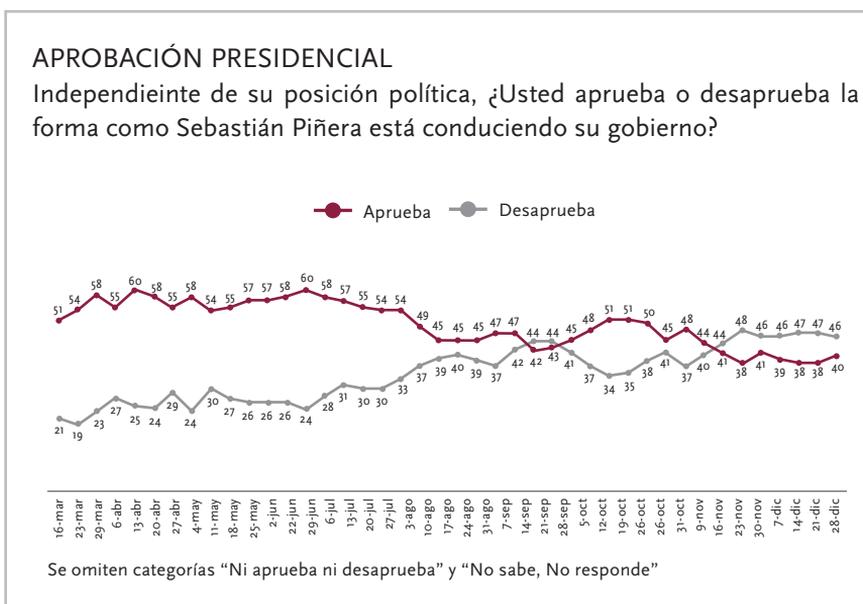
V. Reflexiones finales

Los Cinco Acuerdos Nacionales fueron la expresión simbólica de los “Tiempos Mejores”. La recepción en la ciudadanía del esfuerzo del Presidente por llevarlos a cabo, junto con la destreza para asumir la contingencia y emergencias a las que fue llevado el ejecutivo los primeros meses se tradujeron en un 51% de aprobación, llegando hasta el 60% en abril y en junio. Estas cifras implicaron una tranquilidad en el despliegue político de este segundo mandato de Sebastián Piñera, a la vez que mayores expectativas, aparte de las que ya había respecto a una mejora en el desempeño económico.

En materia de contingencia, es valorable la destreza que hasta ahora ha mostrado el equipo del Presidente, al punto que, por ejemplo, las manifestaciones de la *Ola Feminista* comenzadas en abril, y que tuvieron su *peak mediático* en el mes de junio, no afectaron significativamente la aprobación del Presidente. Esto se puede entender por la rápida acción de la ministra Isabel Plá, del Ministerio de la Mujer y de Equidad de Género, presentando la Agenda Mujer en el mes de mayo. Hoy en día, de hecho, la

ministra Plá es la mejor evaluada del gobierno con un 66%, desplazando al canciller Ampuero (61%), quien se mantuvo en este lugar durante el año¹⁷. También en materia de coyuntura, es dable afirmar que la política exterior de Chile, y su cancillería, lograron buenos réditos, tanto por el apoyo a la política de ordenamiento migratorio como por los resultados del fallo de La Haya. En la misma dirección, podemos reconocer el acierto en la política de ordenar la migración irregular, buscando tener fronteras ordenadas, así como actualizar la norma chilena. También se destaca la abstención de Chile al firmar el Pacto Migratorio de la ONU.

Sin embargo, esta reflexión, si bien concluye un desempeño positivo, también abre la puerta a mirar que el Gobierno, contando con una oposición desarticulada, no ha generado un horizonte político que aspire a trascender



Fuente: Cadem¹⁸

17. Ver: <https://bit.ly/2CZwqp2>

18. <https://bit.ly/2M4qYEw>

las demandas que más preocupan a la ciudadanía. Es decir, si bien Chile Vamos gana el sentido común dando respuestas a los agobios ciudadanos, aquella respuesta guarda aun una deuda en materia de ofrecer un proyecto de sociedad que reúna y articule a la coalición. Existen diferencias que hoy se pueden evitar e invisibilizar porque la llegada al gobierno y la ausencia de crisis lo permiten (y está bien que así sea). Sin embargo, esta situación no abre paso a la generación de liderazgos propios del oficialismo que mantengan una correlación política que exprese una proyección clara del país al que se apunta. El desarrollo integral (no sólo económico) parece hoy significar más bien desarrollo inclusivo y una mejor calidad de vida, pero aquella idea es aun difusa en tanto no parece estar resuelta, profundizada, ni menos consensuada por las diferentes doctrinas que conviven en el sector, no pudiendo (por lo mismo) ser un significante que permita levantar un horizonte político de mediano plazo. Existe entonces un desafío pendiente por dotar de un contenido robusto, claro y transversalmente consensuado en ChileVamos, a esta idea que, en principio, parece un apuntar hacia un proyecto político con horizonte de futuro.

Ahora bien, si observamos el desempeño del Gobierno desde la dimensión de la evaluación ciudadana, veremos que, durante el primer semestre del 2018, el presidente Piñera tuvo varias evaluaciones sobre los 50 puntos, pero empieza a descender desde el mes de agosto. Como explicación clave sobre este giro, podemos citar el caso de la muerte de Camilo Catrillanca ocurrido el 14 de noviembre. En esa semana, la aprobación desciende a 41 puntos porcentuales según la encuesta Cadem. Así mismo, la Encuesta Adimark señala que el presidente Piñera finalizó el 2018 con un 52 % de desaprobación¹⁹, mientras que, por otra parte, la encuesta Critería consigna el mismo criterio en un 51%²⁰.

Con todo, podemos afirmar que el Gobierno ha podido avanzar en el programa ofrecido a la ciudadanía, y simbolizado en los Cinco Grandes Acuerdos Nacionales, por los cuales ya hay 24 leyes en tramitación en el parlamento, lo que indica que existe iniciativa del ejecutivo en materia de

19. <https://bit.ly/2FiiHMz>

20. <https://bit.ly/2PmEKIN>

políticas públicas. Sin embargo, cada uno de esos acuerdos representan un desafío enorme de concretar, por eso mismo, el año que comienza resulta clave para poder definir los derroteros que seguirán cada uno de esos acuerdos para poder llevarse a cabo.

Este Gobierno, como los que lo anteceden, tiene un desafío (y potencialmente una deuda) en apaciguar el conflicto y el terrorismo en La Araucanía, cuestión que a la vez se enlaza con la dificultad de lograr dar por superado el conflicto en Carabineros, cuestión que se hace urgente para recuperar además la credibilidad de esa institución²¹.

En suma, este segundo mandato del presidente Sebastián Piñera, por virtudes propias como también por la coyuntura, ha sabido responder políticamente a los desafíos aparecidos, como también a varios de sus proyectos asumidos en campaña. Mantiene, no obstante, como ya mencionamos, el desafío de desarrollar una mayor musculatura al proyecto de sociedad que une y reúne a Chile Vamos; aquello debe expresarse además en la posibilidad de abrir espacio a liderazgos que proyecten el horizonte político de este gobierno y que sea capaz de ir más allá de los afanes de modernización del Estado. Y es que los quiebres de los pactos transicionales junto con los cambios sociopolíticos y culturales experimentados en el país, abrieron un campo de disputas que dejan a la modernización como un relato insuficiente al momento de definir proyectos políticos.

21. <https://bit.ly/2H2eSgb>

“Violencia política: a 28 años del asesinato de Jaime Guzmán”

• 27 de marzo de 2019 •

El 01 de abril de 2019 se cumplen 28 años del asesinato del senador Jaime Guzmán Errázuriz, perpetrado por terroristas del Frente Manuel Rodríguez en plena democracia. A pesar del tiempo transcurrido, y que vivimos en un Estado de derecho y en una democracia robusta, la ultra izquierda emergente chilena, tras expresiones públicas y solapadas, lamentablemente ha demostrado que aún sigue avalando la violencia política, haciendo apologías de quienes cometieron terribles crímenes. Tras un inicio de año bien acontecido respecto a la postergada justicia del crimen contra el senador Jaime Guzmán, este trabajo expone con preocupación el reflote del lenguaje violento y la relativización de la condena al terrorismo que hemos presenciado este último tiempo en nuestro país. Este esfuerzo se justifica no sólo al constatar el derrotero que han seguido los asesinos de Guzmán, sino además por el conocido riesgo que implica para cualquier sociedad normalizar la violencia.

I. Introducción

Aun cuando ya han transcurrido casi tres décadas desde que el FPMR asesinara a Jaime Guzmán a las afueras del Campus Oriente el 01 de abril de 1991, y que nuestro país haya avanzado en construir una cultura que condene la violencia política y los atropellos a los DD.HH. resulta tan lamentable como a la vez un retroceso en este esfuerzo el que exista una ultra izquierda chilena que siga avalando sibilinamente la violencia política, y haciendo parecer héroes a terroristas.

Esta aseveración se construye a partir de los diferentes episodios en que varios representantes de la izquierda chilena aparecen, ya sea respaldando la dictadura eterna en Cuba, dando vuelta la cara a la violación de los Derechos Humanos en Venezuela, o bien negando la nefasta situación de Nicaragua. Si esto no bastara, la violencia política ejercida por una parte de la izquierda nacional ha vuelto a abrirse espacios en nuestro país a través del lenguaje agresivo e intolerante, junto con discursos que buscan relativizar la violencia como herramienta política.

En un contexto global en que los discursos que polarizan a las sociedades han ido creciendo y naturalizándose, se hace necesario poner atención en la irrupción de esta práctica que en nuestro país además es acompañada con mecanismos violentos que de a poco –y con diferentes intensidades– se han ido diseminando en las diferentes instancias de participación política, al punto de llegar a ser justificada en algunos casos, como los que describiremos más adelante.

II. Preocupación por la violencia política en Chile

El derrotero de la ideología del odio que sostuvo y se expresó por medio de la violencia política que a la vez germina la crisis institucional de los años 70' en Chile parte ya en la década de 1960, y se extiende (con atentados concretos) hasta el año 1993. Durante este largo período podemos encontrar numerosos casos calificados como terrorismo. Entre ellos encontramos acciones perpetuadas, principalmente por organizaciones de la ultra izquierda como el Movimiento de Izquierda Revolucionaria

(MIR), y del denominado Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR). Hay numerosos casos de secuestros, atentados, y asesinatos, fallidos y consumados. Resaltan como ejemplo de la violencia política el asesinato al ex Ministro del Interior Edmundo Pérez Zujovic en 1971, por parte del grupo Vanguardia Organizada del Pueblo; en 1981 hubo un intento de asesinato a Israel Bórquez Montero, presidente de la Corte Suprema; en 1983 fue asesinado el intendente de Santiago, Mayor General Carol Urzúa Ibañez junto a dos de sus escoltas; en 1986 es asesinado el dirigente de la UDI Simón Yévenes por el FPMR; en 1989 el FMPR asesinó al ex comandante de escuadrilla de la Fuerza Aérea, Roberto Fuentes Morrison. Incluso cuando Chile ya había retornado a la democracia estos grupos terroristas siguieron consumando asesinatos; entre 1990 y 1991 asesinaron a cuatro personas, entre los cuales se encuentra el senador Jaime Guzmán Errázuriz, el 01 de abril de 1991.

Entre los años 1985 y 1986 el FPMR causa la muerte de varias personas luego de atentar contra el consulado de Estados Unidos, la estación de metro Tobalaba y el centro comercial Apumanque de la comuna de Las Condes. Del mismo modo, deja decenas de heridos al instalar artefactos explosivos en el Paseo Ahumada y en la esquina de Alameda con Teatinos.

Desde el retorno a la democracia, un factor común que ha rondado la mayoría de las innumerables protestas y marchas que se han llevado a cabo en Chile es la violencia con que se expresan. En la medida que avanza el tiempo, este fenómeno, lejos de irse aminorando se ha profundizado. El año 2018 es un claro ejemplo de esta preocupante situación. Recién al inicio fue noticia la “funa” y golpiza al ex candidato presidencial José Antonio Kast al visitar la Universidad Arturo Prat de Iquique (marzo); las marchas, paros y tomas feministas estuvieron cargadas de lenguaje y expresiones violentas, incluso contra figuras sagradas de la Universidad Católica (mayo); los denominados “overoles blancos” que organizaban protestas en colegios rociaron con bencina a una profesora, y lanzaron bombas molotov a carabineros (septiembre); finalmente, la agresión al presidente del Tribunal Constitucional Iván Aróstica se exhibe como un dato de constatación de la violencia con que se vienen expresando los malestares desde hace ya bastante tiempo (diciembre 2018).

Sin embargo, la figura del senador Jaime Guzmán Errázuriz fue también centro de ataques violentos por parte de un sector de extrema izquierda durante todo el año pasado.

A inicios del 2018, a las afueras del Congreso Nacional, el diputado Boric se reunió con un grupo de personas que se manifestaban a favor de Mauricio Hernández Norambuena, alias “Comandante Ramiro”, condenado por ser autor material del asesinato de Jaime Guzmán. En dicha ocasión, el diputado Boric le señaló a estas personas que, a nombre del Movimiento Autonomista, declaraba: “El legado del Frente... es algo que tenemos que defender en la historia. Permítanme expresarle todos mis respetos a la distancia al Comandante Ramiro”.

En junio del año pasado, la diputada Marcela Hernando (PR), presentó un proyecto de resolución que pretendía eliminar toda alusión a Jaime Guzmán en los sitios públicos como calles y avenidas. Finalmente, este proyecto fue rechazado por la Cámara de Diputados, pero contó con el voto favorable de un número importante de parlamentarios de oposición, especialmente del Partido Comunista y Frente Amplio. A fines de Agosto pasado, los diputados Boric y Orsini se reunieron, en forma secreta, con Ricardo Palma Salamanca -autor material del asesinato del Senador Jaime Guzmán, condenado y fugado de la cárcel de Alta Seguridad en 1996. El mismo Boric señaló que la reunión fue coordinada por María Paz Santibáñez, representante de la familia, y que en ella se trató acerca de la solicitud de asilo político en favor del terrorista Palma Salamanca. El domingo 09 de septiembre de 2018, una turba de jóvenes atacó el mausoleo de Jaime Guzmán en el Cementerio General, con frases alusivas a su muerte y palabras como “traidor” y “asesino” que fueron pintadas en los muros. El 31 de diciembre de 2018, se dio a conocer un video del año 2017, en el cual el diputado Gabriel Boric, en una entrevista concedida al programa “El Disco”, recibe del conductor una polera con una imagen del Senador Jaime Guzmán Errázuriz baleado y ensangrentado. La reacción del parlamentario al recibir la prenda fue, entre risas, de clara aceptación. “Bueeeena”, señaló, sonriendo y exhibiendo la polera. Luego dice “Aguante... la voy a llevar ahí a CNN”.

El año 2019 comenzó también con otro agravio contra la figura del senador, pues en enero se conoció el registro audiovisual en que la diputada del

Partido Progresista, Marcela Santibáñez, ofendía nuevamente su figura, en una intervención realizada en la celebración de la Fiesta de los Abrazos del Partido Comunista. Al respecto dijo sobre Jaime Guzmán: “A mí no me sirve que hoy día, un compañero del Frente Amplio a quien admiro profundamente por su lucha estudiantil, y lo admiro profundamente, y cada día que lo veo lo saludo, Gabriel Boric, no me interesa que en las noticias se esté debatiendo por su polera con la cara de Jaime Guzmán, porque si yo fuera tan radical como soy, yo digo ‘Bien muerto el perro’, y perdónenme los que crean que no es así. ¡Bien muerto el perro!”.

Como queda de manifiesto, existe en nuestro país un avance de la violencia política en sus diferentes expresiones, y más aún, una normalización de esta por parte de un sector de izquierda que incumpliendo su promesa de renovación, ingresó como un bloque que, en la práctica sólo ha contribuido progresivamente en los últimos años a radicalizar el lenguaje, para ir avalando graves acciones que se oponen a los principios medulares de la democracia.

III. En qué están los asesinos de Jaime Guzmán

Entre las diferentes expresiones de violencia política que ha sufrido nuestro país las últimas décadas, claramente el asesinato del senador Jaime Guzmán es uno de los que más impacto ha causado, no sólo por tratarse del único asesinato político contra un senador en ejercicio, sino además porque dicho crimen terrorista pretendió desestabilizar nuestro reciente regreso a la democracia. 28 años han pasado desde que el FPMR asesinara a quien ha sido reconocido transversalmente por políticos, académicos y el mundo de la cultura, como uno de los intelectuales públicos más importantes de nuestro país y uno de los políticos más influyentes de nuestra historia republicana. Por eso, y en virtud de que tanto sus autores como algunos actores políticos –explícita o sibilinamente- han justificado dicho atentado como una “necesidad puntual de ajusticiamiento”, resulta necesario saber qué ha sido de aquellos terroristas que validaban sus crímenes en pos de una ideología y supuesto contexto que ameritaba actuar con violencia.

Hoy ni Galvarino Apablaza, Iván Figueroa, Juan Gutiérrez Fischmann, Enrique Villanueva, Mauricio Hernández Norambuena, Marie Emanuelle

Verhoeven, autores intelectuales del atentado; ni Ricardo Palma Salamanca y Raúl Escobar Poblete, autores materiales, cumplen una pena de cárcel en nuestro país, a pesar de haberse acreditado en el proceso judicial su participación, y de haber sido, algunos de ellos, condenados por la justicia chilena. La única que cumple condena en la cárcel es Marcela Mardones. Durante 2018 se dio a conocer el asilo político otorgado por Francia a Palma Salamanca, lo que contribuyó a la denegación de su extradición; y el encarcelamiento en México de Raúl Escobar Poblete, cuya extradición a Chile está pronta a concretarse. Aún no hay justicia en torno del caso Guzmán, por lo que nos hace preguntar en qué están los asesinos de Jaime Guzmán.

a) Ricardo Palma Salamanca (“El Negro”)

Condenado en 1994 a presidio perpetuo en calidad de autor material en el asesinato de Jaime Guzmán. Escapó de la Cárcel de Alta Seguridad en diciembre de 1996 y fue protegido después por Cuba, país al que se dirigió y donde escribió su libro “El gran rescate”. Reapareció en México en junio de 2017, vinculado a una banda de secuestros, y huyó a Francia, donde fue detenido y luego dejado en libertad. En noviembre de 2018, la Ofpra le otorgó el asilo político y, posteriormente, el Estado Francés negó su extradición a Chile.

b) Raúl Escobar Poblete (“Emilio”)

Autor material del asesinato del senador Guzmán. En 1996, comandó el grupo que realizó el rescate en helicóptero desde la Cárcel de Alta Seguridad. Participó del secuestro Washington Olivetto en Brasil y escapó a Cuba. Estuvo fugitivo hasta junio de 2017, cuando fue apresado en México por otro secuestro. En julio, la Corte Suprema chilena solicitó su extradición, mientras que autoridades mexicanas pusieron como condición que su pena no superara los 60 años, a lo que la Corte Suprema chilena respondió positivamente. Este proceso se encuentra suspendido hasta que se decida un juicio de amparo solicitado por Escobar.

c) Mauricio Hernández Norambuena (“Comandante Ramiro”)

Condenado a presidio perpetuo en enero de 1994 como autor intelectual. También tiene otra condena por el secuestro de Cristián Edwards. Tras huir

de la Cárcel de Alta Seguridad en diciembre de 1996, se dirigió a Cuba. Fue detenido en Brasil en febrero de 2002 por secuestro, siendo condenado a 16 años. Chile ha pedido su extradición, pero Brasil exige que la pena a cumplir en Chile sea inferior a 30 años.

d) Juan Maco Gutiérrez Fischmann (“El Chele”)

Es uno de los fundadores del FPMR y tercer hombre de la máxima jerarquía junto a Apablaza y a Hernández Norambuena. Cuando detuvieron a este último, huyó, al parecer alertado por gente de la “Dirección de Informaciones y Seguridad Pública”, sucesora de “La Oficina”, organismo de inteligencia del Gobierno. Aún permanece prófugo, se especula que en Cuba, por su relación con Mariela Castro, hija de Raúl Castro.

e) Enrique Villanueva Molina (“Comandante Eduardo”)

En agosto de 2014 se le condena a cinco años de libertad vigilada, al aplicársele la media prescripción del delito y no los 15 años recomendados por la Fiscal Judicial.

f) Marie Emmanuelle Verhoeven (“Comandante Ana”)

En enero de 2014 fue detenida en Hamburgo, Alemania, gracias a una orden de captura internacional vigente desde 1996. Tras ser liberada, fue nuevamente detenida en 2015 en India, pero en 2017 el gobierno indio puso fin al proceso de extradición. Se accedió así a una petición del gobierno de Francia, país donde actualmente se encuentra, ahora sin orden de arresto internacional en su contra.

g) Galvarino Apablaza Guerra (“Comandante Salvador”)

Máximo líder del FPMR desde 1988. En 1992, reivindicó el crimen para su organización. Fue detenido en Argentina en 2004, la justicia chilena pidió su extradición, pero la CONARE (Comisión Nacional de Refugiados de Argentina) le concedió la calidad de refugiado político.

h) Marcela Mardones (“Ximena”)

Expareja de Raúl Escobar Poblete, “Emilio”. En marzo de 1992 se detectó su presencia en la localidad de Colliguay, junto a Escobar Poblete y a otros

subversivos. En 2012 se la logró localizar en Cuba. Fue detenida en 2017, al ingresar a Chile huyendo desde México. Fue condenada en marzo de 2018 a 10 años y un día de presidio, como autora intelectual del asesinato de Jaime Guzmán.

i) Iván Figueroa (“Comandante Gregorio”)

Parte de la cúpula del FPMR. Organizó varios de los atentados atribuidos a esta célula terrorista. Asesinado en 1995 por sus compañeros de armas, por investigar supuestas “platas perdidas” del Frente Patriótico Manuel Rodríguez. Fue acusado de quedarse con ese dinero.

IV. La normalización de la violencia en el lenguaje y sus riesgos

El fenómeno de la violencia política no es algo nuevo, a lo largo de la historia se ha visto cómo ha sido un instrumento para lograr diferentes objetivos. Si bien hay ocasiones que se enlaza al poder, por lo general la violencia política es ejercida por quienes carecen de él (Harendt 2006). El fenómeno de la violencia no es monocausal, responde a varios factores, tales como “etológicos (biológicos), psicológicos (mentales), psicosociales, simbólico-culturales, políticos, éticos e históricos” (Arostégui, 1994, p.19). Pero en particular la violencia política pretende justificarse a través de su eje discursivo. Es así que las estrategias discursivas pueden traducirse en técnicas para legitimar los actos de violencia. Por eso, autores como Van Dijk invitan a analizar el Contexto Pragmático, que es “un conjunto de datos a base del cual se puede determinar si los actos de habla son o no son adecuados” (Van Dijk, 2001), es decir, si al emitir un discurso cumple con la intención el acto de habla es eficaz. Todo esto es atinente en la medida que la extrema izquierda en Chile ha buscado legitimar actos de violencia, normalizándolos, a través de sus ejes discursivos.

Los medios de comunicación tienen una relevancia importante a la hora de legitimar los discursos y los actos de violencia. Pues, por un lado son la vía por la que se difunden y visibilizan a los grupos o personas violentas. Por otro, los medios de comunicación influyen en la percepción que tienen los espectadores de la realidad. Entendiendo esto, cuando un televidente observa que unos diputados visitan a un terrorista que asesinó

a un senador, u observa que en reiteradas ocasiones ocurren golpizas a personajes públicos y ataques a autoridades, o que el mismo parlamentario que visitó al terrorista celebra una polera con el rostro acribillado de un senador, puede obviar que es un acto violento y puede llegar a justificarlo e incluso legitimarlo.

En un contexto social en que somos invadidos por la información por diferentes medios, y en que la influencia de esta puede naturalizar invisiblemente un fenómeno, el riesgo de asimilar inconscientemente una determinada conducta como aceptable es alto. Si aceptamos además que la ideología se transmite semánticamente como mensajes organizados en las diferentes dimensiones y capas de la vida social (no necesariamente en la esfera propiamente política), entonces, un mensaje repetido y validado en distintos momentos y por diferentes actores que valide la violencia, puede adquirir una connotación capaz de calar en la ciudadanía como una acción justificada o una verdad (Barthes, 1999).

V. Comentarios finales

Parecía de sentido común asumir la premisa de que nuestra democracia, fortalecida con el transcurso de los años, había dejado atrás la legitimación de la violencia como método de actuar en política. Sin embargo, los diferentes episodios que han protagonizado algunos nuevos actores el último tiempo, junto con el discurso estructural de defensa de otros a dictaduras que violan los DD. HH., obliga a una reflexión transversal sobre la necesidad de erradicar y condenar cualquier justificación de la violencia política, con el objeto de evitar que su validación permee la cultura, arriesgando incluso que la violencia política abra paso o naturalice la llamada violencia civil (Arostégui, 1994, p.20). Esta preocupación se sostiene además en el marco de la proliferación de la llamada “corrección política” en nuestro país, la cual tiene como horizonte político -precisamente por la vía de la violencia en sus diferentes formas- acallar el pensamiento de la diferencia.

No obstante, la principal alerta del resurgimiento de la validación de la violencia política como herramienta, es que -a pesar de que ya han pasado 28 años del asesinato del senador Jaime Guzmán Errázuriz, perpetrado

por terroristas del Frente Manuel Rodríguez en plena democracia, y que vivimos en un Estado de derecho y en una democracia robusta- aun existan sectores (como la ultra izquierda emergente chilena) que, tras expresiones públicas y solapadas, sigan lamentablemente avalando la violencia política, haciendo apologías de quienes cometieron terribles crímenes, sin considerar la red de protección que ha montado la izquierda internacional para apoyar a los autores de este crimen.

Temas Internacionales

“Elecciones presidenciales en Colombia”

• 20 de junio de 2018 •

El triunfo de Iván Duque marca una nueva victoria de las derechas en América Latina. El proceso electoral, que estuvo marcado por la polarización y por la evaluación al acuerdo de paz, da cuenta de un país que aún no ha cerrado sus cicatrices marcadas por la violencia política. En este contexto, el nuevo Presidente electo enfrenta desafíos importantes en materia de liderazgo político, tanto para corregir el pacto con las guerrillas como para seguir impulsando el crecimiento, y tomar postura internacional respecto de la crisis de su vecino país Venezuela.

I. Introducción

Este domingo 17 de junio se llevó a cabo la segunda vuelta de la elección presidencial en Colombia. Tal como se esperaba, el ganador fue Iván Duque, candidato de centro derecha del Partido Centro democrático, quien obtuvo el 53.98% de los votos versus el 41,81% del candidato de izquierda Gustavo Petro. En un proceso que estuvo marcado por la polarización política y el cuestionamiento a la transparencia del mismo, finalmente, tanto el actual Presidente Santos como el contendiente derrotado, e incluso el líder político de las FARC, Rodrigo Londoño, saludaron y reconocieron la victoria de Duque.

Aun cuando la votación alcanzada por Petro es histórica para la izquierda en Colombia (poco más de ocho millones de votos obtenidos en segunda vuelta), lo cierto es que una señal que vuelve a dar la sociedad colombiana en estos comicios es que la historia de la izquierda, vinculada a la violencia y ahora a la dictadura venezolana, es altamente rechazada. En ese contexto, el pasado de combatiente del candidato presidencial de Colombia Humana (perteneció al M 19, organización guerrillera izquierdista), junto con sus vínculos con Hugo Chávez (fue amigo y asesor del ex Presidente venezolano, y lo defendió públicamente en varias ocasiones) fueron factores que perjudicaron a Gustavo Petro. Ni las críticas constantes a la transparencia del proceso electoral y a los sistemas informáticos que lo soportan¹, ni las descalificaciones a Iván Duque pudieron revertir la opción ciudadana mayoritaria por el candidato de derecha².

De este modo, el abogado Iván Duque, de 41 años, asumirá como el Presidente más votado en la historia republicana de Colombia (más de diez millones de votos obtuvo en la segunda vuelta). Los cuestionamientos venidos desde su adversario, tanto por su juventud como por la cercanía con el ex Presidente Uribe, no lograron superar la alta adhesión a sus propuestas. De este modo, parte importante del resultado obtenido por Duque debe

1. Sobre la insistencia de Petro en cuestionar la transparencia del proceso electoral, véase <http://bit.ly/2M9l6se>; y <http://bit.ly/2JRTTxr>

2. Al respecto, véase: <http://bit.ly/2tkOofy>

ser atribuido al constante cuestionamiento que como candidato expresó al acuerdo y proceso de paz que ha conducido el Presidente Santos. Los colombianos quedaron profundamente divididos después de dicho pacto, y aquel fenómeno fue recogido por Duque, quien prometió que si resultaba electo, modificaría dicho pacto, evitando que las FARC ocupen escaños en el parlamento y promoviendo cárcel efectiva para guerrilleros culpables de crímenes, junto con endurecer las diferentes condiciones para dialogar con la organización guerrillera ELN.

Colombia tiene profundos desafíos en materia de corrupción, violencia, narcotráfico. Sin embargo, si consideramos no sólo la votación personal del presidente electo Duque, sino además la forma en que está configurado el mapa del poder en el congreso (la izquierda apenas tiene poco menos de un tercio de senadores y un cuarto representantes) todo pareciera indicar que el camino para el Presidente electo se espera auspicioso, cuestión que también abre nuevas expectativas para pensar una reorganización de las fuerzas políticas a nivel regional.

II. Sistema electoral en Colombia y el voto en blanco

El sistema electoral colombiano está compuesto por una serie de organismos autónomos que conforman una estructura cuya función es garantizar la participación, transparencia y traspaso de información de la voluntad ciudadana. Los organismos que están a cargo del funcionamiento de las elecciones son:

- Registraduría Nacional del Estado Civil, que tiene como labor organizar, dirigir y vigilar las elecciones y los diferentes aparatos de participación ciudadana, así como todo lo que se relacione con la identidad de las personas y el registro civil.

- Consejo Nacional Electoral, el cual, entre otras funciones, está encargado de realizar los escrutinios, vigilar el cumplimiento de las normas sobre los partidos políticos y elecciones, recibir los recursos interpuestos contra los resultados de las elecciones, distribuir los aportes de financiamiento a las campañas, y reglamentar los espacios de la franja electoral en la TV.

- Los Tribunales Administrativos, junto con el Consejo de Estado y las alcaldías, también cumplen roles en las elecciones. Tanto los tribunales como el Consejo de Estado pasan a formar parte del sistema electoral en la eventualidad de que existan demandas de pérdida de investidura por alguna irregularidad en las elecciones. Así también, las diferentes resoluciones que se tomen en el CNE y la Registraduría pueden también ser deliberadas con el Consejo de Estado y los jueces administrativos. Las alcaldías por su parte, prestan apoyo logístico y material a la Registraduría para preparar la jornada electoral.

A diferencia de lo que comúnmente ocurre en otros países, en Colombia el voto en blanco es una opción que cuenta con una casilla determinada y claramente anunciada en la tarjeta electoral. La importancia de esta opción es que eventualmente podría generar la obligación de repetir las elecciones, e incluso cambiar a los otros candidatos, en la medida que esta opción lograra la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos.

III. Los candidatos que compitieron

Si bien la primera vuelta presidencial, llevada a cabo el domingo 27 de mayo, dio el paso al balotaje a Iván Duque con un 39,14% y a Gustavo Petro con un 25,08% de los votos, lo cierto es que tuvo 6 candidatos, más la opción voto en blanco, que –como ya señalamos- en Colombia es una alternativa válida para los electores y tiene su propia casilla en la tarjeta electoral³. El PRE (Partido de Reivindicación Étnica) buscaba también promover el voto en blanco, ya que la preferencia tradicional recién mencionada nadie la difunde. A continuación describimos brevemente a los diferentes candidatos, junto con la votación alcanzada por cada uno.

Humberto de La Calle, de la coalición Partido Liberal Colombiano, es un abogado y escritor, con una amplia experiencia política. Fue juez, diplomático, magistrado de la Corte Suprema, Vicepresidente de la República de 1994 a 1996, Ministro del interior un año (2000-2001), y además fue jefe del equipo negociador del Gobierno con las FARC-EP

3. En el siguiente apartado explicamos las especificaciones e implicancias del voto en blanco.

entre 2012 y 2016. Obtuvo apenas un 2,05%; Sergio Fajardo, de Coalición Colombia, es un académico que ha ocupado varios cargos en instituciones científicas, pero también dedicado a las comunicaciones.

Su trayectoria política da cuenta de haber conseguido la más alta votación histórica para ser alcalde de Medellín y haber sido candidato a vice presidente en 2010. En esta elección alcanzó un 23,78%; Germán Vargas Lleras, candidato de Mejor Vargas Lleras-Ante Todo Colombia, es un abogado y político de amplia trayectoria. Ha sido Senador, Ministro de Estado, con una alta votación en su reelección en 2005 y estuvo vinculado al uribismo. Su votación fue 7,30%; Jorge Antonio Trujillo, candidato del Movimiento Todos somos Colombia, es un pastor cristiano y fue también senador. Su mensaje político apuntó a proteger ciertas tradiciones conservadoras, como la familia, la nación y la Iglesia. No obstante, su votación apenas fue de 0,34%.

Los candidatos Gustavo Petro e Iván Duque, que pasaron a segunda vuelta, lograron captar la adhesión ciudadana por centrar sus discursos –muy antagónicos por lo demás- en aquellos temas fundamentales para la sociedad colombiana, y su votación puede ser leída como una expresión de esas problemáticas ciudadanas que preocupan y que han dividido al país (la superación del 50% de participación electoral es una señal de la importancia que tuvo esta elección para la sociedad colombiana). Claro pues, Petro (de izquierda), por su parte, se encargó de resaltar que avanzaría en la validez y profundización del acuerdo de paz en caso saliera electo, pero a la vez sus vínculos con el chavismo y el castrismo cubano generaban desconfianza en parte de la ciudadanía.

Duque, como clásico candidato de derecha, transmitió un mensaje enfocado en el crecimiento, la seguridad (incluida la revisión del pacto de paz con las FARC), y combatir la corrupción junto con avanzar en la modernización del Estado, entre otros. El ahora presidente electo, es un abogado y experto en economía, con estudios ejecutivos en Harvard, una maestría en Gerencia de políticas públicas Georgetown y otra en Derecho Económico en American University. Su trayectoria da cuenta de su interés por lo público. Lideró temas de innovación social, juventud y economía creativa

en el Banco Interamericano de Desarrollo. Fue asesor del Ministerio de Hacienda de Colombia durante el mandato del presidente Pastrana, y del ex presidente Uribe en materias internacionales, así como también fue asesor en la ONU. Además fue senador entre 2014 y 2018, donde se concentró en proyectos referidos a materias económicas, innovación, y emprendimiento, particularmente desde la mirada de potenciar la industria cultural, a la que él llama “economía naranja”.

Ambos candidatos, Gustavo Petro e Iván Duque, generaron antagonismos que apuntaron a sensibilidades medulares para los colombianos, pero que por lo mismo, contribuyeron a polarizar las elecciones. Tanto las interpelaciones en los debates presidenciales televisados, como los mensajes que se enviaban por la prensa, y la preocupación que presentaban los organismos internacionales enviados a observar las elecciones⁴ daban cuenta del tono que había tomado la campaña presidencial.

IV. El contexto político que rodeó las elecciones

Luego de la campaña legislativa de marzo de este año, el contexto político de Colombia cambió drásticamente. Los partidos políticos domiciliados en la centro derecha colombiana lograron obtener alrededor del 61% de los curules, mientras que la centro izquierda quedó representada con un 33%. Diferentes análisis responsabilizaron a dicho retrocesos en los escaños parlamentarios a algunas indecisiones por parte de los partidos oficialistas para definir su candidato propio. Sea cual sea el caso, lo cierto es que la oposición sacó evidentes réditos electorales.

Del mismo modo, el desgaste que afectó al proceso de negociación con las FARC, el revés de la opción SÍ en el plebiscito de la paz realizado en Octubre de 2016, así como los distintos obstáculos en la implementación de los acuerdos, provocaron un descontento de parte del electorado con

4. En total, fueron más de 300 las organizaciones que observaron las elecciones en Colombia, entre ellas la Organización de Estados Americanos (OEA), la Misión de Expertos de la Unión Europea, el Parlamento de la Unión Europea, la Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore), el Parlamento del Mercado Común del Sur (Mercosur) y las ONG Transparencia Electoral y Centro Cárter, junto con otros observadores invitados.

el gobierno. De hecho, sólo un mes antes de la elección, la aprobación del Presidente Santos alcanzaba apenas un 23%⁵.

En ese contexto, resulta imposible no relacionar este escenario desfavorable para el oficialismo con las controversias y críticas que ha recibido desde su origen el proceso de paz, particularmente por la inclusión al sistema político que se les ofreció a las FARC, cuestión que recibió un fuerte rechazo por una fracción de la ciudadanía⁶. Así, la alta desaprobación del gobierno (casi 68%) se tradujo en un pálido apoyo a los candidatos vinculados al oficialismo. De hecho, tal como constatamos en el apartado anterior, Humberto de La Calle (quien fue jefe negociador del acuerdo con las FARC) no alcanzó el 3% de los votos.

Tal como ha sido la tendencia desde el año 2000, y como se esperaba de acuerdo a los estudios de opinión, los dos candidatos que obtenían sobre el 20% en las encuestas lograron competir por pasar a segunda vuelta. Del mismo modo, el balotaje se resolvió, también como anunciaban las encuestas, con un amplio triunfo para Duque.

Los temas que claramente marcaron las mayores diferencias –y que fueron definitorios para el electorado- entre los tantos que separaron a ambos adversarios durante la campaña, fueron el acuerdo de paz, el fomento a la inversión y el apoyo a las empresas, las políticas gubernamentales en materia de seguridad, la educación, el manejo de la industria extractiva, y los planes para abordar la crisis que se vive en el vecino país de Venezuela.

Por otro lado, parte importante del contexto que rodeó este proceso electoral guarda relación con los esfuerzos del gobierno del presidente Santos por dejar un legado de sus dos periodos de mandato (2010 a 2018). Claro pues, debemos considerar que junto a la reducción del desempleo y la inversión en infraestructura, las mayores voluntades y prácticamente todo el capital político estuvo enfocado en llevar a buen puerto las

5. Encuesta Gallup, correspondiente al mes de abril de 2018.

6. Cabe señalar que el acuerdo de paz consignó que las FARC obtendrían 5 curules en la cámara y el mismo número en el senado.

negociaciones con las FARC y ahora con el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Este tema, como ya hemos mencionado, fue medular al momento de definir las elecciones presidenciales recién celebradas. De hecho, varios análisis señalan la decisión electoral del domingo pasado como un nuevo plebiscito respecto del acuerdo de paz.

Una derivación de la importancia de este tema fue, no sólo la ya advertida polarización, sino además la preocupación por la seguridad que rondaba transversalmente en las diferentes autoridades. Muestra de esto fueron las variadas agresiones que sufrió antes de retirarse el candidato de las FARC Rodrigo Londoño (conocido como Timochenko), o el atentado que en Marzo Petro denunció haber sufrido en Cúcuta, junto con la acusación de Iván Duque en mayo sobre la intención de hacer un atentado con un artefacto explosivo en su sede. Incluso fue el propio presidente Santos quien en su momento debió hacer un llamado a mejorar el clima electoral.

V. Conclusiones

El proceso y el resultado de las elecciones presidenciales en Colombia obligan a detenernos en algunas reflexiones.

Primero, el cuestionamiento a las instituciones y a la transparencia del proceso electoral, junto con la importancia que tuvo el acuerdo de paz con las FARC, son señales de que el país que recibe el presidente electo Iván Duque aún tiene cicatrices por cerrar. En segundo lugar, y en razón de lo anterior, el resultado de estos comicios permite afirmar que, al menos por ahora, el legado del presidente Santos tiene más aspectos negativos que luces. Si bien Santos entrega un país integrado a la OCDE, que a la vez es la cuarta economía de la región y que cuenta con una clase media en alza, así como con excelentes relaciones con los países de la región. Por otro lado, no sólo el narcotráfico, sino además los cultivos ilícitos, aún son una realidad inacabable. De hecho, estos últimos aumentaron en más de un 20% en apenas un año. Así mismo, el proceso de paz se ha visto cuestionado (y rechazado) por la ciudadanía, tanto por las condiciones que lo sustentan como también por el hecho de que las guerrillas siguen conformando otros grupos criminales.

Todo lo anterior representa retos importantes para el Presidente electo Iván Duque, quien por lo demás, contará con una cómoda mayoría en el parlamento. El primer gran desafío que tiene es aquel que él mismo fijó como eje de su campaña, cual es la revisión del acuerdo paz. Duque prometió, sin especificar, que corregirá el pacto, que haría que los líderes rebeldes acusados de delitos graves paguen un mínimo de cárcel y queden impedidos para ejercer como congresistas. Del mismo modo, prometió endurecer las condiciones para el diálogo en curso con los rebeldes del ELN, y además que respetará lo acordado para que los excombatientes se reincorporen socialmente. La forma en que maneje este tema, y los alcances que llegue a tener políticamente, será su primera y más importante prueba.

Otro desafío para el presidente Duque será lograr un liderazgo diferenciador que logre desmarcarlo de la influencia del ex Presidente Uribe. Durante toda la campaña fue criticado por esta supuesta dependencia, y si consideramos que el ex mandatario sigue siendo una figura política vigente y simbólica en Colombia (lideró nada menos que la oposición al acuerdo con las FARC y ahora fue clave para el regreso de la centro derecha al poder), entonces efectivamente Iván Duque deberá mostrar destreza política para dejar de lado dichos cuestionamientos.

Otro tema relevante para el nuevo gobierno será el manejo de las relaciones con Venezuela. La frontera de más de dos mil kilómetros y la crisis política, económica y humanitaria que vive el vecino país, ha generado un flujo migratorio que en el último año solamente supera el millón y medio de personas. De esta forma, se espera no sólo que las relaciones entre ambos países se deterioren, sino además que Duque intente una ofensiva internacional contra Maduro, como por ejemplo denunciarlo ante la Corte Penal Internacional, como ya ha anunciado.

Finalmente, el triunfo de Iván Duque debe ser leído como una nueva señal de la crisis por la que pasan las izquierdas latinoamericanas y del retroceso de su poder. A este triunfo de la centro derecha en Colombia, junto a los procesos electorales en Argentina, Perú y Chile, se suma también la desaprobación ciudadana en Bolivia a Evo Morales, graficada en la derrota que sufrió en el referendo realizado para modificar la Constitución y

permitirle una nueva reelección. Todas estas señales permiten pensar en un posible reordenamiento del mapa político de la región, donde las derechas tienen el desafío de consolidarse más allá de sus pasos intermitentes por el poder.

“Elecciones presidenciales en México”

• 4 de julio de 2018 •

Andrés Manuel López Obrador (AMLO) será el Presidente de México durante el próximo sexenio. El país con la segunda economía más grande de América Latina y con una de las tasas de violencia más altas del continente quedará bajo la sombra del populismo. La victoria de López Obrador es resultado del desencanto de los mexicanos con los partidos políticos tradicionales, el rechazo a la corrupción y el hastío por la violencia que afecta a todo el país. En esta oportunidad se presenta el contexto histórico y político de México, el panorama electoral previo al primero de julio, y se analiza el impacto de este resultado electoral en América Latina.

I. Introducción

Durante casi todo el siglo XX, la República de los Estados Unidos Mexicanos estuvo bajo el dominio de un mismo partido político, el Partido Republicano Institucional (PRI), a ese período de la historia mexicana se le conoce como el de *La Dictadura Perfecta*¹, una expresión acuñada por Mario Vargas Llosa durante una entrevista concedida al Diario El País en 1990, que hace alusión a una *democracia* controlada a lo largo de las décadas por la misma institución política.

México inició el siglo XXI con una nueva dinámica política, la *Dictadura Perfecta* llegó a su fin cuando en las elecciones del año 2000 alcanzó la presidencia Vicente Fox Quesada, candidato por una coalición que aglutinaba al Partido de Acción Nacional (PAN) y al Partido Verde Ecologista de México (PVEM), esa victoria abrió un nuevo capítulo de la historia política mexicana. Con el PRI todavía como un actor político importante, pero con cambios visibles que marcaron la administración de Fox –aunque sin importantes reformas de fondo- derivado de la oposición en el Parlamento, la llamada transición a la democracia tras dejar el autoritarismo del PRI, la estabilidad financiera y el inicio de la modernización de la economía mexicana².

Llegado el año 2006, al final del sexenio de Vicente Fox, de nuevo ganó el candidato postulado por Partido de Acción Nacional (PAN). Felipe Calderón Hinojosa formuló una declaración de guerra contra el narcotráfico y la delincuencia organizada, iniciada con la movilización de un fuerte contingente de fuerzas policiales federales al norte del país. Esta política dejó como resultado miles de muertos producto del conflicto armado, incluyendo centenares de civiles que perdieron la vida entre dos fuegos;

1. Inspirados en la frase de Vargas Llosa, se lanzó en 1999 una película con el mismo nombre que fue un éxito en taquilla en México. Se considera que el lanzamiento de esta producción, un film clásico para el análisis de la praxis política latinoamericana, influyó en las elecciones presidenciales del año 2000 que llevaron a su fin a La Dictadura Perfecta.

2. Cf. Time to wake up, Mexico's Special Report, The Economist, publicado el 16 de noviembre de 2006.

la cifra de fallecidos durante ese sexenio superó los 100.000 muertos³. Además, los números de la economía mexicana no fueron para nada bien durante la administración de Calderón, producto de la crisis económica del año 2008 y errores de política pública del gobierno central y del Banco de México⁴.

El mal desempeño económico, los miles de muertos en vano –porque la lucha contra la delincuencia organizada no rindió sus frutos- y algunos casos que vincularon a funcionarios públicos como colaboradores del crimen organizado –el más famoso fue conocido como *El Michoacanazo*-, fueron caldo de cultivo para el resurgimiento del PRI, esta vez con una cara nueva, Enrique Peña Nieto.

Durante el gobierno de Peña Nieto, México alcanzó cifras de violencia récord, de hecho, varias ciudades mexicanas figuran entre las más peligrosas del mundo. Además, esta administración enfrentó la crisis de la desaparición de 43 estudiantes de una escuela en Ayotzinapa e incontables escándalos de corrupción en el gobierno federal y gobiernos estatales liderados por gobernadores del PRI, incluyendo el caso de la Casa Blanca (referido a la compra que hizo la entonces primera dama de una casa por 7 millones de dólares), así como también la publicación de un reportaje que denunció que Peña Nieto habría plagiado casi un tercio de su tesis de grado⁵.

Entre las buenas políticas, se puede señalar que, con la ayuda del bloque del PAN, este gobierno priísta llevó a cabo una reforma energética para permitir que los hidrocarburos y la electricidad puedan ser administrados por la iniciativa privada y por ende, acabó con la exclusividad estatal para el aprovechamiento de esos recursos y abrió las puertas para las oportunidades de inversión en el sector⁶.

3. Cf. Time to wake up, Mexico's Special Report, The Economist, publicado el 16 de noviembre de 2006.

4. WEISBROT M. y RAY R., The Mexican Economy and the 2012 Elections, Center for Economic and Policy Research, Estados Unidos, 2012, p. 2.

5. Reportaje De plagiador a presidente, Aristégui Noticias.

6. VIETOR R. y HAVILAND S., Mexico's Energy Reform, Harvard Business School, Estados Unidos, 2017, p. 1.

Al final del día, el balance de Peña Nieto en el imaginario popular mexicano fue negativo, sus índices de popularidad están por los suelos. Los mexicanos esperaban un cambio claro en la política, y esa oportunidad de cambio, la ofrecía un personaje anti *establishment*, Andrés Manuel López Obrador.

Con este escenario, los mexicanos llegaron al año 2018, al fin del sexenio de Peña Nieto y se disponían a participar en un nuevo proceso electoral.

II. El contexto de la campaña presidencial

El México de 2018 es extraordinariamente complejo. Después de alcanzar tasas de violencia récord, aunado a los numerosos escándalos de corrupción y el alto índice de pobreza, buena parte de la población expresaba un profundo rechazo a los partidos políticos tradicionales -el PRI y el PAN-, aunque estos todavía figuraron como actores políticos importantes dada la institucionalidad política existente.

La novedad en este proceso electoral fueron los candidatos independientes⁷. En esta ocasión se postularon dos que lograron armar una campaña de mediana envergadura, enfocada en un discurso de confrontación contra el *establishment* político.

La primera de ellas fue Margarita Zavala, la sexta mujer que se postula a la presidencia de México en 200 años de historia, quien, tras una disputa interna dentro del Partido Acción Nacional (PAN), se separó del partido por diferencias con quien posteriormente sería proclamado como el candidato a la presidencia, el joven Ricardo Anaya, un político de Querétaro que nunca se había postulado a un cargo de elección popular.

Margarita Ester Zavala ha sido una protagonista política desde la década de los 90's, cuando fue diputada local en la Asamblea de Representantes

7. Tras una reforma constitucional y reglamentación electoral en el año 2014, como una forma de fortalecimiento democrático y de enfrentar la crisis de credibilidad de los partidos políticos, se permitió la postulación de candidatos sin estar adscritos a un partido político. Cf. QUIÑONES C. y GUERRERO S, El sistema mixto de partidos y candidatos independientes en la constitución y en la legislación mexicanas, Congreso Latinoamericano de Ciencia Política de ALACIP, 2017.

del Distrito Federal y Diputada al Congreso de la Unión; ambas curules las ocupó tras su postulación por listado plurinominal⁸. Sin embargo, a fines de 2017 después de una fuerte disputa por el liderazgo del partido, anunció su salida de la organización⁹ y posteriormente su candidatura independiente. Creó una plataforma digital¹⁰ para la recolección de las firmas necesarias para su postulación y reunió a un considerable número de voluntarios en todo el país para sacar adelante su campaña. Después del segundo debate presidencial, con poca popularidad –situación reflejada en la posición estática que se mantuvo en las encuestas-, decidió retirar su candidatura¹¹, sin apoyar expresamente a otro candidato de la contienda.

El segundo en la línea fue Jaime Rodríguez Calderón, conocido popularmente como *El Bronco*, un político oriundo del norte del país – región caracterizada por su pujanza industrial y altos índices de desarrollo económico. Es reconocido por ser el primer candidato independiente que llegó a ser gobernador en toda la historia de México, tras ganar la elección respectiva en el Estado de Nuevo León¹².

A *El Bronco* se le asocia con la derecha política, por sus posturas sobre apertura comercial y austeridad fiscal. Se le consideró como un candidato disruptivo, derivado de su popularidad entre los jóvenes y uso frecuente de redes sociales, por su particular estilo de expresión y sus controversiales declaraciones. Después de que Margarita Zavala anunciara el retiro de su candidatura, dijo que él se mantendría firme durante toda la contienda electoral.

8. Dentro del marco del sistema de representación proporcional mexicano, los listados plurinominales representan una concesión de poder a los partidos políticos y una forma de consolidación de los mismos como instituciones fundamentales en la democracia. Un cuarenta por ciento del Senado y la Cámara de Diputados se elige por medio de selección de una lista cerrada propuesta por cada partido político.

9. Cf. Margarita Zavala abandona el PAN y agrava la división en la derecha mexicana, publicado en el Diario El País, el 7 de octubre de 2017.

10. La plataforma fue margaritazavala.com, sitio en el que se puede encontrar información sobre la trayectoria de la candidata y sus opiniones políticas.

11. Cf. Independent Candidate Zavala Quits Mexico's President Race publicado en Bloomberg.

12. Cf. Jaime "El Bronco" Rodríguez rides into power as governor as Mexico punishes government corruption, publicado en Independent UK, el 9 de junio de 2015.

Candidatos postulados por partidos políticos, en estas elecciones participaron tres; el primero de ellos, José Antonio Meade, quien cuenta con un amplio reconocimiento tanto como profesional como académico¹³. Su estrategia política y mensaje se concentró en la idea que una persona transparente con un perfil de ese calibre podría contrarrestar la mala imagen del partido y el mal sabor de boca de la administración de Peña Nieto. Durante la campaña presidencial la intención de voto para el candidato oficialista se mantuvo estable –variando entre el 17 y 23%- siempre por debajo de Anaya y López Obrador.

Como segundo en la contienda, aparecía la figura de Ricardo Anaya, quien fuera el principal protagonista de las disputas al interior del Partido Acción Nacional (PAN). Se postuló en alianza con quien fuera antes un adversario histórico, el progresista Partido de la Revolución Democrática (PRD), y el recién creado Movimiento Ciudadano, un partido de centro, afín a la socialdemocracia. Apoyado por *México al Frente* –así denominaron a la coalición partidaria- el joven abogado nacido en el Estado de México, comenzó su carrera por la presidencia en medio del escándalo por la división dentro de su partido. Pesaba sobre él la crítica de ser un político con poca experiencia en la administración pública, pragmático en su búsqueda del poder –capaz de aliarse con la izquierda y dividir a su propio partido para llegar a la presidencia- y un escándalo por su supuesta participación en un caso de lavado de dinero.

El PAN era considerado tradicionalmente como un partido conservador – en lo económico y lo social-. Sin embargo, Anaya entre sus propuestas de campaña aseguró que aumentaría el salario mínimo e implementaría la denominada renta básica universal. Sobre temas como el aborto, brindó declaraciones confusas, y manifestó una postura favorable hacia la unión

13. Hombre de familia, católico practicante, economista por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y abogado por la Universidad Nacional Autónoma de México, además, posee un doctorado en Economía por la Universidad de Yale. Fue Gobernador del Banco Interamericano de Desarrollo, fue Director de la petrolera estatal mexicana PEMEX, fue titular de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores, Desarrollo Social y Energía, en las administraciones de Calderón y Peña Nieto.

de personas del mismo sexo¹⁴. Logró mantenerse en el segundo lugar en las encuestas durante toda la campaña, apelando al voto útil ante la amenaza de López Obrador y el poco éxito de Meade.

Andrés Manuel López Obrador ha dedicado su vida entera a la política, fue Jefe de Gobierno del Distrito Federal y presidente del Partido de la Revolución Democrática, por el cual se postuló en dos ocasiones anteriores a la Presidencia de la República (en ambas elecciones perdió por un margen pequeño)¹⁵. Esta fue la tercera vez que participó en la contienda por la presidencia.

La percepción sobre Andrés López Obrador es dicotómica. Por una parte, muchos mexicanos consideraron que representaba *la opción anti sistema*, en especial por el tema de la lucha anticorrupción. AMLO, que se encuentra a la izquierda dentro del espectro ideológico, ofreció a los mexicanos que durante su gobierno habría cero tolerancia a la corrupción que tanto daño le hace a la estructura institucional e impacta directamente en la calidad de los servicios públicos.

Siguiendo el clásico guion populista, el ahora Presidente electo supo construir un discurso de *buenos y malos, de opresores y oprimidos*, y lo hizo tras la figura de la denominada *Mafia del poder*¹⁶, una expresión empleada para denominar a los miembros del PRIAN¹⁷. Según AMLO, el *status quo* político aglutina a todos los miembros de PRI y el PAN. En rigor, en su

14. Durante una entrevista que le hizo el periodista Jorge Ramos en la Universidad Iberoamericana, aseguró que está a favor de la vida y en contra de la criminalización de las mujeres que se practiquen abortos, además, señaló que cree en el matrimonio de personas del mismo sexo y en la libertad.

15. De hecho, en las elecciones del año 2006 denunció un fraude electoral y encabezó un movimiento de gobierno alternativo y se declaró a sí mismo como presidente legítimo, aunque muchos consideran que fue una simple medida de protesta, fue una afrenta contra la democracia y una señal para dudar razonablemente de la vocación democrática del ahora Presidente de la República. Al respecto, ver: López Obrador se autoproclama “presidente legítimo” ante decenas de miles de sus simpatizantes, Diario La Vanguardia, España.

16. La configuración de la figura de La Mafia del Poder se remonta al año 2011. AMLO señaló como sus integrantes a 30 personas, entre las que figuran políticos y empresarios mexicanos. Esta metáfora discursiva fue utilizada por el candidato desde la contienda en la que fue derrotado por Enrique Peña Nieto. Cf. Artículo La “Mafia del poder”, según AMLO, publicado en Expansión.com.

narrativa, todo lo que se le opusiera, en términos políticos o ideológicos, formaba parte de *La mafia del poder*, una supuesta estructura construida para enriquecer a unos pocos –políticos y malos empresarios- a costa de todos los mexicanos. De este modo, López Obrador apeló al sentimiento de indignación de los mexicanos por los flagelos que afectan a la ciudadanía en general y generó una fuerte dinámica de confrontación a todo nivel.

Con este panorama se llegó a la mañana del 1 primero de julio, el día en que más 89 millones mexicanos estaban llamados a elegir nuevo Presidente¹⁸.

III. Los comicios

Las elecciones presidenciales pasadas pueden ser consideradas como un hito en México, pues han sido los comicios en que más personas estaban convocadas a participar, en las que más participación efectiva hubo en democracia, marcadas por la violencia tras el asesinato de 145 políticos –candidatos y precandidatos a diversos cargos- en todo el país¹⁹. Además, es la primera vez en toda la Historia de México en las que un candidato de izquierdas triunfa en la elección presidencial por un porcentaje que superó toda expectativa.

El domingo 1 de julio, los mexicanos salieron a votar y Andrés Manuel López Obrador fue electo como el 456 Presidente de México por un porcentaje histórico de 53%. Duplicó los votos de su contendiente más cercano, Ricardo Anaya (22.5%), y triplicó los del candidato oficialista José Antonio Meade (16.4%). Ni aun juntando los votos obtenidos por todos los candidatos –incluyendo a Bronco, quien obtuvo un 5.1%, hubiesen alcanzado a López Obrador. Por las predicciones de las encuestas, se esperaba una victoria cómoda de AMLO, pero no con este nivel de contundencia²⁰.

Así, los demás candidatos reconocieron tempranamente la victoria de

17. De hecho, en la página oficial de López Obrador se dedica un apartado completo al fenómeno del PRIAN. Cf. <https://bit.ly/2G81MeD>

18. Sobre la composición del electorado mexicano se recomienda el artículo ¿Cómo son los mexicanos que votarán en este 2018?, Sección Verne, publicado en el Diario El País.

19. México: 145 políticos fueron asesinados en proceso electoral, Diario Digital República, publicado el 1 de julio de 2018.

López Obrador sin esperar la resolución oficial del INE dado el abultado margen de diferencia, y además comenzaron a felicitarlo dignatarios de varias latitudes. El Presidente electo se dirigió a la multitud agrupada en la plaza central y a los millones de mexicanos que seguían la transmisión. En su discurso se refirió al eje transversal de su campaña y dio señales de responsabilidad institucional. Reafirmó que no dará tregua en su lucha contra la corrupción. Anunció también una política de combate a la violencia sin confrontación, sino con un enfoque de ataque a las causas estructurales de los flagelos. Aseguró además que respetaría el régimen democrático y las libertades individuales, que no habría expropiaciones. Finalmente, hizo constantes alusiones a la búsqueda de la reducción de la desigualdad y la pobreza, terminó su discurso con una frase que caracteriza como una lumbrera para su etapa de gobierno: *Por el bien de todos, primero los pobres*²¹.

Así terminaba la celebración con el Presidente electo e inició el período de transición. El Presidente Peña Nieto lo felicitó, y afirmó que colaboraría para llevar a cabo una transición ordenada y eficiente.

Esta victoria no se limitó a la elección presidencial, también MORENA – Movimiento de Regeneración Nacional, el movimiento político que fundó AMLO en 2011 y por el que fue postulado- obtuvo mayoría en el Senado, la Cámara de Diputados y un buen número Municipalidades en todo el país, incluyendo la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México²². Esto significa que López Obrador podrá llevar a cabo las reformas que propuso durante su campaña, y tendrá a su disposición una buena parte del andamiaje gubernamental para alcanzar sus fines, sin una oposición robusta.

20. Los datos consignados en este apartado corresponden a una consulta cuando se había computado el 94% de los votos. Cf. Resultados Elecciones Federales 2018, Instituto Nacional Electoral a través de Reuters.

21. Discurso completo, disponible en: <https://bit.ly/2VxwTWe>

22. Según los datos publicados por el INE, hasta el momento la coalición Juntos Haremos Historia que postuló a AMLO, ganó 52 escaños en el Senado (54%) y 210 escaños en la Cámara de Diputados (70%) a falta de asignar las curules en ambas cámaras por representación proporcional.

IV. Reflexiones finales: Impacto del triunfo de AMLO en América Latina

Aun cuando AMLO contará con una amplia mayoría parlamentaria y una votación que lo nutre de un robusto capital político, la tesis de que Andrés Manuel López Obrador convertirá a México en una dictadura socialista como la venezolana es poco aceptada hoy en círculos políticos y de analistas. Primero, por los compromisos asumidos por él mismo durante su campaña, referidas tanto a respetar al sistema democrático, como a no alterar la estructura económica (se comprometió a mantener la autonomía del Banco de México y el equilibrio fiscal). Segundo, porque si bien AMLO ha desarrollado un discurso anti *establishment*, él forma parte del *establishment* y su poder lo ha ejercido bajo esos lazos, no solo por su militancia en el PRI, sino por su forma de hacer política con financiamiento y alianzas tradicionales. En esa misma dirección, los cambios que intenta realizar requieren de estabilidad política y económica, en su defecto, corre el riesgo de agudizar la crisis política por la que pasa México. En tercer lugar, existe una confianza en la fortaleza de la institucionalidad mexicana. Esto porque con el transcurso del tiempo, tanto los tribunales de justicia como las instancias de fiscalización han venido fortaleciéndose, y por lo mismo, se espera que operen como un contrapeso del régimen político.

En el caso de Chile, cabe señalar que la relación con México es predominantemente comercial. Durante el discurso de victoria de López Obrador aseguró que México mantendrá una política exterior recatada, con respeto al principio de autodeterminación de los pueblos. Tanto México como Chile son miembros de la Alianza del Pacífico²³, una iniciativa económica y de desarrollo entre cuatro naciones latinoamericanas. Por el momento, se prevé estabilidad macroeconómica en dicho país, y lo que ocurra en el mediano plazo depende de las medidas que AMLO promueva durante sus primeros 100 días de gobierno.

En América Latina, el triunfo de AMLO marca un cambio de rumbo que es contrario a la crisis por la que pasa las izquierdas de la región -y también el llamado bloque del “Socialismo del siglo XXI”-, reflejadas tanto en

23. Al respecto, ver: <https://bit.ly/29eUGTt>

Venezuela, Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Perú y Chile. El resultado de las elecciones presidenciales en México debe ser mirado en el contexto geopolítico y la coyuntura social que las sorprende. Del mismo modo, entre los mayores desafíos que deberá afrontar el Presidente electo, está lograr realizar un gobierno que mantenga la estabilidad política concretando su promesa de vencer la corrupción; no debilitar el sistema democrático; impulsar el crecimiento económico y progreso social sin caer en los populismos de que hasta ahora han marcado a parte importante de los gobiernos de izquierda en la región, y que tan mal desempeño han tenido, sin mencionar los altos costos para la ciudadanía, como es el caso de Venezuela y Nicaragua.

“Alcances de la confrontación comercial entre Estados Unidos y China”

• 18 de julio de 2018 •

La ofensiva comercial entre EE.UU. y China ha concentrado el interés de los medios de comunicación, analistas políticos, economistas, y líderes mundiales. Los alcances que puede llegar a tener este conflicto pueden ser de un profundo impacto para la economía mundial y la vida de las personas. En este número analizamos las motivaciones, estrategias y potenciales consecuencias de esta contienda comercial entre ambas potencias mundiales.

I. Introducción

La guerra comercial desatada por el presidente de Estados Unidos, Donald Trump, ha atraído atención mundial y ha estado en la palestra las últimas semanas. Sus implicancias para Chile, desde una óptica estrictamente comercial, debieran ser acotadas. Pero ya se han sentido algunos efectos, principalmente a través del precio del cobre, la volatilidad de las bolsas mundiales y su efecto en el precio del dólar. En todo caso, una eventual escalada puede generar un efecto dominó con profundas consecuencias para la economía mundial.

Si bien el presidente Trump ha buscado revisar diversos aspectos de la política comercial -mediante aranceles al acero y una revisión del NAFTA- el foco en las últimas semanas ha estado puesto en China, dirigiendo el grueso de las medidas contra dicho país. Inicialmente, Estados Unidos impuso aranceles sobre 34 mil millones de dólares en importaciones desde el país asiático. Esta cifra fue rápidamente respondida por China con aranceles de igual magnitud a productos estadounidenses. En días recientes Trump ha amenazado con subir las apuestas, llegando a imponer gravámenes sobre 200 mil millones de dólares importaciones, cifra peligrosa pues supera el nivel de importaciones desde China hacia Estados Unidos, y por lo mismo, podrían llevar a medidas paraarancelarias de parte de China.

La guerra comercial es una noticia en desarrollo y nadie sabe a ciencia cierta hasta donde llegará. Algunas preguntas que quedan son ¿Cuáles son las motivaciones reales de Donald Trump? ¿Llegará la lucha arancelaria a afectar realmente el intercambio comercial entre China y EEUU o es más bien simbólica? ¿Qué efectos tendrá la escalada de aranceles sobre el comercio mundial?

II. Algunos antecedentes de la guerra comercial con China

Desde la campaña presidencial Donald Trump construyó una narrativa en que Estados Unidos era víctima de diversas injusticias por parte del mundo, las cuales supuestamente le habrían quitado parte de su grandeza. Con su fama autoconstruida de ser un buen negociador, ha prometido

reparar la relación de Estados Unidos con el mundo, buscando una relación más justa. En el ámbito estrictamente comercial prometió retirarse del TPP, revisar acuerdos como el NAFTA y revisar la relación comercial con China para terminar con sus supuestos abusos.

Respecto de esta última, declaró que China había comenzado la guerra comercial hace varias décadas y que él no tenía más solución que tomar cartas en el asunto para solucionarla. Las principales quejas serían que China roba secretos comerciales y tecnológicos a Estados Unidos y que no respeta la propiedad intelectual. Las herramientas que tiene a su disposición son restricciones a las importaciones chinas, mediante la imposición de aranceles a productos ‘industrialmente significativos’, particularmente tecnológicos. En segundo lugar, estudia imponer medidas a las exportaciones norteamericanas a China, desincentivando el intercambio con ese país. La tesis del equipo económico de Trump es que la pujante economía norteamericana podría resistir el impacto de una guerra comercial hasta obligar a China a ceder. Esta idea se sustenta en que el desequilibrio de la balanza comercial daría menos herramientas a China para responder. El valor de las importaciones norteamericanas a China es de 130 mil millones de dólares, lo cual limita la capacidad de retaliación China a dicho monto. Las recientes amenazas de Trump de llegar a 200 mil millones de dólares -no sabemos si ellas se concretarán- obligarían a China a recurrir a barreras paraarancelarias para aumentar las apuestas.

Hay quienes creen que China tiene las de ganar en ‘la mayor guerra comercial de la historia’, como la ha denominado Xi Jinping. Resaltan que los altos niveles de endeudamientos de las arcas norteamericanas (dicho sea de paso, China es el principal dueño de los bonos del tesoro estadounidense) y el carácter autoritario del gobierno chino, le permite alinear a la prensa, ordenando las filas internamente y resistiendo los embates en un frente unido².

1. Entendiéndose industrias como la automotriz, robótica y aeroespacial.

2. Ver más en <https://ind.pn/2NqBsop>

La queja del Congreso norteamericano respecto a la guerra comercial en ciernes ha ido subiendo sus decibeles, aunque no tiene por ahora, las facultades para frenar las medidas tomadas por Trump. Esto dado que las restricciones han sido avaladas astutamente en la Sección 232 del Trade Expansion Act de 1962, que permiten al presidente imponer aranceles en respuesta a acciones que comprometan la Seguridad Nacional, argumento que se ha usado para justificar las acciones del mandatario. Este subterfugio limita, por ahora, a los legisladores. Si bien existe un proyecto bipartidista para frenar las acciones de Trump, temen que este pudiera vetar el proyecto. Por esta razón, tras la amenaza del presidente norteamericano de imponer nuevos gravámenes por 200 mil millones de USD, los senadores votaron una moción que sugiere al presidente moderar su accionar, pero sin requerirle tomar acciones³. Puede ser que dicha reacción, junto con las amenazas de retaliación de China, hayan influido, pues Trump ha mostrado cierta apertura a sentarse a negociar con Xi Jinping.

III. Las motivaciones

La principal motivación de Donald Trump parece ser política. La idea es cumplir con su promesa de 'America First', anteponiendo los intereses de Estados Unidos por sobre el resto del mundo. En la lógica trumpiana, las desventajas que el orden mundial ha impuesto a Estados Unidos los ha victimizado en distintos niveles. En su relato, el mundo se aprovecharía de EEUU mediante el comercio, la inmigración o beneficiándose de la protección y estabilidad que le otorga el abultado gasto en defensa. Recurriendo a esta retórica, Trump logró sorprender en la elección del 2016, conectando con las preocupaciones del ciudadano promedio. Según el académico español Daniel Innerarity, el éxito de Trump se debe a que logró identificar tres preocupaciones del electorado; primero, que la gente percibe al sistema político como distante y elitista; segundo, que los ciudadanos sienten inseguridad y malestar por la globalización; y, finalmente, que las tensiones raciales y movimientos migratorios han llevado al derrumbe del modelo multicultural⁴. El mismo Innerarity señala que líderes del estilo de

3. Ver más en <https://cnb.cx/2L300j7>

4. Ver más en <http://bit.ly/2jaVvm>

Trump no necesariamente buscan solucionar problemas, sino que buscar culpables y esbozar soluciones simples. Un ejemplo de esto es que el declive en los trabajos industriales en Estados Unidos se debe a que los ‘enviaron a China’, siendo que la verdad es bastante más compleja.

Siguiendo la lógica de Innerarity, la política comercial de Trump pretende dar un relato a las preocupaciones de la clase media blanca, que percibe que su calidad de vida se ha deteriorado como consecuencia de la globalización, la inmigración y la pérdida de empleos. El hablarle golpeado a China buscaría mostrar que está cumpliendo su palabra, que no tiene miedo a enfrentarse a la potencia emergente. Esto refuerza, para el ciudadano promedio, que su presidente hará lo que sea necesario para proteger sus electores.

IV. Alcances de la guerra comercial

Más allá de la retórica y la fanfarria, las medidas que ha adoptado Estados Unidos contra China son -por ahora- bastante acotadas. Los aranceles impuestos contra China el 6 de junio, alcanzaron a 34 mil millones de dólares de las exportaciones y el paquete arancelario fue cuidadosamente construido para no afectar productos que los norteamericanos pueden encontrar en el retail, sino que se ha enfocado en insumos industriales, tales como repuestos para la aviación o maquinaria industrial. China respondió, a su vez, con una estrategia bien pensada, aplicando aranceles al cerdo, la soya y los automóviles, productos altamente sensibles en términos políticos.

Por citar el ejemplo de la soya, China es el principal comprador mundial de este producto, el cual es utilizado principalmente para alimentar cerdos para el consumo local. Las importaciones chinas de la legumbre alcanzan 14 mil millones de dólares el año pasado. La soya es producida en el ‘corazón agrícola’ de Estados Unidos, importante base electoral de Trump. Estados del ‘Midwest’, tales como Illinois, Iowa, Minnesota, Nebraska, Indiana y Ohio, están entre sus principales productores⁵. Todos apoyaron

5. Ver más en <http://bit.ly/2LtvPG>

a Trump en las últimas presidenciales, a excepción de Illinois y Minnesota, por el sesgo de su gran población urbana, principalmente demócrata⁶. Por su carácter rural, dichos territorios tienen una enorme importancia simbólica para el electorado de Trump, aquel que se siente perjudicado por la globalización. Pero más allá de eso, serán cruciales para las elecciones de medio término de octubre de este año. La imposición de un arancel del 25% por parte de China, ha llevado a una fuerte caída en el precio, con el peor registro desde 2008. Los precios acumulan una baja de casi 20% desde que el actual gobierno anunciara sanciones a China en el mes de marzo⁷. Por citar otro ejemplo de las intenciones políticas, la retaliación de la Unión Europea persigue objetivos aún más específicos, atacando al whiskey Jack Daniels y las motos Harley-Davidson, industrias emblemáticas de Kentucky y Wisconsin respectivamente. No es coincidencia que de dichos estados provengan Mitch McConnell y Paul Ryan, líderes republicanos de ambas cámaras. De esta forma, la presión empieza a tener ribetes electorales.

Pero la retaliación china lejos de intimidar a Trump lo hizo redoblar la apuesta. El presidente amenazó con aranceles sobre 200 mil millones de dólares de importaciones. Es incierto si Trump pretende cumplir su palabra, pero está claro que medidas de tal magnitud cambiarían profundamente las cosas. El total de productos importados por China desde EEUU llega 'solo' a 130 mil millones, por lo que China tendría que aplicar medidas para arancelarias como retaliación. Los productores norteamericanos temen que las autoridades locales entorpecerían el funcionamiento de sus negocios en China mediante nuevas exigencias, permisos sanitarios y otros. Asimismo, China ya está intentando atraer inversionistas extranjeros de la Unión Europea y de Asia a capitalizar industrias, buscando nuevos proveedores, en un esfuerzo de sumar aliados a su campo.

Por otra parte, China pretende invertir los dineros recaudados por los aranceles en apuntalar a las industrias afectadas, apoyar la diversificación y fortalecer su capacidad interna⁸. Más allá de los temas estrictamente comerciales, el conflicto entre los titanes de la economía mundial sin duda

6. Ver más en <https://nyti.ms/2uwdMAn>

7. Ver más en <https://read.bi/2jAvesf>

8. Ver más en <https://cnb.cx/2L3ooj7>

rebalsará a otros ámbitos. De perseverar las hostilidades, esto ciertamente tendrá impacto en la esfera política, como por ejemplo en las relaciones con Corea del Norte, sobre las cuales China tiene una enorme influencia.

Otro tema muy importante es que aranceles sobre 200 mil millones obligarían a cambiar la estrategia de Estados Unidos, afectando productos de consumo masivo como ropa, artículos de cuero y otras mercancías que se venden en el retail. Si bien estas solo se gravarían con un 10%, medidas de este tipo afectarían el bolsillo del votante promedio, lo cual podría provocar el efecto inverso al buscado por Trump.

V. Consecuencias para el comercio mundial

Las consecuencias de esta guerra comercial son inciertas y dependen de varios factores. Uno de ellos es cuan lejos quiera llevarla Donald Trump. Los actuales 34 mil millones de dólares representan un monto que tiene poca incidencia real en ambas economías. No sería la primera vez que Trump lance un volador de luces destinado a encandilar a su electorado y después cambie radicalmente su actuar, como ocurrió con la retórica belicista contra Corea del Norte. De hecho, en los últimos días ha dado a entender que quiere sentarse a negociar con China.

Por otra parte, el Congreso norteamericano parece estar reaccionando y se dotará de las herramientas para frenar la escalada. A medida que las consecuencias de la guerra comercial la empiecen a sentir los electores, se transformará en una amenaza a medida que se avecinan las elecciones de octubre. Por otra parte, en términos simbólicos el grueso de la elite política se siente incómoda recibiendo lecciones de apertura y libre comercio de China.

Si en cambio, la guerra comercial continúa escalando y termina arrastrando a la Unión Europea, al resto del mundo, las consecuencias pueden ser catastróficas. Según estimaciones del Banco de Inglaterra, una guerra comercial de dimensiones globales podría impactar en PIB mundial en 2,5 puntos porcentuales en tres años⁹. El reciente informe ‘Visión a largo plazo:

9. The Bank's simulations show that the US would actually be the biggest loser, with a 5 per cent hit to growth.

escenarios de la economía mundial para 2060' de la OCDE¹⁰ dice que, si los aranceles vuelven a niveles de 1990, las consecuencias serían especialmente fuertes para las grandes economías emergentes, como China e India. Sin embargo, el mismo estudio dice que aranceles de exportación como los mencionados mermarían el PIB mundial en medio punto al año, lo que reduciría el nivel de vida en un 14% a 2060, con profundas implicancias para el bienestar global.

10. Ver más en <http://bit.ly/2LiS7pa>

“Alcances del fallo de La Haya”

• 3 de octubre de 2018 •

La Corte Internacional de Justicia falló, el lunes, por doce votos a tres, que la República de Chile no tiene la obligación legal de negociar un acceso soberano al Océano Pacífico para el Estado Plurinacional de Bolivia, y en consecuencia rechaza las presentaciones de Bolivia. Por otro lado, establece que este fallo no debe evitar que ambos países continúen sus diálogos e intercambios, en un espíritu de buena vecindad, para abordar cuestiones relacionadas con la situación de mediterraneidad de Bolivia, la cual ambos reconocen como un asunto de interés mutuo. En esta edición especial analizamos esta contundente decisión en favor de la posición chilena.

I. Introducción

El fallo de La Haya conocido este lunes, dice relación con la demanda presentada por Bolivia ante la Corte Internacional de Justicia en relación a la “obligación de Chile de negociar de buena fe y en forma efectiva para dar a Bolivia un acceso soberano al Océano Pacífico”.

El tema de la disputa radicaría según Bolivia en: **(a)** la existencia de esa obligación, **(b)** el no cumplimiento de esa obligación por Chile, y **(c)** el deber de Chile de cumplir con dicha obligación.

Agrega Bolivia a la CIJ que Chile “contrariamente a la posición que había adoptado en el pasado, de ofrecer negociaciones en ese sentido, actualmente rechaza y niega la existencia de cualquier obligación entre las partes relativas al tema de la presente demanda”.

Bolivia afirma entonces que la negación de Chile de la obligación de entablar negociaciones sobre su acceso completamente soberano al Océano Pacífico evidencia una diferencia fundamental de fondo que cierra cualquier posibilidad de negociar una solución, y constituye una disputa legal entre las partes, que Bolivia tiene el honor de someter a la Corte.

La jurisdicción de la corte en este caso se basa en el Artículo XXXI del Tratado Interamericano sobre Solución Pacífica de Controversias (Pacto de Bogotá), de 30 de abril de 1948, que dice lo siguiente: “de conformidad con el párrafo 2 del artículo 36 del estatuto de la Corte Internacional de Justicia, las altas partes Contratantes declaran que reconocen, en relación con cualquier otro Estado americano, la jurisdicción del Tribunal como obligatoria *ipso facto*, sin la necesidad de ningún acuerdo especial mientras esté en vigor el presente Tratado, en todas las disputas de naturaleza jurídica que surjan entre ellos con respecto a: **(a)** La interpretación de un tratado; **(b)** cualquier pregunta del derecho internacional; **(c)** La existencia de cualquier hecho que, de establecerse, constituiría el quiebre de una obligación internacional, y **(d)** La naturaleza o extensión de la reparación que debe hacerse por el incumplimiento de una obligación internacional.”

La base legal de la presentación boliviana se basaba en que, más allá de sus obligaciones generales en virtud del derecho internacional, Chile se ha comprometido a través de acuerdos, prácticas diplomáticas y una serie de declaraciones atribuibles a sus representantes de más alto nivel, para negociar un acceso soberano al mar para Bolivia.

La Corte, después de referirse a la historia de negociaciones que ha habido entre Chile y Bolivia, aclara enfáticamente que, en derecho internacional, la existencia de una obligación de negociar debe determinarse de la misma manera que la de cualquier otra obligación legal. Dice que la negociación es parte de la práctica habitual de los Estados en sus relaciones bilaterales y multilaterales, y que el hecho de que un problema determinado se negocie no es suficiente para dar lugar a una obligación de negociar. Este fue el primer indicio de que el fallo podría no ser a favor de Bolivia.

La CIJ agregó que, en particular, para que haya una obligación de negociar sobre la base de un acuerdo, los términos utilizados por las partes, el objeto y las condiciones de las negociaciones deben demostrar la intención de las partes de estar legalmente obligadas.

Bolivia invocó en su presentación una variedad de bases legales sobre las cuales Chile tendría la obligación de negociar su acceso soberano al Océano Pacífico.

Los argumentos concernientes a estas bases fueron considerados en detalle por la CIJ.

La Corte analizó, en primer lugar, si alguno de los actos invocados por el Demandante, en determinados acuerdos bilaterales, o declaraciones y otros actos unilaterales, dan lugar a una obligación de negociar el acceso soberano de Bolivia al Océano Pacífico.

El Tribunal, luego, examinó los otros fundamentos jurídicos invocados por el solicitante, a saber, aquiescencia (o aceptación tácita), *estoppel* y las expectativas legítimas.

Finalmente, el Tribunal abordó los argumentos basados en la Carta de las Naciones Unidas y la Carta de la OEA.

De esta forma, la corte ordenó la presentación de Bolivia en ocho grupos de fundamentos o bases legales.

1. Acuerdos bilaterales

- **Intercambios diplomáticos de 1920** (Acta Protocolizada de 1920, Proposición del Secretario de Estado Kellog y Memorándum de Matte, de 1926 y rechazo de Perú).
- **Notas de 1950** (entre el embajador de Bolivia en Chile y el Ministro de RREE de Chile y Memorándum de embajador de Chile en Bolivia, Manuel Trucco).
- **La Declaración de Charaña** (entre los presidentes Pinochet y Banzer).
- **El comunicado de 1986** (propuesta de enclave por Bolivia y rechazo por Chile).
- **La Declaración de Algarve y la agenda de 13 puntos, 2006** (incluyendo el punto 6, cuestión marítima).

La CIJ señala que las negociaciones pueden conducir a un acuerdo pero aquello no implica ninguna obligación. El hecho que exista una negociación no es razón suficiente para decir que de que haya obligación de negociar.

La CIJ concluyó, después de un extenso análisis de cada una de estas instancias, que sobre la base de un examen de los argumentos de las partes y la prueba producida por ellos, los instrumentos bilaterales invocados por Bolivia no establecen una obligación para Chile de negociar el acceso soberano de Bolivia al Océano Pacífico.

2. Declaraciones de Chile y otros actos unilaterales

Acá se examinaron declaraciones unilaterales de Chile en relación a la mediterraneidad de Bolivia entre 1919 y 1950.

Con respecto a las circunstancias de las declaraciones de Chile, el Tribunal observó que no hay pruebas de la intención de Chile de asumir una obligación de negociar. Por lo tanto, la Corte concluyó que la obligación de negociar el acceso soberano al mar no puede descansar en ninguno de los actos unilaterales de Chile a los que hace referencia Bolivia.

3. La aquiescencia o apoyos tácitos de Chile

Bolivia sostuvo que la obligación puede basarse en la aquiescencia de Chile. La Corte observa que “la aquiescencia es equivalente al reconocimiento tácito manifestado por conducta unilateral que la otra parte puede interpretar como consentimiento”.

La Corte observó que Bolivia no ha podido identificar ninguna declaración que requiera una respuesta o reacción de Chile, que dé lugar a una obligación. En particular, la declaración de Bolivia, al firmar la Convención del Mar, que se refería a “negociaciones sobre la restauración de Bolivia de su propia salida soberana al Océano Pacífico” no implicaba la existencia de cualquier obligación para Chile a ese respecto. Por lo tanto, la aquiescencia no puede considerarse una base legal de la obligación de negociar el acceso soberano de Bolivia al mar.

4. El Estoppel

Bolivia invoca el *estoppel* como una base jurídica adicional sobre la cual puede descansar la obligación de Chile de negociar con Bolivia. Para definir *estoppel*, Bolivia se basó en la jurisprudencia del Tribunal y sobre laudos arbitrales anteriores. Bolivia indicó que para que se establezca el *estoppel* debe existir “una declaración o representación de una parte a otra y la confianza de esa otra parte en la promesa que se crea, lo que la hace cambiar su posición”.

El Tribunal consideró que en el presente caso las condiciones esenciales requeridas para estoppel no se han cumplido. Aunque ha habido reiteradas declaraciones de Chile sobre su disposición a negociar el acceso soberano de

Bolivia al Océano Pacífico, tales representaciones no apuntan a una obligación de negociar, y Bolivia no ha demostrado que cambió su posición en detrimento o en beneficio de Chile. Por lo tanto, el estoppel no pudo ser aducido como una base legal para determinar la obligación de Chile de negociar el acceso soberano de Bolivia al mar.

5. Las Legítimas Expectativas

La CIJ señala que no se deduce que exista en el derecho internacional general un principio que daría lugar a una obligación sobre la base de lo que podría considerarse una legítima expectativa. El argumento de Bolivia basado en expectativas legítimas por lo tanto no puede ser sostenido.

6. Artículo 2, párrafo 3, de la Carta de las Naciones Unidas y artículo 3 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos

La CIJ concluyó que no hay obligaciones de negociar el acceso soberano de Bolivia al Océano Pacífico que surjan en virtud de las disposiciones de la Carta de las NNUU sobre el arreglo pacífico de disputas. La verdad es que enumera la variedad de instrumentos de solución pacífica de controversias que se contemplan en el artículo 2.

El Artículo 3 (i) de la Carta de la OEA establece que “[c] los diferendos que surjan entre dos o más Estados americanos se resolverán mediante procedimientos pacíficos”. El artículo 24 establece que las controversias internacionales entre los Estados miembros “se someterán a los procedimientos de solución establecidos en la Carta, mientras que el Artículo 25 enumera estos procedimientos como “negociación directa, buenos oficios, mediación, investigación y conciliación judicial, liquidación, el arbitraje y aquellos en los que las partes en la controversia pueden estar especialmente de acuerdo en cualquier hora”.

Recurrir a un procedimiento específico tal como “negociación directa” no es una obligación bajo la Carta, que por lo tanto no puede ser la base legal de la obligación de negociar el acceso soberano al Océano Pacífico entre Bolivia y Chile.

7. Las Resoluciones de la OEA

Bolivia se refiere a 11 resoluciones de la Asamblea General de la OEA que trataban sobre la cuestión del acceso de Bolivia al Océano Pacífico, argumentando que confirmaron el compromiso de negociar esa cuestión.

La CIJ señala que, como ambas Partes reconocen, las resoluciones de la Asamblea General de la OEA no son per se vinculantes y no pueden ser la fuente de una obligación internacional. La participación de Chile en el consenso para la adopción de algunas resoluciones, por lo tanto, no implica que Chile haya aceptado ser obligado por el derecho internacional por el contenido de estas resoluciones. Por lo tanto, el Tribunal no puede inferir del contenido de estas resoluciones ni de la posición de Chile con respecto a su adopción que ha aceptado la obligación de negociar el acceso soberano de Bolivia al Océano Pacífico.

8. La importancia legal de los instrumentos, actos y conductas tomados acumulativamente

A juicio de Bolivia, incluso si no existe un instrumento, acto o conducta del cual, de adoptarse individualmente, surge la obligación de negociar el acceso soberano de Bolivia al Océano Pacífico, todos estos elementos pueden tener acumulativamente un “efecto decisivo” para la existencia de tal obligación.

La Corte observó que el argumento de Bolivia de un efecto acumulativo de actos sucesivos se basa en el supuesto de que puede surgir una obligación, incluso sin base legal específica.

Sin embargo, dado que no hay obligación de negociar el acceso soberano de Bolivia al Océano Pacífico para Chile en cualquiera de las bases jurídicas invocadas, tomadas individualmente, una consideración acumulativa de las diversas bases no se puede agregar al resultado global. No es necesario que la Corte considere si existía continuidad en los intercambios entre las Partes ya que, de ser probado, ese hecho en ningún caso, establecer la existencia de una obligación de negociar el acceso soberano de Bolivia al Océano Pacífico.

II. Conclusión de la CIJ

A la luz de los antecedentes históricos y fácticos anteriores, la Corte observó que Bolivia y Chile tienen una larga historia de diálogo, intercambios y negociaciones con el objetivo de identificar una solución adecuada a la situación sin salida al mar de Bolivia, después de la Guerra del Pacífico y el Tratado de Paz de 1904.

Sin embargo, el Tribunal no puede concluir, sobre la base del material que se le envió, que Chile tiene “la obligación de negociar con Bolivia para llegar a un acuerdo que otorgue a Bolivia un acceso totalmente soberano al Océano Pacífico”. En consecuencia, el Tribunal no puede aceptar las presentaciones finales presentadas por Bolivia, que se basan en la existencia de tal obligación.

(176) Sin embargo, la conclusión de la Corte no debe entenderse como un obstáculo para que las Partes puedan continuar sus diálogos e intercambios, en un espíritu de buena vecindad, para abordar las cuestiones relacionadas con la situación de mediterraneidad de Bolivia, a la que ambos han reconocido como un asunto de interés mutuo. Con buena disposición por parte de las Partes, las negociaciones pueden llevarse a cabo.

III. Conclusión

En definitiva, la corte emitió un fallo contundente a favor de Chile y del derecho internacional.

No instó a negociar con Bolivia, como muchos esperaban, sino por el contrario sólo dijo que sin perjuicio del fallo las partes podrían continuar los diálogos e intercambios, en un espíritu de buena vecindad, para abordar cuestiones relacionadas con la situación de mediterraneidad de Bolivia, la cual ambos reconocen como un asunto de interés mutuo.

Este fallo es totalmente conforme a derecho, y separa muy bien lo político de lo jurídico. Como dijo el agente Grossman “la Corte hoy ha señalado con gran claridad que hay que hacer una distinción entre la política y el derecho”.

Es el resultado de un excelente trabajo diplomático y jurídico, que refleja la unidad que hubo en Chile para abordar este tema y la continuidad y fortaleza de nuestros argumentos.

Este fallo debilita la posición de aquellos que plantean el retiro de Chile del Pacto de Bogotá. No obstante, el tema debiera ser objeto de mayor atención y de debate en el gobierno, pues si bien en esta oportunidad el fallo reflejó totalmente nuestra estrategia y fue ajustado a derecho, siempre existirá la incertidumbre de lo que puede suceder en el futuro, especialmente para Chile que es un país conforme con sus fronteras actuales, pero que en esta materia está sujeto a los vaivenes de los vecinos. Y la propia Bolivia, dolida con este fallo, puede buscar nuevos casos para demandar a Chile.

El gran perdedor fue el Presidente Evo Morales que actuó con extremada seguridad antes del fallo y arrogancia frente a Chile, engañando a su población y perdiendo 5 años de avance en las relaciones con nuestro país. Ahora incluso su candidatura presidencial queda en suspenso.

Obviamente, intentará hacer que las miradas vayan al párrafo 176 que dice que sin perjuicio de que “las partes pueden conversar”, tratando de interpretar que aquello significaría que existe un tema pendiente. Sin embargo, también podría decirse lo contrario, ya que si Chile no tiene la obligación de negociar es porque no tenemos temas pendientes.

Algo sobre lo que debemos tomar nota es la opinión de los jueces disidentes, que consideraron que las Notas de Matte, el Acta protocolizada y el acuerdo de Charaña sí constituyen indicios de que existe obligación de negociar. En el futuro debemos tener un cuidado máximo para no crear estos precedentes.

Las declaraciones del Presidente Piñera han sido muy valiosas, ya que evitan la arrogancia, y hacen un llamado a Bolivia a dialogar y construir nuevas relaciones. Ese es el tono de las declaraciones que debemos hacer a futuro, poniendo muy bien los límites del diálogo, el pleno respeto del tratado de 1904.

“Elecciones presidenciales en Brasil”

• 31 de octubre de 2018 •

La elección presidencial en Brasil ha acaparado la atención internacional. La figura controversial de su presidente electo explica esta preocupación. Por eso, en este número analizamos los detalles de la campaña y la imagen política que construyó Jair Bolsonaro, junto con el clima social polarizado en el que asume el nuevo presidente, quien además enfrenta ahora importantes desafíos para poder cumplir con sus compromisos en materia económica, seguridad social y corrupción.

I. Introducción

Tal como previeron las diferentes encuestas, Jair Bolsonaro logró ganar con comodidad la segunda vuelta de la elección presidencial celebrada el domingo pasado en Brasil¹. Los medios de comunicación de varios países cubrieron la noticia, tanto por tratarse de un actor polémico con perfil autoritario, poco cuidadoso en su lenguaje y trato con las minorías sexuales y étnicas, como también porque Brasil por sí mismo es un país que importa al mundo y a la región.

Obteniendo un 55% de los votos, el candidato del partido Social Liberal logró sacar del poder al Partido de los trabajadores, en medio de una crisis política que llevó no sólo a la destitución de la presidenta Dilma Rouseff, sino además a la cárcel al ex presidente Luis Ignacio Lula da Silva, quien fuese en su momento un líder referencial para la izquierda latinoamericana. De este modo, Brasil comienza un ciclo que debiese estar marcado por reformas políticas y económicas que, tal como prometió el ahora presidente electo, deberían concentrarse en mejorar la seguridad, generar crecimiento económico, dar señales claras anticorrupción, y disminuir el tamaño del Estado.

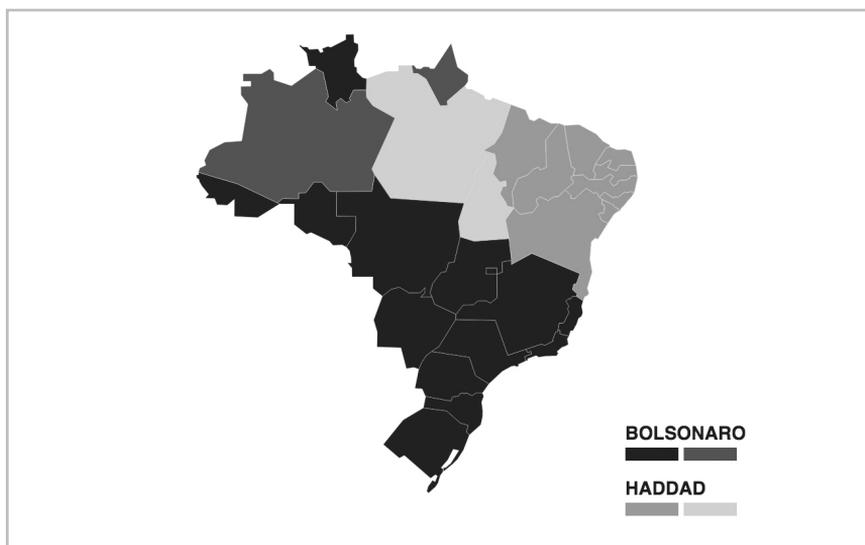
En un ambiente normal y tranquilo, los resultados se conocieron temprano. Con todo, no deja de llamar la atención que el discurso del candidato derrotado, Fernando Haddad, mantuviese el clima de polarización en un momento donde toda democracia espera de sus líderes una tregua traducida en el reconocimiento del triunfo del adversario como señal de respeto a las instituciones electorales y a la decisión soberana de la mayoría de los electores.

En ese contexto, el primer desafío del nuevo presidente será calmar el clima de crispación que rondó durante la campaña presidencial, y que él mismo colaboró en mantener, seguramente porque el contexto en que se erigía su candidatura facilitaba que su mensaje y performance tuviese una buena recepción y adhesión. Sin embargo, las expectativas que generó Bolsonaro

1. Al respecto, véase: <https://bbc.in/zzfYok3>

durante la contienda electoral –expresadas en la comodidad con la que ganó en la segunda vuelta- le demandan varios desafíos. La seguridad será probablemente la primera demanda sobre la cual la opinión pública exija respuestas rápidas y claras. Del mismo modo, su ambicioso plan de reformas profundas deberá enfrentarse a un congreso fragmentado en el cual existen más de 30 partidos entre los más de 500 diputados y 81 senadores.

Este cambio de giro en el poder del país más grande de la América latina justifica un análisis que describa tanto al presidente electo (incluida su estrategia electoral) y el contexto político en que asume, como también las causas y a los posibles escenarios que deberá enfrentar, dado su controvertida imagen.



Fuente: bbc.com

II. La primera y segunda vuelta

La polarización fue el eje sobre el cual se desarrolló la campaña electoral en Brasil. Del mismo modo, la inclinación de la votación estuvo marcada por

los sentimientos “anti”. Dicho de otro modo, esta elección se personalizó (al menos la primera vuelta) en Lula y Bolsonaro, cuestión que significó que las propuestas y programas de gobierno pasaran a un segundo plano. Este escenario fue capitalizado evidentemente por Bolsonaro, quien logró zafar así las críticas a su derrotero político y viabilidad de sus planteamientos. La herida por cuchillo que recibió el ahora presidente electo también fue un factor que, además de ayudarlo, contribuyó a profundizar la polarización de la campaña. Así también, cabe destacar que el amplio número de candidatos dificultó el crecimiento algunas figuras y dispersó la atención del electorado, generando que, por ejemplo, los debates parecieran superficiales y con poca información que aportar a la opinión pública.

La primera vuelta de las elecciones estuvo también marcada por la relevancia que tomaron las redes sociales, Whatsapp, y la enorme cantidad de *Fake News*. La televisión, considerada históricamente como una herramienta fundamental para dar car a conocer las propuestas y consolidar la imagen de los candidatos, termina por demostrar que ya no es una herramienta suficiente ni eficaz para la fidelización de votos.

Al repasar de modo general a los candidatos que compitieron, podemos señalar que por ejemplo, la estrategia de Geraldo Alckmin, candidato del PSDB (considerado como un anti PT poco relevante), se basó en generar alianzas con los partidos de centro para así obtener más tiempo en televisión posible, cuestión que no fue suficiente para subir en las encuestas ni captar por ende la atención del electorado. Por su parte, la campaña de Lula se basó en su propia imagen, cuestión que, una vez que se le impidió competir definitivamente, permitió transferir adhesión y votos para Fernando Haddad, pero considerando que dicha transferencia tenía un límite que no le permitía seguir creciendo al nuevo candidato del PT. Esto, porque no lograba aglutinar a toda la izquierda, como también porque él pasó a ser la imagen de un partido que cargaba con parte importante de la crisis por la que pasa Brasil.

Jair Bolsonaro pasó a segunda vuelta con el 46% de los votos², aun sin contar con un amplio sostén partidista, pero que logró compensar con el

2. Al respecto, véase: <https://bit.ly/2C1vEYI>

apoyo conseguido en las redes sociales y en la manifestación espontánea de sus seguidores. Del mismo modo, logró revertir su rechazo tomando decisiones como dejar de participar en debates para concentrarse en los medios digitales, pero además hay que reconocer que el atentado que sufrió en septiembre le generó otro impulso en la intención de votos, aun con la ausencia que dicho ataque le significó. Así, ni sus polémicas frases, consideradas en muchos casos como sexistas, racistas y homofóbicas, pudieron revertir su alza. El candidato Ciro Gomes tuvo también una performance destacada en la primera vuelta, llegando incluso a superar a Marina Silva y Geraldo Alckmin. Sin embargo, probablemente su falta de apoyo partidario lo dejó finalmente aislado, permitiendo así que el candidato del PT pasara a la segunda vuelta.

Marina Silva (REDE) no logró nunca capitalizar la ausencia de Lula y consolidarse como la rival de Bolsonaro, es así que con pocos recursos y apariciones en televisión, no prendió en las encuestas. Los otros candidatos que compitieron en primera vuelta (Álvaro Dias, Henrique Meirelles, João Amoêdo, Cabo Daciolo, entre otros) nunca lograron superar el umbral del 4% de intención de voto y por ende, nunca llegaron a ser vistas como candidaturas competitivas. El rol de todos ellos, no obstante, pasó por generar una diseminación de votos que impidieron el crecimiento de otros candidatos.

La segunda vuelta entre Haddad y Bolsonaro acrecentó la polarización como era de esperarse. La estrategia de Bolsonaro fue evitar los debates para no exponerse a errores no forzados, considerando que llevaba una ventaja cómoda y que en escenario de confrontación su desafiante era quien más podía crecer, pero además porque sus propuestas, como por ejemplo crear un superministerio de economía o incluir militares en su gabinete, le generaron una serie de críticas que trató de evitar. Así, la última parte del balotaje estuvo marcada por una cadena de acusaciones que incluyeron campaña del terror (como que por ejemplo Bolsonaro podría clausurar la corte suprema)³.

Sin embargo, la imagen del nuevo presidente de Brasil no se construyó

3. Al respecto, véase: <https://bit.ly/2DiCjz4>

solo en base a las urgencias de seguridad y mejora económica que pide Brasil, sino además en la acentuación de un perfil conservador. Este dato es importante en la medida que aquella imagen le valió consolidarse prácticamente como el candidato favorito del mundo evangélico, cuestión determinante en la segunda vuelta si consideramos que dicha Iglesia cuenta con más de 22 millones de fieles⁴. De hecho, Edir Macedo y José Wellington -ambos líderes de la Iglesia evangélica brasilera- fueron figuras claves que expresaron su apoyo público al candidato de PSL. Este fenómeno, como es el alza de figuras neo conservadoras de la mano del mundo evangélico, es otro dato que debe analizarse con detención en un contexto que rondan los discursos liberales que pretenden hegemonizar los debates políticos en Occidente. En Europa, EE.UU. y ahora en Brasil, la tendencia neo conservadora se está expresando como una fuerza política relevante.

III. Trayectoria política del nuevo presidente de Brasil

Si bien el triunfo de Bolsonaro no fue una sorpresa para nadie (los estudios de opinión estuvieron globalmente certeros), de todas formas la segunda vuelta presidencial en Brasil acaparó la atención de los medios de comunicación nacional e internacional. Y es que el presidente electo es una figura controversial que llama la atención e incluso alerta al periodismo, analistas y actores políticos. Sus opiniones sobre ideología de género, sobre el matrimonio homosexual, etc. dan cuenta de un actor provocador, cuya preocupación (e incluso indignación) que genera, hacen necesario repasar su trayectoria política.

Este ex capitán de ejército de 63 años es católico, casado, y padre de 6 hijos. Su carrera política la inició y desarrolló principalmente en Río de Janeiro donde fue elegido concejal el año 1988. Ha sido diputado por siete períodos, durante casi tres décadas, y durante estos años ha pasado por 8 partidos políticos. Lo que más ha llamado la atención de los medios y analistas es, no obstante, las polémicas en que se ha visto envuelto, principalmente en lo referido a las expresiones poco tolerantes y alejada

4. <https://bit.ly/2RpYoPe>

de algunos valores democráticos. Por ejemplo, se ha manifestado a favor de prácticas de tortura⁵ y ofensivo con algunos grupos étnicos de Brasil⁶. Asimismo, es ya famosa su frase en que prefería la muerte de un hijo a que sea homosexual⁷.

Sin embargo, más allá de su desempeño ampliamente criticado (y a ratos cuestionable), principalmente por no haber sido ni un gran líder ni un protagonista en proyectos emblemáticos o de gran relevancia política, es dable reconocer el crecimiento de su figura. Pues, a pesar de construirse en base al “anti” (corrupción, estatismo, etc.), logró un apoyo social mayoritario (incluyendo al mundo agro y al –hoy clave- voto evangélico, cuya intención de voto para Bolsonaro durante la campaña era de 68%⁸) e incluso consiguió calmar los mercados a partir de su postura a favor del libre mercado y las privatizaciones.

IV. Algunas propuestas de Bolsonaro y la preocupación por la gobernabilidad

En materias económicas, Bolsonaro se comprometió a crear un superministerio que custodiase la Economía, medida que implicaría fundir Hacienda, Industria, Planificación y Secretaría general. Del mismo modo, propuso subordinar a la nueva cartera el mando de las instituciones financieras federales, disminuir el déficit fiscal con el objeto de alcanzar superávit primario para mediados de 2020. Incluso en algunas entrevistas dejó ver la posibilidad de privatizar parte de PETROBRAS⁹. Como medidas anticorrupción, propuso aumentar la cantidad de ministros que integran el Supremo tribunal Federal, comprometiéndose además a que no habrá interferencia política. Considerando que la seguridad fue parte de su eje discursivo, asumió compromisos importantes, como son reducir la edad de responsabilidad penal a los 16 años, hacer más sencillo el trámite de compra de armas, entre otras. Las propuestas educacionales fueron terminar con la aprobación automática de curso y retirar la influencia del pensamiento

5. Al respecto, véase entrevista con radio Jovem Pan, Junio 2016.

6. Al respecto, véase Conferencia Club Hebraica, Rio de Janeiro, abril 2017.

7. Al respecto, véase entrevista Revista Playboy, junio 2011.

8. Fuente: <https://bit.ly/2DfPghA>

9. Véase: <https://bit.ly/2yzEcDz>

de Paulo Freire en la enseñanza escolar, junto con crear escuelas militares de aquí a dos años plazo. En materia de pensiones, ofreció girar gradual y voluntariamente hacia un régimen de capitalización individual.

Durante el período de campaña, el tema de la gobernabilidad y relación con el Congreso fue tratado como uno de los puntos críticos en caso llegara a ganar Jair Bolsonaro. De hecho, si se considera que en un parlamento con más de 500 diputados, y que el ahora presidente electo logró elegir 50 escaños en la cámara baja para el PSL, los desafíos para su agenda reformista son grandes y complejos. En ese contexto, y dado el símbolo que representa su figura, tal vez sea una buena alternativa buscar alianzas informales en el parlamento con los representantes agrícolas, evangélicos, etc., Más aun considerando que parte de sus compromisos fue disminuir el tamaño del Estado, cuestión que reduce el margen de negociación con los partidos políticos.

En materia económica, no obstante, los mercados respondieron positivamente a un eventual triunfo de Bolsonaro, cuestión que a la vez se traducirá en una presión a su mandato, dado las expectativas que sus políticas reformistas han generado. Sin embargo, el anuncio de que el economista Paulo Guedes será su ministro de hacienda, junto con sus constantes señales dirigidas a los mercados, ha provocado hasta ahora reacciones favorables. Durante la campaña, si bien no ofreció mayores detalles en materia económica, bastó con haber ofrecido reducir el déficit fiscal, impulsar la inversión y reducir la burocracia estatal. Esto incluso lo mantuvo en su discurso del domingo por la noche¹⁰. Una señal clave para mantener el optimismo y confianza económica será la decisión que tome respecto de la presidencia del Banco Central.

V. Comentarios finales: El nuevo gobierno y algunos desafíos importantes

El triunfo de Jair Bolsonaro, ampliamente comentado en redes sociales y medios de comunicación, debe ser visto en una dimensión que incluya no sólo las causas que posibilitan el auge de estos actores como ya se

10. Al respect, véase: <https://bit.ly/2Poe7rF>

ha hecho (considérese la crisis mundial de las sociales democracias, así como también el fracaso del bloque del ALBA en América Latina misma), o los posibles escenarios que pueden darse en virtud del ascenso del nuevo presidente de Brasil (minoría en el Congreso, poder judicial no dependiente de su poder, etc. que harían prever un liderazgo débil, a diferencia de Trump, por ejemplo).

Sería un aporte al análisis detenerse a mirar holísticamente el momento que vive Brasil para leer las oportunidades que podrían generar para la democracia. Claro, en un contexto como el actual, el llamado de presidente Sebastián Piñera a retomar la política de los acuerdos (llamada por él mismo como segunda transición) podría volverse relevante a modo de estrategia de resguardo que contenga el “efecto Bolsonaro” en nuestra escena nacional, cuestión que a la vez podría –por medio de la medida del lenguaje- marginar los voluntarismos refundacionales o la violencia verbal que hace algún tiempo infecta nuestra actividad política. Así también, debería incluirse en el análisis que detrás de las críticas a los resultados del balotaje en Brasil se oculta una operación política que una izquierda trasnochada hace con este resultado electoral con el objeto de ocultar sus errores, vicios, y dolos.

Brasil por su parte enfrenta varios desafíos, y por supuesto el mismo presidente electo.

En primer lugar, dado que la agenda reformista y la falta de mayoría en el parlamento no dialogan armónicamente, el nuevo presidente deberá ocuparse prioritariamente de este tema. Si bien, por un lado es un escenario muy favorable para todo presidente contar con apoyo popular como el que le dio la ciudadanía en las urnas el domingo pasado, Bolsonaro, dado el clima de polarización, tiene el reto de enfrentar una oposición fuerte y lograr acuerdos en el parlamento. Así también, dado el apoyo e influencia de la bancada evangélica a su campaña, es dable esperar que temas no económicos puedan tomarse la agenda también.

En ese contexto, lo que parece venir, es un presidente que abrirá un camino marcado por un neoconservadurismo axiológico y un liberalismo



Fuente: lanacion.com.ar

económico, todo revestido por una imagen que está obligada a responder además por la seguridad ciudadana, en un país donde mueren decenas de miles de personas asesinadas. Sin embargo, debe mirarse con atención el hecho que, dada esta imagen construida, y considerando además la aprobación positiva que tienen las fuerzas armadas en Brasil, Bolsonaro haya optado por incorporar ex militares a su gabinete. Pues aquello es visto como una decisión poco prudente en una región que lleva pocas décadas esforzándose por consolidar sus democracias.

Otro reto importante será ocupar un rol referente en la región, particularmente ahora que el mapa del poder ha girado hacia la derecha. Si Bolsonaro asume un liderazgo acorde con su personalidad, es muy probable que sea un actor clave a nivel latinoamericano. En un escenario así, Piñera y Macri se verán obligados a pronunciarse respecto de los temas que aquejan a la región.

Finalmente, a modo de constatación de una realidad cada vez más común, habría que advertir que, considerando la difícil relación que tiene Bolsonaro con los medios de comunicación, podría esperarse (tal como lo hace Trump), que las redes sociales sean el espacio donde se desenvuelva comunicacionalmente el nuevo presidente de Brasil.

“Migración: Más allá del pacto de la ONU”

• 26 de diciembre de 2019 •

El Presidente Sebastián Piñera, al comenzar su segundo mandato, buscó ordenar y modernizar la norma migratoria. El fin era tener una “migración segura, ordenada y regular”. Sin embargo, a raíz de que la ONU llamó a firmar un Pacto Migratorio en Marruecos, el cual Chile se abstuvo de firmar, el tema ha vuelto a estar en la discusión pública. En este número analizamos el pacto mismo en cuestión, junto con el llamado fenómeno migratorio como una realidad propia de la globalización, pero además como una consecuencia (poco atendida por la misma ONU) de Estados fallidos.

I. Introducción

Vivimos un contexto político, económico y social en el que la migración se vuelve un tema de primera relevancia para los gobernantes. Tanto la globalización como las crisis políticas en distintos países del mundo, han generado una ola migratoria que saca a la luz esta realidad a modo de un “problema” nuevo sobre el cual habría que ocuparse. Sin embargo, la experiencia migratoria está lejos de ser un fenómeno reciente. Al contrario, la migración nace con la aparición del hombre. Las migraciones existen desde los inicios de las civilizaciones y dan cuenta de variados motivos que van más allá de la búsqueda de mejores condiciones de vida. Así por ejemplo, las invasiones y guerras, entre ellas las bárbaras, la expansión del Islam, y la división del Imperio Romano entre occidente y oriente generó grandes movimientos de la población. También debemos considerar los afanes de expansión cultural, como fueron el descubrimiento de América por parte de españoles y portugueses, generó una gran oleada migratoria, de quienes recibimos instituciones, arte, la sabiduría y sus avances tecnológicos. La Revolución Industrial también constata la tradición de la experiencia migratoria (sentando además las bases de la vida moderna) debido a que el transporte y las comunicaciones generaron una gran migración rural hacia las ciudades, con todos los desafíos que implicó.

En rigor, la migración acompaña al ser humano desde que hay datos para indagar en su comportamiento social. Es más, si la globalización implica una apertura cultural, económica y política¹, entonces la migración – como parte de ese estatuto- debiese estar incorporada a esta fase de la humanidad. Sin embargo, la política parece estar retrasada en los desafíos que al respecto enfrenta y la ausencia de consensos entre los países en esta materia dificultan el avance en esta materia. Entre las razones que explican este déficit político podemos reconocer la falta de eficacia de los organismos internacionales para afrontar a los diferentes gobiernos que someten a sus países a crisis que obligan migraciones explosivas, como el resurgimiento de propuestas políticas nacionalistas en varios países de Occidente.

1. Al respecto véase, Bauman Zygmunt, La globalización: consecuencias humanas, FCE, México, 2001.

Este número analiza la migración, desde su dimensión conceptual (buscamos comprenderla integralmente) hasta aquellos motivos por los cuales se le mira con sospecha, sin dejar de considerar (precisamente por ser parte del estado del arte de este fenómeno) el impacto de la decisión del gobierno abstenerse en el pacto que propuso la ONU recientemente.

II. La Migración

La migración la podemos concebir como “aquella en la cual el traslado se realiza de un país a otro, o de una región a otra la suficientemente distinta y distante, por un tiempo suficientemente prolongado como para que implique vivir en otro país, y desarrollar en él las actividades de la vida cotidiana” (Tizón et al, 1993). Laura Oso (1998) señala que “desde el punto de vista demográfico, se suele denominar Migración al desplazamiento que trae consigo el cambio de residencia del individuo, de un lugar de origen a uno de acogida y que conlleva el traspaso de divisiones geográfico administrativas, bien sea al interior de un país (regiones, provincias, municipios) o entre distintos países. Se habla de estadías no inferiores a un año, sin embargo, la medición está determinada por la definición que al respecto haga cada país” (p.33). Además, la migración comprende tres dimensiones para que pueda considerarse como tal. La primera es de carácter espacial: debe ser entre dos lugares significativamente distintos. La segunda es la temporal: este movimiento debe ser duradero y no esporádico. Y la última dimensión es la social: debe significar un cambio significativo entre el lugar de origen y de destino, tanto físico como social. (Blanco, 2000)².

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) define la migración como “Movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes

2. Se entiende que los viajes por turismo, por negocios, o por estudios no se consideran migración pues no implica una reorganización vital, por lo que tampoco lo sería un cambio de residencia dentro del mismo municipio pues no supone interrupción de actividades cotidianas (Micolta, 2005).

económicos”³. La migración refugiada es aquella que por “fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país”⁴.

Según el teórico Ernest Georg Ravenstein, las razones por la que una persona desee migrar en la actualidad se puede explicar por las siguientes causas:

1. *Push factors* o factores de expulsión: Los que entran esta categoría son aquellos que por fuerza mayor sienten la necesidad de migrar, es decir, si algún evento coyuntural no ocurriera, seguirían viviendo en su país de origen. Son aquellos que sienten falta de satisfacción de sus propias vidas. Dentro de este punto encontramos razones como la guerra, desastres medioambientales, crisis económicas, y persecuciones religiosas.

2. *Pull factors* o factores de atracción: Aquellos migrantes que buscan optar por mejorar su calidad de vida son los que entran en esta categoría. Son aquellos que presienten que pueden mejorar su vida en otro lugar. Son los que migran por tener un mejor salario, vivir en un país que le dé más oportunidades de desarrollo, o por unificación familiar.

III. Globalización y Migración

La Globalización se puede entender como un proceso principalmente económico, pero también abarca características de corte social, político, cultural, y tecnológico⁵. Ha tenido como resultado la cooperación internacional, la instantaneidad de las comunicaciones (gracias a la televisión satelital, Internet, y las redes sociales), la apertura de las economías hacia una global, el surgimiento de nuevas y más oportunidades, junto con la multiculturalidad (Bodemer, 1998). Dado esto nacen conceptos

3. “OIM: Los términos clave de migración” en: <https://bit.ly/2rzf8sh>

4. Art. 1 (A) (2), de la Convención sobre el Estatuto de Refugiado de 1951, modificada por el Protocolo de 1967.

5. Bauman Zygmunt, La globalización: consecuencias humanas, FCE, México, 2001.

como *Sociedad Internacional* o la *Aldea global*, que buscan respaldar lo anteriormente señalado. Hemos presenciado una economía a escala global donde vemos que distintas empresas pequeñas se fusionan entre sí logrando empresas a nivel multinacional; los tratados de libre comercio entre Estados han tenido como fin bajar aranceles para reducir los costos de los individuos para adquirir los distintos productos; esto va de la mano con los distintos organismos o foros supranacionales de carácter político y económico como lo son la Unión Europea, la OMC, la APEC, la OCDE, sólo por mencionar algunos, que buscan velar por la cooperación entre Estados en diversas materias; la fácil conversión de divisas al dólar o al euro para poder realizar transacciones en todo el globo; las comunicaciones instantáneas gracias a la Revolución de la Información y Telecomunicación, también conocida como la Era de la Información, hace posible que el conocimiento de todo y todos esté accesible a solo un click. Dado esto, se habla de un *ciudadano global* o *ciudadano del mundo* apostando por una visión cosmopolita de las relaciones sociales, políticas y económicas.

Efectivamente sólo se necesita una tarjeta de crédito para realizar una compra al otro lado del mundo. Cada año con los *Black Friday* o *Cyberday* se incentiva a realizar compras por internet donde los límites geográficos no existen.

Sin embargo, si somos ciudadanos del mundo, ¿por qué aún existe burocracia restrictiva a la hora de migrar? El avance hacia esta respuesta abre una puerta controversial. Por una parte, la globalización pretende generar riquezas a todo nivel en los países, pero la migración de personas no siempre lo es. Dicho de otro modo, los Estados fallidos y los malos gobiernos impulsan migraciones irregulares y explosivas que generan desequilibrios sociales y económicos en los países, junto con una calidad de vida que muchas veces no mejora para el mismo migrante (como el caso de los miles de haitianos que llegaban a nuestro país). Por otra, ciertamente las autoridades políticas van más atrasadas que los mercados, cuestión que al final del día perjudica a la globalización misma en tanto abre espacios de crítica a sectores antiglobalización que la imputan como un fenómeno que favorece sólo a grupos económicos, motivo por el cual los estados debiesen generar apuestas más dinámicas, no solo para facilitar la

migración, sino además para impulsarla con fuerza.

La migración como una de las aristas de la globalización es un fenómeno que debiese ser abordado con mayor profundidad por los distintos Estados y la comunidad internacional en general. Chile se ha posicionado a nivel regional como un país atractivo para quienes buscan mejorar su calidad de vida, ya sea porque el lugar de origen de los migrantes no presenta oportunidades laborales favorables, o porque sus libertades civiles y políticas se han visto gravemente vulneradas, alcanzando situaciones realmente alarmantes.

Comprendiendo que la migración tiene sus causas y sus consecuencias, debemos transparentar que hasta ahora pareciera que el debate se ha centrado exclusivamente en que los Estados deben recibir a los inmigrantes indiscriminadamente, pues es un derecho de quienes migran, olvidando que hay países que vulneran gravemente estos derechos provocando una migración masiva, mientras los organismos internacionales no se pronuncian respecto a esto.

IV. Estado actual de la Migración

Según la ONU nunca en la historia de la humanidad ha existido tanto flujo migratorio. Para el año 2000 el número de migrantes a nivel mundial alcanzaba los 173 millones, en cambio para el año 2017 esta cifra ascendió a 258 millones⁶. Una de las preocupaciones de la Migración a nivel internacional es el caso de la migración irregular. Ésta es definida por la OIM como “Personas que se desplazan al margen de las normas de los Estados de envío, de tránsito o receptor (...) el migrante no tiene la autorización necesaria ni los documentos requeridos por las autoridades de inmigración para ingresar, residir o trabajar en un determinado país”⁷, por lo que en esta categoría se incluye a aquellos migrantes indocumentados, migración clandestina. El Centro de Análisis de Datos sobre la Migración Mundial (GMDAC por su sigla en inglés) señala que durante el año 2018 hubo 258 millones de migrantes internacionales,

6. “Naciones Unidas: Migración” en: <https://bit.ly/2znoHPw>

7. “OIM: Los términos clave de migración” en: <https://bit.ly/2rzf8sh>

donde de ellos 25,4 millones son refugiados registrados⁸.

Esto ha causado controversias políticas importantes en los países desarrollados como los de la Unión Europea y Estados Unidos, donde olas masivas de migrantes buscan poder asentarse en estos países, al punto que la postura respecto de la migración es un factor relevante en las definiciones electorales. La Unión Europea ha sido el destino de personas que escapan de guerra como las de la Primavera Árabe (2010-2013), pero sobretudo de la guerra civil de Siria la cual se desarrolla desde marzo de 2011 hasta la actualidad. Eugenio Ambrossi, director de la OIM señala que otras causas de la ola migratoria en Europa además de las señaladas serían porque “hay una situación de inestabilidad en el norte de África. En Libia ahora mismo no hay un verdadero gobierno. Hay otros focos de violencia en África subsahariana que provocan también que la gente se desplace hacia el norte y por eso hay un número considerable de inmigrantes que llegan ahora a Europa procedentes de países donde la situación económica es tan precaria y hay un nivel de pobreza tan alto que para sobrevivir tienen que buscar alternativas en otras partes”⁹.

En Alemania hasta el año 2017 se encontraban 12.165.083 de inmigrantes (equivalente al 14,68% de la población total)¹⁰, 970.365 eran refugiados¹¹ y los principales países de origen son Polonia, Turquía y Rusia¹². En Italia, los principales países de origen de los migrantes son Eritrea, Nigeria, Somalia, Sudán y Siria, mientras que en Grecia los migrantes provienen de Siria, Afganistán, Albania, Pakistán e Iraq¹³. Durante el año 2015 se vivió una intensa ola migratoria producto de las crisis políticas, cuestión que a la vez generó muchas muertes por la migración irregular, por el tráfico de personas o por cruzar las fronteras de manera poca segura ¹⁴. Esto generó

8. “La OIM lanza el Informe de Indicadores de la Migración Mundial 2018” en: <https://bit.ly/2PgoZoz>

9. Euronews “¿Por qué llegan tantos migrantes a Europa?” en: <https://bit.ly/2UufKk8>

10. “Datos Macro: Alemania” en: <https://bit.ly/2Plm6uw>

11. “EuroParl: es Europa acogedora” en: http://www.europarl.europa.eu/external/htmlwelcomingeurope/default_es.htm

12. “Datos Macro: Alemania” en: <https://bit.ly/2Plm6uw>

13. (OIM) Mediterranean Update: Missing migrants project en: <https://bit.ly/2WW8tpF>

14. Al respecto véase (OIM) Mediterranean Update: Missing migrants project en: <https://bit.ly/2WW8tpF>

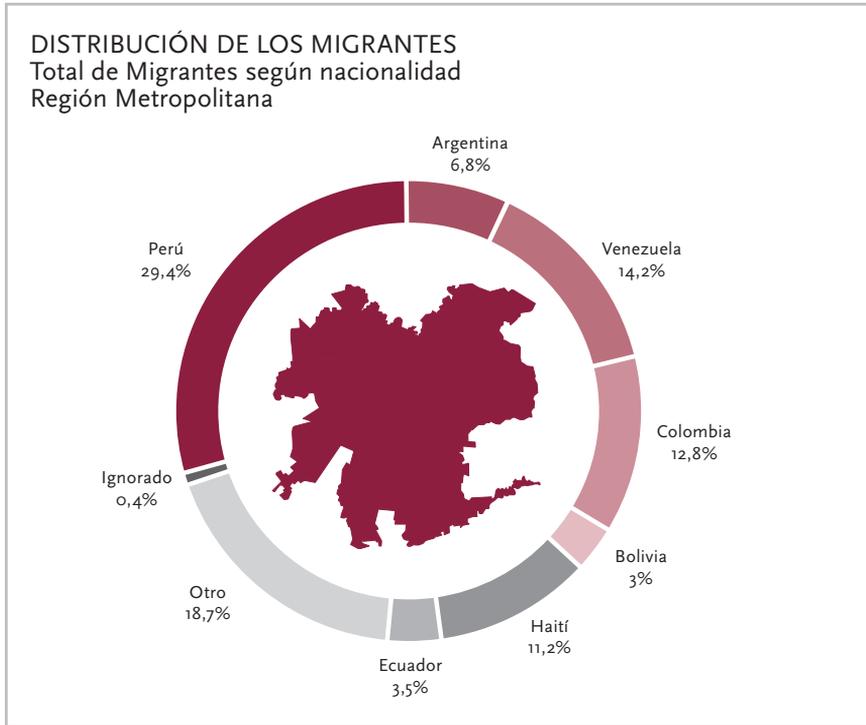
un impacto en las ciudades que eran receptoras de la migración, las cuales eran principalmente lugares de paso. Los cinco países que durante el año 2017 tuvieron mayor cantidad de solicitudes de asilo fueron Alemania (222.560), Italia (128.850), Francia (99.330), Grecia (58.650) y España (31.120).

Según el Eurobarómetro¹⁵ 2018, la principal preocupación de los europeos es la migración, seguido por el terrorismo, temas que sobrepasan significativamente a las siguientes preocupaciones como la situación económica, el estado de cuentas públicas y el desempleo. Estos datos ayudan a comprender por qué el fenómeno de algunas derechas (varias de ellas populistas) opositoras a la migración han crecido significativamente teniendo partidos compitiendo en las distintas elecciones. En Francia vimos durante el año 2017 cómo Marine Le Pen, candidata por el Frente Nacional, llegó a la segunda vuelta en las elecciones presidenciales. En el Reino Unido, el 51,9% de los ciudadanos votaron a favor del Brexit, siendo uno de los principales motivos restarse de las políticas migratorias que la Unión Europea impone¹⁶. En Italia se pudo observar el auge de la Liga del Norte, en Alemania la presencia de Alternativa para Alemania (AfD). En Suecia, el partido Demócratas Suecos ha logrado una gran relevancia nacional sobretodo en términos de inmigración. En Polonia, Ley y Justicia (PiS), siguiendo la línea de Movimiento por una Hungría Mejor (Jobbik), buscan limitar lo más posible la migración a sus países. Las últimas semanas hemos visto además cómo el VOX en España ha tenido gran repercusión mediática defendiendo valores de la familia, ser pro-vida, la unidad de España y no a la ETA, además de pronunciarse a favor de una política controlada en temas migratorios.

Estados Unidos también ha sido un país donde la migración ha marcado la agenda política el último tiempo, dado el aumento migratorio hacia sus fronteras. De hecho, en parte el triunfo de Donald Trump está marcado por este tema. La primera caravana se inició el 13 de octubre del 2018 que contó con la presencia de mil hondureños provenientes desde San Pedro Sula,

15. Se puede revisar en: <https://bit.ly/2KhTtRJ>

16. <https://bit.ly/2OX9YBx>



Fuente: La Tercera¹⁷

Honduras. El 21 de octubre hubo otra caravana proveniente de Guatemala, y posteriormente hubo tres caravanas provenientes de El Salvador. La gran mayoría de los migrantes hacia Estados Unidos son provenientes del Triángulo del Norte: Honduras, El Salvador y Guatemala los cuales pasan por México buscando cruzar la frontera. Hasta el año 2017 según el Censo de ese año reveló que de un total de 325 millones de personas 44,5 millones son extranjeros, es decir corresponden a 13,7% del total¹⁸. Sin embargo, desde 2010 la mayor cantidad de migrantes provienen desde Asia (India y China) representando el 41% de los inmigrantes¹⁹.

17. La Tercera: “Migración haitiana en Vitacura llega al 0,2% y en Lo Espejo al 62,6%” ver en: <https://bit.ly/2D6ctoZ>

18. <https://bit.ly/2WXychN>

19. Ídem.

En Chile también hemos visto como durante la última época ha llegado una ola de migrantes. Según el Censo de 2017, contamos con un 4,35% de inmigrantes en nuestra población, es decir, un equivalente a 746.465 personas²⁰. Estos son principalmente de Perú, Venezuela, Colombia, Haití y Argentina. Dentro de este grupo encontramos a quienes migran por mejorar su calidad de vida como Perú, Colombia, y Argentina, y aquellos que no tienen más opciones como Venezuela por el régimen antidemocrático en el que viven, y Haití tras el terremoto del 2010.

V. Pacto migratorio de la ONU

En abril del año 2017, la ONU comenzó un proceso deliberativo para la suscripción de un pacto mundial migratorio, buscando establecer una Migración Segura, Ordenada y Regular. Dicho pacto pretende mejorar la gobernabilidad de la migración y afrontar sus desafíos actuales, reforzando la contribución de los migrantes y la migración al desarrollo sostenible²¹.

El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular se inicia con el preámbulo, el que establece que este pacto es producto de un compromiso por parte de las Naciones Unidas, que se complementa con la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. Recordemos que refugiados y migrantes son grupos distintos, siendo los primeros los únicos que cuentan con una protección internacional específica. Se establece que no es vinculante jurídicamente y que se basa en los compromisos acordados, siendo su propósito principal *“fomentar la cooperación internacional sobre la migración entre todas las instancias pertinentes, reconociendo que ningún Estado puede abordar la migración en solitario, y respetar la soberanía de los Estados y sus obligaciones en virtud del derecho internacional.”*²².

Respecto de la visión y principios rectores, reconoce a la migración como positiva en el mundo globalizado y que estos efectos pueden optimizarse

20. La Tercera: “Migración haitiana en Vitacura llega al 0,2% y en Lo Espejo al 62,6%” ver en: <https://bit.ly/2D6ctoZ>

21. Pacto sobre migración. Disponible en: <https://bit.ly/2BoODn>

22. <https://bit.ly/2WXychN>

mejorando la gobernanza de la migración. Que esto es una responsabilidad compartida, que ningún país puede abarcar de manera solitaria, debiendo facilitar la migración segura, ordenada y regular, reduciendo la incidencia de la migración irregular y sus efectos negativos mediante la cooperación internacional.

Además, el Pacto consta de 23 objetivos en concreto e incluye medidas de aplicación, seguimiento y examen, que tienen por objeto una migración segura, ordenada y regular. Varios de estos objetivos van en la misma línea de los principios rectores. Sin embargo, algunos de estos objetivos son contradictorios con los mismos principios establecidos en el pacto, como se aprecia en los siguientes párrafos. Llamamos poderosamente la atención:

a) Objetivo N°5, el cual busca que los estados se comprometan a aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular con miras a ampliar y diversificar las vías disponibles para una migración segura, ordenada y regular. Lo anterior, con el objeto de poder aumentar la movilidad laboral de acuerdo a la realidad demográfica entre las regiones, a través de mecanismos de cooperación internacional, como lo son los regímenes de libre circulación, liberalización de visados, entre otros.

b) Objetivo N°7, que busca que los Estados se comprometan a responder a las necesidades de los migrantes que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad derivadas de las condiciones en que viajan o de las condiciones que se enfrenten en los países de origen, independiente de su estatus migratorio. Lo anterior, a través de procedimientos accesibles y expeditivos, que faciliten la transición de un estatus a otro e informar acerca de sus derechos y deberes; además, facilitando el acceso de los migrantes irregulares a una evaluación que permita regularizar su situación.

c) Objetivo N°15, que compromete a los Estados a velar para que los migrantes, independiente de su estatus migratorio, accedan a los servicios básicos en condiciones de seguridad, pudiendo ser más amplios para aquellos migrantes que se encuentren en situación regular, siempre y cuando sea por ley, de manera proporcionada y con un fin legítimo. Pero,

al mismo tiempo, asegurando el acceso a educación, salud, entre otros, sin especificar el estatus migratorio de las personas.

d) Objetivo N°17, en el cual los Estados se comprometen a eliminar toda forma de discriminación y a condenar y combatir las expresiones, actos y manifestaciones de intolerancia contra los migrantes. También busca que se promueva la visión que tiene el Pacto sobre la migración. Lo anterior, a través de acciones que consisten en promulgar o mantener leyes que penalicen delitos por prejuicios o por actos de violencia en contra de los migrantes. También fomenta un periodismo independiente, pero insta a los Estados a sancionar a aquellos medios los que vayan en contra de los objetivos del pacto.

e) Objetivo N°21, que compromete a los estados a colaborar para facilitar el regreso y la readmisión de migrantes en condiciones de seguridad y dignidad, además de crear las condiciones propicias de seguridad, empoderamiento económico e inclusión con la finalidad de que su regreso al país de origen sea sostenible.

El pacto utiliza conceptos pocos precisos e indeterminados. Si bien no se trata de un documento vinculante, las palabras compromiso, asegurar, cumplir, facilitar se repiten de manera constante, lo que hace dudar de su carácter no vinculante en los hechos, ya que cualquier país serio, al firmar un compromiso pretende darle cumplimiento. Por consiguiente, Chile efectivamente estaría expuesto a un eventual litigio internacional, como lo fue la demanda de Bolivia ante la Haya, la que se sustentó en declaraciones de voluntad, que independiente de que se rechazaran, costó al Estado Chileno cerca de 24 millones de dólares. Por otro lado, de la lectura de los objetivos específicos, queda claro que no hay una clara diferenciación entre la migración regular e irregular, y de haber alguna diferencia, los Estados parte tienen que tomar medidas para regularizar la situación de los migrantes. Esta situación es compleja y se opone con la política migratoria nacional. Chile, durante este año 2018, ha iniciado con carácter de urgencia un proceso de regularización, tanto ordinario como extraordinario, debido a la cantidad de inmigrantes irregulares que había en el país, producto de un mal manejo político del gobierno de la

Presidente Michelle Bachelet, que abandonó la política migratoria entre 2014 y 2017.

Además, hay elementos inconstitucionales, como por ejemplo el objetivo N°17 del pacto, en donde los Estados parte se comprometen a crear delitos basados en prejuicios y penalizar la incitación a la violencia contra inmigrantes, pero solo unilateralmente, es decir, excluyendo los actos de intolerancia y violencia de los migrantes hacia la población local. Y, por otro lado, se atentaría eventualmente en contra de la libertad de información, ya que se insta a los gobiernos a sancionar a los medios de prensa que vayan en contra de la visión exclusivamente positiva que propone el pacto sobre la migración.

Una eventual suscripción hubiese implicado un mayor gasto fiscal, ya que busca garantizar una serie de derechos, entre ellos el derecho a prestaciones sociales de cargo de los contribuyentes nacionales, a todo inmigrante, ya sea regular o irregular, lo que claramente sería un incentivo a la inmigración ilimitada a países receptores, como lo es Chile. Además del costo que tendrá llevar a cabo el Objetivo N°21, en el cual además de financiar el retorno del migrante, hay que contribuir para que tenga un reintegro sostenible en su país.

En definitiva, surgen dudas plausibles respecto a la suscripción del Pacto, o de su aprobación sin condiciones o reservas. Chile, antes de suscribir convenios declarativos, de carácter genérico, aparentemente inofensivos, debe resolver su política migratoria interna, la cual está siendo discutida en el Congreso Nacional hace ya 8 meses.

VI. Conclusiones

Si bien hemos evidenciado las causas de la migración, las cuales son motivos legítimos a la hora de decidir migrar, en el debate a nivel mundial se han obviado algunas razones. Por un lado, la ONU busca promover la seguridad de los migrantes, a pesar de no definir ni hacer distinción entre aquellos que lo hacen de manera regular e irregular, cuestión que a la vez

los Estados deben recibirlos sin oponerse a esto, y vetando la libertad de expresión. Varios países rechazaron firmar el pacto como República Checa, Hungría, Polonia, Estados Unidos e Israel. Mientras que otros 12 se abstuvieron: Argelia, Australia, Austria, Bulgaria, Chile, Italia, Letonia, Libia, Liechtenstein, Rumania, Suiza y Singapur. Si bien se han vertido críticas contra dichos gobiernos, el nuestro incluido, consideramos que ha estado ausente del debate y la generación del acuerdo en cuestión, las crisis políticas que han originado las olas migratorias el último tiempo.

Es así que la ONU ha olvidado que estas, tanto en Europa como la que se vive en Estados Unidos, han sido provocadas porque las personas buscan escapar de países que atentan directamente contra los derechos humanos y la dignidad de ellas. Vemos como en Siria hay una guerra que no cesa, la que ha dejado miles de muertos, donde las personas ven que quedarse en su país no es una opción para sobrevivir. Quienes arrancan de África es porque sus países están en crisis humanitarias provocadas por sus propios gobiernos antidemocráticos. En Latinoamérica, principalmente los migrantes son de El Salvador, Honduras, Guatemala y Venezuela donde sus condiciones de vida son inhumana. En Chile hemos recibido a los venezolanos que escapan de un régimen totalitario como el de Nicolás Maduro, donde ya no hay medicamentos, ni alimentos, ni una situación digna de vida. Es fundamental entonces hacerse la pregunta ¿por qué la ONU y otras entidades internacionales hacen el hincapié en la migración, y no se pronuncian con aquellos países que violan los DDHH y que dado esto encontramos grandes olas migratorias? ¿Por qué no se pronuncian y reconocen que estos países tienen regímenes autoritarios?

La ONU, como otras entidades, debe entender primero qué causa las migraciones masivas e irregulares, para así profundizar en las causas reales que las originan. Del mismo modo, consideramos ausente una cultura de la migración que la comprenda como una experiencia tan antigua como la humanidad misma con el objetivo de generar una cultura que la incluya como una costumbre antes que como una palabra de moda que denote sospecha o recelo. Así como la imprenta, el transporte y las comunicaciones, el flujo de personas por el mundo no puede ser sino un

aporte a las sociedades por parte de quienes cruzan fronteras buscando colmar sus esperanzas, en la medida que se respete las tradiciones del país que recibe. Todo cambio cultural, que evidentemente puede producirse con las migraciones, debe darse dentro de los marcos democráticos.

Dado que existe una constatación histórica de nuestra interdependencia, los gobiernos tienen la obligación de buscar salidas que promuevan y regulen eficaz y respetuosamente la convivencia de una experiencia (como lo es la migración) que por lo demás, en un mundo de 8.000 millones de habitantes, resulta ineludible.



Informe de Actividades
2015-2016

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

Capullo 2240 - Providencia - Stgo.
+ 56 (2) 29401100 - www.fjguzman.cl

 FundacionJaimeGuzman

 @FundJaimeGuzman