

Documento de Trabajo N°5

18-O ESTALLIDO SOCIAL EN CHILE



Foto: Manifestantes en
barricada, Santiago, oc-
tubre 2019.

© France Presse

18-0

ESTALLIDO SOCIAL EN CHILE

5.0

Contenidos

7	Resumen ejecutivo
9	Introducción
11	Posibles explicaciones: ¿un entorno propicio?
17	La respuesta desde la seguridad
20	La respuesta desde la política



Resumen ejecutivo

- Los imprevisibles disturbios y protestas que estallaron en octubre de 2019 no tienen precedentes de magnitud en las últimas tres décadas en Chile. Dichas manifestaciones de descontento ciudadano, se extendieron desde Santiago a varias de las principales ciudades del país, dejando un saldo de destrucción de bienes públicos y privados, así como de incertidumbre sobre grado de cohesión real de la sociedad chilena.

- Un análisis inicial del fenómeno, que aún se encuentra en evolución, permite afirmar que es el resultado de tres crisis que se potencian entre sí: La primera, es una “crisis del Estado de derecho”, originada en la acumulación de permisividad durante las últimas décadas, ante el actuar de diferentes grupos que lo han desafiado sin recibir sanción. La segunda, es una “crisis de gobernabilidad e institucionalidad”, que se ve reflejada por la desconfianza hacia las principales organizaciones republicanas y sociales del país, así como hacia las reglas del juego. Y la tercera, es una “crisis de representatividad”, expresada en la percepción de una democracia que es vista como horizontal y elitista, por no responder de forma efectiva a las demandas y expectativas de la ciudadanía. Se trata entonces de crisis al cubo: “crisis del Estado de derecho” x “crisis de gobernabilidad e institucionalidad” x “crisis de representatividad” = estallido social.

- Adicionalmente, existe evidencia de que la vida se ha vuelto costosa (lo que se expresa, por ejemplo, en el precio de las propiedades), la calidad de los servicios también depende mucho de cuánto se pague por ellos (brecha abismal en salud, educación y seguridad) y, sobre todo, se ha ido incubando la percepción de que las reglas del juego no son iguales para todos, lo que es muy grave cuando se trata de un mercado tan competitivo. Alzas

unilaterales de tarifas de compañías, escándalos de colusión en empresas o las posibilidades de endeudamiento sin límites también han ido minando desde adentro la confianza en un sistema económico que en números absolutos sí ha demostrado ser eficaz o, al menos, mejor que las alternativas.

- El gobierno del Presidente Sebastián Piñera, que asumió con la promesa de “tiempos mejores”, no ha podido inyectar el dinamismo esperado en la economía, lo que ha sido admitido a través de distintos paquetes de estímulo lanzados por distintos ministerios y por las sucesivas correcciones del crecimiento a la baja. Sin duda, la guerra comercial entre Estados Unidos y China ha golpeado a un país exportador, así como el aumento del riesgo geopolítico en Medio Oriente también incide en el alza del precio de los hidrocarburos importados. Pero estos factores parecen importar poco cuando se intentan explicar a la población general. Y la percepción de que la economía no va por buen camino hoy crece y se constituye en otro factor de incertidumbre.

- Con el paso de los días se ha podido apreciar que se presentan tres tipos de protagonistas de las protestas: grupos radicalizados anárquicos, coordinados por redes sociales y que actuando en pequeñas unidades son los que se han visto atacando las estaciones de Metro de forma simultánea, sincronizada y con acelerantes de combustión. Esos patrones similares de ataques son los que han llevado a hablar de “grupos organizados”, al gobierno y los militares. Luego, están los oportunistas que saquean al ver un contexto de desorden generalizado, y quienes tienen como único objetivo la apropiación de bienes, a quienes se ha calificado como “lumpen”. En tercer lugar, están los manifestantes pacíficos que llevan pancartas o golpean

ollas. Hasta ahora, no hay líderes visibles en ninguna de las categorías.

- Las Fuerzas Armadas, encargadas de la seguridad nacional, reportan al Ejecutivo, que es un poder civil y político. Actúan por instrucciones del Presidente de la República y no tienen autonomía de mando. Cuando intervienen en circunstancias de excepción es porque así lo ha ordenado el Presidente. Luego son los jefes de la Defensa y sus tropas quienes materializan la orden de restablecer la seguridad en el terreno en circunstancias adversas y en constante evolución. Ellos no son responsables de las decisiones políticas resueltas, sólo de su ejecución de acuerdo a parámetros legales y legítimos del uso de la fuerza.

- Los incidentes y desórdenes civiles que están ocurriendo, recuerdan la necesidad de contar tanto con una arquitectura de seguridad, como con inteligencia de calidad y oportuna que aporte con conocimiento útil al proceso de toma de decisiones del más alto nivel, para anticipar y no reaccionar ante los eventos o amenazas a la seguridad.

- Adicionalmente, es urgente avanzar con la modificación y modernización de la Ley de Inteligencia que viene promoviendo el gobierno y, en particular, el Ministerio de Defensa, así como fortalecer la calidad de los servicios de inteligencia nacionales. No contar con inteligencia de calidad, constituye una vulnerabilidad de alto riesgo y poco deseable.

- A pesar que los hechos que sacudieron al país son lamentables, condenables y trágicos, se pueden constituir o transformar también en una gran oportunidad para corregir errores e implementar nuevas arquitecturas, propias de un Estado moderno más seguro y próspero. En tiempos de crisis se prueban y surgen los verdaderos liderazgos. Chile requiere y demanda fortalecer su institucionalidad y cohesión social si quiere garantizar su progreso y desarrollo en libertad. El desafío actual no solo compete al gobierno de turno y a la clase política, sino a la sociedad civil. Se trata de una responsabilidad nacional transversal a la que ningún chileno se puede restar si se trata de buscar acuerdos para optimizar el modelo económico y las estructuras políticas existentes, de modo de hacerlos más eficientes e inclusivos a la vez. A lo largo de la historia, Chile ha probado ser un país resiliente, capaz de superar crisis y catástrofes.

Introducción

“

Para triunfar en política hace falta tolerar la incertidumbre y entender la confusión, y sobre todo, estar dispuesto a aceptar que no se puede ganar siempre, aunque creas que la razón la tienes tú. Todos los políticos deben aprender a volver al ataque después de perder la discusión.

”

David Runciman¹

Los disturbios y protestas que estallaron el día jueves 17 de octubre de 2019 no tienen precedentes de magnitud en las últimas tres décadas en Chile. Lo que comenzó esa misma semana como una serie de evasiones concertadas, en rechazo al alza de precio del pasaje del tren subterráneo Metro en 30 pesos chilenos (4 centavos de dólar), derivó en revueltas y manifestaciones masivas, que desde Santiago se extendieron a varias de las principales ciudades del país.

El blanco inicial de la ira de quienes estaban manifestándose fueron las estaciones de Metro, que resultaron quemadas, vandalizadas y atacadas de distintas formas. Las terminales que más sufrieron daños se ubicaron en el centro de Santiago (epicentro tradicional de la mayoría de las protestas), en torno al barrio universitario, en la estación República, y en la comuna de La Florida. Es decir, el estallido no partió en barrios marginales periféricos, como en Los Ángeles (1992) o París (2005).

En la medida que los disturbios fueron escalando y derivando en la destrucción de propiedad pública y privada, sobre todo mediante incendios y saqueos, el gobierno del Presidente Sebastián Piñera decretó el viernes 18 de octubre estado de emergencia en la capital y provincias aledañas, que es un es-

tado de excepción previsto en la Constitución. La medida supuso el despliegue de fuerzas militares que pasaron a cumplir funciones de orden público en apoyo a las policías, ya sobrepasadas a esa altura. Posteriormente, el sábado 19, se impuso toque de queda, a la vez que los militares se fueron desplegando en otras regiones y ciudades. Estas medidas se extendían hasta el cierre de este informe (23 de octubre).

Dada la magnitud del estallido de violencia, resulta evidente que el alza del precio del pasaje del Metro no puede ser la única causa. Aunque el fenómeno está aún en desarrollo, distintas explicaciones han coincidido en apuntar a un descontento social más profundo que habría estado incubándose por años y que solo necesitaba un catalizador —lo que en ningún caso justifica la destrucción vista—. Los “cacerorazos” y las manifestaciones pacíficas masivas, que se han combinado con las acciones violentas de una minoría radicalizada, serían una muestra más consistente de ello. Una encuesta *online* realizada por IPSOS indicó que un 67% de quienes respondieron respaldaron la afirmación de que “Las personas se cansaron del costo de la vida, las alzas de precios, el nivel de los sueldos, la calidad de la salud, el monto de las pensiones, entre otros”².

1 Runciman, D. (2014). Política. Turner Publicaciones: Madrid. P. 106.

2 IPSOS. Movilizaciones sociales de octubre 2019. Informe para la prensa. 21 de octubre.

Puesto a prueba por esta crisis, el gobierno de Sebastián Piñera desplegó a los militares en una clara señal de que no se iba permitir que el orden público siguiera degradándose y en un reconocimiento implícito de que la seguridad nacional estaba amenazada. Además, tomó medidas para anular el alza de tarifa del Metro. Sin embargo, no se observó la misma claridad a nivel discursivo en los primeros días de la emergencia.

El Mandatario transitó desde los llamados de unidad hasta hablar de que el país “está en una guerra” contra los delincuentes. No lograr construir rápidamente desde el gobierno un relato o interpretación aceptada de lo ocurrido fue un error. Porque hasta ahora, nadie puede decir que el estallido social fue previsto en el tiempo de ocurrencia y magnitud. Muy distinto era vaticinar que un descontento creciente se transformaría en protestas; algo visto en muchos países en camino al desarrollo y donde una rápida modernización económica suele poner en tensión estructuras políticas y sociales que no se adaptan a la misma la velocidad que los cambios que se producen en la sociedad civil.

Finalmente, el Mandatario invitó el 22 de octubre a los jefes de los partidos a dialogar, pidió perdón por no leer bien la situación acumulada por décadas y lanzó un paquete de medidas sociales redistributivas evaluadas en US\$ 1.200 millones.

Pero el problema parece lejos de terminar. Aunque el escenario está aún en desarrollo —o líquido, como suele decirse ahora—, el equipo de AthenaLab elaboró un documento de carácter urgente con miras a contextualizar lo ocurrido e identificar claves, más allá de las confusiones surgidas de la contingencia.



Juan Pablo Toro
Director Ejecutivo AthenaLab
OCTUBRE 2019

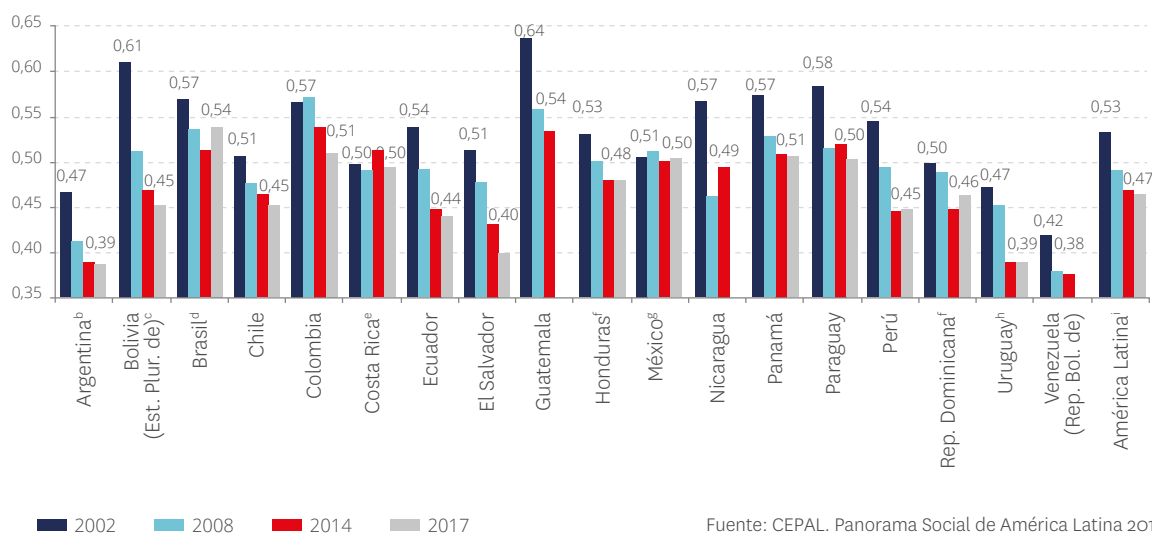
0.3

Posibles explicaciones: ¿un entorno propicio?

Es un hecho que décadas de crecimiento sostenido y baja inflación han elevado los ingresos y reducido la pobreza, corrigiéndose progresivamente la desigualdad (cifras de la Cepal lo avalan). Asimismo, el aumento de la cobertura de los servicios y un mayor acceso al consumo, también han contribuido a mejorar el bienestar general. Todo lo anterior

—logrado en parte por contar con una economía abierta al mundo— ha posicionado a Chile como uno de los países con mejor desempeño de la región, en términos de estabilidad macroeconómica, competitividad y facilidad para hacer negocios, si se toman mediciones internacionales³

América Latina (18 países): índice de desigualdad de Gini, 2002-2017 ⁴



Fuente: CEPAL. Panorama Social de América Latina 2019

Sin embargo, existe evidencia de que la vida se ha vuelto costosa (lo que se expresa, por ejemplo, en el precio de las propiedades), la calidad de los servicios también depende mucho de cuánto se pague por ellos (brecha abismal en salud, educación y seguridad) y, sobre todo, se ha ido incubando la percepción de que las reglas del juego no son igua-

les para todos, lo que es muy grave cuando se trata de un mercado tan competitivo. Alzas unilaterales de tarifas de compañías, escándalos de colusión en empresas o las posibilidades de endeudamiento sin límites también han ido minando desde adentro la confianza en un sistema económico que en números absolutos sí da resultados.

³ Índice de Competitividad Global 2019-2020 del World Economic Forum (WEF), la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) y la Sociedad de Fomento Fabril (Sofefa). Disponible en: https://noticias.uai.cl/assets/uploads/2019/10/icg-wef-uai-2019_full.pdf

⁴ Cepal. Panorama Social de América Latina 2018. Pág. 18. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051_es.pdf

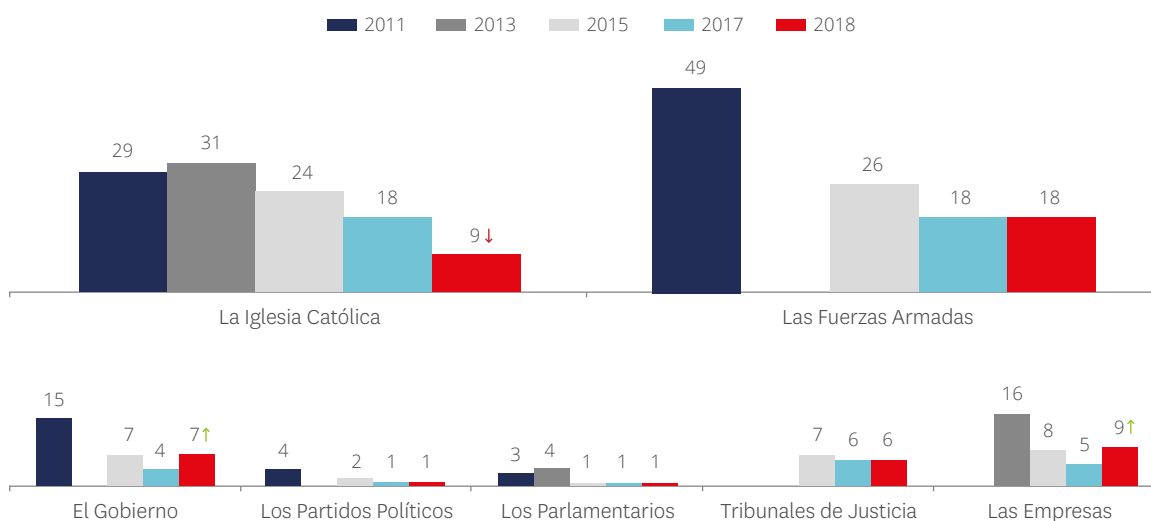
El sistema político chileno también se ha ido modernizando mediante reformas constitucionales que han modificado la naturaleza del sistema electoral, introducido el sufragio voluntario, aumentado los cupos parlamentarios, acortado la duración de los períodos presidenciales, reforzando las competencias civiles sobre las instituciones militares y, por último, abriendo nuevos cargos a elección popular (gobernadores e intendentes). Todo esto en un contexto de alternancia en el poder entre la centroizquierda y la centroderecha.

Si bien el apoyo a la democracia está por sobre el promedio regional en Chile⁵, es necesario notar que muchas reformas sectoriales han surgido de protestas populares más que del proceso parlamentario, en particular en el campo de la educación, donde secundarios (2006) y universitarios (2011) han sido protagonistas. El éxito relativo obtenido con sus demandas, en particular con la introducción de la “gratuidad” universitaria, de algu-

na forma ha marcado camino para otros intentos de movilización popular, como quienes rechazan el sistema de pensiones basado en la capitalización individual. De alguna forma, se ha ido instalando la idea de que la calle se adelanta a los partidos políticos con representación parlamentaria.

Por otra parte, la sociedad también ha ido evolucionando producto del impacto que está teniendo en sus vidas este Chile más libre y próspero, pero también más complejo y diverso. Las encuestas muestran de forma recurrente un aumento en la desconfianza hacia las instituciones (ya sean autoridades políticas, empresas, iglesias o Fuerzas Armadas) y en la interpersonal⁶. También están teniendo espacio nuevos fenómenos producto de la globalización, como la irrupción de la tecnología en la vida cotidiana a través de la masificación de la comunicación en línea, el aumento exponencial de los inmigrantes o la aparición de una nueva delincuencia mejor armada y potenciada por el narcotráfico.

Confianza en las instituciones en Chile 2011-2018 ⁷



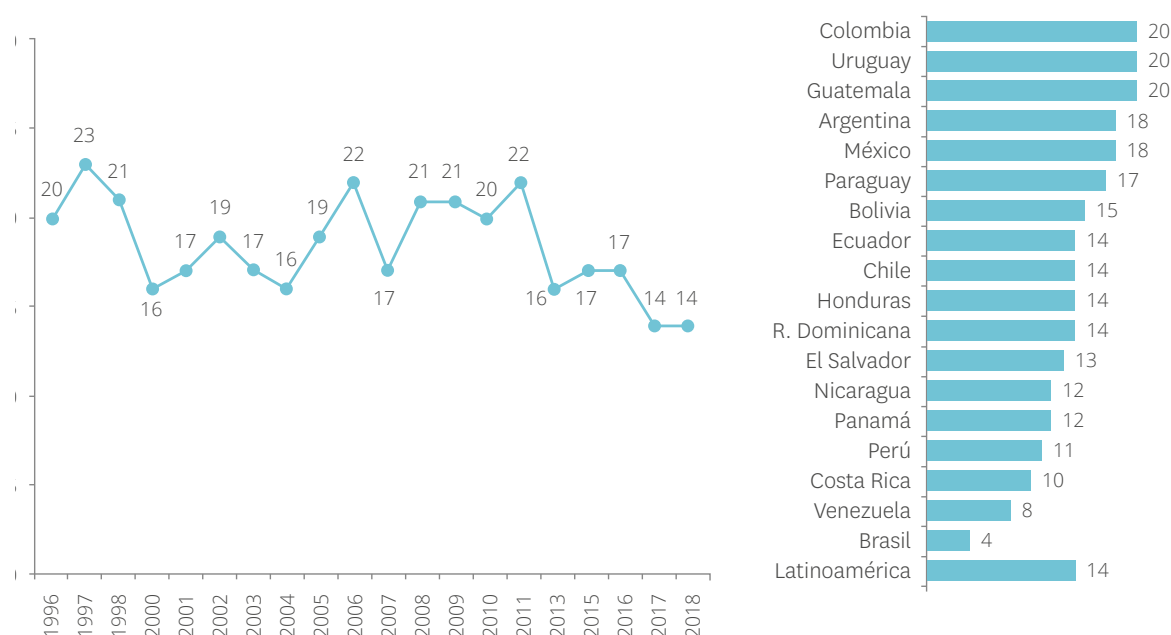
Fuente: Encuesta Nacional Bicentenario 2018

⁵ Corporación Latinobarómetro. Latinobarómetro 2018. En: http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINO-BAROMETRO.pdf

⁶ Pontificia Universidad Católica de Chile y Gfk Adimark. Encuesta Nacional Bicentenario: Sociedad (2018). En <https://encuestabicentenario.uc.cl/wp-content/uploads/2018/10/Encuesta-bicentenario-2018-Sitio-Web-Sociedad.pdf>

⁷ Pontificia Universidad Católica de Chile y Gfk Adimark. Encuesta Nacional Bicentenario: Sociedad (2018). En <https://encuestabicentenario.uc.cl/wp-content/uploads/2018/10/Encuesta-bicentenario-2018-Sitio-Web-Sociedad.pdf>

Confianza interpersonal en América Latina 1996-2018 ⁸



Fuente: Latinobarómetro 2018

En este contexto, se ha advertido de una creciente desconexión entre las élites y sectores populares, que no es muy diferente a la que se ha visto en sociedades más o menos desarrolladas. En el caso particular de Chile, la configuración de las mismas ciudades lo facilita, por la segregación de los barrios. Y eso era justo lo que subsanaba en Santiago con movilidad la red de Metro, tren subterráneo que fue blanco de la ira de las turbas, en una extraña paradoja.

Sin embargo, la desconexión no impide que la desigualdad sea percibida por los sectores más expuestos a la precariedad laboral y bajos sueldos, que más encima acusan un mal trato⁹.

El gobierno de Piñera, que asumió con la promesa de “Tiempos mejores”, no ha podido inyectar el dinamismo esperado en la economía, lo que ha sido admitido a través de distintos paquetes de estímulo lanzados por distintos ministerios y por las sucesivas correcciones del crecimiento a la baja¹⁰. Sin duda, la guerra comercial entre Estados Unidos y China ha golpeado a un país exportador, así como el aumento del riesgo geopolítico en Medio Oriente también incide en el alza del precio de los hidrocarburos importados. Pero estos factores parecen importar poco cuando se intentan explicar a la población general. Y la percepción de que la economía no va por buen camino hoy crece¹¹.

⁸ Corporación Latinobarómetro. Latinobarómetro 2018. En http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf

⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Desiguales, junio de 2017. En https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza-sintesis-DESIGUALES-final.pdf

¹⁰ Fondo Monetario Internacional. Perspectivas de la Economía Mundial, octubre de 2019. En: <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2019/10/01/world-economic-outlook-october-2019>

¹¹ Cadem. Encuesta Plaza Pública. Tercera semana de octubre – Estudio N301 <https://www.cadem.cl/wp-content/uploads/2019/10/Track-PP-301-Octubre-S3-VF.pdf>

¿Constituye todo esto un escenario propicio para un estallido social? Entre quienes estudian la radicalización de las sociedades, se apunta al efecto de la privación relativa (que se produce por caída de las expectativas) y la anomia (falta de apego a las normas, muy fuerte en las nuevas generaciones). Algo de las dos hay. Con el paso de los días se ha podido apreciar que se presentan tres tipos de protagonistas de las protestas: **grupos radicalizados anárquicos**, coordinados por redes sociales y que actuando en pequeñas unidades son los que se han visto atacando las estaciones de Metro. Esos patrones similares de ataques son los que han llevado a hablar de “grupos organizados”¹², al gobierno y los militares. Luego, están **los oportunistas** que saquean al ver un contexto de desorden generalizado, y quienes tienen como único objetivo la apropiación de bienes, a quienes se ha calificado como “lumpen”¹³. En tercer lugar, están **los manifestantes pacíficos** que llevan pancartas o golpean ollas. Hasta ahora, no hay líderes visibles en ninguna de las categorías.

En el caso de los dos primeros tipos de protagonistas, su actuar es explicable por un contexto de impunidad, dado por años de acciones violentas que terminan con escasos detenidos y condenados (tomas de colegios públicos, celebraciones deportivas descontroladas, quemas de predios rurales y bombas de grupos anarquistas, por ejemplo) En el caso de los manifestantes pacíficos, se puede intuir un malestar real por el deterioro de la calidad de vida que no ha encontrado una respuesta en la política representativa, y de ahí las pancartas que piden desde bajar el precio de los remedios hasta ponerle freno a la criminalidad, que por lo demás son preocupaciones centrales ya identificadas por sondeos de opinión pública¹⁴.

“El mayor problema en las sociedades que aspiran a ser democráticas ha sido su incapacidad de proporcionar la sustancia de lo que la gente quiere del gobierno: seguridad personal, crecimiento econó-

12 T13, “Chadwick refuerza idea de grupos organizados”, en <https://www.t13.cl/noticia/nacional/chadwickprotestas-grupos-organizados-21-10-2019>

13 Real Academia de la Lengua. Diccionario de Español Jurídico. En <https://dej.rae.es/lema/lumpen>



mico compartido y los servicios públicos básicos (especialmente educación, atención médica e infraestructura) que son necesarios para aprovechar las oportunidades individuales. Los defensores de la democracia se centran, por razones comprensibles, en limitar los poderes de los estados tiránicos o depredadores. Pero no pasan tanto tiempo pensando en cómo gobernar de manera efectiva”, advirtió Fukuyama¹⁵.

Si a nivel interno parecen existir elementos que terminaron creando las condiciones para una explosión social, a nivel internacional actores identificados con la izquierda, en particular líderes venezolanos encabezados por Nicolás Maduro, han festinado con el supuesto fin del “modelo excluyente del neoliberalismo”¹⁶ chileno, basado en una democracia de instituciones y una economía abierta, donde la libertad individual se expresa en distintas formas. Esas mismas declaraciones se han prestado para que en las redes sociales proliferen contenidos que apuntarían a la supuesta existencia de un proceso de desestabilización regional coordinado desde Caracas y que habría tenido expresiones en Perú y Ecuador, con recientes protestas; un argumento que se le ha escuchado al mismo Maduro, cuando atribuye las manifestaciones de su país al “imperialismo”, es decir, el gobierno de Estados Unidos de turno. Y cabe recordar que el fallecido Hugo Chávez ocupaba petrodólares para conseguir apoyo regional; algo escaso en un país en bancarrota como Venezuela.

Hasta ahora, solo existe un comunicado de la Organización de Estados Americanos¹⁷ que denuncia supuestas maniobras desestabilizadoras de Cuba y Venezuela aludiendo a las “brisas bolivarianas” tras las últimas olas de protestas, pero el texto, que no da mayores detalles, es del 16 de octubre (un día antes que estallaran los disturbios más graves en Chile) y se refiere en lo específico a Ecua-

dor. Además, hace referencia al financiamiento de campañas y difusión de propaganda a lo largo de los años. Es decir, no hay pruebas fehacientes que permitan afirmar que existe una injerencia externa. Lo que no debe impedir que esto sea investigado. Es muy importante no desviar el foco de atención hacia “enemigos externos”, en cuanto a que una movilización de esta magnitud no podría sostenerse si no existieran condiciones internas.

Por otro lado, existe algo inédito en este estallido: es la primera gran protesta viralizada a través de redes sociales, sin que todavía se conozca el impacto real de las mismas. En la Primavera Árabe, en 2011, se atribuyó a las redes un rol clave en la agitación que permitió el derrocamiento de regímenes autocráticos de larga data. Pero se trataba de dictaduras fosilizadas y con grandes poblaciones de jóvenes desempleados, que eran factores estructurales profundos. En cambio, un estudio llevado a cabo por *The London School of Economics* y el diario *The Guardian*, llamado “Reading the Riots”¹⁸, a propósito de los disturbios de 2011 que sacudieron localidades de Inglaterra y que no tuvieron motivaciones políticas, llegó a la conclusión de que las redes sociales sirvieron más para coordinación entre quienes protagonizaron los actos violentos, que para incitar esas conductas con mensajes de odio. Incluso ayudaron a movilizar a los vecinos a limpiar los destrozos.

Por todo lo anterior, se puede inferir que sí existían tensiones sociales de larga data que se manifestaron de forma explosiva por una coyuntura específica. Pero fueron las acciones de carácter violento las que motivaron al gobierno a emplear recursos extremos ante un problema de seguridad mayor. Esto permitiría afirmar que en esencia se trata de un problema político, no de orden público (que es la cara visible del momento).

14 Centro de Estudios Públicos. Estudio nacional de opinión pública N°83, mayo 2019. En: https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20190612/20190612104953/encuestacep_mayo2019.pdf

15 Fukuyama, F. “At the ‘End of History’ Still Stands Democracy”, en *The Wall Street Journal*, 6/9/2014. En <https://www.wsj.com/articles/atthe-end-of-history-still-stands-democracy-1402080661>

16 En <https://www.latercera.com/mundo/noticia/nicolas-maduro-compara-sebastian-pinera-augusto-pinochet-ahora-pinochet/871461/>

17 Comunicado de la Secretaría General de la OEA. 16 de octubre de 2019. En: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-081/19

18 *The Guardian* and the London School of Economics. “Reading the Riots” (2012). P. 32. En [http://eprints.lse.ac.uk/46297/1/Reading%20the%20riots\(published\).pdf](http://eprints.lse.ac.uk/46297/1/Reading%20the%20riots(published).pdf)



UNIVERSIDAD DE CHILE

0.4

La respuesta desde la seguridad

EL ROL DE LAS FUERZAS ARMADAS

En las circunstancias que vive el país, conviene recordar que la función principal de las Fuerzas Armadas es la defensa del territorio, el mar de Chile y la protección de los intereses nacionales donde sea que estén ubicados. La realización de lo anterior nos permite ser soberanos, independientes políticamente, disfrutar de la democracia y avanzar hacia un desarrollo sustentable inclusivo.

La Constitución, en su artículo 101, indica que las Fuerzas Armadas existen para la defensa de la Patria y son esenciales para la seguridad nacional. Los eventos recientemente ocurridos indican que la seguridad nacional no solo puede estar en riesgo producto de la posible agresión de otros países, sino también por factores internos y externos, o lo peor, la suma de ambos.

Las Fuerzas Armadas son requeridas cuando circunstancias excepcionales —que van desde la guerra hasta desastres naturales— demandan sus servicios, ya sea para defendernos de la agresión externa, restablecer el orden cuando el desorden supera a las fuerzas policiales o para ayudar a los chilenos afectados por las inclemencias de la naturaleza.

Las Fuerzas Armadas reportan al Ejecutivo, que es un poder civil y político. Actúan por instrucciones del Presidente de la República y no tienen autonomía de mando. Cuando intervienen en circunstancias de excepción es porque así lo ordena el Presidente.

Luego son los jefes de la Defensa y sus tropas quienes materializan su orden de restablecer la seguridad en el terreno en circunstancias adversas y en constante evolución. Ellos no son responsables de decisiones políticas que ellos no tomaron.

Por lo tanto, cuando intervienen las Fuerzas Armadas es porque claramente el resto de las soluciones políticas demostraron ser inefectivas y el Ejecutivo decide recurrir al último recurso, puesto que existe una amenaza a la seguridad nacional.

NECESIDAD DE INTELIGENCIA

Los incidentes y desórdenes civiles que están ocurriendo, recuerdan la necesidad de contar con inteligencia de calidad y oportuna que permita anticipar y no reaccionar. Quizás es hora de avanzar con la modificación y modernización de la Ley de Inteligencia que viene promoviendo el gobierno y, en particular, el Ministerio de Defensa. Además, se debe avanzar en la reconstrucción de los servicios de inteligencia nacionales, con el fin de mejorar la capacidad de leer bien lo que ocurre en Chile y evitar que se repita un episodio similar al ocurrido. No tener inteligencia implica andar ciego en términos de seguridad nacional y tener servicios de inteligencia que operan aisladamente, o con pocas capacidades en los tiempos actuales, es algo de alto riesgo y poco deseable.

Es una realidad a subsanar el progresivo deterioro de los sistemas de inteligencia nacionales por leyes que más que garantizar su operación y eficiencia, se han enfocado en forma casi exclusiva en el control sobre estos organismos.

El mundo y la realidad actual del país son demasiado complejos como para navegar sin buena inteligencia. AthenaLab, en su documento número 3, hizo una propuesta para una reforma integral al sistema de inteligencia que cobra más validez que nunca¹⁹.

19 AthenaLab. Documento de trabajo N°3: Propuesta para un nuevo sistema de inteligencia nacional. Disponible en: <https://athenalab.org/?p=974>

SEGURIDAD NACIONAL

Aunque a pocos les gusta el concepto de la seguridad nacional en Chile por distintas razones, después de estos días de disturbios y protestas resulta difícil entender por qué no se ha citado al Consejo de Seguridad Nacional (Cosená), que es la instancia constitucional que debiera estar funcionando y asesorando al Presidente en circunstancias como las actuales.

En relación con lo anterior, la actual situación que vive Chile nos obliga a pensar en la necesidad de que el Presidente de la República tenga un asesor de seguridad nacional, el cual debería ser capaz, con su equipo, de entender el panorama interno y externo desde la perspectiva de seguridad como un todo, haciendo empleo de una buena información de inteligencia, que le permita anticipar la ocurrencia de hechos que puedan colocar en riesgo al Estado de Chile. De este modo, podrá aconsejar al Ejecutivo tanto en los efectos de las políticas públicas sobre la seguridad nacional, como también en la forma de manejar situaciones que no son del todo normales.

EL DILEMA DE LAS CALLES

Los soldados, marinos, infantes de marina o aviadores que fueron desplegados en las calles para restablecer la normalidad actúan sobre la base de reglas de uso de la fuerza, cuya aplicación es un orden. Pero seguirlos no siempre es fácil en medio de saqueos, protestas y un desorden generalizado. Más encima si parte de la población se mantiene desafiante ante medidas tan claras como los toques de queda y actúa de forma hostil hacia las tropas enviadas por el Poder Ejecutivo. Se requiere disciplina, criterio y experiencia.

De todos los estados de excepción constitucional, el de emergencia, quizás, es el más difícil de manejar. No es el de catástrofe, donde se va a ayudar, controlar que no haya pillaje y se cuenta con una recepción positiva de la mayoría de las personas afectadas por el desastre natural. En los estados de asamblea (guerra externa) y de sitio (guerra interna o grave conmoción interior), la misma gravedad de los hechos ayuda a que las reglas de operación sean más precisas y claras, como también las atribucio-

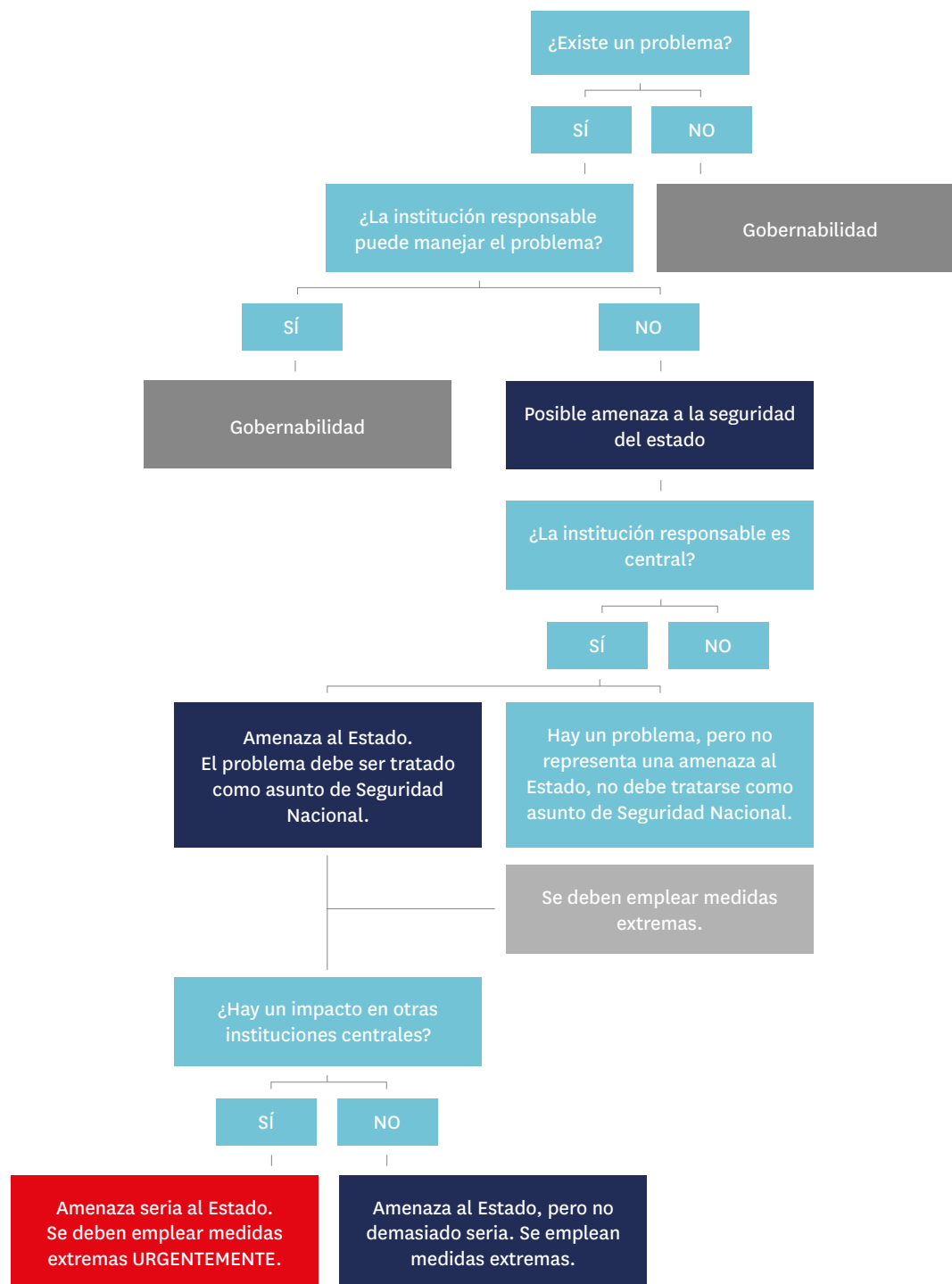
nes que reciben las tropas de las Fuerzas Armadas. El estado de emergencia es complejo, ya que igual implica desórdenes públicos graves, pero que no califican, según la autoridad, para estado de sitio, que además requiere la aprobación del Congreso, lo cual requiere de una negociación política que no siempre permite la urgencia. Eso implica para quien está en terreno tener que manejar la emergencia pública con herramientas limitadas que pueden no estar de acuerdo con las circunstancias y donde las armas solo se pueden usar en defensa propia.

Teniendo claro lo complejo de operar en un estado de emergencia, se debe resaltar que las Fuerzas Armadas hoy se están empleado como componente principal de la solución y las policías como complemento. Las Fuerzas Armadas se preparan para la guerra y su especialización no está en la contención de personas que participan de desórdenes civiles. Es cierto que han adquirido una vasta experiencia al participar en el manejo de catástrofes, pero no es lo mismo, y quizás solo aquellos que fueron a misiones de paz, como la de Haití, adquirieron la experiencia práctica de lidiar con personas en situaciones complejas.

Por tanto, las preguntas que un militar en terreno debe hacerse no son muy complejas, pero sí ilustrativas. ¿Qué hacer si alguien está violando el toque de queda, no obedece y agrede a la fuerza militar? ¿Cómo reaccionar y actuar para cumplir el mandato legal de imponer el orden y la seguridad? ¿Cómo comportarse si se está ante la presencia de vandalismo flagrante? ¿Qué pasa si la gente no se detiene? ¿Cómo evitar que siga ocurriendo el ilícito? Esa es la situación actual. No son las Fuerzas Armadas las que están contribuyendo al estallido y violando la ley, ellas solo buscan bajar la temperatura para crear un marco de orden donde las soluciones de fondo se puedan conversar y acordar.

Años atrás, en el diario La Segunda, el historiador Gonzalo Vial escribió sobre revueltas similares anteriores ocurridas en 1949 y 1957, que se conocen como “La batalla de la chaucha” y “La batalla del 2 de abril”, respectivamente, en la cuales se evidenció que situaciones como las que vivimos estos días pueden terminar muy mal si es que no se manejan bien o si solo se buscan solucionar por la vía de las armas.

Un diagrama para la toma de decisiones ante amenazas a la seguridad nacional



Fuente: ITAM

La respuesta desde la política

No son muchas opciones la que tenía el gobierno de Piñera para retomar la iniciativa política tras el imprevisible estallido de octubre. A medida que pasan los días, las Fuerzas Armadas y las policías están avanzando en la recuperación del orden público, y los actos violentos son cada más esporádicos, según registros oficiales. Por el contrario, las manifestaciones continúan, pero han tendido a ser pacíficas. También se reponen servicios de transporte altamente afectados y se limpian los destrozos.

Superada la confusión y el desconcierto, la respuesta del gobierno —más allá el campo de la seguridad— consistió el martes 22 de octubre en convocar a los partidos de todo el espectro político con el ánimo de revivir un diálogo conducente a acuerdos, como aquellos que permitieron reconstruir la democracia, y anunciar un paquete de medidas sociales avaluadas en US\$ 1.200 millones.

La invitación al diálogo, como era esperable, no fue aceptada por todos. Al Palacio de Gobierno asistieron, además de las fuerzas oficialistas, la Democracia Cristiana (DC), el Partido por la Democracia (PPD, socialdemócrata) y el Partido Radical (PR, socialdemócrata). Tres partidos opositores con representación parlamentaria (Socialista, Comunista y Frente Amplio) rechazaron el llamado e insisten en condiciones inaceptables para el Ejecutivo, como el retiro de los militares de las calles o la renuncia del Presidente.

Luego, el Mandatario anunció un vasto paquete de medidas sociales redistributivas que incluyen mejoras en los ingresos y pensiones más bajas; incrementar la cobertura de salud y abaratar el acceso a medicinas; alza de impuestos a sectores de mayores rentas; redistribución de fondos municipales; reducir cupos y dietas de parlamentarios; revisión

del sistema de tarifas eléctricas para evitar alzas desmedidas; urgencias legislativas a proyectos y planes de reconstrucción. A esto se debe sumar la presentación de un proyecto para revocar el alza de la tarifa del pasaje de Metro. Aunque la situación está en evolución, se permiten vislumbrar ciertos escenarios de acuerdo al desarrollo de los hechos hasta el momento, a antecedentes históricos y a comparaciones con experiencias constataadas en terreno en distintos países.

ACUERDOS PARCIALES

Al parecer, puede darse un retorno a la normalidad con acuerdos parciales que cuenten apoyo de la DC, PPD y PR, partidos opositores que han tenido una reacción positiva a los anuncios sociales. Este sería el mejor escenario, pero se requiere celeridad y una alta capacidad de maniobra política. Porque estos pactos serán más difíciles de alcanzar cuando se acerque el próximo año electoral y si se mantienen las protestas. La clase política, que no previó ni condujo las movilizaciones sociales, se encuentra presionada para dar respuestas. La pregunta es si se actuará con un sentido de país en su conjunto, cosa que no ha hecho hasta el momento, o si algunos sectores buscarán capitalizar el descontento, en clave de radicalización u ofertas de mano dura. Es cierto que puede darse también un retorno a la normalidad sin ningún tipo de acuerdo político amplio o parcial, pero eso solo es garantía de una estabilidad precaria.

INCLUSIVIDAD

La austeridad sin dinamismo económico parece haber tocado techo, pero no necesariamente es un fin del modelo, como han querido celebrar algunos. Desde 1990 han gobernado más tiempo

socialistas, demócratacristianos y socialdemócratas que la centroderecha, sin que ello implicara cambiar sus bases fundacionales. Más bien, las medidas anunciadas por Piñera hablan de ajustes tendientes a mejorar la inclusividad, porque la importancia del sector privado y la orientación exportadora del país no tienen cómo cambiar de un día para otro, sobre todo si son los motores del crecimiento.

RADICALIZACIÓN SOCIAL

Si la conflictividad persiste, a pesar de las medidas sociales anunciadas, la prolongación del estado de emergencia o su reactivación más frecuente puede ser posible. Pero eso significará admitir de forma cotidiana medidas como restricciones horarias de desplazamiento, controles o patrullajes militares frecuentes en puntos estratégicos y una revisión más estricta de los actos masivos. Esto supondría todo un cambio en la forma de vida de los chilenos y en los niveles de seguridad y gobernabilidad acostumbrados. No es claro que los militares quieran estar desplegados de forma regular en las calles; por el costo político que asumen, el desgaste que implica eso y por el reconocimiento que de fondo hay una conducción civil que tiene que dar las soluciones al problema. Ellos son solo una respuesta de emergencia.

El estallido de octubre puede crear una épica para una izquierda radical, que rechaza el regreso de Piñera a La Moneda a pesar de su masiva votación. La represión de los disturbios es muchas veces lo que termina radicalizando los movimientos sociales, puesto que se crea un relato heroico con mártires y fechas conmemorativas.

No obstante, muchos brotes de protestas en distintas democracias liberales consolidadas no han vuelto a repetirse con igual intensidad, en la medida que los ciclos electorales han canalizado las nuevas expresiones y demandas políticas; cuando los sistemas de inteligencia y seguridad mejoran sus capacidades de identificar focos de conflictos, y porque cambian las motivaciones de quienes se

manifiestan. En particular, cuando no hay grupos estructurados atrás que sean capaces de sostener un esfuerzo permanente de movilización.

IMAGEN INTERNACIONAL

Los hechos de violencia ocurridos han tendido un manto de incertidumbre sobre la próxima realización en Santiago de las cumbres del Foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC) en noviembre y la de Medio Ambiente de Naciones Unidas (COP25) en diciembre. El gobierno ha insistido que ambos encuentros tendrán lugar, lo que sin duda es una señal de confianza de que las condiciones de seguridad ya estarán restablecidas. Sin embargo, estos dos encuentros se darán en un contexto donde la imagen internacional del país será otro. La prensa internacional ha destacado el estallido social recalcando que se produce en un contexto de desigualdad en el país más desarrollado, abierto al comercio mundial y políticamente estable de América Latina.

En este sentido, una columna de Bloomberg fue más allá al advertir que lo sucedido en Santiago se puede reproducir en el mundo. “El hecho de que los chilenos se hayan rebelado contra el costo de vida, entonces, es alarmante y sugiere que una situación similar podría suceder más fácilmente en el resto del mundo en desarrollo”²⁰.

Aunque es temprano medir el daño a la imagen del país, la encuesta IPSOS citada anteriormente indica que la mayoría cree que habrá algún perjuicio. Pero de ese 77%, un 45% cree que será temporal. Por eso, la APEC y COP25 serán una prueba de fuego. Son coyunturas de excepcional riesgo para las autoridades, frente a quienes quieren aprovechar la oportunidad de visibilizar las protestas al mundo aprovechando la presencia de líderes internacionales.

SEQUÍA

Luego de dominar el debate, el tema del impacto de la sequía ha pasado a segundo plano, dada la magnitud del estallido social. Sin embargo, el ac-

20 Bloomberg, “La violencia en Chile tiene un mensaje preocupante para el mundo”, reproducido por El Mercurio. 23/10/2019. P. A5.

tual escenario combinado con el pronto inicio de la temporada de incendios puede ser un cóctel muy tóxico. Los megaincendios han requerido apoyo de las Fuerzas Armadas en el pasado, algo que de darse podría sobreexigirlas de manera no vista. Los aumentos de conflictividad, por lo demás, se asocian a altas temperaturas, según estudios.

RESILIENCIA

Si algo ha probado el país, tras sus sucesivos terremotos y otros desastres naturales, es ser resiliente. La diferencia es la unidad que se genera tras las catástrofes y, por lo tanto, es lo que hay que reconstituir para que la nación se vuelva a congregarse alrededor de una identidad y aspiración común, que conduzca al progreso que todos los chilenos se merecen. Evitando fórmulas populistas, la coyuntura ocurrida debe ser aprovechada para reforzar los pilares de una institucionalidad con el propósito de hacerla capaz de responder ante los desafíos actuales, donde imperen la seguridad jurídica y el ejercicio efectivo del Estado de Derecho; la seguridad democrática para las personas naturales y jurídicas, y la cohesión social. El desafío de los nuevos líderes, pero sobre todo de la sociedad civil, será crear instituciones que sean efectivas e inclusivas al mismo tiempo²¹, con el fin de crear igualdad real de oportunidades que permitan el progreso individual y colectivo en un contexto de libertad; generar un crecimiento sostenido y sustentable, y canalizar e identificar las demandas antes de que se acumulen hasta estallar.

OCTUBRE 2019

21 Khanna, Parag. *The Future is Asian* (2019). Windelfeld & Nicolson. P. 303.



Av. El Golf 40, Piso 12, Oficina 1206, Las Condes, Santiago, Chile

+562225947500 | contacto@athenalab.org

www.athenalab.org

