

INSTITUTO

Igualdad

RECOMENDACIONES DE CONTENIDOS CONSTITUCIONALES SOBRE POLÍTICA EXTERIOR, SEGURIDAD Y DEFENSA

Programa Internacional y Defensa
Instituto Igualdad

Junio del 2021



1. PRESENTACIÓN. OBJETIVOS, PREVENCIÓNES Y CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS


El presente documento ha sido preparado con el propósito de contribuir al debate público del proceso constituyente, formulando recomendaciones sobre política exterior, seguridad y defensa.

La instalación de la histórica Convención Constitucional el domingo 4 de julio de 2021 ha abierto esperanzas de que el proceso constituyente sea efectivamente una democratización del poder en la sociedad. Mediante la deliberación y definición de las normas de mayor rango que regularán al Estado, la sociedad y a las personas, el proceso constituyente contendrá tanto elementos de continuidad con la tradición constitucional chilena desde su estructuración como República a partir de 1810, como de cambio o ruptura, especialmente con las normas vigentes en la Constitución Política de la República (CPR) de 1980, tanto en lo relativo a los valores básicos y a las cosmovisiones de mundo presentes en la sociedad, como sobre la organización política del Estado.

El proceso colaborativo y colectivo de talleres 2020 y sus participantes.

Las recomendaciones que se presentan son el resultado de un proceso de deliberaciones y debates realizado por un grupo amplio y diverso de 57 especialistas independientes y/o afiliados a universidades, a diversos centros de pensamiento de partidos de izquierda, centro izquierda y centro, y representantes de organizaciones de la sociedad civil, tanto de pueblos indígenas como sociales, reunidos durante el segundo semestre de 2020 en 12 talleres. La reflexión tuvo como propósito realizar un diagnóstico, identificar los desafíos y formular recomendaciones sobre política exterior, seguridad y defensa para el debate constituyente. En el caso de las sesiones sobre seguridad, fueron co-organizadas por el Programa Internacional y Defensa del Instituto Igualdad y Chile 21. Los talleres que originaron el presente documento fueron organizados por el Programa Internacional y Defensa del Instituto Igualdad, y realizados entre los meses de julio y octubre de 2020. Los temas y expositores considerados fueron los siguientes:

CICLO DE TALLERES				
NUEVA CONSTITUCIÓN, POLÍTICA EXTERIOR, SEGURIDAD Y DEFENSA 2020				
N°	Fecha	Moderación	Tema	Expositor/a
1	Miércoles 29 julio	Marcos Robledo, Instituto Igualdad	El concepto de Seguridad en la nueva Constitución.	Arlene Tickner, Universidad del Rosario, Colombia.
2	Martes 4 agosto	Claudia Fuentes, Chapman University	Principios de política exterior.	Alberto Van Klaveren, U. de Chile.
3	Miércoles 12 agosto	María Inés Ruz, Instituto Igualdad.	Política, defensa y fuerzas armadas.	Marcos Robledo, Instituto Igualdad.
4	Miércoles 19 agosto	Gonzalo Álvarez, INTE U. Arturo Prat	Política exterior, participación, visión de mundo y nueva constitución	Adimelia Moscoso, Carlos Piñones, Cooperativa Apacheta. Héctor Pujols, presidente Coordinadora Nacional de Migrantes
5	Miércoles 26 agosto	Sebastián Salazar, U. de O'Higgins	No deliberación y fuerzas armadas	Pablo Contreras, U. Alberto Hurtado
6	Miércoles 2 septiembre	Lorena Oyarzún, INAP U. de Chile	Nueva constitución, política exterior, perspectiva de género y diversidad.	Claudia Fuentes, Chapman University
7	Miércoles 9 septiembre	Lucía Dammert, USACH.	Securitización y pueblos indígenas	Salvador Millaleo, INDH.
8	Miércoles 16 septiembre	Nicole Jenne, ICP PUC	Roles de las fuerzas armadas	Felipe Agüero, INAP, U. de Chile
9	Miércoles 23 septiembre	Claudia Fuentes, Chapman University	Instituciones. La división de poder y los roles de los poderes del Estado en la toma de decisiones de la política exterior.	Andrés Villar
10	Miércoles 30 septiembre	Marcos Robledo, Instituto Igualdad	Nueva constitución, seguridad y movimientos sociales.	José Pérez, Presidente ANEF Claudia Dides, Mesa de Unidad Social
11	Miércoles 7 octubre	Sebastián Salazar, U. de O'Higgins	La relación civil militar en los estados de excepción constitucional en el nuevo ordenamiento constitucional democrático.	Claudia Heiss, INAP U. de Chile
12	Miércoles 14 octubre	Ricardo Montero, Instituto Igualdad	La nueva constitución y las instituciones de seguridad. Principales desafíos.	Eduardo Vergara, Chile 21 Lucía Dammert, USACH



En los talleres participaron las siguientes personas: Daniel Álvarez Valenzuela, Facultad de Derecho, Universidad de Chile; Gilberto Aranda, Universidad de Chile; Cristián Barros ex Subsecretario de Relaciones Exteriores; H.D. Jorge Brito, Cámara de Diputadas y Diputados de Chile; Cristóbal Bywaters, London School of Economics; Marcia Covarrubias, ex Embajadora; Eugenio Cruz; Mireya Dávila, INAP Universidad de Chile; Galo Eidelstein, Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz (ICAL); Felipe Enero, Instituto Igualdad; Mario Fernández, ex Ministro del Interior, ex Ministro Secretario general de la Presidencia y ex Ministro de Defensa Nacional; Pamela Figueroa, Universidad de Santiago de Chile; Carlos Fortín; Alicia Frohmann; Cristian Fuentes, Universidad Central; José Luis Díaz, Grupo GADFA; José Goñi, ex Ministro de Defensa Nacional; Carlos Gutiérrez, Grupo GADFA; Jorge Heine, ex Ministro de Bienes Nacionales, ex embajador y ex Subsecretario; Dorotea López, directora IEI, Universidad de Chile; Mikhael Marzuqa, Observatorio Internacional, Fundación por la Democracia; Marta Maurás, ex embajadora; Carlos Mena, ex Subsecretario de Marina y ex embajador; Paula Mendoza, concejala comuna de Ñuñoa; Sebastián Monsalve, Instituto Igualdad; Carlos Monge; Rodrigo Muñoz, Instituto Igualdad; Sergio Néspolo; Cristian Ovando, Universidad de Tarapacá; Carlos Portales, IEI Universidad de Chile; Lucía Rabelo Lastra; Eduardo Santos; Daniela Sepúlveda, Universidad de Minnesota; Natalia Vargas; Paula Vial, ex Defensora Nacional; y Ronald Wilson, Mesas Temáticas del Senado de Chile.

El equipo del Programa Internacional y Defensa del Instituto Igualdad que preparó, organizó y coordinó los talleres fue integrado por Claudia Fuentes, Sebastián Monsalve, Ricardo Montero, María Inés Ruz, Sebastián Salazar, Andrés Villar, y Marcos Robledo, Coordinador.

Sobre la base de las presentaciones realizadas en los 12 talleres, de las intervenciones de las y los participantes y los debates registrados, la Coordinación del Programa Internacional y Defensa preparó un texto que fue distribuido a todas las participantes de los talleres para su revisión. El texto fue discutido en dos talleres adicionales realizados en marzo de 2021, y recibió 14 comentarios escritos de Felipe Agüero, Gonzalo Álvarez, Cristóbal Bywaters, Lucía Dammert, Mireya Dávila, Mario Fernández, Alicia Frohman, Claudia Fuentes, Cristian Fuentes, Carlos Monge, Sebastián Monsalve, María Inés Ruz, Alberto Van Klaveren, Augusto Varas, a partir de los cuales se preparó una segunda versión. Esta última fue nuevamente distribuida entre quienes enviaron comentarios escritos, y recibió comentarios adicionales.

El texto que se presenta a continuación corresponde a la versión tercera y final resultante del proceso resumido anteriormente, pero no representa un documento institucional del Instituto Igualdad, ni un documento de consenso entre los participantes de los talleres. El Programa Internacional y Defensa del Instituto Igualdad agradece todos los aportes, y aspira a que el texto propuesto refleje en la medida de lo posible las distintas etapas del proceso colaborativo y colectivo realizado. **La responsabilidad por el documento es, sin embargo, de la Coordinación del Programa Internacional y Defensa del Instituto Igualdad.**

El texto aspira, de esa manera, a dar cuenta de ciertos grupos de ideas que, sean de carácter general o específicas, convocan a una comunidad como la que participó en las distintas etapas del proceso de debates.

¿Por qué política exterior, seguridad y defensa? Avanzar hacia nuevos paradigmas sobre el estado, la política exterior, la seguridad y la defensa.

A pesar de que política y jurídicamente pueden ser analizadas por separado, la política exterior, la seguridad y la defensa son tres dimensiones o ámbitos de un mismo atributo del Estado moderno, cual es el monopolio de la acción jurisdiccional como condición para su actuación como “igual” en el plano “internacional”.

La discusión constituyente se produce, sin embargo, en un periodo histórico de crisis global y nacional, tanto política, como de los paradigmas modernos sobre los cuales se han organizado el Estado, la política internacional, la seguridad y la defensa en el mundo y en Chile.

Por esa razón, el debate constituyente en general, y sobre política exterior, seguridad y defensa en particular, debería reflexionar críticamente sobre el periodo histórico de crecientes y complejas problematizaciones y transformaciones en que se desarrolla, y situarlo en el contexto histórico de construcción del Estado chileno, para llevar adelante transformaciones que permitan superar las desigualdades estructurales y el extractivismo que lo han caracterizado.

Especialmente relevante es la coyuntura histórica en la que se observa un contradictorio contexto internacional de interdependencia, la crisis de la gobernanza neoliberal, de la democracia representativa, de los derechos humanos, y de las instituciones internacionales. Pero igualmente relevante es la emergencia internacional de la sociedad civil y un sostenido periodo de movilizaciones sociales también globales y regionales que, junto a las múltiples y sostenidas movilizaciones sociales actualmente en desarrollo en Chile, dan cuenta de una dinámica global de crisis y disputa entre la hegemonía internacional basada en el paradigma moderno, y neoliberal en su expresión más reciente, y las fuerzas sociales y políticas que aspiran a nuevos órdenes sociales y formas más democráticas de gobernanza internacional.

El proceso constituyente se encuentra de ese modo ante un conjunto de desafíos paradigmáticos, conceptuales y políticos, estrechamente vinculados con la inserción internacional (y por tanto la política exterior), la seguridad y la defensa. **Se trata de debates que no se dan, ni se han dado en el vacío histórico, sino que han emergido como consecuencia de las movilizaciones populares chilenas, y que aspiran a cristalizar ordenes sociales que reflejen una nueva hegemonía y, de esa manera, un nuevo periodo histórico.**

Desde una perspectiva histórica sobre el desarrollo del constitucional del Estado chileno, la Constitución de 1833 constitucionalizó la hegemonía conservadora luego de un prolongado periodo de conflicto con los sectores liberales y federalistas, pero también estructuró los rasgos básicos del Estado chileno moderno: un sistema basado en las mismas relaciones económicas coloniales (capitalismo dependiente extractivista y rentista), así como en la continuidad de las relaciones sociales coloniales racializadas y patriarcales, pero organizado como una comunidad política independiente del centro capitalista, estructurada como una democracia limitada (en ese periodo, censitaria y oligarquizada). Desde entonces, luego con la Constitución de 1925, y hasta la Constitución de 1980, la tradición moderna y liberal chilena se ha caracterizado por constitucionalizar el **monismo jurídico**, entendido como la existencia de **una sola identidad Estado-Derecho (y un solo tipo de soberanía)**, así como la **monoculturalidad estatal**, entendida como la existencia de **una sola identidad Estado-Nación**, de un solo pueblo, o de una sola nación. La tradición constitucional chilena ha negado, de ese modo, la existencia de pueblos y/o naciones y

cosmovisiones diversas al interior del Estado chileno, constitucionalizando¹, y reproduciendo un modo de dominación similar al colonial luego de la destrucción del colonialismo como orden político explícito².

La monoculturalidad y la colonialidad han sido decisivas en la política exterior, seguridad y defensa. A partir del Siglo XIX éstas han estructurado la forma en que el Estado ha definido sus límites, extendiendo el territorio del Estado de Chile sobre territorios de otros estados -Bolivia y Perú- pero también sobre el territorio Mapuche respetado por el imperio español desde 1641 y hasta 1810. La colonialidad chilena puso en marcha un estado nacionalista y militarista que durante el Siglo XIX fue decisivo para estructurar un sistema de balance de poder sudamericano que perduró hasta fines del Siglo XX, así como la ocupación militar del *Gulumapu* (las tierras del Wallmapu situadas al poniente de la cordillera de los Andes, actualmente territorio chileno) desde la década de 1860 y hasta 1883, periodo en el que comete el genocidio contra el pueblo mapuche³. La colonialidad desarrollada en Chile tuvo asimismo efectos devastadores sobre el conjunto de los pueblos indígenas, incluyendo el etnocidio perpetrado contra los pueblos indígenas de la Patagonia.


Durante el mismo periodo, y con el propósito de consolidarse internacionalmente y evitar una restauración de la dominación imperial europea, el Estado chileno también promovió tempranamente principios y políticas para su consolidación como actor reconocido en el orden internacional, adhiriendo a los principios modernos de respeto del Derecho Internacional, de la igualdad soberana de los Estados, de no intervención, entre otros. Tras definir sus fronteras a partir de los conflictos y del balance de poder del Siglo 19 y hasta comienzos del Siglo XX, y ante la emergencia de la hegemonía de los Estados Unidos en la región, política exterior chilena consolidó su afirmación del Derecho Internacional junto a otros estados-naciones de la región, insertándose en la estructura internacional como un Estado-Nación mono cultural reconocido, pero negando el reconocimiento a los pueblos y las naciones subordinadas a su dominación.

El Estado oligárquico liberal ingresó en una etapa de crisis entre 1891 y 1933, y se caracterizó por la emergencia de los movimientos sociales de trabajadores (y crecientemente de campesinos) organizados, y de los partidos políticos de izquierda, así como de los sectores medios, incluyendo las burocracias militares. Lo anterior obligó a un acomodo que originó la Constitución de 1925, introduciendo mayores grados de democratización política (terminando con la democracia censitaria) y abriendo paso a nuevos tipos de desarrollo económico industrializado, así como a un

¹ El “Reglamento Constitucional Provisorio del Pueblo de Chile” de 1812 fue redactado en el contexto de la crisis del imperio español, y en ese contexto introdujo a “los pueblos” como actores en la crisis del imperio español. Sin embargo, al definir el orden constitucional empleó el concepto de “pueblo” (en singular) en 10 oportunidades, incluyendo el de “pueblo soberano”. El “pueblo” es el sujeto que en el Artículo II “hará su Constitución por medio de sus representantes”. El Artículo VI del Reglamento Constitucional de 1812 establece que “Si los Gobernantes (lo que no es de esperar) diesen un paso contra la voluntad general declarada en constitución, volverá al instante el poder a las manos del Pueblo”. La Constitución de 1833 introdujo en su Artículo 4° que “La soberanía reside esencialmente en la Nación que delega su ejercicio en las autoridades que establece esta Constitución”, definición que es reproducida casi literalmente en el Artículo 2 de la Constitución de 1925. En ambos textos también se emplea el concepto de pueblo, pero en una jerarquía no asociada a la detentación de la soberanía. La Constitución de 1980 vincula tanto el concepto de Nación como de pueblo. El Artículo 5 establece una distinción importante al señalar que “La soberanía reside esencialmente en la Nación”, pero advierte que “Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio”.

² Numerosos autores latinoamericano han propuesto el concepto de “colonialidad” para referirse al modo más general de dominación global capitalista eurocéntrico, racializado y patriarcal, que permanece luego de la destrucción del colonialismo como orden político explícito. Importantes autores mapuche sostienen que el Estado chileno estableció una relación de “colonialismo republicano” con los pueblos indígenas aún vigente.

³ Luego de los primeros 100 años de conquista y genocidio, entre 1641 y 1803 el imperio español reconoció diplomáticamente al pueblo mapuche. La República de Chile modificó dicha política gradualmente hasta iniciar a política de ocupación y genocidio que culmina en 1883 (Contreras Painemal 2002, Cayuqueo 2017). El Artículo 1° de la Constitución de 1833 estableció que “El territorio de Chile se estiende desde el Desierto de Atacama hasta el Cabo de Hornos (...)”.



Estado de ciudadanía crecientemente robusto, pero reproduciendo el carácter patriarcal y racializado de la organización social, manteniendo el mono culturalismo constitucional de la Constitución de 1833.


Durante el siglo XX la dinámica política y social condujo a la emergencia de crecientes demandas y movilizaciones sociales para avanzar hacia un orden político crecientemente democrático, económicamente más industrializado, y socialmente más justo. Internacionalmente, Chile desarrolló un posicionamiento crecientemente cosmopolita y promotor del multilateralismo, contribuyendo de manera importante al nacimiento de las Naciones Unidas, su Carta y a la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Durante este periodo Chile fue un activo promotor de la integración regional, así como de los procesos de descolonización, del tercermundismo y del No Alineamiento.

El proceso democrático fue brutalmente reprimido a partir de 1973, cuando fue impuesto un nuevo orden conservador, reflejado en la Constitución de 1980. La dictadura no sólo terminó con la democracia y constitucionalizó el régimen neoliberal, sino que naturalizó la violencia política masiva, incluyendo la violencia sexual contra las mujeres como herramienta de represión política a niveles entonces desconocidos, y la violencia contra los pueblos indígenas, especialmente el pueblo mapuche. En el ámbito de la política exterior, la seguridad y defensa, retornó a la política de balance de poder, originando la más grave crisis de política vecinal del Siglo XX entre 1974 y 1984, y constitucionalizó el Estado de Seguridad Nacional neoliberal, incluyendo la primacía de lo militar sobre lo político y del mercado sobre lo público.

Son ésas las instituciones fundamentales que están en crisis en Chile hoy. Las movilizaciones sociales iniciadas el 2006, y que continuaron de manera creciente hasta el 2019 y continúan hasta el inicio del proceso constituyente, no constituyen solamente una crisis de régimen político de la “democracia semisoberana” y del régimen económico y social neoliberal de la Constitución de 1980. Asimismo, las transformaciones que están siendo demandadas por la movilización social no se agotan en democratización del régimen político y económico social, y en la estructuración de un nuevo modelo de desarrollo sostenible. Al igual que en otros momentos históricos, como ocurrió a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, el movimiento social tiene nuevos sectores sociales como protagonistas, como las mujeres y la diversidad sexual, así como los pueblos indígenas, y un creciente movimiento social ambientalista. Estos nuevos actores sociales están introduciendo demandas que apuntan a la democratización de las estructuras más profundas de la colonialidad, como el patriarcado, la mono e incluso la multiculturalidad⁴, así como el carácter no sostenible del capitalismo extractivista.

Ése es entonces el calibre y la profundidad de los desafíos que enfrenta el proceso constituyente. Lo que ha sido abierto por la movilización social es una oportunidad histórica para poner en marcha un proceso de transformación de algunos de los componentes más profundos del orden social, además del tipo de desarrollo y el tipo de inserción en la economía mundial, sino las relaciones políticas y sociales que han estructurado a la sociedad a partir de la propiedad, del género y de la etnicidad.

⁴ Las instituciones multiculturales son consideradas un avance respecto del monismo jurídico. Sin embargo, han sido objeto de crítica, al ser interpretadas como un esfuerzo liberal para avanzar hacia una mayor inclusión de los pueblos indígenas, entendida como una asimilación o integración forzada, pero evitando el reconocimiento del pluralismo jurídico igualitario y el establecimiento de un nuevo tipo de Estado. De esa forma, las instituciones multiculturales son percibidas como aditivas, y no constitutivas, y favorecedoras de la dominación colonial y racial impuesta en América Latina.




Un **primer conjunto de desafíos del proceso es el asociado a la profundización de la democracia y de los derechos humanos**. El desafío es avanzar hacia un régimen plenamente democrático, así como hacia un **Estado democrático y social de derecho**.

Un **segundo tipo de debate paradigmático, conceptual y político que también ha sido introducido en el debate constituyente ha emergido como consecuencia de las masivas movilizaciones de las mujeres y de las diversidades sexuales** (y que impacta tanto la política exterior como la seguridad y la defensa), es el de la igualdad de género. El desafío del proceso constituyente es, entonces, el de transversalizar e interseccionalizar el nuevo texto constitucional desde una perspectiva de derechos humanos y de género, así como en la arquitectura y funcionamiento estatal y generar, desde esa perspectiva y en ese contexto, una constitución feminista. Las constituciones no funcionan por sí solas, y la nueva constitución necesitará ser interpretada e implementada por personas, así como por mecanismos e instituciones estatales. La constitución debe establecer esas instituciones, las que también deben ser constituidas considerando una perspectiva de género.

Un **tercer debate paradigmático es el que ha sido introducido por la movilización y la lucha de los pueblos indígenas, y se refiere a la definición del Estado, nación, pueblo y soberanía**. Chile es uno de los dos países de América Latina cuya Constitución está basada en una concepción monocultural y jurídicamente monista del Estado y de la nación, por lo que no reconoce a sus pueblos indígenas, ni la existencia de formas de soberanía (y de ejercicio de la fuerza) distintas a la de un solo Estado-Nación, particularmente al interior del Estado. La constitución que emerja del proceso constituyente será la primera redactada mediante un proceso que incorpora la participación de representantes de los pueblos indígenas. Lo anterior ha abierto la posibilidad de transitar hacia una democracia intercultural y plurinacional, cuya profundidad dependerá del carácter jerarquizado o heterarquizado⁵ de las relaciones raciales, étnicas, sexuales, epistémicas, económicas y de género que se desarrollen e institucionalicen durante el proceso constituyente; y más democrática que las políticas de la diversidad estatales, porque no aspiran a ser incluidas en el Estado-nación establecido, sino que entienden que en el nuevo Estado la diferencia no debe ser aditiva, sino constitutiva. Particularmente relevante será la capacidad de la nueva constitución para avanzar hacia un **nuevo tipo de Estado**, que reconozca los derechos de los pueblos indígenas establecido en la Convención 169 y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, con igual dignidad y derechos, no sujetos a tutela colonial, constitucionalizando el pluralismo jurídico y la jurisdicción indígena. Lo anterior incluye el derecho a la autonomía y a la autodeterminación.

Un **cuarto desafío paradigmático del debate constituyente es avanzar desde un ordenamiento constitucional que legitima un régimen económico capitalista rentista y extractivista, antropocéntrico, antropocénico e insostenible ambientalmente**, hacia la constitucionalización de paradigmas, conceptualizaciones y normas alternativas que constitucionalicen un nuevo paradigma, y un nuevo modelo de desarrollo sostenible, post extractivista, post antropocéntrico y post antropocénico. El nuevo texto constitucional debe asumir que existe un acuerdo internacional reciente pero hegemónico y consolidado internacionalmente, acerca de la centralidad que tendrá la agenda medio ambiental en la política global del siglo XXI, por lo que debería establecer las normas constitucionales que habiliten la construcción de un nuevo modelo de desarrollo.

⁵ La heterarquía es entendida como la articulación enredada (en red) de múltiples regímenes de poder que debería caracterizar un relacionamiento intercultural.




La movilización social popular democrática, antineoliberal, feminista, intercultural, sostenible y post extractivista han cambiado la agenda política, por lo que **el proceso constituyente se encuentra ante la oportunidad y el desafío de avanzar hacia un nuevo tipo de Estado, estructurado sobre un conjunto más amplio y diverso de paradigmas**, lo que constituye un cambio de las bases culturales y normativas sobre las cuales han sido construidas la política exterior, como la seguridad y la defensa en el Estado chileno.

La política exterior, la seguridad y la defensa han sido instituciones histórica y estructuralmente racializadas y blancas, desiguales y masculinizadas desde una perspectiva de género, y nacionalistas, securitizadoras y militaristas. Se trata de características cuyas manifestaciones han ido evolucionando y modificándose de acuerdo con la dinámica política y social. La naturalización de la guerra, del genocidio contra los pueblos indígenas, de la violencia política y de la violencia contra la mujer, incluyendo la violencia sexual, y especialmente la intersección de todas esas violencias, hoy están siendo contestadas y cuestionadas en tanto paradigmas y no sólo prácticas políticas. Pero se trata de prácticas y normas que no han sido abordadas a nivel constitucional y que plantean el desafío de su deconstitucionalización y de la construcción de un orden constitucional más democrático, igualitario desde una perspectiva de género, intercultural y plurinacional, y sostenible. Se trata de cambiar instituciones de una construcción social, de un modo de dominación social nacional y global que a lo largo de toda la modernidad construida desde el Siglo XV articuló colonización, relaciones sociales patriarcales y racistas, la economía capitalista, la organización política en torno al estado nacional y las relaciones internacionales del Estado chileno.

En ese contexto, el desafío del proceso constituyente es que los nuevos paradigmas que organizarán al Estado chileno se vean reflejados en las disposiciones y en la organización de estas instituciones, avanzando desde un Estado e instituciones de política exterior, seguridad y defensa estado céntricas, nacionalistas, mono e incluso multiculturales⁶; securitizadoras y militaristas; patriarcales y masculinizadas, y antropocénicas, presentes tanto internacionalmente como a lo largo de la historia de Chile, hacia un nuevo tipo de Estado, y hacia nuevas normas constitucionales e instituciones de política exterior, seguridad y defensa basadas en paradigmas que den cuenta de la pluralidad de las demandas y de las distintas cosmovisiones existentes en la sociedad chilena, plenamente democráticas en tanto interculturales y transversalizadas desde una perspectiva de género, post antropocénicas y sostenibles.

Lo anterior exige reformular tres tipos de instituciones. Por un lado, las de **política exterior**. La nueva constitución tiene la oportunidad de explicitar los objetivos para el relacionamiento internacional del país, y definir los procesos y las atribuciones de las y los actores que intervendrán en éste. Por el otro, la nueva constitución debe reconstitucionalizar las instituciones responsables de la **seguridad**, entendida ésta como la protección de los derechos humanos y de los derechos de las comunidades (y por tanto de un nuevo Estado de Derecho) tanto de la actividad criminal (societal y por lo tanto no estatal) como del propio Estado, violador recurrente de los derechos que debería garantizar. Asimismo, la nueva constitución debe reconstitucionalizar las instituciones responsables de la **defensa**, encargadas de garantizar un entorno libre de amenazas que afecten la continuidad de su existencia o que impidan el ejercicio de las formas de soberanías que puedan eventualmente redefinir las comunidades chilenas.

⁶ Las instituciones y políticas multiculturales fueron introducidas con mayor fuerza en Chile a partir de la década de los 90, aunque sólo mediante normas de rango legal y administrativo, y no constitucional.



La nueva constitución debe contener un enfoque político democrático y debe **evitar constituirse en un texto securitizador**, que institucionalice definiciones no democráticas sobre la condición de seguridad del Estado y la sociedad, y sobre los actores y los procesos de toma de decisiones que serán responsables de llevar adelante las políticas de seguridad. La nueva constitución también debe asumir que la creación de condiciones de seguridad bajo la jurisdicción del país se encuentra regida por principios, normas, instituciones y políticas distintas a las del ámbito internacional y de la defensa, por lo que deben ser diferenciadas claramente en el texto constitucional.


Régimen político y carácter del Estado.

Las recomendaciones que se formulan en este documento carecen, sin embargo, de una contextualización precisa sobre el tipo de **régimen político** en el cual se desarrollará la nueva constitución, en tanto se trata de un debate no resuelto políticamente.

Esta propuesta favorece el tránsito desde un régimen hiper presidencial hacia un régimen político caracterizado por un mayor equilibrio de poderes, especial, aunque no exclusivamente, entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, sin que deba ser descartado el avance hacia un régimen semi presidencial e, incluso, uno parlamentario. Las recomendaciones del presente trabajo apuntan a un fortalecimiento del rol del Legislativo y de la transparencia y los controles públicos sobre el Ejecutivo, como caminos de relegitimación de la actividad política.

El avance hacia una sociedad intercultural exige avanzar asimismo hacia una **redistribución del poder y una relación más democrática entre el centro metropolitano y las regiones y los territorios del país**, cuestión que tiene importancia desde una perspectiva de política exterior, pero también de seguridad y defensa. Las recomendaciones del trabajo consideran un fortalecimiento de las instituciones de representación y participación, incluyendo la obligación de consultar.

En las siguientes secciones se abordarán las tres dimensiones -política exterior, seguridad y defensa- realizando en cada una de éstas un diagnóstico resumido del contexto a partir del cual se inicia el debate constituyente, incluyendo los temas en discusión, y las principales recomendaciones para los contenidos de una nueva constitución.



2. HACIA UN ESTADO QUE CONSTITUCIONALICE UNA POLÍTICA EXTERIOR DE PAZ, COOPERACIÓN, RESPETUOSA DEL DERECHO INTERNACIONAL, DE LOS DERECHOS HUMANOS, DE LA INTERCULTURALIDAD, DE LA IGUALDAD Y LA EQUIDAD DE GÉNERO, Y DEL DESARROLLO SOSTENIBLE


2.1 La política exterior en la tradición constitucional chilena y en la Constitución de 1980.

El desafío de la nueva constitución es establecer el horizonte normativo dentro del cual debe ser desarrollada y regulada la política exterior chilena, tanto en un sentido positivo -del deber ser-, como negativo, definiendo los límites que no deben ser traspasados en la gestión de la política exterior. La nueva constitución debe promover las importantes y valiosas tradiciones humanistas, cooperativas y multilaterales que ha desarrollado la política exterior chilena, y que han contribuido al desarrollo progresivo de una comunidad internacional y una región latinoamericana basada en el Derecho Internacional, en el multilateralismo, en la paz, y en los Derechos Humanos. Las normas de la nueva constitución deben ser al mismo tiempo capaces de impedir que el Estado de Chile promueva políticas de amenacen la paz o que contravengan los principios enunciados precedentemente.

Junto a lo anterior, en el contexto de la historia de Chile y de la tradición cultural, institucional y constitucional chilena, la Constitución de 1980 acentuó la tradición de una institucionalidad política presidencialista, y de política exterior nacionalista, altamente estatalizada y centralizada, masculinizada y monocultural. Estos rasgos fueron revertidos de manera importante, aunque parcial, por la política exterior a partir de 1990, pero esas modificaciones, parciales, no fueron incorporadas en el plano constitucional. Lo anterior ha tenido consecuencias en el ámbito de la política exterior, como la profundización de políticas y prácticas institucionales alejadas del escrutinio público, carentes de espacios de participación ciudadana sino hasta periodos muy recientes, pero aún muy insuficientes, y de baja representatividad, carentes tanto de interculturalidad, como no transversalizadas desde una perspectiva de género, además de excluyentes desde una perspectiva territorial.

El texto constitucional de 1980 omite objetivos políticos permanentes de política exterior y definiciones que otras constituciones contemporáneas de estados democráticos sí consideran. La adhesión a ciertos principios básicos de la convivencia internacional como la paz, o el respeto al Derecho Internacional, al Derecho Internacional Humanitario y al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el compromiso con y la mención explícita de documentos como la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, o la primacía de los tratados sobre el derecho interno, son cuestiones ausentes de la Constitución de 1980.

Las normas constitucionales chilenas, incluyendo aquellas relativas a la política exterior, establecen además un Estado Nación excluyente desde una perspectiva intercultural y plurinacional, por lo que se encuentran en conflicto con la evolución progresiva del Derecho Internacional, y en particular el régimen internacional de los Derechos Humanos, que ha avanzado hacia la reconstitución de los derechos de autodeterminación de los pueblos indígenas.




La Constitución de 1980 institucionalizó asimismo una aproximación nacionalista⁷ en su relacionamiento frente al mundo. Lo anterior se expresa en varios aspectos. Uno de estos es la incorporación del concepto de “seguridad nacional” como ideología estructurante de la Constitución, en reemplazo del concepto de “seguridad” empleado en la Constitución de 1925. El concepto de “seguridad nacional” fue introducido en 1980 desde el Artículo N° 1, inciso quinto, que estableció que “Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional”, y posteriormente al ser desarrollado como una limitación de los derechos en la sección dogmática, y como organizador del poder en la sección orgánica. La “seguridad nacional” es un concepto aún empleado, pero también no democrático y muy cuestionado tanto en Chile como internacionalmente.

En el caso de la discusión acerca de su empleo en Chile, el concepto de “seguridad nacional” tiene una historia de desarrollo en el país y significados específicos que le fueron siendo asignados en distintos momentos históricos. La “seguridad nacional” emergió en Chile como resultado de un prolongado proceso de desarrollo doctrinario de las fuerzas armadas durante el siglo XX, integrando tanto una perspectiva geopolítica que acentuó la tradición nacionalista del Estado Chileno del Siglo XIX, como por su abierto explícito carácter anti izquierdista. La “seguridad nacional” es por lo tanto además de autoritaria, una ideología esencialmente competitiva y no amical en la política internacional.

El concepto de “seguridad nacional” fue operacionalizado mediante el Artículo 8° de la Constitución de 1980, que declaró inconstitucionales a los partidos de izquierda y prohibió la vida pública de las personas de izquierda; y mediante el establecimiento de un Estado de Seguridad Nacional, examinado más adelante. El Artículo 8° original fue derogado mediante las reformas de 1989, y las normas orgánicas fueron derogadas en sus aspectos más importantes, pero no completamente, en las reformas de 2005. Desde entonces, y a pesar de las reformas de 1989 y de 2005, el concepto de “seguridad nacional”, que excluía a la izquierda de la vida política, es empleado en veinte oportunidades en el texto de 1980. Los números 17 y 19 del Artículo 32 de la Constitución otorgan facultades al Presidente en ámbitos de impacto directo en la política exterior, como son la disposición de las fuerzas y la declaración de guerra, respectivamente, pero señalan que la primera no debe hacerse de acuerdo con las necesidades de la defensa y/o de la política exterior, sino de la “seguridad nacional”, y la segunda “debiendo dejar constancia de haber oído al Consejo de Seguridad Nacional”.

Adicionalmente, el Consejo de Seguridad Nacional afecta la política exterior puesto que el Artículo 106 (reformado el 2005) establece que será presidido por el Jefe de Estado y estará integrado por los Presidentes del Senado, de la Cámara de Diputados y de la Corte Suprema, por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, por el General Director de Carabineros y por el Contralor General de la República, y que en los casos que el Presidente de la República lo determine, podrán estar presentes en sus sesiones los ministros encargados del gobierno interior, de la defensa nacional, de la seguridad pública, de las relaciones exteriores y de la economía y finanzas del país. Lo anterior constituye una norma antidemocrática en tanto vulnera el principio de supremacía civil, debido a que las fuerzas armadas gozan de un estatuto y atribuciones superiores a las del responsable político de la política exterior -el Ministro de Relaciones Exteriores- y de la autoridad política de las mismas, el Ministro de Defensa.

⁷ El diccionario Panhispánico del Español Jurídico define nacionalismo como una “ideología que sitúa la nación propia como eje de la acción política o económica, ya sea para favorecerla aun en perjuicio de las naciones vecinas, o con el fin de conseguir su secesión respecto del Estado en el que esté integrada”. Disponible en <https://dpej.rae.es/lema/nacionalismo>



El carácter nacionalista de la Constitución de 1980 también se evidencia al contrastar el contexto nacional autoritario caracterizado por masivas y graves violaciones de los derechos humanos en que fue gestado, con el contexto internacional y la dinámica evolución del Derecho Internacional Público, del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, especialmente a partir de la Segunda Guerra Mundial y durante las últimas décadas.

La expresión más importante de lo anterior fue la omisión inicial que hizo el texto original de la Constitución de 1980 del vínculo entre los derechos humanos y el *ius cogens* del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y el Derecho Internacional Público. El Artículo 5 original establecía que “La soberanía reside esencialmente en la Nación”, y que “El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana”. La omisión anterior obligó a que en la reforma de 1989 se introdujera un párrafo adicional al inciso segundo, según el cual “Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”. Lo anterior estableció de manera explícita la primacía de los tratados internacionales sobre derechos humanos a los que el Estado de Chile ha adherido sobre el derecho interno⁸, pero no explicitó que dicha primacía se extiende a todos los tratados de los que Chile forma parte.

A pesar de algunas decisiones positivas de la Corte Suprema, la reforma constitucional de 1989 continúa siendo considerada como insuficiente para asegurar la primacía de todos los tratados a los que el Estado de Chile ha adherido sobre el derecho nacional. Lo anterior contraviene los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, ratificada por Chile y publicada en 1981, abriendo espacios a interpretaciones nacionalistas del texto vigente, como la realizada por el Tribunal Constitucional en 2002 sobre la Corte Penal Internacional.

La Constitución de 1980 concentra las facultades sobre política exterior principalmente en dos instituciones, la Presidencia y el Legislativo -además de algunas funciones del Poder Judicial-, dificultando (y de ese modo excluyendo) la participación de actores e instituciones no estatales, así como de los pueblos indígenas. La Constitución de 1980 instituyó un régimen hiper presidencial, concentrando las potestades en el Presidente de la República en tanto jefe de Gobierno y Jefe de Estado, y disminuyendo las del Poder Legislativo respecto de la Constitución de 1925⁹.

⁸ La Corte Suprema ha ratificado la primacía de los tratados internacionales relativos a derechos humanos sobre la norma nacional.

⁹ En el ámbito de política exterior, la Constitución de 1980 mantuvo las facultades previstas del Presidente de la República en la Constitución de 1925, disminuyendo algunas del Congreso. El Artículo 24 de la CPR de 1980 estableció que “Su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República (...). El Artículo 32 le otorgó en el inciso 8º “Designar a los embajadores y ministros diplomáticos, y a los representantes ante organismos internacionales”, señalando que “serán de la confianza exclusiva del Presidente de la República (...). La Constitución de 1980 debilitó al Congreso Nacional, privando al Senado de facultades contempladas en la Constitución de 1925 para aprobar la designación de embajadores/as (Artículo 72, N° 5º). El inciso 15º mantuvo al Presidente el monopolio de la conducción de las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados, “los que deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso”. El inciso 19º, otorgó la facultad de “Declarar la guerra, previa autorización por ley, debiendo dejar constancia de haber oído al Consejo de Seguridad Nacional”. En el caso del Congreso Nacional, el Artículo 54 establece que sus atribuciones son aprobar o desechar los tratados internacionales, pudiendo sugerir la formulación de reservas y declaraciones interpretativas, y que corresponde al Presidente de la República la facultad exclusiva para denunciar un tratado o retirarse de él, para lo cual pedirá la opinión de ambas Cámaras del Congreso, en el caso de tratados que hayan sido aprobados por éste. En el caso de la denuncia o el retiro de un tratado que fue aprobado por el Congreso, el Presidente de la República deberá informar de ello a éste dentro de los quince días de efectuada la denuncia o el retiro. El retiro de una reserva que haya formulado el Presidente de la República y que tuvo en consideración el Congreso Nacional al momento de aprobar un tratado, requerirá previo acuerdo de éste.

2.2 Recomendaciones. Una constitución que establezca una política exterior promotora de la gobernanza democrática y de los derechos humanos, de la interculturalidad y la plurinacionalidad, de la igualdad de género, de la inclusión y del desarrollo sostenible, del derecho internacional, de la unidad latinoamericana, de la participación ciudadana, y de la descentralización del poder.

La nueva constitución nace como resultado de una crisis de las instituciones políticas del Estado neoliberal chileno. Esta última forma parte de un periodo de crisis del proyecto de globalización neoliberal al que Chile se incorporó tempranamente. La globalización neoliberal desarrolló una gobernanza global que concentró la toma de decisiones fundamentales en los actores privados, debilitando las instituciones multilaterales y las instituciones democráticas de los estados, generando una situación “posdemocrática” que pavimentó la aparición de alternativas iliberales, neautoritarias y neototalitarias, y la crisis global de la democracia.

La nueva constitución debe ser parte de un esfuerzo del país con la comunidad internacional para superar dicha crisis, fortaleciendo las instituciones democráticas globales, regionales y nacionales de gobernanza democrática. La nueva constitución debe contener y proyectar las definiciones esenciales o principios acerca de cómo el país desea relacionarse y ser percibido en la comunidad internacional para un periodo histórico global de reconstrucción y fortalecimiento de la idea y de las instituciones multilaterales y democráticas.

2.2.1 Principios¹⁰ generales y de política exterior.

En el ámbito de la política exterior, la nueva constitución debe promover dos tipos de principios. Aquellos de carácter **transversal** y aquellos de carácter **sectorial** o específicamente vinculados a la política exterior.

Los **principios transversales** que se debe promover son aquellos necesarios para fortalecer la legitimidad de las instituciones políticas democráticas: el respeto de la **democracia, los derechos humanos, la interculturalidad y la plurinacionalidad, la igualdad y la equidad de género, y el desarrollo sostenible**. Lo anterior demanda la constitucionalización de instituciones de política exterior que hagan exigible esos principios, y que además institucionalicen la participación de la sociedad civil, de las organizaciones sociales y de las regiones; y el control y la transparencia de las instituciones públicas, así como la incorporación de esos principios en la política exterior.

La política exterior como política pública no sólo debe adherir a los principios generales que se establezcan en la nueva carta fundamental, sino que buscar fórmulas efectivas para su materialización en todas las instituciones públicas vinculadas al quehacer internacional y de manera prioritaria en las instituciones políticas responsables de la política exterior, especialmente el Ministerio de Relaciones Exteriores.

La nueva constitución debe incorporar asimismo en su sección inicial de bases del Estado los **principios específicos de política exterior** que guiarán el accionar internacional del Estado de Chile. En particular, la nueva constitución debería declarar que Chile adhiere a, y promueve:

¹⁰ La RAE define principios como normas o ideas fundamentales que rigen el pensamiento o la conducta.

2.2.1.1 El Derecho Internacional como base indispensable para la convivencia pacífica de los pueblos y la gobernanza democrática de la comunidad internacional, reflejados muy especialmente en la Carta de las Naciones Unidas.

2.2.1.2 La paz y la seguridad internacional, el rechazo de la guerra y la agresión¹¹.

2.2.1.3 La Responsabilidad de Cooperar en la comunidad internacional y la participación activa en las instituciones multilaterales.

2.2.1.4 La democracia y los derechos humanos, reflejados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; la igualdad de género; la interculturalidad y la plurinacionalidad; y el desarrollo sostenible¹².

2.2.1.5 La concertación y la unidad¹³ de América Latina, así como de la autonomía¹⁴ de la región en el contexto internacional.

¹¹ En este caso se trata de un principio estrechamente asociado al anterior, pero que se recomienda sea afirmado como un valor en sí mismo.

¹² A diferencia del N° (1), en el que se propone una mención explícita de la Carta de las Naciones Unidas, se ha optado por no proponer que se haga una mención explícita de cada uno de los tratados más importantes que establecen los distintos tipos de derechos enumerados en esta propuesta. En cada uno de los temas propuestos es posible identificar un conjunto de normas internacionales. En particular en el caso de los Derechos Humanos podría ser apropiado constitucionalizar la mención a la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En el caso de la igualdad de género los instrumentos son también numerosos y crecientes, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW); la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer de las Naciones Unidas; la Declaración y Plataforma de Beijing (1995); la Agenda de Mujer Paz y Seguridad que ha establecido el Consejo de Seguridad a partir de la Resolución 1325 y siguientes; y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, adoptada en Belén do Pará, Brasil. En el caso de la interculturalidad y plurinacionalidad, destacan especialmente, además de la Carta de las Naciones Unidas, la Convención para Eliminar todas las formas de Discriminación Racial; la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUPI), y la Declaración Americana sobre Derechos de Pueblos Indígenas (DADPI); y en el del desarrollo Sostenible, el conjunto de acuerdos desarrollados a partir de la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático, entre otros.

¹³ Existen opiniones diversas acerca de la mejor manera de formular el regionalismo latinoamericanista en la nueva constitución. Algunas aproximaciones recomiendan incorporar el concepto de integración, entendida como un proyecto político de superación de los estados nacionales mediante un tipo de estrategia política, cual es la creación de una comunidad o unión política mediante el desarrollo gradual de instituciones supranacionales. El concepto y la experiencia histórica latinoamericana han sido objeto de balances críticos, tanto ideológicos, como políticos y económicos. En los hechos, la práctica regionalista latinoamericana ha sido esencialmente intergubernamental. Otras críticas señalan que el regionalismo latinoamericano es más amplio que los procesos de integración, y su conceptualización debe ser lo suficientemente amplia e integradora como para considerar también el relacionamiento entre actores no estatales, tanto regionalmente como en el ámbito transfronterizo.

¹⁴ En este caso la recomendación es la de considerar el concepto de autonomía, evitando el empleo de conceptos similares, como el de autonomía estratégica, como lo ha definido recientemente la Unión Europea. En este último caso, la dificultad deriva de la definición acerca de lo estratégico. La propuesta es reivindicar los esfuerzos regionales de posicionamiento autónomo frente a las potencias a partir del siglo 19.

2.2.2 **Primacía de los Derechos Humanos y de los tratados vigentes sobre el derecho nacional.**

La nueva constitución debe resguardar normas esenciales del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, incluyendo los derechos comunitarios de los pueblos indígenas, y del Derecho Internacional Público.

La nueva constitución debe resguardar la primacía del *Ius Cogens* y de los tratados de protección de los Derechos Humanos sobre las normas nacionales, como forma de garantizar las normas básicas de la convivencia humana.

La nueva constitución debe fortalecer la tendencia introducida en la reforma de 1989, estableciendo con claridad que los tratados a los que Chile ha adherido libre y soberanamente tienen primacía sobre el derecho nacional, cumpliendo de ese modo con lo establecido en la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados.

La nueva constitución debe establecer asimismo los mecanismos adecuados para garantizar que los tratados, especialmente aquellos que protegen los derechos de los pueblos indígenas, de las mujeres, de la infancia y de la diversidad sexual, tengan imperio efectivo sobre el derecho interno.


La crisis originada por la globalización neoliberal ha introducido un debate legítimo y necesario sobre la necesidad de salvaguardar la soberanía internacional de los estados -en tanto comunidades políticas depositarias de la soberanía popular- respecto de la gobernanza internacional neoliberal, y avanzar hacia un nuevo tipo de gobernanza, más equilibrada y democrática. Lo anterior debe ser realizado respetando los principios y procedimientos establecidos en el Derecho Internacional, en especial el principio de *Pacta sunt servanda*. Los estados tienen la opción de no adherir, de realizar reservas, de renegociar y/o de denunciar los tratados, y/o de promover coaliciones internacionales con el mismo fin.

2.2.3 **Soberanía, plurinacionalidad y representación internacional.**

También en el ámbito de los Derechos Humanos, y en particular de los derechos de los pueblos indígenas, el Estado de Chile debe superar su carácter monocultural y avanzar hacia el cumplimiento de los estándares internacionales actuales.

La transición desde una constitución monocultural hacia una pluricultural constituye un acomodamiento o pacto constitucional entre actores que se reconocen con derechos similares, especialmente a la autodeterminación, y mediante el cual los pueblos indígenas podrían aceptar formar parte voluntariamente de un Estado Chileno en tanto comunidades políticamente organizadas, y no como resultado de un proceso colonial, de asimilación o integración. La plurinacionalidad aspira, de ese modo, a fortalecer la legitimidad y, consecuentemente, la eficacia del estado resultante.

Lo anterior introduce una modificación sustantiva en el posicionamiento internacional del Estado de Chile y en su política exterior. La constitucionalización de la plurinacionalidad constituye, en ese sentido, una limitación y una redefinición del tipo de Estado, así como el reconocimiento de las soberanías y de las jurisdicciones de los pueblos indígenas, junto con la del Estado chileno.



En el ámbito de la política exterior, un constitucionalismo plurinacional exigirá que los pueblos indígenas participen, políticamente y a través de sus propios representantes, en la política exterior estatal, y que el Estado de Chile promueva y apoye la diplomacia indígena.

El Derecho Internacional reconoce el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas, incluyendo su condición política, pero al mismo tiempo establece que se trata de un derecho que se ejerce en forma interna a los estados. Ello al establecer que, en ejercicio de este derecho, los pueblos indígenas “...tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales...” (artículo 4 DNUDPI; artículo XXI DADPI). Ambas declaraciones disponen que los derechos reconocidos en ellas no autorizan a impulsar acciones que puedan “quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes...” (artículo 46 DNUDPI; artículo IV DADPI). Los límites al ámbito doméstico de los estados establecidos en estos instrumentos para el ejercicio de este derecho por parte de los pueblos indígenas implican que estos necesariamente deban participar en las estructuras jurídicas, políticas y sociales para su ejercicio. La DNUDPI también refleja el entendimiento común de que la libre determinación de los pueblos indígenas entraña al mismo tiempo una participación y una interacción con las estructuras sociales más amplias en los países en que viven.


Vinculado a lo anterior, la nueva constitución debe respetar lo señalado en el Derecho Internacional (Artículo 32 del Convenio 169 de la OIT), y facilitar el desarrollo de los vínculos transfronterizos, transitando desde una perspectiva geopolítica y nacionalista de las fronteras como espacios de conflicto y exclusión de la *otredad*, hacia su reconocimiento como espacios en las que históricamente se ha practicado y se practica la interculturalidad.

2.2.4 **Instituciones de toma de decisiones sobre política exterior.**

La nueva constitución debe dar paso hacia un régimen político que, en el ámbito de la política exterior, contenga instituciones más democráticas, participativas, igualitarias desde una perspectiva de género, e interculturales y plurinacionales.

2.2.4.1 **Balance de poderes.** La nueva constitución debe avanzar hacia un régimen político plenamente democrático que relegitime la actividad del Poder Legislativo y contenga una relación más equilibrada entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

2.2.4.1.1 **Nombramiento de embajadores y representantes diplomáticos.** La Constitución debe mantener la facultad de él o de la Jefe/a de Estado para conducir la política exterior, pero debe fortalecer el poder del Legislativo tanto en la gestión de esta, como en denuncia de los tratados. En el primer caso, se debe mantener la atribución de la Jefatura de Estado para nombrar embajadores y representantes diplomáticos de su exclusiva confianza, pero se debe restablecer la facultad del Senado para su aprobación, establecida en el Artículo 72, N° 5 de la Constitución de 1925 y derogada en la Constitución de 1980. Para evitar prácticas clientelistas, se debe avanzar hacia nuevos procedimientos de selección diversos y plurales, integrados también por representantes de organizaciones sociales, académicos y sociedad civil, que reflejen las preferencias políticas de la sociedad, y aseguren la idoneidad de los embajadores y representantes diplomáticos.



2.2.4.1.2 **Denuncia de tratados.** La nueva constitución debe mantener la facultad de el/la Presidente/a de la República para denunciar los tratados, pero debe añadir la misma facultad para el Poder Legislativo, estableciendo un procedimiento similar al proceso de tramitación, aprobación y derogación de una ley. Habiendo sido el Legislativo la institución que ratifica la adhesión decidida inicialmente por el/la Jefe de Estado, corresponde que la decisión de denuncia tenga la misma legitimidad y el mismo tratamiento que la derogación de una ley.

2.2.4.2 **Fortalecer la igualdad y la equidad de género, y la plurinacionalidad, la representación y la participación en la política exterior.** La nueva constitución debe incluir la obligación del Estado de establecer instituciones de participación que incorporen a los diversos actores estatales y no estatales de manera orgánica y regular en los procesos de toma de decisiones de política exterior.

2.2.4.2.1 Especialmente relevante es fortalecer los derechos y la participación de las **mujeres** en el ámbito internacional y en el país y, especialmente, acrecentar su representación e influencia en la política exterior. Es imperativo transversalizar la perspectiva de género en la institucionalidad de política exterior, basada en barreras estructurales políticas, económicas y culturales que impiden la participación y representación de las mujeres en las instituciones de política exterior, incluyendo el Ministerio de Relaciones Exteriores y en los cargos diplomáticos. Asimismo, también avanzar hacia una **política exterior feminista y transversalizada desde una perspectiva de género.**

2.2.4.2.2 La nueva constitución debe considerar la participación de los **territorios** en los procesos de toma de decisiones, tanto de las regiones, como de las municipalidades del país, así como a las organizaciones de la **sociedad civil**, los **movimientos sociales**, las organizaciones de **migrantes**, además del **sector privado**. El carácter consultivo de las instituciones debe ser acompañado de la obligación de consultar.

3. UN ESTADO QUE CONSTITUCIONALICE UNA SEGURIDAD Y DEFENSA DEMOCRÁTICAS, RESPETUOSAS DE LOS DERECHOS HUMANOS, DE LA INTERCULTURALIDAD Y LA PLURINACIONALIDAD, LA IGUALDAD Y LA EQUIDAD DE GÉNERO.

Uno de los desafíos más importantes de la nueva constitución es el de constitucionalizar instituciones y políticas de seguridad democráticas, plenamente respetuosas de los derechos humanos, de la interculturalidad, de la igualdad y de la equidad de género, y que esas normas sean exigibles.

El debate sobre seguridad se refiere a las condiciones bajo las cuales los distintos tipos de comunidades que habitan un Estado, pueden ejercer su(s) soberanía(s), y las personas pueden desarrollar su autonomía, libres de problemas de carácter existencial, entendidos como aquellos que pueden afectar su continuidad vital.


Los problemas de seguridad pueden ser **riesgos o amenazas**. Los **riesgos** corresponden a problemas originados por factores carentes de voluntad o capacidad, pero que pueden afectar la continuidad vital de una comunidad, como los desastres naturales o las pandemias, incluyendo las de origen zoonótico como el Covid-19, y **deben ser resueltos mediante políticas públicas**.

Las **amenazas** son originadas por **actores con voluntad y/o capacidad (incluyendo la fuerza)**, y pueden ser de carácter ideológico y/o político, o criminales (actividad lucrativa ilegal). Las amenazas deben ser encaradas mediante instituciones y políticas públicas democráticas que emplean profesionalmente la fuerza legítima y monopólica del Estado. Lo que define la profesionalidad de las instituciones de fuerza del Estado es su sometimiento efectivo a la autoridad política democrática.

Las amenazas deben ser abordadas por el Estado democrático mediante instituciones, políticas públicas, y capacidades estatales especializadas, y se debe **distinguir si se trata de amenazas originadas por actores dentro de la jurisdicción del Estado, o fuera de ésta**.

En el caso de las amenazas que se encuentran dentro la jurisdicción del Estado, se trata de problemas de seguridad que afectan la vigencia del Estado de Derecho, como la violencia criminal o la violencia política, frente a los cuales el Estado desarrolla y emplea normas e instituciones profesionales especializadas -sistema persecutorio, policial, judicial y carcelario- mediante las cuales ejerce el monopolio legítimo de la fuerza, así como herramientas constitucionales excepcionales (Estados de Excepción Constitucional).

La introducción de la plurinacionalidad y de la interculturalidad en el nuevo pacto constitucional chileno demanda el establecimiento de un diálogo con los pueblos indígenas sobre la forma en que éste se manifestará en el ámbito de la seguridad. Si los pueblos indígenas lo exigieran, el Estado plurinacional debería avanzar hacia la **constitucionalización de instituciones y autoridades, derecho consuetudinario y funciones jurisdiccionales de los pueblos indígenas, incluyendo instituciones de control de los delitos**. El Derecho Internacional limita el desarrollo de dichas facultades de los pueblos indígenas, a la no vulneración de los derechos humanos y dentro del mutuo respeto a la unidad política e integridad territorial del nuevo Estado intercultural establecido en el pacto constitucional.




El Derecho Internacional de los pueblos indígenas reconoce actualmente el derecho a la seguridad de las personas que integran los pueblos originarios, pero asimismo que los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos y no serán sometidos a ningún acto de genocidio ni a ningún otro acto de violencia, incluido el traslado forzado de niños del grupo a otro grupo (Artículo 7, DIPI y Artículo 7, Convenio 169). El Artículo XXX de la DADPI establece asimismo el derecho a la paz, a la seguridad y a la protección de los pueblos indígenas, **añadiendo que los pueblos indígenas tienen derecho al reconocimiento y respeto de sus propias instituciones para el mantenimiento de su organización y control de sus comunidades y pueblos, y que tienen derecho a protección y seguridad en situaciones o períodos de conflicto armado interno o internacional conforme al derecho internacional humanitario.** La DADPI señala igualmente que los Estados, en cumplimiento de los acuerdos internacionales de los cuales son parte, en particular el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos incluyendo el Cuarto Convenio de Ginebra de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, y el Protocolo II de 1977 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, en caso de conflictos armados tomarán medidas adecuadas para proteger los derechos humanos, instituciones, tierras, territorios y recursos de los pueblos indígenas y sus comunidades. Asimismo, los Estados no reclutarán a niños, niñas y adolescentes indígenas en las fuerzas armadas en ninguna circunstancia; tomarán medidas de reparación efectiva y proporcionarán los recursos necesarios para las mismas, conjuntamente con los pueblos indígenas afectados, por los perjuicios o daños ocasionados por un conflicto armado; y tomarán medidas especiales y efectivas en colaboración con los pueblos indígenas para garantizar que las mujeres, niños y niñas indígenas vivan libres de toda forma de violencia, especialmente sexual y garantizarán el derecho de acceso a la justicia, la protección y reparación efectiva de los daños causados a las víctimas.

En el caso de las amenazas que provienen fuera de la jurisdicción del Estado, se trata de problemas de seguridad exterior, ante las cuales el Estado desarrolla cooperación internacional mediante instituciones y políticas públicas especializadas. Es el caso de la política exterior, así como de la política de seguridad internacional y de defensa, la que incluye el empleo de instituciones militares profesionales y de seguridad internacional (incluyendo la cooperación policial internacional), de acuerdo con el Derecho Internacional, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Aunque el Estado chileno ha desarrollado en su historia instituciones basadas en esa distinción entre aquellas necesarias para la seguridad pública y aquellas cuya tarea es proveer seguridad exterior, tanto en Chile como en otros estados la constitución ha considerado normas para **situaciones excepcionales -los Estados de Excepción Constitucional-** durante las cuales se restringen o suspenden las garantías constitucionales y para las cuales se autoriza el empleo excepcional de las instituciones militares en funciones policiales. La nueva constitución también debe contener normas que eviten la naturalización del empleo excesivo e indebido, de derecho y de hecho, de los Estados de excepción.

La definición de lo que constituye una condición de seguridad, un riesgo o una amenaza, es una construcción social y, por tanto, un acto político. **Una adecuada distinción entre riesgo y amenaza, y entre seguridad y defensa, tiene importantes consecuencias y conduce a dos tipos de problemas democráticos.** Por un lado, el tratamiento de riesgos como amenazas conduce a procesos de **policialización o militarización indebida** de las políticas públicas, lo que devienen en un debilitamiento de la política democrática y de los derechos humanos. Por el otro, la confusión entre



seguridad y defensa conduce a la **militarización de las políticas públicas de seguridad**, lo que también debilita las instituciones democráticas.

La constitucionalización de una democracia plena, los derechos humanos, la interculturalidad y plurinacionalidad, y la equidad de género, deben habilitar la **exigibilidad de dichas normas en el desempeño de las instituciones de seguridad y defensa, evitando lo que es entendido como procesos de securitización**. Estos son entendidos como dinámicas mediante las cuales, frente a ciertos problemas, riesgos o amenazas, el Estado desarrolla respuestas que van más allá de la política democrática, de sus principios y de sus controles, y que pueden violar los derechos humanos.

La nueva constitución debe contener una definición normativa restrictiva de los procesos de toma de decisiones en torno a los asuntos de seguridad para evitar que los riesgos sean definidos indebidamente como problemas de seguridad; y para evitar procesos de militarización, mediante los cuales la sociedad o el Estado otorgan roles no militares -policiales o de otro tipo, como de desarrollo económico, sanitario o incluso políticos- a las fuerzas armadas, debilitando la capacidad y la legitimidad de las instituciones civiles del Estado. Durante su historia Chile ha experimentado y aún experimenta procesos de policialización y militarización que han debilitado la democracia, especialmente en el marco de la Constitución de 1980.


3.1 Recomendaciones: La nueva constitución debe rechazar y superar la ideología y las instituciones de seguridad nacional securitizadoras y militarizadoras presentes en la Constitución de 1980.

La nueva constitución debe terminar con la constitucionalización de la ideología antidemocrática, securitizadora y militarista de la “seguridad nacional”. La Constitución de 1980 constitucionalizó un Estado de Seguridad Nacional, institucionalizando una ideología construida durante la Guerra Fría que era y es antidemocrática porque prohibía la existencia de partidos de izquierda, y definía las instituciones responsables de la misma.

Aunque las normas fundamentales del Estado de Seguridad Nacional fueron desmanteladas con las reformas constitucionales de 1989 y 2005, el concepto de “seguridad nacional” de la Guerra Fría continúa siendo empleado 20 veces en el texto constitucional vigente, tanto en la sección dogmática como en la sección orgánica¹⁵. La Ley 18.940 Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas mantiene vigente la seguridad nacional como función de esas instituciones.

El carácter antidemocrático fue introducido tanto en la sección dogmática como en la orgánica de la constitución. La Constitución de 1980 es securitizadora porque establece a la seguridad nacional -un concepto antidemocrático- como limitación para las garantías constitucionales y para el ejercicio de las instituciones elegidas democráticamente. Y es militarista, porque otorga a las fuerzas armadas y a la policía militarizada un rol político indebido sobre las instituciones del Estado y la sociedad.

¹⁵ Las reformas de 2005 no eliminaron el concepto de seguridad, ni redefinieron el objetivo político del concepto de seguridad. Por esa razón, mientras la Constitución de 1925 emplea el concepto de seguridad sólo en cuatro oportunidades (seguridad, seguridad del Estado, seguridad exterior de la República, como complemento al orden público en el interior), la Constitución de 1980 vigente continúa empleando el concepto de seguridad nacional en 20 oportunidades, y otros conceptos de seguridad en 29 ocasiones (seguridad de la nación, seguridad externa de la República, seguridad del Estado, seguridad pública interior, seguridad pública, seguridad social, seguridad de los preceptos legales, seguridad individual, y seguridad).



Antes de la reforma de 1989 el Artículo 8° del Capítulo I, Bases de la Institucionalidad, prohibía las ideologías de izquierda. En el texto original de la Constitución Política de 1980, el Artículo 1, inciso cuatro, señala que “Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional”. El Capítulo II, que establece las garantías constitucionales, en su Artículo 19, N° 11, invoca la seguridad nacional como limitación a la libertad de enseñanza; para el derecho a huelga (Art. 19. ° 16); el derecho a desarrollar actividades económicas (Art. 19 N° 21); e incluso el derecho de propiedad y para algunos tipos de concesiones mineras y contratos de operación (Art. 19 N° 24), así como el Artículo 22 establece la obligación de preservar la seguridad nacional.


En la sección orgánica, y hasta las reformas de 2005, la Constitución de 1980 estableció un nuevo Poder del Estado, el poder de seguridad, aunque evitó nombrarlo de esa manera. Se trata de un poder dirigido por las fuerzas armadas y Carabineros, con potestades por sobre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Éstas se encontraban en el Capítulo XI, el Artículo 90 establecía que las fuerzas armadas “existen para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República”. En el Capítulo XII, que regula el Consejo de Seguridad Nacional (CSN), el Artículo 95 definía la composición, estableciendo mayoría de las FFAA y Carabineros por sobre el jefe del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y el Artículo 96, letra b), facultaba al Consejo para “representar a cualquiera autoridad establecida por la Constitución, su opinión frente a algún hecho, acto o materia, que a su juicio atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional”.

La Constitución de 1980 reformada en 1989 y 2005 mantiene el **Artículo 32 N° 17, según el cual la seguridad nacional y no la defensa es, además, el criterio que debe emplear el Presidente, para disponer la organización y distribución de las fuerzas armadas;** y según el N° 20 del mismo Artículo, la seguridad nacional puede ser invocada como fundamento para que el Presidente decrete pagos no autorizados por ley en caso de “grave daño o peligro” para ésta. Adicionalmente, la Constitución reformada el 2005 mantiene en el **Artículo 101 que las fuerzas armadas “son esenciales para la seguridad nacional”.**

En el caso de las policías, el Artículo 90 de la Constitución de 1980 originalmente otorgó a éstas un rol político en el Estado de seguridad nacional al señalar en su inciso tercero **que “Carabineros se integrará, además, con las Fuerzas Armadas en la misión de garantizar el orden institucional de la República”,** incluyendo asimismo a Carabineros **en el Consejo de Seguridad Nacional.**

Las reformas de 2005 redujeron las funciones del Consejo a las de órgano consultivo, pero mantuvieron la existencia del Consejo de Seguridad Nacional. Las reformas eliminaron el rol de garantes de las fuerzas armadas y de Carabineros del capítulo XII sobre el Consejo de Seguridad Nacional, pero las trasladaron al **Artículo 6°.** **Éste fue reformado, señalando que “Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República”.**

De ese modo la Constitución de 1980 reformada el 2005 continúa siendo antidemocrática al mantener vigente el concepto de “seguridad nacional” y gran parte de la institucionalidad de “seguridad nacional”. La integración del Consejo definida en las reformas constitucionales del 2005 mantuvo una posición indebida de las Fuerzas Armadas y Carabineros y un insuficiente control civil por dos razones. Por un lado, los comandantes de las fuerzas armadas y el general director de Carabineros -que en el derecho administrativo chileno corresponden a servicios- conservaron una participación indebida puesto que lo continúan haciendo como miembros plenos del mismo en condiciones similares a los presidentes del Senado, de la Cámara de Diputados y del Poder Judicial, además del Contralor General de la República, mientras las autoridades políticas de los mismos



servicios -los ministros de Estado- no participan como miembros de derecho pleno sino sólo cuando sean convocados por el Presidente de la República. Adicionalmente, la Constitución mantiene el derecho de los comandantes en jefe de las fuerzas armadas y del Director de Carabineros para emitir opiniones políticas si el CSN es convocado por el Presidente.

De ese modo, la Constitución de 1980 mantiene hasta hoy que las fuerzas armadas son esenciales para la materialización de un tipo de seguridad definida originalmente de manera explícitamente ideologizada y anti izquierdista y que, por lo tanto, identifica a un espectro amplio de la sociedad y de la política chilena como un enemigo interno.


El concepto de “seguridad nacional” de la Constitución de 1980 también se basa sobre la idea monocultural de la existencia de una sola nación, por lo que excluye el reconocimiento de otros pueblos indígenas que puedan definirse a sí mismos como naciones o pueblos con derechos al interior del Estado chileno y, por tanto, de la plurinacionalidad.

Tanto el concepto como las instituciones de seguridad de la Constitución de 1980 dan origen a una práctica de seguridad excluyente y desigual desde una perspectiva democrática. Se trata de una práctica excluyente porque a pesar de que las reformas de 2005 derogaron el rol político de las fuerzas armadas como exclusivas “garantes de la institucionalidad”, extendiéndolo en el Artículo 6° a todos los órganos del Estado, los que “deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República”, la Constitución estableció un **concepto y una institucionalidad de seguridad exclusivamente estatal**. Fue omitido el desarrollo de instituciones de representación y consulta, de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones sobre las políticas de seguridad, como instituciones de seguridad de carácter intercultural y plurinacional.

Lo anterior, junto con el desarrollo de Carabineros como una policía militarizada según el Código de Justicia Militar, ha impedido el desarrollo de instituciones policiales comunitarias y plurinacionales. Por el contrario, la combinación de roles institucionales que entienden parte importante de la población más organizada socialmente como parte de enemigo interno, y la estructuración de una policía militarizada, han establecido una distancia importante entre las policías, la sociedad civil, los movimientos sociales y los pueblos indígenas.

Las instituciones de seguridad se han visto caracterizadas tradicionalmente en su gran mayoría por desarrollar culturas patriarcales y masculinizadas. En ese contexto histórico, el Estado de Chile ha desarrollado instituciones de seguridad caracterizadas por masculinidades excluyentes de otras identidades de género que, a lo largo de su trayectoria histórica, incluyendo la más reciente -como el golpe de Estado de 1973 y el periodo autoritario, como frente al estallido social del 18/O-, han naturalizado la discriminación y la desigualdad de género y la violencia sexual contra mujeres y personas LGTBIQ+. Las instituciones de seguridad y de defensa han iniciado procesos de incorporación de la mujer en sus carreras profesionales, y la legislación reciente ha prohibido la discriminación arbitraria, pero continúan alojando culturas organizacionales altamente desiguales desde una perspectiva de género, y no han sido transversalizadas desde una perspectiva de género.

Como resultado, la Constitución de 1980 instituyó conceptos, principios, e instituciones de seguridad del Estado antidemocráticos. A pesar de las reformas de 1989 y 2005, la Constitución de 1980 ha devenido en una fuente de inseguridad para los derechos de las personas al establecer instituciones de seguridad con grados altos de autonomía de las autoridades políticas, y por lo tanto opacas al control civil, basadas en una ideología de “seguridad nacional” antidemocrática y clasista,



distanciadas de la sociedad civil, desiguales desde una perspectiva de género, y coloniales respecto de los pueblos indígenas.

En consecuencia, **la nueva constitución debe eliminar el concepto y las instituciones del Estado de Seguridad Nacional** y prohibir que la seguridad del Estado establezca enemigos internos y criminalice los movimientos sociales. Por esa razón se debe:


- 3.1.1 **Eliminar el concepto de Seguridad Nacional.** La nueva constitución debe eliminar el concepto de seguridad nacional porque corresponde a una **ideología autoritaria** que prohíbe la vida democrática del país a través de la exclusión de la izquierda. El concepto debe ser eliminado también porque Chile debe avanzar hacia su **transformación desde un Estado nacional a uno intercultural y plurinacional**, capaz de incluir a todas las naciones y/o pueblos indígenas que se reconozcan como tales y conviven en su territorio.
- 3.1.2 **Desconstitucionalizar y eliminar el capítulo (Capítulo XII) relativo al Consejo de Seguridad Nacional.** El Consejo de Seguridad constituía, hasta su reforma en 2005, un cuarto Poder del estado. No existe una razón democrática que justifique la continuidad de una institución basada en un concepto autoritario y excluyente de seguridad en el Estado.

3.2 La nueva constitución debe establecer los principios e instituciones que habiliten una seguridad promotora de la democracia (y eviten la securitización), de los derechos humanos, de la igualdad y equidad de género, y de la interculturalidad y plurinacionalidad.

Constitucionalmente, el desafío es avanzar hacia una relación entre Estado, Sociedad y Seguridad organizada sobre un conjunto normativo democrático, que posibilite una definición democrática, respetuosa de los derechos humanos, de la interculturalidad y de la igualdad y equidad de género.

- 3.2.1 La nueva constitución debe establecer una **clara distinción entre la seguridad como protección del orden público al interior de la comunidad política, y la seguridad exterior o defensa**, y establecer una clara diferencia entre los principios, instituciones y políticas de cada una.
- 3.2.2 **Una definición democrática de seguridad debe establecer los principios sobre los que se fundamentan las instituciones de seguridad.** La nueva constitución debe superar las concepciones estado céntricas, masculinizadas, uni o multiculturales y excluyentes de seguridad, estableciendo que la condición de seguridad es un bien público que debe ser provisto por el Estado tanto para el adecuado funcionamiento de sus instituciones y por tanto del Estado de Derecho. La seguridad debe ser entendida como **la protección del Estado que hace efectiva la garantía del pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas y de los grupos sociales frente al delito y las violencias ilegítimas.** La seguridad en la nueva constitución debe fortalecer la ciudadanía. La nueva constitución debe establecer que **la seguridad debe ser democrática, subordinada a la autoridad política y transparente, respetuosa del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional Humanitario, y de las normas nacionales de los derechos humanos, y promotora de la igualdad de género, de la interculturalidad y de la plurinacionalidad, así como participativa e incluyente de la sociedad civil.**

- 3.2.3 La nueva constitución debe establecer quiénes participarán de las instituciones de toma de decisiones sobre la seguridad pública, siendo necesario introducir mecanismos de representación y participación de alto nivel de la sociedad civil, de las organizaciones sociales, de las regiones, de los territorios y de los grupos vulnerables de la sociedad.
- 3.2.4 Adicionalmente, de acuerdo a la voluntad que manifiesten las primeras naciones, la nueva constitución debería avanzar hacia instituciones de seguridad plurinacionales conforme lo establecido en el Derecho Internacional.
- 3.2.5 La nueva constitución debe establecer una clara **primacía de las autoridades políticas en las instituciones de seguridad pública, sobre las instituciones profesionales especializadas, especialmente las policías.**
- 3.2.5.1 La nueva constitución debe eliminar el capítulo especial sobre fuerzas de orden y seguridad pública, y situar a **las policías en los capítulos correspondientes al Poder Ejecutivo.** En ese marco, las menciones a las policías en la Constitución deben ser mínimas.
- 3.2.5.2 La nueva constitución debe establecer un Estado democrático que subordine y encuadre efectivamente a las instituciones policiales bajo los poderes democráticos del Estado, y definir con precisión las funciones de las instituciones políticas y policiales de seguridad.
- 3.2.5.2.1 Junto con establecer instituciones de seguridad plurinacionales, en el caso de las **instituciones políticas de seguridad**, se debe establecer que la autoridad política sobre la seguridad es ejercida por el/la Jefe/a de Estado, y es gobernada mediante el **Ministerio responsable de la seguridad pública.** La autoridad civil debe poder disponer efectivamente de una institucionalidad política civil robusta, la cual debe ser capaz de gobernar la seguridad de manera eficaz, incluyendo un control efectivo sobre las policías. Lo anterior debe ser exigible, lo que exige derogar el actual estatuto de autonomía establecido en las leyes orgánicas constitucionales que regulan a Carabineros.
- 3.2.5.2.2 La nueva constitución debe establecer quiénes participarán de las instituciones de toma de decisiones sobre la seguridad pública, siendo necesario introducir mecanismos de representación y participación de alto nivel de la sociedad civil, de las organizaciones sociales, de las regiones, de los territorios y de los grupos vulnerables de la sociedad."
- 3.2.5.2.3 La nueva constitución debe **renovar la definición alcanzada en la reforma constitucional de 1971**, y continuada en inciso tercero del Artículo 101 de la Constitución de 1980, explicitando que las instituciones policiales como cuerpo armados deben ser **obedientes y no deliberantes**, establecer las normas que permitan el desarrollo de policías comunitarias y evitar la militarización de las instituciones policiales. La Constitución debe señalar que el carácter profesional de las policías descansa principalmente en la subordinación efectiva a la autoridad política -incluyendo las instituciones que puedan ser eventualmente desarrolladas en un estado plurinacional-, lo que les permite el monopolio legítimo de la fuerza.

- 
- 3.2.5.2.4 Las autoridades políticas de la seguridad deben definir las **capacidades** de las policías, incluyendo la estructura orgánica; su organización, incluyendo los ascensos y nombramientos; su equipamiento; su educación y entrenamiento, y despliegue territorial, así como las normas y ejecución de las estrategias y tácticas policiales.
 - 3.2.5.2.5 La nueva constitución debe hacer exigible que el desarrollo de las instituciones y las políticas institucionales policiales observen los principios democráticos, los derechos humanos, la interculturalidad y la plurinacionalidad, así como la transversalización de la igualdad y la equidad de género en el desarrollo y las prácticas de las instituciones policiales.

4. DEFENSA: INSTITUIR UNA PRIMACÍA CIVIL PLENA Y SIN RESTRICCIONES NO DEMOCRÁTICAS SOBRE LA DEFENSA

La Constitución 1980 instituyó el primer Estado autoritario de Seguridad Nacional en la historia de Chile. Éste fue estructurado en torno a una relación civil militar no democrática, caracterizada por la asignación de roles políticos a las fuerzas armadas sobre el Estado y la sociedad, la que fue modificada parcialmente con las reformas constitucionales de 2005. Desde una perspectiva intercultural, la Constitución de 1980 mantuvo la tradición monocultural y el monismo jurídico.

Las reformas de 2005 eliminaron las prerrogativas militares de carácter político, y con ello el “poder de seguridad” establecido en la Constitución de 1980. A pesar del carácter hiper presidencial que mantuvo la Constitución de 1980, las reformas no establecieron una relación civil militar plenamente democrática. La autoridad civil sobre las fuerzas armadas aún se encuentra limitada por numerosas restricciones establecidas en la Constitución de 1980, las que institucionalizan una importante autonomía funcional indebida -es decir, en el ámbito de los roles profesionales- de las fuerzas armadas. Asimismo, la Constitución de 1980 introdujo roles policiales indebidos para las fuerzas armadas en Estados de Excepción Constitucional.

La nueva constitución debe dar paso a una etapa de **desecuritización y desmilitarización del Estado**, y de **democratización de la relación de las fuerzas armadas con la sociedad**, con **el Estado y los pueblos indígenas**. Los principales desafíos que deben ser abordados en la nueva constitución en relación con la defensa y las fuerzas armadas son los siguientes:

4.1 La nueva constitución debe desconstitucionalizar las instituciones remanentes del Estado de Seguridad Nacional, establecer un Estado democrático que subordine y encuadre efectivamente a las instituciones militares bajo los poderes democráticos del Estado, y definir con precisión las funciones de las instituciones políticas y militares de defensa:

4.1.1 Funciones civiles y militares de la defensa del Estado. La nueva constitución debe establecer las instituciones responsables de proveer y garantizar la seguridad exterior del Estado. Esa definición debe considerar cuáles son las **instituciones y funciones políticas de la defensa** (tradicionalmente omitidas o minimizadas), y cuáles deben ser las **instituciones militares de la defensa**.

4.1.1.1 La nueva constitución debe eliminar y prohibir las funciones y actuaciones políticas de las fuerzas armadas. En virtud de lo anterior, se necesario:

4.1.1.1.1 Eliminar la función política de garantes de la institucionalidad de las fuerzas armadas y las policías, contenida en el Artículo 6 que involucra a todos los órganos del Estado.

4.1.1.1.2 Eliminar el Capítulo XI de la constitución sobre las fuerzas armadas, de orden y seguridad pública.

4.1.1.1.3 Eliminar el concepto de Seguridad Nacional.

4.1.1.1.4 Eliminar la existencia de un capítulo completo (Capítulo XII) relativo al Consejo de Seguridad Nacional. Tampoco se debe aceptar la concurrencia de las fuerzas armadas en calidad de superiores o pares a una institución como el Consejo de Seguridad nacional, integrada por autoridades políticas.

- 4.1.1.1.5 Eliminar la Seguridad Nacional como una función de las fuerzas armadas. Actualmente el Artículo 101 establece que las Fuerzas Armadas “existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional”.
- 4.1.2 La nueva constitución debe **situar a las fuerzas armadas en los capítulos correspondientes al Poder Ejecutivo y, en ese marco, las menciones a las fuerzas armadas en la Constitución deben ser las estrictamente necesarias**¹⁶. En particular, se debe renovar la definición alcanzada en la reforma constitucional de 1971, y continuada en inciso tercero del Artículo 101 de la Constitución de 1980, explicitando que las instituciones militares como cuerpo armados deben ser obedientes y no deliberantes, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas.
- 4.1.3 La nueva constitución debe establecer que **la defensa es una función de la autoridad política civil, que ésta debe tener una supremacía completa, sin ningún tipo de restricciones no democráticas sobre éstas**. La autoridad política debe ejercer su responsabilidad sobre la defensa en tres ámbitos:
- 4.1.3.1 **Instituciones y funciones políticas de la defensa**. La nueva constitución debe establecer que la autoridad política sobre la defensa es **ejercida por el/la Jefe/a de Estado**, y es gobernada mediante las **instituciones políticas de la defensa**, organizada en el **Ministerio de Defensa**. La autoridad civil debe poder disponer efectivamente de una institucionalidad civil robusta, la cual debe ser capaz de gobernar la defensa de manera eficaz, incluyendo a las fuerzas armadas.
- 4.1.3.2 La autoridad política debe definir los **objetivos políticos** de la defensa, y **preparar** las instituciones militares responsables de materializar esos objetivos **sin restricciones no democráticas**:
- 4.1.3.2.1 El **objetivo político** de la defensa del país es proveer la seguridad del país ante amenazas exteriores mediante la cooperación internacional y mediante el desarrollo de capacidades que provean seguridad exterior. La defensa es proveída por la sociedad a través de un conjunto de instituciones, las que son dirigidas por las autoridades políticas de la República, encabezadas por el/la Jefe/a de Estado, según el régimen político que sea establecido. La nueva constitución debe establecer que la autoridad política debe tener la capacidad para gobernar efectivamente las fuerzas armadas, y para desarrollar instituciones militares democráticas, es decir subordinadas a los valores e instituciones establecidos democráticamente por la sociedad, y eficaces en el cumplimiento de las tareas que les sean asignadas.
- 4.1.3.2.2 **Las fuerzas armadas son las instituciones militares profesionales de la defensa, dependientes de la autoridad política, y su función es desarrollar y emplear capacidades militares para la provisión de seguridad exterior**

¹⁶ Existe un debate acerca de introducir o no normas relativas a las Fuerzas Armadas en la nueva constitución. Creemos que dejar la regulación de la fuerza militar (y policial) como materia de ley genera un alto riesgo de militarización y empleo de las fuerzas armadas en tareas de represión política, lo que debe ser evitado. Por el contrario, la constitución debe definir nuevos estándares para la organización de las fuerzas armadas y las policías, como los propuestos en este documento.

del país ante capacidades militares estatales y no estatales externas. La Constitución debe señalar que el carácter profesional de las fuerzas armadas no descansa solamente en su eficacia, sino esencialmente en su subordinación efectiva de las fuerzas armadas a la autoridad política, lo que les permite el ejercicio legítimo del monopolio de la fuerza.

4.1.3.2.3 **La nueva constitución debe prevenir la naturalización de la policialización de las fuerzas armadas.** La nueva constitución debe evitar la securitización del Estado y de las políticas públicas (roles económicos, control de fronteras, etc.) que debilitan la estatalidad, y legitiman el militarismo y la militarización de las políticas públicas y de la política.

4.1.3.2.4 **Las únicas condiciones bajo las cuales las fuerzas armadas pueden ejercer funciones policiales** es en situaciones excepcionales que deben ser definidas de manera explícita, y reguladas por la nueva constitución, para evitar la expansión indebida de los roles militares hacia áreas no militares. Estas situaciones son:

4.1.3.2.4.1 **Los Estados de Excepción Constitucional (EEC).** La nueva constitución debe reformar los estados de excepción contenidos en la Constitución de 1980 con el propósito de:

4.1.3.2.4.1.1 Evitar el uso frecuente innecesario o indebido y con ello la naturalización del Estado de Excepción constitucional, que constituye una violación de los derechos humanos que deberían preservar en situaciones excepcionales.

4.1.3.2.4.1.2 Enmarcar los EEC en los estándares internacionales

4.1.3.2.4.1.3 **Fortalecer los controles sobre las autoridades** durante los Estados de Excepción Constitucional y con posterioridad a éstos.

4.1.3.2.4.1.4 Evitar la **securitización y militarización** de la autoridad política del Estado de Excepción, **eliminando los roles políticos de las fuerzas armadas** mediante la **supresión del jefe de la defensa**, establecido en los Artículos 41 y 42 de la Constitución de 1980 para los estados de catástrofe y de Emergencia. La figura de Jefe de la Defensa es ajena a la tradición democrática, fue introducida en la Constitución de 1980, vulnera el principio de supremacía civil y es altamente ineficaz para dirigir la respuesta del Estado.

4.1.3.2.4.2 El **control en áreas jurisdiccionales en las que el Estado no desee establecer otras instituciones capaces de ejercer ese control.** Hasta ahora éstos han sido los casos del territorio marítimo y el espacio aéreo nacional. Se trata, sin embargo, de decisiones políticas, que pueden ser modificadas por las autoridades políticas, y la constitución debe otorgar la libertad a estas para realizar modificaciones que desmilitaricen el control marítimo y aeroespacial si lo estima apropiado.

4.1.3.3 La autoridad política de la defensa debe definir las **capacidades** de las fuerzas armadas, incluyendo la **estructura orgánica**; su **organización**, incluyendo los

ascensos y nombramientos; su **equipamiento; su educación y entrenamiento, y despliegue** territorial.

- 4.1.3.3.1 La nueva constitución debe hacer exigible que el desarrollo de las instituciones militares y las políticas institucionales observen los principios democráticos, los derechos humanos, la interculturalidad y plurinacionalidad, así como la transversalización de la igualdad y la equidad de género, en el desarrollo institucional y en las prácticas de las instituciones militares.
- 4.1.3.3.2 La nueva constitución debe otorgar facultades a las autoridades políticas para desarrollar la política de defensa, incluyendo la definición de la **estructura orgánica de las fuerzas armadas y la facultad para desarrollar instituciones y mandos militares conjuntos**. Actualmente el Artículo 101 la Constitución de 1980 limita la facultad de el/la Jefe/a de Estado para organizar las fuerzas armadas, preestableciendo que “están constituidas única y exclusivamente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea”. Se trata de un veto impuesto por las fuerzas armadas de entonces para defender sus intereses corporativos al redactar la Constitución de 1980. Dichas restricciones sobre el desarrollo orgánico limitan severamente el desarrollo de instituciones esenciales para el fortalecimiento del control civil, como es el mando y la institucionalidad militar conjunta, y la adaptación de las instituciones militares a las necesidades de la defensa del país.
- 4.1.3.3.3 La autoridad política debe ser capaz de gobernar efectivamente y libre de restricciones no democráticas el **empleo** de las instituciones de la defensa nacional **en todo tiempo**. El Artículo 32 de la actual Constitución de 1980 establece en el N° 18 entre las atribuciones del Presidente, la de “asumir en caso de guerra, la jefatura suprema de las fuerzas armadas”.
- 4.1.3.3.3.1 Se debe establecer con claridad la autoridad política y la jefatura suprema del Jefe de Estado sobre las FFAA en **todo tiempo**. La jefatura suprema debe comprender la autoridad sobre decisiones estratégicas, tácticas y operacionales en todo tiempo cuando el/la Jefe/a de Estado lo estimare necesario.
- 4.1.3.3.3.2 La nueva constitución debe permitir el **empleo conjunto de las fuerzas armadas**, tanto por parte de las autoridades políticas como de mandos militares, **sin restricciones y en todo tiempo**. El empleo conjunto se encuentra actualmente limitado por las atribuciones que otorga la Constitución de 1980 a los comandantes en jefe de las fuerzas armadas, y en la organización de las fuerzas armadas actualmente limitadas a tres estructuras orgánicas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea).

4.2 La nueva constitución debe avanzar hacia una defensa que, por primera vez en la historia de Chile, devenga efectivamente intercultural y plurinacional. Lo anterior



demanda el establecimiento de un diálogo con los pueblos indígenas sobre la forma en que se manifestará el nuevo pacto y acomodamiento intercultural en el ámbito de la defensa y de lo militar del Estado.

4.2.1 En lo inmediato, el Estado de Chile debe dar cumplimiento a lo que establece el Derecho Internacional de los pueblos indígenas, en particular a que no se desarrollarán actividades militares en las tierras o territorios de los pueblos indígenas, a menos que lo justifique una razón de interés público pertinente o que se hay acordado libremente con los pueblos indígenas interesados, o que éstos lo hayan solicitado; y a que los Estados celebrarán consultas eficaces con los pueblos indígenas interesados, por los procedimientos apropiados y en particular por medio de sus instituciones representativas, antes de utilizar sus tierras o territorios para actividades militares.

#####