



ANÁLISIS INFORME ANUAL 2013: PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS Y FUNCIÓN POLICIAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

CAPÍTULO II: FUNCIÓN POLICIAL EN MANIFESTACIONES PÚBLICAS

(a) Protocolos para el mantenimiento del Orden Público.

El informe en los párrafos 22 a 29 valora que la Institución haya efectuado una revisión a los protocolos de las intervenciones policiales en el mantenimiento del orden público, pero no se pronuncia sobre su conformidad con el estándar internacional de derechos humanos aun habiendo tenido acceso a ellos.

La reserva del documento no debiese ser óbice para que el INDH pueda pronunciarse sobre aspectos técnicos como la pertinencia de la transversalización efectuada por Carabineros de Chile, la procedencia de las normas internacionales¹ consideradas y la validez de los criterios jurídicos adoptados tanto para el resguardo del derecho de reunión, como para la intervención policial frente a manifestaciones ilícitas.

(b) Circular para el Uso de la Fuerza.

El informe enuncia en los párrafos 30 a 38 el contenido de la Circular 1.756 de 13 de marzo de 2013, de la Dirección General de Carabineros, sobre uso de la fuerza, sin analizarla, ni pronunciarse sobre su validez teórica ni mencionar su conveniencia práctica, la elogia como “*un avance significativo en adecuar el ejercicio de la función policial a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos en la materia, del mismo modo que los Protocolos para el mantenimiento del Orden Público respecto del ejercicio del derecho de manifestación pública*”.

(c) Cifras sobre manifestaciones públicas en 2013.

En los párrafos 39 al 48 el informe da cifras y estadísticas sobre las 13 manifestaciones observadas por el INDH en eventos públicos del año 2013. Sin perjuicio que habrá un pronunciamiento específico de la metodología utilizada en el mismo, Carabineros de Chile

¹ “Declaración universal de derechos humanos” de 1948. “Pacto internacional de derechos civiles y políticos” de 1966. “Convención americana sobre derechos humanos” de 1969. “Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de 1984. “Convención sobre los Derechos del Niño” de 1990. “Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” de 1979. “Directrices para la aplicación efectiva del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” de 1989. “Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer” de 1998. “Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” de 1990. “Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión” de 1988.



aclara que al referirse al 70% (el informe) donde no ha habido gradualidad, proporcionalidad ni focalización, sólo considera 9 manifestaciones.

Durante el año 2013 Carabineros ha registrado 2464 actuaciones operativas que inciden directamente en el control del orden público y consecuentemente en la protección de los derechos humanos. Así las cosas, el 70% de las cifras señaladas (2464) equivalen a 1724 actuaciones que se pretende generalizar tan solo con 9 casos (0.37%).

Tabla 1
Eventos de orden público en 2013 por Zonas y cantidad de participantes

ZONAS DE CARABINEROS	EVENTOS	NÚMERO DE PARTICIPANTES
I ZONA TARAPACA	49	3.133
II ZONA ANTOFAGASTA	99	9.400
III ZONA ATACAMA	108	7.026
IV ZONA COQUIMBO	64	20.621
IX ZONA ARAUCANIA	159	13.754
V ZONA VALPARAISO	209	60.692
VI ZONA LIBERTADOR BERNARDO O'HIGGINS	57	2.639
VII ZONA EL MAULE	77	5.687
VIII ZONA BIO BIO	464	61.712
X ZONA LOS LAGOS	129	15.435
XI ZONA AYSEN	16	500
XII ZONA MAGALLANES	17	1.227
XIV ZONA LOS RIOS	45	8.685
XV ZONA ARICA PARINACOTA	51	4.036
ZONA METROPOLITANA	920	515.166
TOTAL GENERAL	2.464	729.713

Fuente: Dirección Nacional de Orden y Seguridad.

El informe no entrega antecedentes sobre los motivos de la selección de estos eventos, ni la metodología empleada para la obtención de datos. Se ignora por ejemplo, cuánto tiempo permaneció cada observador en un lugar y si su constatación se extendió desde el inicio de un procedimiento hasta su término, o sólo dio cuenta de un episodio dentro del desarrollo de un evento de mayor extensión.

Con todo, el informe entrega cifras y porcentajes sobre “acciones de control de orden público que implicaron uso de la fuerza” y distingue en ellas entre actuaciones en las que Carabineros usó la fuerza “por iniciativa propia” de otras en las que Carabineros actuó por “acción de los manifestantes”.



Este criterio de análisis no resulta serio, ni comprensible, pues se basa en el supuesto que existirían actuaciones de mantenimiento del orden público sin motivo táctico y, consecuentemente, sin una justificación legal. Se debe representar en este sentido, que la actuación de Carabineros está destinada, en primer término, a resguardar el derecho de reunión y, en segundo, a restablecer el orden ante manifestaciones ilícitas. Carabineros de Chile no planifica, ni ejecuta intervenciones que tengan como objetivo desalentar las manifestaciones públicas, ni menos inhibir la libre participación de las personas que concurren a ellas.

(d) Focalización, progresividad y proporcionalidad en el uso de la fuerza.

El informe en sus párrafos 49 y 50 distinguen entre intervenciones policiales “focalizadas” y acciones practicadas en “un grupo importante”. La distinción pretende dar validez a la primera y deslegitimar la segunda. La distinción se basa en una apreciación visual hecha por observadores del INDH cuyos parámetros y experticia no se explicitan. A partir de esta valoración en terreno, el informe desprende que, en algunos casos, existiría una magnitud adecuada de fuerza y, en otros, desmesura en su uso.

Tratándose de una distinción novedosa, se estima que ella debiese considerar parámetros de referencia que permitan su comprensión jurídica y operativa. Por una parte, debiese considerar la terminología de derechos humanos que proporcionan los “*Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*” de 1990 y, por otra, debiese hacer mención a los criterios policiales tácticos involucrados.

(e) Medios disuasivos.

En los párrafos 51 y 52 del informe, en torno a la pertinencia del empleo de medios disuasivos en el mantenimiento del orden público o las razones en las cuales en algunos casos resultaron afectadas personas que no participaban en la manifestación, no es posible dar una opinión general, como hace el informe. Cada intervención es específica y está sujeta a diversos criterios tácticos. La decisión del uso de disuasivos químicos constituye en la actualidad el último recurso para controlar el orden público, decisión que se adopta en relación a condiciones ambientales y tácticas. Se agrega además que Carabineros no fija objetivos predeterminados sobre ningún tipo de grupo social, por lo tanto, la afectación de gases lacrimógenos sobre centros asistenciales, guarderías infantiles o adultos mayores, se debe a situaciones fortuitas y ambientales.

(f) Uso desproporcionado de la fuerza y personas heridas.

El informe entre los párrafos 53 y 85 construye una relación entre “acción policial y personas heridas”. En primer lugar establece que en las manifestaciones públicas resultan normalmente algunas personas lesionadas y, luego, sin expresión de causa, atribuye esa responsabilidad de forma inequívoca a un único responsable: la “acción represiva por parte de Carabineros”.



El informe establece una equívoca correspondencia conceptual entre “represión” y “mantenimiento de orden público” y concluye que “*un 80% de las observaciones que registraron despliegue policial, también registraron personas heridas producto de esa misma acción*” (párrafos 57 y 58). Sin embargo, el documento no establece la forma como se determinó esta relación causal.

El documento también concluye que en un 70% de las manifestaciones públicas observadas, Carabineros no empleó los medios disuasivos de forma gradual, ni proporcional. Se ignoran los parámetros técnicos que contienen los instrumentos de medición empleados por los expertos del INDH para distinguir la gradualidad y la proporcionalidad de las intervenciones policiales. Por lo demás, las matrices y/o pautas de observación que se señalan en el párrafo 5 no están contenidas en algún apéndice o apartado del mencionado informe que hubiere permitido estudiar los parámetros técnicos que permitieron concluir tales aseveraciones.

Agrega que, en algunos casos, Carabineros no focaliza su actuación sino que busca la dispersión de los manifestantes. El informe sugiere así, que la dispersión de manifestantes sería “*per se*” una mala práctica policial, desconociendo cuáles son los propósitos legales de las intervenciones policiales de mantenimiento del orden público. De acuerdo al estándar internacional de derechos humanos² la policía puede dispersar reuniones ilícitas sean éstas violentas o no violentas.

Por otra parte, el incremento de la violencia social genera manifestaciones públicas más radicalizadas. Como consecuencia, existe un mayor número de lesionados tanto dentro de las personas que participan de estas actividades como de los Carabineros que trabajan en el mantenimiento del orden público. Esto le genera un costo de oportunidad al Estado de Chile y la sociedad chilena, consistente en tratamiento de salud y días sin trabajar (1.184 año 2013) y deterioro de las condiciones laborales de los Carabineros afectados.

² “Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”, Principios 13 y 14.



Tabla 2
Personal lesionado y días de licencia médica con ocasión de manifestaciones públicas en la Región Metropolitana año 2013

MES	CARABINEROS LESIONADOS (L)	DIAS DE LICENCIA (D)	TASA (D/L) (Cantidad de días por lesionado)
ENERO	7	9	1,3
FEBRERO	0	0	--
MARZO	20	73	3,7
ABRIL	27	68	2,5
MAYO	71	278	3,9
JUNIO	67	232	3,5
JULIO	18	110	6,1
AGOSTO	0	0	--
SEPTIEMBRE	86	234	2,7
OCTUBRE	39	122	3,1
NOVIEMBRE	8	11	1,4
DICIEMBRE	11	47	4,3
TOTALES	354	1.184	3,3

Fuente: Dirección de Salud y Sanidad de Carabineros de Chile.

CAPÍTULO III: FUNCIÓN POLICIAL Y PERSONAS EN CUSTODIA DE LAS POLICÍAS

(a) Separación por Género y Edad.

Entendemos que la mención del informe en sus párrafos 86 y 88 sobre “separación por género y edad” de las personas privadas de libertad, se está refiriendo al sexo (biológico) y no al género (rol cultural) de las personas detenidas.

Al respecto, podemos señalar que interesa revisar la metodología empleada por el INDH para el registro de los datos que consigna el informe para determinar realmente el grado de cumplimiento o incumplimiento de Carabineros en la obligación de segregación de detenidos.

Cabe hacer presente que durante el año 2013, se contabilizan 2.464 eventos públicos en los que Carabineros intervino en el mantenimiento del orden público. En ellos participaron aproximadamente 729.713 personas (ver Tabla 3) y que registraron 6.619 privaciones de libertad (ver Tabla 4). La mayoría de ellos finalizó con la citación a que hace referencia el artículo 26 del Código Procesal Penal.



Tabla 3
Número de eventos públicos y total de participantes 2013

ZONAS DEL PAÍS	EVENTOS	PARTICIPANTES
I ZONA TARAPACA	49	3.133
II ZONA ANTOFAGASTA	99	9.400
III ZONA ATACAMA	108	7.026
IV ZONA COQUIMBO	64	20.621
IX ZONA ARAUCANIA	159	13.754
V ZONA VALPARAISO	209	60.692
VI ZONA LIBERTADOR BERNARDO O'HIGGINS	57	2.639
VII ZONA EL MAULE	77	5.687
VIII ZONA BIO BIO	464	61.712
X ZONA LOS LAGOS	129	15.435
XI ZONA AYSEN	16	500
XII ZONA MAGALLANES	17	1.227
XIV ZONA LOS RIOS	45	8.685
XV ZONA ARICA PARINACOTA	51	4.036
ZONA METROPOLITANA	920	515.166
TOTAL GENERAL	2.464	729.713

Fuente: Dirección Nacional de Orden y Seguridad.

Tabla 4
Reuniones públicas a nivel nacional año 2013, número de personas privadas de libertad y lesionados

RUBROS	CANTIDAD
EVENTOS	2.464
CANTIDAD DE PARTICIPANTES PROMEDIO	297
CANTIDAD PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD	6.619
PRIVADOS DE LIBERTAD ADULTOS HOMBRES	3.194
PRIVADOS DE LIBERTAD ADULTOS MUJERES	919
PRIVADOS DE LIBERTAD MENORES HOMBRES	2.120
PRIVADOS DE LIBERTAD MENORES MUJERES	386
CARABINEROS LESIONADOS	486
CARABINEROS GRAVES	27
CIVILES LESIONADOS	320
CIVILES GRAVES	7

Fuente: Dirección Nacional de Orden y Seguridad.



(b) Constatación de lesiones

Como señala el informe entre los párrafos 89 a 98, la sustitución de la permanente constatación de lesiones por la suscripción de un acta voluntaria en determinados casos, obedece a una buena práctica resuelta por todos los actores del sistema penal. Esta fue instaurada mediante el Decreto Exento del Ministerio de Justicia 2534 de fecha 24 de julio de 2013³ y, en la actualidad, cuenta con el respaldo de todas las instituciones involucradas.

(c) Situaciones anómalas de la detención

El informe entre los párrafos 99 y 123 señala “*un hecho denunciado por este mismo Informe en su versión anterior, y reiterado en el período en estudio, consistió en el desnudamiento de detenidos por parte de funcionarios/as policiales. Aunque las denuncias sólo constituyen un 4,4% de los casos observados en Comisarías, más de dos casos denunciados ante el INDH, de ser efectiva sigue siendo una práctica que implica una afectación significativa a la integridad personal de las personas detenidas*” (párrafo 102).

Las afirmaciones preocupan tanto por el grado de imprecisión (no indica el número de denuncias, personas afectadas ni el total de casos revisados), como por el incumplimiento severo de las obligaciones de servicio que estos reclamos significan. Para resguardar los derechos de las personas controladas, Carabineros estandarizó la forma de efectuar los registros físicos de personas según muestra el Cuadro 1.

³ El Decreto Exento del Ministerio de Justicia 2534 de fecha 24 de julio de 2013 establece que los funcionarios policiales a cargo de la detención deberán verificar el estado de salud del detenido y completar las actas especiales creadas para tal fin y, excepcionalmente, trasladar al detenido a los establecimientos de salud para constatar las lesiones que presenten, cuando el detenido presente lesiones, enfermedades, sea menor de edad, o se niegue a firmar o bien lo solicite el Ministerio Público, el detenido o el funcionario policial.



Cuadro 1
Pasos para el registro físico de personas privadas de libertad

PASO	ACTUACIÓN
PRIMERO	Presencia del Oficial o Suboficial de Guardia
SEGUNDO	El registro será efectuado por el Cabo de Guardia en las salas de detención respetando, siempre, la dignidad de la persona
TERCERO	Solicitar al detenido que retire, él mismo, cordones, cinturón, cadenas, dinero, teléfono y otras especies de valor
CUARTO	Registro superficial de vestimentas usando guantes de plástico desechables (bastilla, chaqueta, bolsillos, calcetines, zapatos, etc). Registro pormenorizado en casos de delitos graves o peligrosidad del detenido
QUINTO	Retiro de especies de valor, efectos del delito y elementos que sirvan para causar daños o lesiones
SEXTO	Conservación de especies de propiedad del detenido y cadena de custodia para los objetos del delito
SÉPTIMO	Elaboración y firma de acta de dinero y especies
OCTAVO	Constancia del registro en el Libro de Guardia
NOVENO	Cuenta a la jefatura directa en caso de reclamos del detenido por malos tratos al momento de la aprehensión o eventuales tratos humillantes durante el proceso de registro

Fuente: “Revista Carabineros de Chile” Edición N°695, marzo 2013.

CAPÍTULO IV: FUNCIÓN POLICIAL Y GRUPOS VULNERABLES

Sin perjuicio que los casos sobre uso de la fuerza que presenta el informe en los párrafos 136 a 138 y 145 a 159, están ya resueltos por la judicatura y, por tanto, no cabe pronunciarse sobre ellos, es importante señalar que cada vez que Carabineros de Chile ha procedido operativamente, lo ha hecho en virtud de una norma legal como son las hipótesis de flagrancia o por un mandato judicial. Así también como lo menciona el informe se está actuando conforme a las instrucciones contenidas en las sentencias respectivas que obligan a la Institución a utilizar sus medios, proporcional, racional y justificadamente.

Tal como se señala en los párrafos 139 a 144 el interés de Carabineros es fortalecer la confianza de población mapuche rural y urbana y adoptar los resguardos necesarios para atender sus necesidades específicas de seguridad. Para este efecto se creó en 2013 un servicio policial compuesto por carabineros capacitados en identidad social y cultural mapuche que dio origen a las Patrullas de Atención a Comunidades Indígenas (PACI)⁴. Estas en la actualidad están compuestas mayoritariamente por personal de origen mapuche.

⁴ Mediante Orden General 2220 de 26 de septiembre de 2013 se asignó formalmente al Departamento de Integración Comunitaria de Carabineros de Chile se encargara de coordinar el funcionamiento de las PACI. Estas patrullas se desempeñan actualmente en la VIII Zona de Carabineros, Prefectura Arauco (Octava Comisaría Cañete); XIV Zona de Carabineros “Los Ríos”, Prefectura Valdivia (Quinta Comisaría Panguipulli, y); IX Zona de Carabineros “Araucanía”, Prefectura Villarica (Quinta Comisaría Pitrufulquén), Prefectura Malleco (Cuarta Comisaría Victoria, Segunda Comisaría Collipulli), Prefectura Cautín (Tercera Comisaría Padre Las Casas).



La protección especial de las personas pertenecientes al pueblo mapuche forma hasta ahora parte de las orientaciones destinadas a la protección de personas que integran grupos sujetos a vulnerabilidad (ver Cuadro 2). Para este año, se ha dispuesto, adicionalmente, que el Departamento Derechos Humanos estudie medidas específicas -en el ámbito interno y en el de los servicios policiales- para implementar el Convenio 169 de la OIT.

Cuadro 2
Protección policial de grupos sujetos a vulnerabilidad

GRUPO SUJETO A VULNERABILIDAD	PREJUICIOS SOCIALES	PROBLEMAS DE SEGURIDAD	PREOCUPACIÓN POLICIAL
MUJERES	Menor valoración social del rol reproductivo, privado e invisible asociado al género femenino	<ul style="list-style-type: none"> • Violencia doméstica • Violación • Trata de personas • Prostitución forzada • Acoso sexual 	<ul style="list-style-type: none"> • Prevenir y detectar delitos y abusos específicos • Dar una atención preferente y respetuosa • Considerar que la detención resulta más severa para las mujeres
NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES	Considerar que no tienen derechos por su falta de madurez	<ul style="list-style-type: none"> • Maltrato y explotación infantil • Abusos sexuales 	<ul style="list-style-type: none"> • Prevenir y detectar delitos y abusos específicos • Tener presente el “interés superior del niño” • Privilegiar soluciones no penales
PUEBLOS INDÍGENAS	<ul style="list-style-type: none"> • Atribuirles una mala disposición al trabajo, imaginar propensión a vicios. • Desconocer su derecho a la identidad social y cultural indígena 	<ul style="list-style-type: none"> • Violencia doméstica, alcoholismo y abigeato en zonas rurales • Víctimas del abuso de poder en zonas urbanas 	<ul style="list-style-type: none"> • Prevenir y detectar delitos y abusos específicos • Dar una atención preferente y respetuosa • Priorizar el uso de su propia lengua • Respetar jerarquías sociales, territorios y símbolos sagrados en la intervención policial
MIGRANTES	Pensar que son personas de una categoría distinta, atribuirles malas costumbres y creer que “quitan” trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Víctimas del abuso social y de poder • Precariedad de acceso a servicios básicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Considerar que son personas expuestas permanentemente al abuso y que pueden haber tenido malas experiencias con la policía
POBLACIÓN LGTBI	Creer que se trata de personas anormales que generan conflicto	<ul style="list-style-type: none"> • Impunidad de delitos sexuales que les puedan afectar 	<ul style="list-style-type: none"> • Dar un trato respetuoso e impedir burlas • Tratar a las personas transexuales según el sexo con el que se identifican

Fuente: “Guía de derechos humanos aplicables a la función policial” (Carabineros de Chile, 2013)



CAPÍTULO V: REACCIÓN ESTATAL FRENTE A ABUSOS POLICIALES

El informe en sus párrafos 186 a 213 establece que existen dos vías de control policial: el interno, efectuado por la propia Institución, y el externo, realizado por el Ministerio Público y los Tribunales de Justicia.

(a) En cuanto al control interno.

El informe señala en los párrafos 187 a 197 y párrafo 295 que los sistemas implementados por Carabineros son un avance en materia de derechos fundamentales, pero que su ejecución no parece haber resultado efectiva.

Es importante señalar que la disposición permanente de Carabineros de Chile es, por una parte, contar con hombres y mujeres apegados a un comportamiento ético y, por otro, disponer de mecanismos de control y supervisión efectivos. Apuntando a mejorar la eficacia del control interno se transformaron las Fiscalías Administrativas en instancias letradas para mejorar los resultados de las indagaciones internas, elevando la calidad de la justicia disciplinaria. En octubre de 2013 se efectuó una importante modificación al Decreto N° 118, de 7 de abril de 1982, del Ministerio de Defensa Nacional -que aprobó el Reglamento de Sumarios Administrativos de Carabineros de Chile N° 15-. De esta forma, desde marzo de 2014 las Fiscalías Administrativas Letradas de Carabineros se encuentran a cargo de Oficiales de Justicia de Carabineros.

(b) En cuanto al control externo.

El informe señala entre los párrafos 198 a 213 que este sistema presenta una gran falencia al radicar la competencia de los delitos cometidos por funcionarios de Carabineros en los tribunales militares.

Es importante señalar que no es la existencia de la justicia penal militar la que está sujeta a controversia en el mundo de los derechos humanos, sino su expansión a los ámbitos que escapan a los bienes jurídicos “propios del orden militar”. De esta manera, la adscripción de Carabineros de Chile al “fuero militar” no presenta cuestionamiento dogmático al tratarse de una organización que cuenta con un carácter, naturaleza, identidad, y/o “estatuto jurídico militar”. Así lo establece el artículo 101 inciso tercero de la Constitución Política de la República y, en consecuencia, los artículos 1 y 2 de la ley 18.961 de 1990 “Orgánica constitucional de Carabineros de Chile”, y el artículo 6 del Código de Justicia Militar.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha establecido que la jurisdicción penal militar en los Estados democráticos puede emplearse cuando sea estrictamente necesaria y en la medida que se encuentre estructurada sobre los principios y garantías del derecho penal moderno: “*En un Estado democrático de derecho, la jurisdicción penal militar ha de tener un alcance restrictivo y excepcional y estar encaminada a la protección de intereses jurídicos especiales, vinculados a las funciones propias de las fuerzas militares*” (Caso Radilla Pacheco (2009) párr. 272).



CAPÍTULO VI: LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS PROCESOS FORMALES DE LAS POLICÍAS CHILENAS

El acápite destinado a la educación en derechos humanos en Carabineros, de los párrafos 214 a 259 y párrafos 283 a 287, recoge lo que efectivamente se ha avanzado en los procesos de formación, perfeccionamiento y capacitación de los planteles institucionales. En la actualidad Carabineros de Chile está desarrollando una serie de iniciativas de investigación y capacitación académica de derechos humanos aplicables a la función policial, con la asesoría internacional del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), lo que ha significado transversalizar los derechos humanos e integrarlos a distintas cátedras impartidas en los planteles de Carabineros.

COMENTARIOS A LOS ASPECTOS METODOLÓGICOS DEL INFORME

De manera previa a las conclusiones y recomendaciones finales del presente análisis, resulta imperioso establecer ciertas consideraciones en torno a la metodología utilizada por el INDH para el desarrollo de su informe.

En general, el conjunto de métodos utilizados para revelar la información contenida en el informe, está basado en observaciones de personas pertenecientes al INDH o a otras organizaciones que apoyan su actividad. Dichas observaciones se materializan en situaciones (manifestaciones) originadas en la vía pública y que demandaron la intervención policial; y, también en el ámbito de las Comisarías respecto del tratamiento que se les da a las personas que llegan en condición de detenidas o retenidas.

Desde un punto de vista referido estrictamente a la mención en el Informe de métodos y técnicas para el levantamiento de información, cabe formular lo siguiente:

No obstante que la técnica de la “observación”, constituye el medio por excelencia para estudiar comportamientos de los individuos que son expuestos públicamente, debe tenerse en cuenta que metodológicamente, este recurso de investigación hace muy difícil obtener información exacta y objetiva. Para el correcto uso de esta técnica, es precisa la rigurosa elaboración de categorías explícitas que aumenten la confiabilidad y reduzcan las posibilidades de error por parte del observador. En el caso del informe aquí comentado, asigna la mayor importancia a las definiciones operacionales que se tuvo a la vista para la elaboración de los instrumentos aplicados (pautas de observación) y también vuelve relevante conocer, tanto las pautas mismas como las características del proceso de inducción que recibieron los encargados de administrarlas.

En esta línea, cabe tener en consideración la perspectiva en torno a esta técnica de investigación, en cuanto a sus alcances estratégicos y la marcada posibilidad de realizar un direccionamiento inicial del trabajo de campo que ella implica. Expertos han definido a la observación como “el proceso mediante el cual se perciben deliberadamente ciertos rasgos existentes en la realidad por medio de un esquema conceptual previo y con base en ciertos



propósitos definidos generalmente por una conjetura que se quiere investigar”.

Por otra parte, la observación también puede encontrar dificultades en el momento específico de su implementación, ligadas a un posible involucramiento personal intenso del investigador con el grupo, que restrinja su capacidad de observar, o bien, asociadas a la notoriedad de un observador que resulta extraño para el grupo de estudio. Ambas condiciones influyen en la confiabilidad y la profundidad de los hallazgos. En este sentido, un levantamiento como el practicado por el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), no debería perder de vista, por ejemplo, que la presencia de observadores totalmente ajenos al grupo de estudio puede alterar la conducta de los sujetos que participan de la actividad. Esta situación puede conducir a formas de conductas, interpretaciones y conclusiones no necesariamente ajustadas a la realidad del colectivo sometido a estudio.

En lo que concierne al Informe en comento, es razonable considerar que algunos aspectos de la metodología seleccionada por el INDH podrían, actualmente, requerir de ajustes y de una actualización. En el Informe se plantea que “la metodología fue diseñada a lo largo del 2011, e implementada en los años posteriores” (Informe INDH, p. 6). Sobre la inquietud que podría plantearse acerca de si han tenido lugar posibles nuevos ajustes en la metodología, el documento sólo agrega en una nota al pie que: “se incorporó en años posteriores las indicaciones contenidas en el Informe Custodia Policial: Guía Práctica de Monitoreo, de la Asociación para la Prevención de la Tortura, 2013.” (íbid, INDH, P. 6).

Es decir, visto que el citado “Informe Custodia Policial” entrega exclusivamente lineamientos para el análisis de las condiciones de cuidado y vigilancia al interior de las unidades policiales, queda en evidencia que, para el INDH las definiciones metodológicas relativas a la actuación policial frente a manifestaciones públicas permanecen inalteradas desde que fueron adoptadas en el marco de la coyuntura sociopolítica bastante específica de las movilizaciones de 2011. Al respecto, resulta pertinente considerar que la aplicación de métodos y técnicas cualitativas comporta, necesariamente, el replantearse y problematizar continuamente el siempre dinámico “contexto de experiencia” en el cual se sitúa el tópico de investigación.

La metodología utilizada consistente en el despliegue de observadores/as en los momentos y lugares críticos de la manifestación y el registro de lo observado en las pautas preestablecidas, trae consigo que la información provenga fundamentalmente de la selección perceptiva de los observadores, lo cual impone la existencia de cierta proporcionalidad entre el número de observadores y el tamaño del grupo observado. Los primeros, aunque siempre representarán un conjunto menor de personas, deben ser los suficientes en cantidad y encontrarse apropiadamente distribuidos para registrar la dinámica de cambios que ocurren, ya sea a nivel de sujetos determinados o de un grupo parcialmente delimitado que puede influir al agregado mayor.

Al revisar los datos que proporciona el Informe en torno a las características del equipo que realizó el levantamiento de información, se aprecia que, en al menos tres de las manifestaciones reportadas, acaecidas durante el mes de mayo de 2013, no se tuvo a disposición a más observadores que a los propios abogados regionales del INDH, cada uno de



ellos fue el único observador de las manifestaciones ocurridas en las ciudades Concepción, Talca y Valdivia, respectivamente. Además de las dudas que pueden surgir acerca de la idoneidad técnica de estos observadores, resulta en realidad más trascendente para el levantamiento de información, la posibilidad que la situación o conducta de interés no haya ocurrido, como se explicó recién, en el lugar y momento determinado en el que se encontraba dicho observador solitario.

En el documento en examen, se menciona que la pauta de observación en las calles tiene dos orientaciones. La primera, registrar el actuar de Carabineros durante las manifestaciones y si este es consistente con los criterios desarrollados en normas internacionales y en las regulaciones internas de las policías. La segunda, busca recoger la percepción de los observadores sobre el clima en el que estas manifestaciones se desenvuelven, esto último, con el objeto de verificar la relación entre lo que se observa y el observador.

En este último aspecto, y reconociendo que la técnica de la observación es aceptada en la investigación de fenómenos sociales y organizacionales, el informe no aclara como el INDH realiza la verificación entre lo que “se observa y el observador”, cuestión más relevante de la metodología, porque permite a los destinatarios del informe, dimensionar cómo se reducen las subjetividades de la observación que están asociadas a la historia de vida (aspectos políticos, religiosos, culturales, de educación, entre otros) de cada una de las personas que desempeñan ese rol. Esta aclaración es necesaria y exigible, cuando esa Corporación concluye categóricamente respecto de dichas observaciones, sin formular las advertencias del caso sobre su nivel de relatividad.

En la elaboración del informe llama la atención la generalidad y lo feble en evidencias objetivas de muchas observaciones incluidas en el apartado referido a las actuaciones en la vía pública de Carabineros, en su función y responsabilidad de mantención y restauración del orden público, a partir de las cuales el INDH concluye de manera categórica.

En estas aseveraciones se deja entrever que lo observado pudiese deberse a una política institucional y no a hechos individuales que se alejan de los principios que Carabineros ha establecido, enseña y exige y que cuando comprueba su contravención, adopta las medidas que en cada caso se requiere.

En este aspecto es destacable la diferencia que existe en el nivel de objetividad de los apartados referidos a Carabineros y la PDI. En el caso de esta última, la mayoría de los casos que se presentan incluyen hasta la identificación de los afectados, cuestión que no sucede en el caso de las observaciones referidas a la actuación de Carabineros en situaciones de orden público, en donde no obstante traer cifras a colación, no identifica a los supuestos afectados, salvo un caso en donde consigna dos iniciales del afectado.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



En los párrafos 260 a 266 y 289 a 290, el informe plantea la conveniencia de publicitar los 29 protocolos de intervención en el mantenimiento del orden público de Fuerzas Especiales, los que serán disponibilizados a la brevedad.

El Informe esboza en los párrafos 267 a 276 que Carabineros no cumple con los principios internacionales de derechos humanos para el uso de la fuerza en el mantenimiento del orden público. No obstante, el documento no distingue correctamente cuáles son estos principios y, por tanto, no identifica correctamente las obligaciones policiales.

Se debe aclarar que los principios internacionales de derechos humanos sobre uso de la fuerza son: legalidad, necesidad y proporcionalidad. En cuanto al concepto de “focalización”, que en estricto derecho no es un principio jurídico, existe un error de interpretación del INDH que le lleva a pensar que el empleo de la fuerza sólo tiene como propósito hacer frente a focos de violencia. Si bien la coerción se emplea normalmente para la detención de infractores de ley, en el mantenimiento del orden público, la fuerza también puede emplearse lícitamente para dispersar manifestaciones ilícitas.

Finalmente, el informe se refiere a situaciones que ya están siendo abordadas por la Institución y respecto de las cuáles es importante señalar que se ha reforzado su implementación:

a) Que el uso del dispositivo lanzador de esferas de pintura (“*paintball*”) se restrinja a la defensa del personal frente a agresiones graves, párrafos 268 y 291.

b) Que se aplique el acta de constatación de lesiones, en todos aquellos casos que se cumplan los requisitos, párrafo 271 y 272.

c) Que se de cumplimiento al protocolo sobre registro superficial de personas, párrafos 274 y 293.

d) Que se desarrolle la forma de profundizar la implementación del Convenio OIT 169 en el ámbito interno y en la esfera de los servicios policiales, párrafo 277.

e) Que se siga implementando la justicia administrativa letrada con Fiscales y Defensores abogados, párrafo 299.

f) Que se mejore el proceso de educación de los derechos humanos mediante la integración y transversalización de los derechos humanos en todas las disciplinas policiales que tengan relación con la posible afectación o resguardo de los derechos de las personas, párrafos 303 y 308.

Santiago, 19 de junio de 2014.