

DEBATE

## La desmilitarización de Carabineros y el enfoque de derechos humanos

Felipe Abbott, Alejandra Luneke y Alejandra Mohor

*Universidad de Chile*

### Introducción

El tema del funcionamiento y actuar de Carabineros y la incorporación de los derechos humanos en sus protocolos de actuación ha estado en el foco de la discusión desde hace algún tiempo, y se ha intensificado a partir de su actuar durante el estallido social y la situación en el periodo más intenso de la pandemia. Para abordar el tema de la desmilitarización de Carabineros, y en enfoque de derechos humanos en el marco del proceso constitucional que como país estamos viviendo, se invitó a reflexionar sobre el punto a tres destacados académicos que analizaron el tema refiriéndose a aspectos como la formación, el género, la cultura institucional, entre otros, dando luces para comprender la complejidad del tema. El debate, que se realizó el 28 de junio de 2022 a través de Zoom, se desarrolló en torno a tres preguntas.

### Pregunta 1

*¿Cuál es el problema de que los policías sean militares y cómo este carácter influye en la autonomía institucional y en la relación con el poder civil?*

### Alejandra Mohor

Hay bastante análisis sobre los efectos del carácter militar de las instituciones de policía en general, pero a propósito del modelo de Estado al que pertenecen los países de nuestro continente, de características centralistas, napoleónico y continental, sus policías nacieron al alero de las fuerzas armadas y con un carácter, estructura y doctrina militar. Entonces, más que un cuestionamiento a la historia de dónde vienen, es importante reflexionar sobre cómo ese origen no se ajusta con las expectativas democráticas del siglo XXI.

Una policía en este contexto resulta anacrónica, porque no contiene aquello que esperamos, en función de los principios que puedan responder a las expectativas ciudadanas. Por ende, hay que partir por preguntarnos qué implica democratizar a las policías, incluso más allá de otorgarles un carácter civil, particularmente a Carabineros, que responda a este corazón militar en múltiples sentidos, como considerar una estructura policial con escalafones diferenciados, lo que no responde a criterios democráticos.

En relación al obstáculo sobre la subordinación al poder civil, podemos ver en nuestra historia reciente bastantes ejemplos de estas dificultades, como en la implementación de la reforma del proceso penal, donde una primera barrera de entrada para que Carabineros asimilara el sistema penal reformado tenía que ver con el deber de responder en materia de investigación a un civil, cuestión que le hace ruido a la lógica institucional. Y aunque para la PDI también hubo dificultades, en Carabineros significó un peso particularmente relevante. Dicho esto, cuando pensamos en la subordinación, no solo debemos mirarlo desde el plano de cómo la institución en su conjunto se subordina al poder civil, encarnado en el Ejecutivo, que sabemos ha sido más bien un vínculo administrativo que un efectivo ejercicio de control hacia las policías. Y con el Legislativo pasa una cosa similar, prueba de ello es que por años el Congreso aprobó presupuestos sin conocer cuál era efectivamente la dotación de Carabineros.

### Alejandra Luneke

Desde mi perspectiva, el carácter militar influye en el cómo la policía ve a la ciudadanía. Tiene que ver con el cómo los policías configuran al «otro ciudadano», especialmente en aquellos territorios más estigmatizados. Es en esas interacciones cotidianas entre los policías y los pobres urbanos en las cuales se juega lo que es la cultura militar en la policía. Esto no es menor, porque en la configuración de sociedad, el carácter militar hace que el policía tenga una distancia muy grande respecto «al otro», al que configura como un «enemigo interno»; una amenaza para la sociedad. Es a partir de la formación cultural y doctrinaria en la cual siempre los más pobres se erigen como un peligro para la sociedad. Y es porque es la sociedad la que ha creado etiquetas de peligrosos a quienes habitan en los barrios urbanos populares, y la policía, en su identidad de «héroes» al servicio de los «buenos», los guardianes y protectores, va a buscar poner tras las rejas o doblegar a aquellos que son definidos socioculturalmente como los «malos».

Desde ese punto de vista, es muy difícil que en una interacción cara a cara y en la vida cotidiana, desde una estructura y cultura militar, se puedan respetar todos esos derechos fundamentales del «otro pobre urbano», porque *a priori* se le considera como peligro, que en la cultura militar constituye un enemigo interno. Por tanto, eso

produce una clausura que no es solo en la estructura organizacional de la policía, sino que es una clausura simbólica. La policía es una micro sociedad dentro de otra sociedad, cuyo objetivo final es el resguardo y protección de la «buena sociedad».

Cabe destacar que el respeto irrestricto a los derechos humanos es de todos los ciudadanos, no solo de los «buenos ciudadanos».

Dicho esto, además, es importante considerar que las policías militarizadas se comprenden como fuerzas policiales y no como servicios policiales. Esto tiene importantes implicancias en términos de estructura, procedimientos y función. El gran desafío para alcanzar una policía en democracia es poder definir primero qué funciones debe cumplir y luego plantear una estructura *ad hoc*. Lo militar implica que la estructura es la que se trata de preservar y las funciones se supeditan a ella. Por ello, hoy debemos preguntarnos si debemos partir pensando en la estructura y cómo cambiarla, o pensar cuáles son las funciones de las policías y desde ahí ver cuál es la estructura más idónea a esa función.

Un tercer punto tiene que ver con el cómo se configura la carrera en una nueva estructura, de cara a las funciones que se definan. En las policías militares, la jerarquía y el cómo se plantea el ascenso en la carrera policial lleva a que los sujetos sean asignados a tareas según su rango y grado militar, y no sobre las competencias y méritos. Ello, irremediamente lleva a que quienes ejercen la autoridad no necesariamente son los mejores y más competentes, y a que existan cortapisas al buen desempeño de las funciones policiales. Por ello, lo militar es un obstáculo para la eficiencia y eficacia de la policía.

### Felipe Abbott

En esta temática, se puede hacer un análisis de los alcances del carácter militar de nuestras policías, en cuanto a la incidencia gravitante de algunos factores como elementos o condiciones concéntricas. La más general, abstracta e intangible, es la problemática relación que subsiste en nuestra sociedad en cuanto al vínculo del mundo civil con el mundo militar; y en el caso de las policías, al contrario de lo que podrían ser experiencias comparadas, nuestra policía militar, uniformada, Carabineros de Chile, se ve contaminada por este factor; en particular, por haber integrado la junta de gobierno en la dictadura cívico militar, y porque su carácter y estructura institucional fue orgánicamente reforzada en sus contornos formales y normativos desde la versión de la ley orgánica constitucional de 1975 y de la ley orgánica actualmente vigente (que sigue siendo un texto de la dictadura). Así, es evidente que no hemos podido salvar el escollo de llevar relaciones cívico militares no traumáticas o problemáticas.

Lo anterior dice relación con otra cuestión inherente a las tareas policiales, esto es, el adecuado desempeño de una institución militar para cumplir una función policial,

lo que se puede descomponer al menos en dos vertientes: Primero, lo problemático que resulta adscribir una institución vinculada a las violaciones a los derechos humanos durante el periodo de 1973 a 1990 (comportamiento representado también por los hechos del año 2019) a una función policial que necesariamente debe estar fundada en un respeto irrestricto de estos; o sea, hay una contradicción de fondo. En segundo término, el mundo militar del cual nuestras policías han terminado por ser tributarias —y formar parte vicaria o secundariamente— está tristemente impregnado y contaminado por la doctrina de la *seguridad nacional*, subproducto del contexto geopolítico de la Guerra Fría de mediados del siglo XX. Nuestras policías bebieron de esa fuente y, a ojos vista de la evidencia de que se dispone, les ha costado desprenderse de la impronta de esta doctrina, que esencializa las funciones de resguardo del orden público, privilegiando este por sobre prácticamente cualquier valor; además de instrumentalizar al oponente, visibilizándolo como un enemigo respecto del cual no cabe tener contemplación y, por ende, tampoco del resguardo, respeto y protección de los derechos humanos, que debilitarían el quehacer de las policías así descritas; cediendo peligrosamente al hecho de enfrentarse en términos militares al control de la criminalidad y la delincuencia, a ese «enemigo interno» para estos efectos, y apostar por su destrucción o eliminación.

En otros aspectos, posiblemente más formales, hay cuestiones que también resultan consecuencia del carácter militar, y que tienen que ver con la estructura interna, con la definición de jerarquía y obediencia (extremadamente rígida en el caso de las organizaciones de carácter castrense), que han resultado problemáticas en su adaptación institucional en Chile, aun cuando se las haya traído progresivamente a la sombra del control civil y de las carteras ministeriales políticas (no de defensa, territorio tradicionalmente reservado a las fuerzas armadas). Sin embargo, no ha sido suficiente y aún hoy las policías muestran resabios de esa filosofía de responder internamente con mucho recelo a las directrices del poder político, siendo bastante disfuncionales a responder al poder civil de modo llano y transparente, lo que ha quedado formulado en la normativa orgánica de Carabineros, donde hay un enorme espacio discrecional para las policías y una vaguedad en la forma en cómo responden a instrucciones y órdenes, incluso en cuanto a compartir información, lo que parece estar cubierto por la misma idea de secreto que las informaciones, datos y materias del ámbito de la defensa, cuestión que no es pertinente para este caso.

## **Pregunta 2**

*¿Qué efectos pueden tener las disposiciones aprobadas en la propuesta de nueva Constitución respecto al funcionamiento de las policías?*

## Alejandra Mohor

Creo que sobre los efectos de la eventual —esperemos— nueva Constitución se ha dicho bastante en términos de que aquí hay mucho que queda todavía al arbitrio del legislador. Entonces, desde cómo se plantea a las instituciones policiales en esta propuesta constitucional, creo que nos abre un mundo de posibilidades —sin ser una ruta segura tampoco—, en la medida en que, como señalaba Alejandra (Luneke), y según la manera en que está expresado, es importantísimo cómo se desplaza el foco de la función —cuáles son estas y desde ellas pensar la estructura—, que van desde el orden público hacia la ciudadanía, con derechos humanos explicitados. Eso, sin lugar a duda, es un avance sustantivo respecto de lo que existe. Y pese a que no es una garantía de las transformaciones que se puedan llevar adelante, nos abre la posibilidad de hacer cambios profundos, partiendo por la idea de democratización y desmilitarización de Carabineros; de construir, de reedificar una institución para esos objetivos de servicio público. Aunque también podríamos quedarnos con cumplir al mínimo y hacer transformaciones puntuales que, más o menos, respondan en lo formal a dar cumplimiento a lo que la Constitución mandate.

Entonces, es un desafío, habiéndose aprobado el nuevo texto constitucional, que la discusión de fondo sobre cómo operacionalizar esta nueva manera de entender a las policías y sus funciones se lleve a la práctica en un proceso de transformación, refundación, reforma, modernización, o como se le denomine, pero que vaya justamente hacia esos cimientos que hemos enunciado acá con mi compañera y compañero también.

Reitero que me parece fundamental el cambio en términos de las funciones; el explicitar que no se trata de instituciones militares; el cerrar la puerta también, de alguna manera, a la posibilidad de aquella discusión que va y viene de tanto en cuando sobre policías comunales, y que creo también es relevante, porque había venido siendo un tema de texto constitucional cada cierto tiempo. Y ahí, me parece que el cómo llevemos adelante la discusión posterior, los actores, la diversidad de actores que se integren, van a ser claves; y aquí incluyo también a los propios funcionarios y funcionarias, pero particularmente a quienes son el grueso de la institución: el personal de nombramiento. En general, tendemos a escuchar mucho a los altos mandos, que representan intereses, que perpetúan una cierta manera que, más o menos, tenemos clara. Y estas aperturas eventuales a cambios, que hemos visto ante la contingencia, me preocupa que se queden en transformaciones mínimas, nominales, como considero las que se han implementado, en general, habiendo algunas importantes y más de fondo, pocas, pero algo hay, en los últimos 30 años.

Concuerdo plenamente con lo que señalaba Alejandra (Luneke), en términos de mirar cuáles son las funciones de la institución, de las instituciones —aunque en general estamos hablando de Carabineros en particular—, y cómo debería quedar

estructurada para servir a esos intereses nacionales que, como señalaba Felipe (Abbott), desplazamos desde el orden público. Todo esto va a generar un cambio importante, particularmente, en lo que viene a continuación en nuestra conversación, que es la formación de las policías, tema clave, y que creo probablemente debiéramos dedicarle más tiempo en este diálogo, porque me parece que es una piedra angular de lo que va a ocurrir.

Pero, más allá de cuál es el ámbito específico sobre el que se va a discutir, es cómo se discute y entre quiénes se discute y se decide. Porque hemos visto cómo pueden convocarse a diferentes actores para buscar soluciones, pero finalmente los resultados, el producto, la decisión que se toma, no representa el mejor interés del país, sino probablemente el mejor interés de un sector que ha venido perpetuando una misma estructura.

Termino diciendo que una tarea prioritaria va a ser la ley orgánica constitucional; no es posible pensar en una institución para esta nueva Constitución con la misma ley orgánica constitucional.

### Alejandra Luneke

La propuesta abre oportunidades. La gran pregunta es pensar ¿qué tipo de policía puede tener una sociedad del siglo XXI, en la que las fronteras del Estado-Nación se desdibujan y cuyos problemas son mucho más complejos? Nosotros sabemos que las policías son el dispositivo de control, básicamente, del Estado-Nación, y que tienen una estructura, o se han pensado, con un contexto de hace más de 100 años.

En este sentido, el texto constitucional abre oportunidades en tanto define policiales «no militares». Por otra parte, reconoce un acceso igualitario a la institución, lo que permitirá igualar las condiciones internas en la policía chilena. Hoy, hay dos escalafones de desarrollo profesional que definen la carrera de los funcionarios policiales: quienes tienen niveles socioeconómicos más altos, postulan a oficiales; y quienes no los tienen, a la carrera de suboficial. Existe una estructura profundamente desigual, pese a que la mayor cantidad de carabineros son suboficiales. La propuesta constitucional, de acceso igualitario, empareja la cancha y, con ello, también obligará a mejorar los perfiles profesionales y a que los cargos realmente puedan ser ocupados por quienes tienen mejores competencias y habilidades, independiente de su nivel socioeconómico o lugar de origen.

Entonces, de alguna forma, esta microsociedad que es la institución policial lleva los mismos problemas que tiene nuestra sociedad en Chile, en particular, que son los grandes grados de desigualdad. El texto ahí, al menos lo que señala, es básicamente un acceso igualitario a la carrera policial. Eso es muy importante, en el fondo, porque debería evitar que sean los que están mejor en la estructura de la estratificación social los que puedan ascender a la autoridad y al mando, y el resto, el personal de nombramiento institucional, que son el 80% o el 85% de la institución, queden

siempre replegados a una estructura inferior, a ser ciudadanos de segunda categoría dentro de su propia institución.

Entonces, desde esta perspectiva, y retomando lo anterior, es imposible que los policías den trato igualitario a todos los ciudadanos, porque no viven la igualdad al interior de su institución policial. Y cuando no se vive la igualdad institucionalmente, en el día a día, por el maltrato interno, difícilmente voy a entender cómo es el apego irrestricto a los derechos humanos en la calle. Así las cosas, el texto tiene un par de líneas ahí que abren oportunidades para repensar el asunto.

Pero también en el texto constitucional actual aparece innumerables veces el concepto de «seguridad nacional». Entonces, claramente, es un tipo de configuración normativa, la ley orgánica actual, que responde a un momento determinado de hace 30, 40 años atrás, y que pone muchas cortapisas y adoctrina muy fuerte. Por tanto, difícilmente se pueden entender los derechos humanos como los entiende el resto de la sociedad, si se está muy apegado a lo que tiene que ver con la doctrina de seguridad nacional que nació en un contexto de Guerra Fría, hace 40 o 50 años atrás.

Sin embargo, se debe considerar que, frente a este debate, hay que tener altura de miras: la aprobación del nuevo texto no implica necesariamente un cambio sustantivo a corto plazo. Pero esta propuesta sí va a permitir volver a mirar qué es lo que pasa adentro de la institución (que muy poco sabemos), e ir abriendo las preguntas respecto a esas prácticas cotidianas internas de las instituciones policiales, más allá de la policía chilena, que tienen que ver con estas grandes brechas de igualdad. Entonces, creo que, en eso, la nueva propuesta constitucional, como quedó redactada, abre oportunidades para un proceso mucho más profundo y de largo plazo.

## Felipe Abbott

Gracias a mis predecesoras por allanar mucho el camino para ir haciéndome cargo de estas preguntas. Me permitiré un examen relativamente formal de la propuesta de Constitución, de modo de poder hacer un examen sobre qué envergadura de desafíos, en estricto rigor, enfrentamos en el caso de que sea aprobado el 4 de septiembre.

Por una parte, el texto ofrecido se hace cargo de cuestiones preexistentes y, desde ese punto de vista, no representa mayores innovaciones. Nosotros ya disponemos de unas policías nacionales con cobertura en todo el territorio, de estructura relativamente centralizada. Son —o al menos declaran ser— profesionales, jerarquizadas, obedientes y no deliberantes, y eso el texto nuevo lo reproduce. Pero hay pequeños alcances a hacer respecto de algunas cuestiones que se proponen y, respecto de ellas, a su vez, poder opinar muchísimo de qué abismo se nos abre en términos de brecha para su eventual implementación.

La primera gran incógnita es qué alcances puede tener la declaración de que, de ahora en adelante, nuestras policías no serán militares. Y aunque no dice nada más

el texto, por lo que hemos adelantado aquí, en esta misma conversación, ello puede tener enormes consecuencias.

Pero, a su vez, y junto con esta muy solemne declaración del texto, de que las instituciones policiales no serán militares, hay otras que son algo más explícitas, aparentemente más acotadas, pero que creo también son un desafío, y que, como lo han adelantado Alejandra Mohor y Alejandra Luneke, apuntan a un cambio cultural de enormes dimensiones.

Está el hecho de que, por ejemplo, como Alejandra Luneke nos advertía, para efectos de poder realizar estos exámenes, debe hacerse el contrapunto entre la estructura y la función. El nuevo texto nos ofrece una directriz para reinterpretar la institución a partir de las funciones a las que, se supone, se debe de dedicar esta fuerza policial, esto es, dar eficacia al derecho, proveer seguridad pública y resguardar los derechos humanos.

Parece un texto cercano a la fórmula que contienen actualmente la Constitución y la ley orgánica, pero también es esencialmente distinta en otros aspectos: desaparece la expresión «orden público» y es reemplazada por «seguridad pública», cuestión que significa algo no solo operativo, sino de principios, lo que es fundamental. Como ya hemos dicho, el orden público se sacraliza en el contexto de esta visión de Estado unitario y de enfrentamiento de un enemigo interno de la seguridad nacional, e incluso se pone por encima del ejercicio legítimo de algunos derechos, como el derecho a manifestarse, a reunirse y a tener y expresar opinión. Es, a su vez, mandato de las policías —según este nuevo texto— resguardar los derechos fundamentales, lo que constituye un salto enorme hacia adelante en lo que significa no solo la reconfiguración estructural, sino que la reconfiguración dogmática, doctrinaria y filosófica de la institución. Ahora, ojo, esto es, a medias, nuevo; y lo es, porque perdemos de vista la discusión y entrada en vigencia de la Ley 21.427 —si no me equivoco— que, con el objetivo de fortalecer el control en materia de transparencia y probidad en las policías, había ingresado dos artículos que daban cuenta de que ahora era mandato de las policías resguardar los derechos fundamentales y, desde ese punto de vista, orientar su función en relación a los límites previstos por los derechos humanos y no utilizarlos como un control *ex post*, en términos de si se infringieron o no. Así, es una innovación a medias. Sin embargo, el hecho de que la declaración venga con rango constitucional, de acuerdo con el principio de supremacía, nos abre el enorme camino de lo que significa. Es decir, ahora vamos a tener que reconstruir toda la institucionalidad desde abajo.

En cuanto a lo que adelantaba también Alejandra Luneke, a propósito de la función y estructura, cuánto puede implicar el impacto en lo que se refiere a cómo concebimos a nuestras policías, no solo en las funciones que desempeñan, es decir, lo que dice en relación hacia afuera, sino hacia adentro, cuando el nuevo texto constitucional nos dice, entre otras cosas, que las policías deben observar la perspectiva de género en el desempeño de sus funciones y deben de establecer en los espacios de toma de decisión interna

también paridad. Eso es definitivamente un elemento revolucionario, porque innova a nivel de escala social, de la cual, en este caso, las policías forman parte; es más, a las policías se les debe reconocer su carácter de institución esencial de la República, no se le puede sustraer. No obstante, se les quiere alinear con lo que es un eje transversal del nuevo texto. Lo que es un hecho es que, ideas como esta, que tampoco son totalmente innovadoras, pero sí el nivel de exigencias y el baremo con el cual van a ser evaluados en su cumplimiento efectivo, son mucho más exigentes en el nuevo texto; y hay prueba fehaciente de la impermeabilidad y resistencia cultural de estas instituciones a dar cumplimiento a ello. Esto tiene que ver con la forma en cómo las mismas instituciones que saben, conocen y tienen, al menos implícitamente, conciencia de que es su deber promover y proteger los derechos humanos, a veces incumplen, a veces no observan, no promueven y no protegen los derechos humanos de sus propios integrantes, de sus propios funcionarios, de los efectivos policiales. Desde ese punto de vista, la observancia de los principios de perspectiva de género y paridad, por ejemplo, es un enorme desafío para una institución a la que, respecto de aquello, se le impone un enorme salto adelante en lo que se refiere a cambio cultural. Como ya se ha dicho, el detalle va a ser materia de ley, pero por supuesto esa ley no podrá obviar estas consideraciones, y creo que va a ser un debate tremendamente interesante como sea que se resuelva. Y, probablemente como también de algún modo lo adelantaba Alejandra Luneke, el fondo del asunto y la trascendencia de algunos de estos cambios obviarán el carácter etimológico que ha tenido el debate sobre si vamos a hablar de reforma, de modernización o refundación de Carabineros. Considero que, si se hacen carne efectivamente estos elementos que el nuevo texto propone, la policía, no importa el color o la denominación que tenga en el futuro, dejará definitivamente de ser la que existe ahora.

### **Pregunta 3**

*¿Cómo se avizora la implementación de una formación policial inicial y continua fundada en el respeto a los derechos humanos?*

#### **Alejandra Mohor**

Quisiera anteponer a la discusión sobre la formación, una sobre el ingreso a la institución: los procesos de selección; porque todas estas cuestiones que hemos traído al debate deben también relacionarse y tendrán que materializarse en las expectativas de quiénes van a querer ser parte de esta institución, de quienes está convocando hoy, y exponer cuáles van a ser las diferencias con ese nuevo perfil, porque, dados los grandes contrastes en algunos ámbitos y no tanto en otros, convoca a un perfil distinto. Entonces, creo que, sin hacer una prueba de conocimientos relevantes, el criterio de adscripción a los principios de los derechos humanos debiera estar en el proceso de

selección. Estas lógicas machistas, como señalaba Felipe, han primado pese a que fue la primera institución en América Latina en incorporar mujeres, tener un escalafón femenino, llegar a tener una mujer general, y todas aquellas cosas que le reconocemos; y aunque haya ido en proceso de cambio, el carácter claramente machista está todavía allí. En ese sentido, en el ingreso a esta nueva institución esperaríamos no tener perfiles de ese tipo.

Respecto a la formación, quisiera distinguir a lo menos tres niveles: en primer lugar, la formación inicial, que parto del supuesto de que es en un escalafón único, una única puerta de ingreso democrática. Aquí habrá que discutir, primero, para responder a estos nuevos desafíos y construir esta institución renovada, cuáles van a ser los contenidos relevantes, no solo en materia de derechos humanos como un ramo más que tiene pruebas y que, un poco en la lógica de cómo se imparte hoy, es un pliego de indicaciones y normas, sino cómo se transversalizan los derechos humanos en la formación y en los procesos de formación, tanto en términos de contenidos como en el sentido mismo del concepto. Esto, en materia de formación inicial, donde será importante determinar cuál va a ser esa malla, cuánto va a durar y quiénes la van a impartir, porque hace unos años, un colega que iba a hacer una charla sobre derechos humanos a una sección de Carabineros me relataba que el oficial que lo presentó dijo: «yo no estoy de acuerdo con él en todo, pero escúchenlo». Entonces, esta relativización o adecuación a cómo se entienden desde la institución policial los derechos humanos, es algo a lo que debe ponerse punto final. El qué, cómo y de parte de quién, tiene que ser una discusión abierta y no podrá quedar a la decisión o al arbitrio de la institución, como ha venido siendo hasta ahora, que se decide desde dentro en qué materia se forma, por cuánto tiempo y quién la imparte, que básicamente son ellos mismos y es lo que permite la reproducción. Eso me parece importante respecto de la formación inicial.

Luego, retomo algunas ideas que se plantearon sobre la «desciudadanización» de los funcionarios policiales; esto de apartarlos y transformarlos en una sociedad aislada, que mira desde lejos, incluso a los carabineros más progresistas, a oficiales. He escuchado decir, por ejemplo: «los ciudadanos y nosotros», escindiéndose de la sociedad. Creo que allí hay una exigencia, un esfuerzo formativo de «reciudadanizar», de reincorporarlos como actores sociales que tienen un rol específico tremendamente relevante e investidos además del poder de la fuerza y de todas las responsabilidades que eso conlleva. Pero reconectarlos con la función pública y con la ciudadanía. Aquí quiero traer a colación algo que me parece particularmente curioso: en 2017 (creo que se publicó en 2018, pero es de 2017), el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos publicó la guía para la incorporación del enfoque de derechos humanos para las políticas públicas. Es un documento muy claro, muy bien estructurado, pero debo haber participado en capacitaciones de unos 300 funcionarios y funcionarias públicas y nadie lo conoce. Estoy segura que Carabineros tampoco. Entonces, creo que

hay una necesidad de formar en materia de derechos humanos asociados a la función pública, que exceda incluso a las instituciones policiales, y en cierta circunstancia sería una oportunidad para reconectar el servicio público, no seguir promoviendo una formación aislada del resto del aparato del Estado, aislada del resto de la sociedad.

Los programas de posgrado: Carabineros tiene en su programa, en su academia, un magíster. ¿Por qué no hacerlos en las universidades tradicionales?, las universidades a las que asistimos todos y todas. Creo que este tipo de medidas se deben considerar en la discusión sobre cómo formar desde los derechos humanos para los derechos humanos. La formación de carabineros debe tener incorporada esta idea de revinculación con el servicio público y con la sociedad.

### Alejandra Luneke

Creo que hablar de formación, evidentemente, así como todo el tema educacional en general, marca generaciones, permite transformar una institución de manera más profunda y a largo plazo. Sin embargo, centrar el foco solo en la formación policial no es suficiente. Abordar la formación implica también abordar la carrera funcionaria, el sistema de pensiones, los mecanismos de incentivos, la perspectiva de género en la policía y otros cambios. Implica, como he dicho antes, pensar en las funciones policiales primero, en la estructura y, desde allí, en cómo se organizan el sistema de formación formal y los sistemas de entrenamiento permanentes.

Pero también es necesario que, frente a estos cambios, debemos preguntarnos quiénes serán los interesados en la institución policial, y si quienes hoy postulan serán los mismos que lo hagan en el futuro. ¿Quiénes van a ingresar a esta institución cuando se está reformulando la institucionalidad? Hoy, la mayor cantidad de personas que se acercan a la institución son de regiones, tienen cierto perfil cultural también, y quizás ese sujeto cambiaría radicalmente. Muchos se acercan porque son familiares o tienen algún conocido en Carabineros, o postulan por el sistema previsional y de salud, y por el beneficio de jubilar a los 20 años de carrera con el mismo salario que tuviste en tu último tramo laboral.

Si ello se cambia, ¿va a ser atractivo para un sujeto que no viene de una cultura policial previa, que no viene de una familia con carabineros y que no tiene ese vínculo familiar, ser policía en una sociedad compleja?

Lo que quiero decir es que la formación policial es solo un eje de los cambios y que no debe apostarse todo a ella. No es suficiente. Esta formación debe pensarse en torno a las funciones, a los perfiles profesionales, a los sistemas internos de evaluación, a cómo quedará el sistema de previsión social, a la política de género en la policía, etcétera.

### Felipe Abbott

Como de algún modo ya lo había adelantado, esta declaración del nuevo texto constitucional, la reorientación de las funciones de las policías en cuanto a dar eficacia al derecho (nada nuevo), encargarse de proveer seguridad pública, por una parte, pero fundamentalmente resguardar los derechos fundamentales, tienen, al menos en principio, en su formación, en la educación que reciban los candidatos o aspirantes a ser miembros activos de la institución, el factor determinante.

Como ya se ha dicho en ese sentido, voy a partir de lo más pragmático —por así decirlo— de la aproximación a lo que es formación.

Educar en derechos humanos para cualquier persona tiene un sentido; para una policía, tiene otro muy concreto. Se ha dicho que el agente de la ley, la tradición de la forma de cómo se describen las funciones de un funcionario encargado de hacer cumplir la ley, es el momento en que la norma toca tierra, es el momento en que la decisión discrecional de un agente de la ley convierte a la ley en algo concreto. Por ende, es enormemente significativo en este caso en particular, por ejemplo, el modo en cómo nosotros hacemos que un funcionario policial no solo adquiera conocimientos de derechos humanos, sino que internalice y adquiera convicción del rol que le cabe en su protección, máxime si resguardar los derechos fundamentales también dice relación con el ejercicio de una facultad esencial de la función policial, que es el uso de la fuerza, aspecto especialmente problemático en el último tiempo, pero además es endémicamente problemático en las policías, puesto que establece justamente la frontera en que la discrecionalidad significa discriminación entre lo que está correcto e incorrecto y, en este caso, entre la protección o resguardo de los derechos fundamentales o su violación o vulneración flagrante.

Entonces, en esencia el desafío allí es realmente hacerse cargo responsablemente de un modelo de educación que apunte al cambio conductual, y aquí recojo lo que nos adelantaba Alejandra Mohor: hasta el momento no ha bastado el evidente enriquecimiento, incluso profusa presencia de contenidos de derechos humanos en los currículums de formación de nuestras policías, tanto de la oficialidad como de la suboficialidad. Pero, evidentemente, hay una brecha muy importante en el óptimo uso de estrategias de aprendizaje para que las personas internalicen estos conocimientos de modo que se conviertan en un conocimiento para la acción que les permita razonablemente tomar decisiones, a sabiendas de los principios que han de proteger, y efectivamente se dirijan a la protección de los derechos y no —como dije— a su vulneración o a su violación. Por supuesto que, por ejemplo, un sistema basado en la adquisición escolar de conocimientos y en la evaluación escolar de esos conocimientos, para estos efectos, no es nada práctico, no es nada de efectivo, y ese es un primer y enorme desafío.

En un sentido más macro, y un poco transitando hacia lo que adelantaba Alejandra Luneke, cuando reflexionamos acerca de la educación, la formación inicial, la continua, el perfeccionamiento de funcionarios policiales, tenemos que insertar

una institución como la policía en el mercado del trabajo. Pensar de dónde saca candidatos para reclutar, seleccionar, formar y poner en servicio, y con quiénes compite en ese mismo procedimiento; es decir, llamar a las personas que están buscando un empleo, seducirlas, decirles que postular a ser policía es efectivamente una carrera que entraña no solo satisfacciones personales, sino un bienestar material.

En este orden de cosas, no hay que perder de vista la eventual pérdida de competitividad de las policías, competitividad que se debe reforzar para reclutar buenos cuadros, y eso implica no solo revisar el mercado laboral en tanto tal y la institución policía como competidora de otros reclutadores, sino ir un poco más allá. Y aquí quiero detenerme en torno al deterioro de la educación de derechos humanos, educación cívica, educación para la paz y toda la presencia de contenidos que apunta a la formación para la ciudadanía de estudiantes de enseñanza primaria y secundaria, porque perdemos de vista que nuestros policías no surgen por arte de magia y son puestos en servicio solo a partir de la formación que le dieron las escuelas matrices. Las escuelas de formación policial se nutren del perfil de egreso de nuestras enseñanzas primarias y secundarias; debilitada que sea la presencia de estos contenidos, por supuesto que la institución se ve forzada, como cualquier otro empleador, a considerar y ponderar cuán estratégicos son estos contenidos, haciéndose cargo o no de ellos para efectos de poner en la calle a un funcionario adecuadamente formado. Sobre esto, me parece que estamos evaluando de modo demasiado complaciente y positivo el perfil de egreso de las instituciones policiales, creyendo que los egresados de educación secundaria vienen con ciertos elementos que integran el perfil de ingreso de la policía, pero que no están en estricto modo presentes. Tenemos que hacernos cargo de ese deterioro y de ese creciente déficit de estos contenidos, y sobre todo de esa ética, de esa filosofía, para entender la vida en sociedad de la cual debería de nutrirse la policía, y no hacerse cargo, malamente, de cubrir ese deterioro.

En segundo término, eventualmente, también como contrapartida, la policía para seguir compitiendo adecuadamente tiene que pensar en la formación continua y en el perfeccionamiento, porque los funcionarios policiales no son eternos, se retiran, algunas veces por incentivos perversos, ya sea como para que se retiren antes o para que se retiren tardíamente, y eso tiene que ver con la empleabilidad y las perspectivas de futuro, que algo ha mencionado Alejandra (Luneke). Hay una cuestión muy discutida y resistida en cuanto al régimen previsional y de salud provisto para las fuerzas armadas y de orden y seguridad actualmente vigente, que seguramente va a ser objeto de debate y de una redefinición, porque también forma parte de una serie de argumentos transversales al debate constitucional, y eso puede constituir un desincentivo para incorporarse y mantenerse en la fuerza. Pero, por otro lado, la institución podría esforzarse para generar mayor empleabilidad y constituir verdadera y genuinamente una carrera, la carrera policial, de modo que se amplíen las perspectivas de una persona que se retira de la policía, y no solo, por ejemplo, que la mayor parte de

ellos tenga que dedicarse al rubro de la seguridad privada, algo similar, equivalente, o derechamente un emprendimiento (expresión fatal del neoliberalismo, que a estas alturas entraña más bien autosubsistencia y pobreza que verdaderamente una promesa de futuro). Esto también constituye una amenaza y de algún modo implica una obligación, una responsabilidad de la institución, desde el punto de vista de la educación.

Pero en lo que se refiere única y exclusivamente al desafío formal de educar, yo pondría énfasis en asumir verdaderamente la responsabilidad de, si incluimos contenidos y declaramos que estas personas van a hacer determinada función conforme a determinados orientaciones, juzgar su cumplimiento y desempeño según se ajusten o no a esa función; y para eso tenemos que dotarlos de herramientas para poder hacerlo bien, lo que no se satisface con la multiplicación de módulos, cursos, talleres, etcétera, de derechos humanos, sino que reorientando completamente el quehacer educativo.

Esto último también alcanza a otras recomendaciones que se han hecho en materia de necesidades de cambio en las policías. El control interno, muy endeble, muy incapaz de no solo identificar responsables, sino eventualmente imponer sanciones, con una educación razonable o satisfactoria en materia de formación valórica y de derechos humanos, debería resultar un poco más eficaz y eficiente si cada funcionario estuviera bien entrenado y convencido de su rol de resguardar los derechos humanos y el control interno. Así, este control no es solo justificado, sino que se hace imprescindible, es la primera salvaguardia a las violaciones de derechos humanos, a las vulneraciones de derechos en general, y a afectar los derechos de las personas antes que resguardarlos o darle eficacia al derecho. También resultaría muchísimo más natural el ejercicio de un adecuado control, transparente y democrático, entre pares o desde las jefaturas.

Finalmente, creo que hay un montón de otros componentes que van más allá de la educación misma curricular y la forma en cómo se evalúa actualmente en las policías, y constituye un enorme desafío por delante para la institución y para todos quienes estamos relacionados con el tema, y que esperamos tratar de ayudar para que esto se desarrolle en los mejores términos posibles.

## **Sobre los autores**

ALEJANDRA MOHOR es licenciada en Sociología y magíster en Ciencia Política, ambas por la Universidad de Chile. Investigadora y docente. Se ha especializado en reforma policial y policía comunitaria, prevención del delito y la violencia y gestión local de la prevención. Actualmente es instructora adjunta del John Jay College of Criminal Justice de la City University of New York e investigadora del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile.

ALEJANDRA LUNEKE es doctora en Sociología, académica del Departamento de

Sociología de la Universidad Alberto Hurtado, investigadora principal del Instituto Milenio Violencia y Democracia e investigadora del Centro de Estudios en Conflicto y Cohesión Social. Se ha especializado en el estudio de la violencia y la inseguridad urbana, estudios en barrios en los márgenes urbanos y prácticas/políticas de seguridad y policías en el nivel territorial.

FELIPE ABBOTT es abogado, director (s) del Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y académico del Departamento de Ciencias Penales de la misma Universidad. Especialista en justicia penal, seguridad pública y política criminal. Ha trabajado en desarrollo e implementación del uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para desarrollar metodologías de educación y capacitación en sus áreas de especialidad.

## ANUARIO DE DERECHOS HUMANOS

---

El *Anuario de Derechos Humanos* es una publicación semestral de referencia y consulta en materia de derechos humanos y campos afines. Busca ser un espacio de discusión de los temas centrales en el ámbito nacional e internacional sobre derechos humanos. Es publicado desde 2005 por el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

EDITORA

Claudia Iriarte Rivas

[ciriarter@derecho.uchile.cl](mailto:ciriarter@derecho.uchile.cl)

SITIO WEB

[anuariodh.uchile.cl](http://anuariodh.uchile.cl)

CORREO ELECTRÓNICO

[anuario-cdh@derecho.uchile.cl](mailto:anuario-cdh@derecho.uchile.cl)

LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional



La edición de textos, el diseño editorial  
y la conversión a formatos electrónicos de este artículo  
estuvieron a cargo de Tipografía  
([www.tipografica.io](http://www.tipografica.io))