

PAZ Y SEGURIDAD

# ORDEN PÚBLICO PARA EL NUEVO CHILE

Demostraciones, marchas y protestas

**Lucía Dammert**  
**Eduardo Vergara**  
Agosto 2020



Las manifestaciones forman parte de la cotidianeidad democrática. En Chile, la transición y la política de los acuerdos consolidaron la autonomía policial y la baja calidad del gobierno civil en temas de seguridad pública.



El aumento de las protestas no ha contado con una respuesta institucional moderna. El estallido social de octubre de 2019 tuvo una respuesta violenta, marcando la necesidad de un mayor debate sobre orden público, criminalización de la protesta y reformas necesarias.



Analizamos aquí las políticas de orden público en Chile y su debate actual, y entregamos propuestas para el debate constitucional y de reforma policial.



# Índice

1	INTRODUCCIÓN	4
2	EL TRABAJO POLICIAL EN EL CONTROL DE MANIFESTACIONES	5
3	EL ORDEN PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA: ¿DERECHO A LA PROTESTA?	7
4	LA IMPORTANCIA DEL <i>ORDEN</i> EN CHILE	9
5	ORDEN PÚBLICO EN DEMOCRACIA	10
6	TRANSFORMACIONES NECESARIAS	12

# 1

## INTRODUCCIÓN

La labor policial es múltiple. Más allá del control y la prevención del crimen, cada día es más relevante su accionar en el marco del mantenimiento del orden o la protección del derecho a la protesta, conceptos que pueden ser utilizados como sinónimos pero que claramente expresan una respuesta pública más bien diversa (Dammert, 2019). Sin duda, las manifestaciones y protestas son parte del escenario cotidiano de la democracia. En Chile, la transición y la política de los acuerdos consolidaron un escenario marcado por la autonomía policial y la baja calidad del gobierno civil, en temas de seguridad pública. Sin embargo, el aumento de la presencia ciudadana en las calles no ha contado con una respuesta institucional moderna que ponga énfasis en mecanismos de diálogo, información y transparencia.

De hecho, las respuestas violentas se han evidenciado con especial crudeza desde el estallido social, marcando la necesidad de un mayor énfasis en el debate sobre el orden público, la criminalización de la protesta y las reformas necesarias en esta temática (Dammert, 2020).

El presente documento tiene como objetivo analizar las políticas de orden público en Chile, junto con ofrecer un análisis del debate actual y entregar propuestas concretas que fortalezcan dos espacios centrales de debate: el constitucional y el de reforma policial.

La transformación de las tareas policiales no puede realizarse sin tomar en cuenta el contexto regional y nacional. Ambos se definen brevemente, a continuación, reconociendo el desarrollo de una policía política cuya función consistió principalmente en consolidar un esquema de control y protección de algunos grupos sociales con intereses políticos y económicos manifiestos durante la mayor parte de la historia latinoamericana. Pero también identificando la importancia del concepto de orden en la historia de Chile y su implicancia en la definición de orden público y el rol de las instituciones policiales.

El presente documento no busca en absoluto clausurar un debate; muy por el contrario, tiene por objetivo añadir un elemento para un debate informado, así como reiterar la necesidad de enfatizar la dimensión de la seguridad pública en los debates que enfrentará Chile en el marco de la pospandemia y el proceso contituyente que podría iniciarse, tras el plebiscito.

## 2

## EL TRABAJO POLICIAL EN EL CONTROL DE MANIFESTACIONES

En las últimas décadas, el trabajo policial se ha expandido a múltiples áreas de la vida social, dejando la centralidad del control y prevención del delito, así como el mantenimiento del orden. Esta definición amplia del trabajo cotidiano de la policía ha generado impactos claros en la criminalización de la protesta social por parte de muchos países del mundo, y Chile no es una excepción. Frente a la multiplicidad de situaciones de protesta en el espacio público que se realiza en la actualidad, la respuesta policial es muchas veces la primera herramienta de conversación pública, el único acercamiento del Estado con el ciudadano. De esta forma, se dejan de lado las raíces de los reclamos, donde perfectamente podría tomar lugar el diálogo, poniendo énfasis en las posibles acciones delictivas que un determinado hecho puede revestir. Este proceso se encuentra, además, vinculado con una representación de la protesta en los medios de comunicación masiva que enfatiza desproporcionadamente los elementos negativos o violentos.

El desarrollo de múltiples protestas en el mundo entero ha enfrentado a los Estados a la necesidad de adaptar sus marcos legales, estrategias operativas y tácticas policiales, evitando situaciones de enfrentamiento violento entre policía y manifestantes. En su legislación, los Estados deben elaborar reglas claras y enfocadas operacionalmente en la vigilancia de las protestas, y ponerlas a disposición del público. La vigilancia de las protestas por parte de los organismos encargados de hacer cumplir la ley debe guiarse por los principios de derechos humanos de legalidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación, y debe cumplir en todo momento con las leyes y normas internacionales de derechos humanos en materia de vigilancia, en particular, el Código de Conducta de la ONU para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Con todo, estas prácticas además deben tener la capacidad de adaptarse al medio y a la realidad de los manifestantes.

### CUADRO 1

#### DERECHO A PROTESTA Y OBLIGACIÓN DE LOS ESTADOS

- **Respetar el derecho a protestar:** Los Estados no deben impedir, obstaculizar o restringir el derecho a protestar, excepto en la medida permitida por el derecho internacional de los derechos humanos.
- **Proteger el derecho a protestar:** Los Estados deben tomar medidas razonables para proteger a quienes desean ejercer su derecho a protestar. Esto incluye la adopción de medidas necesarias para evitar violaciones por parte de terceros; y
- **Cumplir el derecho a protestar:** Los Estados deben establecer un entorno propicio para el pleno disfrute del derecho a protestar. Esto incluye proporcionar recursos efectivos para la protección de los derechos humanos, incorporando el derecho a protestar (Article 19, 2016).

La forma en que se han enfrentado las manifestaciones tiene vinculaciones políticas evidentes. Las policías son el aparato de coerción del Estado, que muchas veces ha servido como una herramienta de protección de intereses particulares, generando marcos legales que permitían el desarrollo de policías políticas. En América Latina, la activa protección que recibieron las elites a inicios de las repúblicas, permitiendo la explotación de trabajadores y la persecución de grupos políticos opositores, se consolida con la participación en dictaduras militares.

En otros contextos, la respuesta policial frente a situaciones de desorden se ha ido transformando principalmente debido a escándalos de uso de la fuerza. Diversos son los países europeos que se han esforzado por crear una policía democrática, independiente de la interferencia política, y un estilo policial más basado en el diálogo que en la coerción. Se reconoce la presencia de un modelo de trabajo policial destinado a producir legitimidad policial y consentimiento público, diseñado principalmente para mejorar la capacidad de las comunidades para autorregularse (Brown, 2014, p. 244).

Como se evidencia en el cuadro 2, múltiples son los elementos necesarios para el desarrollo de hechos de violencia. Sin embargo, es evidente que la forma en que la policía se presenta, reacciona y reconoce la protesta es un

elemento clave para su posterior desenlace. En este entendido, en el Reino Unido se avanzó sobre el concepto de “vigilancia policial por consentimiento” (UK Government, 2012), como una forma estratégica para aumentar el cumplimiento del público con las leyes. Esto se ha convertido en sinónimo del modelo policial británico, por el cual la policía ha estado desarmada, mostrándose “cortés”, “ordinaria”, “paciente” y “contenida en la confrontación” (Gravelle & Rogers, 2011).

## CUADRO 2

### DETERMINANTES PARA LA EMERGENCIA DE VIOLENCIA EN LAS PROTESTAS

Diversas teorías reconocen la multiplicidad de factores vinculados con el brote y desarrollo de hechos de violencia. Tomando en cuenta la propuesta de Joyce & Wain, se reconocen los seis principales (2014, p. 254):

- **Estructural:** La percepción de un grupo de que está marginado y de que sus necesidades están siendo descuidadas por el Estado. Esta percepción da lugar a actitudes de que el grupo “no se quiere”, o que sus puntos de vista “no cuentan para nada”, o que no tiene “perspectivas” en la forma en que la sociedad está actualmente constituida.
- **Político-ideológico:** Se relaciona con la forma en que el Estado reacciona al grupo, que cree que sus necesidades no pueden satisfacerse dentro de la estructura social existente.
- **Cultural:** El desarrollo de valores y/o actitudes grupales que permiten que el grupo comprenda el mundo social y la posición que ocupa dentro de él, pero que puede estar en desacuerdo con los valores y actitudes “oficiales”.
- **Contextual:** El trasfondo inmediato de la movilización colectiva. Esto puede estar basado en un rumor o involucrar una intervención policial, pero es visto por el grupo descontento dentro de un contexto histórico más amplio, que personifica las opiniones negativas que la sociedad dominante siente hacia ellos.
- **Situacional:** Una ubicación geográfica específica en la que el Estado y el grupo disidente jugarán sus diferencias. Este “espacio” puede tener una importancia simbólica, como una línea de piquete o un área de “no ir”, que la policía pretende ocupar.
- **Interaccional:** Dos grupos de protagonistas (el grupo disidente y la policía), se enfrentan físicamente entre sí. El desorden no es inevitable, pero surgirá a partir de la percepción de un grupo de comportamiento irracional por parte del otro. Esto crea un punto de inflamación, que conducirá al brote de desorden y, posiblemente, de la violencia.

La experiencia internacional es variada. En Estados Unidos, a pesar de los esfuerzos permanentes para enfrentar el uso excesivo de la fuerza especialmente destinado a población afroamericana y latina, la estrategia policial sigue siendo altamente violenta (Maguire, 2016). En América Latina, a pesar de las múltiples denuncias nacionales e internacionales vinculadas con el uso excesivo de violencia, impunidad policial e incluso violación de derechos humanos en marcos de protesta, los cambios son mínimos (CELS, 2016).

## 3

## EL ORDEN PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA: ¿DERECHO A LA PROTESTA?

En América Latina se reiteran al menos dos escenarios donde se manifiestan o siguen manifestando episodios de uso excesivo de la fuerza y violencia policial, de forma reciente: los de la protesta social y la llamada “guerra contra las drogas”. El primer escenario ocurre en el contexto de la represión a manifestaciones, demostraciones y protesta social, en general. En este, las policías responden a situaciones que, si bien varían en su masividad, suelen estar enfocadas sobre poblaciones categorizadas bajo una visión de orden asentada en lo discriminatorio y clasista (Sain, 2009), definiéndose como tales desde antes de que las policías se enfocaran en gran parte de sus labores actuales, o tal vez en algunas más modernas, como la prevención del delito. Particularmente, en situaciones de protesta social, este uso de la fuerza se inicia con el copamiento o la presencia territorial de las policías y se activa por medio de estrategias de choque caracterizadas por la masividad de contingente. Desde la represión aplicada sobre las protestas masivas en Brasil en 2013, las manifestaciones de familiares de desaparecidos en Ayotzinapa, México, en 2014, pasando por Venezuela, Perú y Paraguay, hasta lo observado en los estallidos sociales en Chile y Colombia, durante el 2019, solo en la última década se ha observado una multiplicidad de casos donde la policía terminó enfrentándose directamente con los manifestantes. En muchos casos con desenlaces de alta brutalidad. Ahora bien, Chile ha vivido por décadas diferentes episodios de enfrentamiento y violencia policial por diversas razones políticas, sociales y económicas, como veremos más adelante.

El segundo escenario ocurre bajo la “guerra contra las drogas”, tanto en el combate más frontal a los carteles y sus cabecillas, como lo que ocurre mayormente contra los eslabones inferiores de la cadena, afectando incluso a los usuarios, en algunos países. Las denuncias de abuso de la fuerza han sido recurrentes en países centroamericanos y otros, como Colombia y México. En este último, las denuncias por violaciones a DDHH han estado presentes por décadas. Sin embargo, Chile no escapa de esta lógica, teniendo en cuenta décadas donde la persecución al narcotráfico no solo ha sido ineficiente y regresiva sino que, por sobre todo, desproporcionada sobre el segmento más vulnerable de la población (Vergara, 2016).

Múltiples informes y reportes reconocen que el uso de la fuerza policial ha dejado de ser un elemento excepcional

y proporcional de las respuestas de seguridad, transformándose en un elemento normalizado y recurrente. Estos informes han sido publicados por organizaciones internacionales como Human Rights Watch, Amnesty International e incluso instituciones como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Oficina de Derechos Humanos de la ONU. En estos documentos quedan en evidencia los altos niveles de impunidad institucional presentes en algunas naciones y cómo estos refuerzan los incentivos perversos para la consolidación de prácticas de abuso en el control. Algunos ejemplos pueden apreciarse en México, Brasil, Honduras –de forma más sistemática–, pero en casi todos los países de la región con situaciones específicas.<sup>1</sup>

En Chile se ha dicho que el orden público es fundamental para garantizar la seguridad pública, y con ello, la democracia. Con este objetivo presente, el Estado delega en las policías el monopolio exclusivo de la fuerza en dos escenarios principales. El primero consiste en contextos de concentración de ciudadanos que ejercen el derecho a la manifestación social, conocido en nuestro país como “derecho a reunión pública” o “derecho a la manifestación pública” y, en segundo lugar, frente a actos que violan la ley o simplemente frente a la ocurrencia o sospecha de ocurrencia de delitos. Ahora bien, enfrentar ambas situaciones forma parte de la naturaleza de la función policial, pero ambos fenómenos tienen una naturaleza social distinta y, en consecuencia, se espera que deban dar lugar también a prácticas policiales diferenciadas (Fassin, 2018). Esto se trata fundamentalmente en el reconocimiento adecuado del contexto en que ocurren, no sólo a nivel nacional sino incluso tomando en cuenta las particularidades regionales que pueden presentarse en cada país.

Las condiciones de contexto tienen un impacto tangible en el accionar policial, pero no se puede dejar de lado que la policía es un espejo de la sociedad, que representa y define respuestas que tienen un primer y evidente contexto político. De este modo, sociedades marcadas por la discriminación, la fragmentación y el racismo tienen a “entender” o “justificar” acciones policiales que fortalecen estos rasgos. Incluso en ausencia de estos escenarios, algunos líderes po-

<sup>1</sup> Los casos de Venezuela y Nicaragua no están incluidos en el presente análisis.

líticos intentan llevar el debate público hacia esos espacios. El escenario alternativo es la consolidación de un “código de protección”, basado en la impunidad de los hechos de violencia institucional. Ahora bien, las condiciones en que se ejerce la práctica policial terminan por definir la relación de los grupos sociales con el Estado, y más específicamente, con lo político (Fassin, 2018), lo que se encuentra especialmente acentuado en Chile durante los últimos años, comprobándose diferencias en la relación que grupos o sectores políticos tienen con las policías y, particularmente, Carabineros, llevando a grados de desobediencia o incluso escenarios de choque. Dicho en otras palabras, cuando la población le concede baja legitimidad a la policía y su accionar cotidiano, se favorece el incumplimiento de la ley y la necesidad de tomar la justicia en las propias manos (Tyler, 2003). La legitimidad, credibilidad y una buena evaluación de las policías constituyen condiciones esenciales que no necesariamente se cumplen en el país. Es más, los índices de aprobación a la labor policial son negativos (Monitor de Seguridad, 2020).

En América Latina, el resultado habitual o esperado de la acción policial es la construcción de una interacción de desconfianza mutua entre actores sociales e institucionalidad estatal. La policía es considerada, especialmente por los sectores populares, como un instrumento o recurso político para el poder, en tanto se ocupa de administrar o incluso de resolver problemas sociales y políticos por medio de la fuerza. En este sentido, el objeto de una política de seguridad se relaciona con cuestionarnos qué hace posible y aceptable el uso de la fuerza y la violencia policial. Querámoslo o no, existe una demanda social real por más seguridad y control, acompañada de justicia e, implícitamente, de proporcionalidad. En este sentido, la interacción entre policía y ciudadanía debe contemplar las condiciones sociales sobre las cuales ocurre, es posible, y la relación que tiene con el poder. Dicho de otra manera, las policías deben saber ejercer la fuerza pero no la violencia.

Lo cierto es que las policías de gran parte de América Latina y el mundo están pasando por momentos de alta desaprobación en su labor, lo que se haya principalmente vinculado con el mantenimiento del orden en los espacios públicos. El impacto de la labor policial en ambientes de demostraciones y protesta bajo lógicas de guerra, como es el caso del combate, termina con mayores proporciones de gente aprehendida y castigada por delitos menores. Debemos observar entonces la frontera para ejercer el uso de la fuerza de manera que esta herramienta lícita no se transforme en un ilícito, incurriendo en prácticas ilegales e incluso en violación de los derechos humanos.

## 4

## LA IMPORTANCIA DEL ORDEN EN CHILE

En la historia de Chile, el *orden* es uno de los conceptos articuladores del consenso social de la clase dirigente durante el siglo XIX (Stuven, 1997). El desarrollo del país está fuertemente vinculado con una noción de orden utilizada por las clases dirigentes del país para asegurar sus beneficios, así como para la consolidación de sus proyectos, contrapuestos a la anarquía o el estado de lo distinto.

A inicios de la dictadura militar, la principal amenaza hacia el orden público se definió con la presencia de la guerrilla urbana, entendida como una acción subversiva que debe ser enfrentada por el trabajo policial. Como se define en algunos textos institucionales de Carabineros, “el personal debe conocer todas las posibles facetas que puede revestir la acción de las guerrillas urbanas, para defenderse de ella. Quien permanece alerta, permanece vivo” (Vallejos, 2019). La crisis económica de mediados de la década de 1980, comportó un crecimiento de la movilización y la protesta social. Las jornadas de protesta nacional contaron con altos niveles de violencia por parte de militares y policías en prácticamente todo el país. Nuevamente, el concepto de orden se instala en el vértice de la labor policial, aumentando el nivel de militarización y consolidando importantes espacios de autonomía. Las fueras del orden son entrenadas principalmente para proteger al gobierno y el orden público antes que considerar los derechos de los ciudadanos, consolidando múltiples espacios de violación de derechos humanos y represión institucional.

A cuatro días del fin de la dictadura, el 7 de marzo de 1990, se publicó la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile (Ley 18.961), que le asignó a la institución la responsabilidad de fiscalizar y controlar a las personas que desarrollasen actividades de seguridad privada, lo que fortalece el principio de “seguridad ciudadana”, como proyección del actuar policial, mediante el fortalecimiento de las iniciativas del mundo civil en el resguardo de la propiedad privada. Por su parte, respecto a la carrera profesional, se establecen los principios de “responsabilidad administrativa” e “independencia de responsabilidades”, que significaron que el personal, en tanto funcionarios públicos, estaban sujetos a sumarios administrativos, sumándose instancias a la responsabilidad penal que ya existía respecto a la labor de los policías. Finalmente, se explicitó un énfasis en la noción de que Carabineros constituía el órgano estatal exclusivo encargado de resguardar la seguridad interior y el orden público, al incorporar por primera vez a un texto legal la función de vigilancia de las fronteras, la cual solo estaba incluida en el nivel reglamentario, quitándole atribuciones a las FFAA en el ejercicio de funciones represivas dentro del país. Cabe recordar que en este nuevo marco normativo se establecía que el Presidente de la República no puede pasar a retiro a un funcionario de Carabineros, sin contar con la aprobación del General Director de la institución policial, lo que evidencia una seria limitación de las facultades presidenciales.

## 5

## ORDEN PÚBLICO EN DEMOCRACIA

En Chile, la Constitución Política asegura tanto el derecho a la libertad de expresión (artículo 19, N°. 12), como el derecho a reunión (artículo 19, N°. 13), señalando que, aunque sea regulado por las disposiciones generales de la policía –cuando las reuniones se realicen en plazas, calles y demás lugares de uso público–, pueden ejercerse “sin permiso previo y sin armas”. Sin embargo, el Decreto Supremo 18.612 de 1983, sobre reuniones públicas, señala que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública pueden impedir o disolver cualquier manifestación no avisada dentro del plazo fijado por escrito (dos días hábiles, a lo menos); su solicitud, además, debe haber sido firmada por las personas que organizan la reunión, con indicación de su domicilio, profesión y número de su cédula de identidad. El decreto, además, entrega la facultad a intendentes o gobernadores a no autorizar una marcha o concentración en específico, pese a que Chile ha ratificado múltiples tratados internacionales y regionales donde se ha comprometido a respetar y garantizar el derecho de libertad de opinión y de expresión, así como el derecho de reunión. El requisito de notificación previa ha sido reiteradamente cuestionado por diversas organizaciones de derechos humanos (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2018).

Los escenarios de protestas son de larga data, pero es desde el 2006 que esta expresión retoma protagonismo con múltiples espacios de protestas. De acuerdo el Observatorio de Conflictos Sociales (Garretón et al., 2018), entre el año 2015 y 2018 se evidencia una tendencia creciente de protestas vinculadas con agendas muy diversas y mayoritariamente pacíficas (49%), seguido por 38% de acciones disruptivas no violentas, 9% de acciones de protesta violentas y 4% de acciones de protestas artísticas.

En los últimos años, las protestas se han tomado múltiples escenarios políticos, lo que ha traído de la mano una mayor presencia policial en las tareas de mantenimiento del orden. Las imágenes de violencia han sido constantes, llevando a que en 2018 más de la mitad de la población declarase que el derecho que menos se protege es el de huelga, siendo las mujeres las que menor garantía de los derechos humanos perciben, llegando al 45% (INDH, 2018).

El estallido social de octubre de 2019 ha sido considerado como un periodo en el que Carabineros de Chile pierde el control sobre las manifestaciones y potencia el uso de vio-

lencia, para controlarlas. Múltiples son los informes que relevaron una persistente preocupación por la forma en que Carabineros emplea la violencia contra manifestantes, así como por los mecanismos de represión utilizados contra el pueblo mapuche en el sur del país, en las últimas tres décadas (INDH, 2018). Desde antes del estallido, el país enfrenta una paradoja central. Si bien, por un lado, parte importante de la población reconoce estar de acuerdo con las medidas de orden y seguridad como, por ejemplo, con medidas orientadas a restringir derechos y libertades civiles durante las manifestaciones, se percibe a Carabineros como la institución que más viola los derechos humanos (INDH, 2018).

Desde diversos frentes, se ha instado la adecuación de la legislación respecto al uso de la fuerza; en particular, la concerniente al uso de armas de fuego, recomendando que adecúe y modifique sus protocolos, incluyendo el manejo y gestión de las grabaciones, junto con el uso de gases, sustancias lacrimógenas y elementos disuasivos, el tratamiento de personas privadas de libertad, hasta el correcto uso de las identificaciones por parte de las policías (Sierralta & Somma González, 2016; Velásquez Valenzuela & Fernández Cartes, 2020). Adicionalmente, ha sugerido incluir de manera explícita en los programas de formación los instrumentos internacionales de derechos humanos en todos los escalafones.

Se instala así una falsa dicotomía entre orden y derechos humanos, que es debatida tanto en los medios de comunicación masiva, como en el debate político. Aparente es la justificación del uso de la violencia institucional basada en el desarrollo de hechos de violencia durante las manifestaciones. Llama especialmente la atención la poca visibilidad que los hechos cotidianos de violencia policial han tenido en la agenda de democratización desde 1990. Se puede afirmar que parte del abandono de la centroizquierda por una agenda de gobierno civil efectivo sobre la seguridad pública tuvo como consecuencia la impunidad de este tipo de hechos.

En los últimos años, desde el caso Huracán, pasando por el asesinato de Camilo Catrillanca hasta el actuar durante el estallido social, sobran los ejemplos de cuestionamientos al actuar de las policías (Dammert, 2020). Con todo, esta reflexión nos obliga además a analizar el carácter del policiamiento y los patrullajes ordinarios en la ciudad, como

forma de contacto permanente con la ciudadanía, y si tienen o no el objetivo no declarado de hacer cumplir con un orden social caracterizado por la desigualdad económica y social, donde “la normalidad” consista en realizar un mayor número de controles de identidad en los sectores más pobres. Al final del día, tanto cuando un policía actúa con brutalidad, como cuando ejecuta acciones desproporcionadas sobre un segmento de la población, es el Estado quien lo hace (Vergara, 2020). En otras palabras, cuando la policía pierde legitimidad, lo hace el Estado en su conjunto.

La crisis del orden público en Chile dejó de ser un tema de política interna y se instaló en las primeras preocupaciones de instituciones como Amnistía Internacional, Naciones Unidas y Human Rights Watch. Carabineros perdió confianza ciudadana y apoyo político permanente, lo que acarreó procesos de cambio. De esta forma, a partir de 2020, la estructura de Carabineros con dedicación a la labor de orden público fue modificada, eliminando la zona de control de orden público que funcionaba a nivel nacional; la Prefectura metropolitana de control del orden público (COP) fue dividida en dos: Prefectura Este y Prefectura Oeste. Ambas, tienen estructura de escuadrones y dependen de los requerimientos de las unidades territoriales. A nivel regional, esta estructura funciona como unidades a cargo de un capitán o un teniente. A excepción de Valparaíso, Concepción y Temuco, que cuentan con un esquema de Prefectura como Santiago. La única región que mantuvo la orgánica anterior a la crisis social, fue la macrozona de la Araucanía, que mantuvo un general de control de orden público.

Las Fuerzas Armadas, bajo situaciones excepcionales, también cumplen labores relacionadas con el orden público. En particular, para efectos del estado de emergencia, el Jefe de la Defensa Nacional tiene una serie de deberes y atribuciones que van desde el despliegue, la dictación de normas y autorización de funcionamiento, hasta una serie de medidas para mantener el orden público. Para el caso de los estados de catástrofe, las FFAA también cuentan con atribuciones y facultades delegadas en los jefes de la defensa.

Carabineros organiza sus labores de control del orden público bajo un esquema de trabajo dividido en cinco procedimientos relacionados con la mantención y el restablecimiento del orden público en manifestaciones y marchas. Cada uno cuenta con protocolos específicos: (i) el resguardo del derecho a la manifestación, (ii) el restablecimiento del orden público, (iii) los desalojos, (iv) los procedimientos con infractores de ley.

No se habla de vigilancia policial de consentimiento, ni de mecanismos de desescalamiento de la violencia y, mucho menos, del derecho a la protesta, tres temáticas que al menos deberían estar en el centro de las transformaciones necesarias para asegurar gobierno civil sobre las policías, la erradicación de la impunidad de la violencia institucional y la consolidación de mecanismos de limitación de la violencia en las protestas sociales.

## 6

## TRANSFORMACIONES NECESARIAS

Las protestas en Chile seguirán siendo un fenómeno clave y presente en el proceso de transformación del debate público y político en los próximos años. Se estima que la crisis post Covid-19 comportará un retroceso económico de más de una década, lo que sin duda se convertirá en un elemento más en la consolidación de los discursos de cambio en el modelo de desarrollo. La polarización social tendrá así una faceta de expresión en el espacio público que requiere ser revisitada.

El inicio del debate constitucional ha implicado temáticas centrales de discusión, como las competencias del régimen político nacional, la redefinición del tipo de gobierno, la relevancia de la descentralización, por nombrar solo algunos. La seguridad ha estado alejada de estos escenarios de discusión. Se torna urgente consolidar una concepción democrática de seguridad que se instale en la constitución y desde ahí emane un proceso de reforma de todos los espacios grises de autonomía instalados por la dictadura y consolidados por la democracia.

Se requiere de una sociedad civil fuerte que reconozca la necesidad de acompañar los procesos de vigilancia con el respeto de los derechos humanos durante los hechos de protesta que hoy realiza el INDH pero, por sobre todo, que se sienta seguro haciéndolo. Más voces son necesarias para consolidar mayores y mejores mecanismos de responsabilización del trabajo policial en estas instancias. Avanzar, por ejemplo, con el despliegue de oficiales de enlace no es una innovación aislada, sino parte de un movimiento más amplio que, por ejemplo, en el Reino Unido y Suecia ha generado una vigilancia policial proactiva y basada en el diálogo (Gorringe et al., 2012)

La respuesta táctica operacional de las policías en el marco de protestas se resume en el cuadro 3, donde se destaca una perspectiva de desescalamiento de la violencia y de desarrollo de prácticas basadas en el consentimiento y la comunicación.

**CUADRO 3**

### ELEMENTOS BÁSICOS PARA EL TRABAJO POLICIAL EN EL MARCO DE PROTESTAS

Los Estados deberían garantizar en la legislación y en la práctica que, al vigilar las protestas, los organismos encargados de hacer cumplir la ley, entre otros (Article19, 2016):

- Tienen experiencia en la gestión de eventos de protesta y son plenamente conscientes de que su deber principal es facilitar las protestas, lo que debe enfatizarse a través de todos los aspectos de su capacitación, procesos de planificación y ejecución y evaluación de operaciones.
- Recibir capacitación adecuada y otros recursos para ser moderados y proporcionados en las protestas policiales. La capacitación debe incluir normas de derechos humanos y aclarar las circunstancias bajo las cuales se pueden imponer restricciones; los límites de su autoridad; métodos de entender el comportamiento de la multitud; y los métodos y habilidades necesarios para minimizar y reducir el conflicto, como la negociación y la mediación.
- Buscar establecer o mejorar el diálogo con los organizadores de protestas de antemano, cuando sea posible, para crear un entendimiento mutuo, reducir las tensiones, evaluar los riesgos potenciales y la escalada de conflictos, y acordar la mejor manera de facilitar la protesta. También deben realizar reuniones informativas voluntarias con los manifestantes después de un evento, para evaluar cualquier problema que pueda haber surgido.
- Establecer estructuras claras de comando de aplicación de la ley y responsabilidades operativas bien definidas, así como puntos de contacto dentro de la agencia de aplicación de la ley antes, durante y después de las protestas.
- Desarrollar estrategias para establecer o mejorar la comunicación con el público y los medios de comunicación antes, durante y después de las protestas para garantizar una perspectiva policial objetiva y equilibrada de los eventos y garantizar que los manifestantes y el público puedan tomar decisiones informadas.
- Usar ropa y uniformes regulares; el "antidisturbios" o el equipo especial de aplicación de la ley debe ser una medida excepcional, utilizado solo cuando sea estrictamente necesario a la luz de una evaluación completa del riesgo y considerando la posibilidad de que dicho equipo sea contraproducente para la disminución de las tensiones.
- Mostrar claramente números u otra identificación individualizada en todo momento y abstenerse de evitar que las personas los lean durante las protestas; cualquier incumplimiento por parte de los funcionarios individuales de cumplir con este requisito debe tratarse con rapidez y solidez. Se debe exigir a los oficiales de uniforme que se identifiquen antes de tomar cualquier medida policial.

Parte clave para avanzar con mecanismos de transparencia y protección de derechos es la consolidación de esquemas de información que permitan disminuir la autonomía policial, así como fortalecer los mecanismos de gobierno civil (ver cuadro 4).

#### CUADRO 4

##### **MEDIDAS PARA ASEGURAR EL ACCESO PÚBLICO A LAS LEYES, POLÍTICAS E INFORMACIÓN NECESARIA PARA SALVAGUARDAR LOS DERECHOS DE PROTESTA**

###### **Principio 1:**

Las autoridades públicas deben poner a disposición información proactiva que las personas y las organizaciones necesitan para poder: (a) ejercer una supervisión democrática de vigilancia de la protesta y promover la rendición de cuentas; (b) salvaguardar los derechos a la libertad de asamblea y expresión; y (c) estar al tanto de la conducta que podría resultar en sanciones.

###### **Principio 2:**

Las autoridades públicas están obligadas a publicar proactivamente información relevante; tomar medidas concretas para garantizar un acceso fácil, rápido, efectivo y práctico a dicha información; y establecer procedimientos para el procesamiento oportuno de solicitudes de información, de acuerdo con reglas claras.

###### **Principio 3:**

Las autoridades deben proporcionar razones para cualquier negativa a proporcionar acceso a la información, y debe establecer procedimientos para apelaciones de negaciones o fallas en proporcionar información que sean fáciles, rápidos, efectivos y prácticos.

###### **Principio 4:**

Las autoridades públicas deberían dedicar especial atención a la recolección y puesta a disposición de la información necesaria para proteger contra el tratamiento arbitrario o discriminatorio en el manejo de protestas (Open Society Justice Initiative & Committee on the Administration of Justice, 2018).

Los cambios son urgentes y necesarios. Más allá de la transformación normativa y operacional de Carabineros para proteger el derecho a protestar, se torna especialmente relevante poner énfasis en la responsabilidad de los actores políticos en la consolidación de espacios de comunicación, diálogo y entendimiento. Los avances serán incrementales y no exentos de desafíos, pero intentar resolver problemas políticos con respuestas policiales es el camino más seguro a la violencia.



## REFERENCIAS

- Article 19** (2019). The Right to Protest: Principles on the protection of human rights in protests. Recuperado de [https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38581/Right\\_to\\_protest\\_principles\\_final.pdf](https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38581/Right_to_protest_principles_final.pdf)
- Brown, J.** (Ed.). (2014). *The future of policing*. Londres: Routledge.
- CELS** (2016). Los Estados latinoamericanos frente a la protesta social. Argentina, CELS. Recuperado de [https://www.cels.org.ar/protestasocial\\_AL/pdf/protesta\\_social.pdf](https://www.cels.org.ar/protestasocial_AL/pdf/protesta_social.pdf)
- Dammert, L.** (2019). Challenges of police reform in Latin America. En Sieder, R. & Alfonso, T. (Eds.). *Routledge Handbook of Law and Society in Latin America* (pp. 259-277). Londres: Routledge.
- Dammert, L.** (2020). La crisis de Carabineros: Cuando no vemos lo evidente. En Araujo, K. (Ed.). *Hilos tensados: Para leer el octubre chileno* (pp. 149-172). Santiago de Chile: USACH.
- Fassin, D.** (2018) *Writing the World of Policing: The Difference Ethnography Makes*, Chicago: Chicago Scholarship Online.
- Garretón, M., Joignant, A., Somma, N. & Campos, T.** (2018). *Nota COES de Política Pública N°17: Informe Anual* Observatorio de Conflictos, noviembre. ISSN: 0719-8795. Santiago, Chile: COES. Recuperado de: <http://146.66.69.139/~coes9219/>
- Gorringe, H., Stott, C., & Rosie, M.** (2012). Dialogue Police, Decision Making, and the Management of Public Order During Protest Crowd Events: Dialogue policing, crowds, public order. *Journal of Investigative Psychology and Offender Profiling*, 9 (2), 111-125. <https://doi.org/10.1002/jip.1359>
- Gravelle, J., & Rogers, C.** (2011). Policing public protests and corporate social responsibility. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 39 (2), 111-120. <https://doi.org/10.1016/j.ijlcrj.2011.05.001>
- Instituto Nacional de Derechos Humanos** (2018). Informe Programa de Derechos Humanos. *Función policial y orden público*. Santiago de Chile.
- Joyce, P., & Wain, N.** (2014). *Palgrave Dictionary of Public Order Policing, Protest and Political Violence*. Londres: Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1057/9781137270085>
- Ley 18.961.** Ley Orgánica Constitucional de Carabineros. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago de Chile, 7 de marzo de 1990. Recuperado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30329>
- Maguire, E. R.** (2016). New directions in protest policing. *Saint Louis University Public Law REVIEW*, 35, 67-107.
- Monitor de Seguridad** (junio, 2020). *Estudio de seguridad ciudadana y evaluación policial*. Santiago de Chile: Fundación Chile 21.
- Open Society Justice Initiative & Committee on the Administration of Justice** (2018). *Principle and guidelines on protest and the right to information*. Recuperado de <https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/caj.org.uk/2020/03/05120226/Principles-on-Protest-Right-to-Information-final.pdf>
- Sain, M.** (2009). La reforma policial en América Latina Una mirada crítica desde el progresismo. Nueva Sociedad, 1-69.
- Sierralta, R. M. M., y Somma, N. M.** (2016). ¿Marchas, ocupaciones o barricadas? Explorando los determinantes de las tácticas de la protesta en Chile. *Política y Gobierno*, 23 (1), 163-199.
- Stuven, A. M.** (1997). Una aproximación a la cultura política de la elite chilena: Concepto y valoración del orden social (1830-1860). *Estudios Públicos*, 66, 259-311.
- Tyler, T. R.** (2003). Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law. *Crime and Justice*, 30, 283-357.
- Vallejos, C.** (2019). Carabineros de Chile y la seguridad nacional: Una mirada a las representaciones policiales del orden público durante la dictadura, 1973-1990. *Revista Historia y Justicia*, 13. <https://doi.org/10.4000/rhj.2922>
- Velásquez, J., & Fernández, C.** (27 de mayo de 2020). ¿No letales? El daño que ha causado la munición que dispara Carabineros a los manifestantes y por qué debe prohibirse – CIPER Chile. Recuperado de <https://ciperchile.cl/2020/05/27/no-letales-el-dano-que-ha-causado-la-municion-que-dispara-carabineros-a-los-manifestantes-y-por-que-debe-prohibirse/>
- Vergara, E.** (2016). *Chile y las drogas. Una revisión sistemática mirando al futuro*. Santiago de Chile: Cuarto Propio.
- Vergara, E.** (2020). *Seguridad ciudadana en tiempos de pandemia*. Santiago de Chile: Fundación Chile 21.
- UK Government.** Home Office (2012). Definition of policing by consent. Recuperado de <https://www.gov.uk/government/publications/policing-by-consent/definition-of-policing-by-consent>
- US Government.** (2015). The Presidential's Task force on 21st Century Policing. . Final report. Recuperado de [https://cops.usdoj.gov/pdf/task-force/taskforce\\_finalreport.pdf](https://cops.usdoj.gov/pdf/task-force/taskforce_finalreport.pdf)



## AUTORES

**Lucía Dammert**, Profesora titular de la Facultad de Humanidades, Universidad de Santiago de Chile, Socióloga, doctora en Ciencia Política en la Universidad de Leiden, Holanda.

**Eduardo Vergara**, Director Ejecutivo de Chile 21. Cientista político de la University of Portland en EEUU, Master en Asuntos Públicos del Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences Po).

## PIE DE IMPRENTA

Fundación Friedrich Ebert en Chile  
Hernando de Aguirre 1320 | Providencia | Santiago de Chile

Responsable  
Simone Reperger  
Representante de FES-Chile

[www.fes-chile.org](http://www.fes-chile.org)

Edición de contenido:  
Arlette Gay  
Directora de Proyectos FES-Chile

Edición de estilo:  
Guillermo Riveros Álvarez

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

## ORDEN PÚBLICO PARA EL NUEVO CHILE

### Demostraciones, marchas y protestas



Las manifestaciones y protestas forman parte del escenario cotidiano de la democracia. En Chile, la transición y la política de los acuerdos consolidaron un escenario marcado por la autonomía policial y la baja calidad del gobierno civil, en temas de seguridad pública. Sin embargo, el aumento de la presencia ciudadana en las calles no ha contado con una respuesta institucional moderna que ponga énfasis en mecanismos de diálogo, información y transparencia.



Las respuestas violentas se han evidenciado con especial crudeza desde el estallido social iniciado en octubre del 2019, marcando la necesidad de un mayor énfasis en el debate sobre el orden público, la criminalización de la protesta y las reformas necesarias en esta temática.



El presente documento tiene como objetivo analizar las políticas de orden público en Chile, junto con ofrecer un análisis del debate actual y entregar propuestas concretas que fortalezcan dos espacios centrales de debate: el constitucional y el de reforma policial.