

V. CONCLUSIONES

Conclusiones generales

El INDH es, de acuerdo con la Ley 20.405, una institución estatal que, en forma autónoma y pluralista, promueve una cultura respetuosa de los derechos humanos, monitorea el quehacer del Estado de Chile a partir de estándares en la materia y protege la dignidad de todas las personas que habitan en el territorio nacional.

En febrero de 1991, en el Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, documento fundamental para la redemocratización chilena, expresó que “[...] *la cabal protección de los derechos humanos sólo es concebible en un real Estado de Derecho*”. Y, como se leía en el mismo Informe, un aspecto esencial del Estado de Derecho es “*el sometimiento de todos los ciudadanos a la Ley y a los Tribunales de Justicia*”. Esto es especialmente cierto cuando se trata de investigar y sancionar judicialmente a agentes del Estado, ya que poseen el monopolio de la fuerza pública y están encargados de proteger a la ciudadanía; por esta razón, es gravísimo cuando – contrariando la normativa vigente– dichos agentes utilizan sus facultades para violar las garantías que deben amparar. Es la ley la que les ha entregado tal mandato, por lo que cuando se usa para conculcar los derechos de las personas, estas últimas experimentan dramáticamente una asimetría de poder y quedan en una posición de desventaja e indefensión. Esta reflexión no solo se puede realizar bajo gobiernos dictatoriales, autoritarios o democráticos, sino que, en cualquier momento político; como ocurrió en nuestro país, a partir del 17 de octubre de 2019, cuando comienza a tener lugar la más grave crisis, en materia de derechos humanos que el país ha vivido desde la recuperación de la democracia.

Es en este sentido que al INDH le ha preocupado desde el inicio de esta crisis social y sus posteriores derivaciones políticas, la situación de los derechos humanos de la población, para advertir, denunciar y/o realizar las acciones necesarias que permitieran poner término a tales violaciones. Es una cuestión central en el mandato del INDH plantear, desde la perspectiva de los derechos humanos, su posición, con independencia y autonomía de otros poderes del Estado, con el propósito de garantizar a la ciudadanía que tendrá en este un organismo que pueda velar –dentro de sus facultades– por sus derechos, particularmente en circunstancias como las que nos ha tocado vivir en el período en análisis.

Como se ha dicho reiteradamente, el INDH rechaza la violencia de todo tipo y en particular en contra de las personas. El INDH también ha condenado los ataques a los miembros de las fuerzas de orden y de seguridad pública, especialmente los dirigidos en contra de carabineros y carabineras, algunos de extrema gravedad, y espera que los órganos de investigación y justicia investiguen y sancionen a los responsables de esas acciones. Según información entregada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, hasta el 30 de noviembre, 226 cuarteles policiales han sufrido ataques, mientras que 76 unidades militares

han recibido distintos embates.¹³⁶ Es también importante señalar que la violencia que se ha producido en este período, como se dijo al inicio de este Informe, ha sido de una gran extensión y magnitud, provocando daños en la vida, integridad física, infraestructura del país, bienes de particulares y espacios públicos. La violencia en la calle, los saqueos y la destrucción de bienes llevaron aparejados hechos delictivos que mostraron la importancia y a la vez la debilidad del Estado para proteger los derechos y bienes de las personas afectadas. La destrucción de bienes y servicios no solo implica un alto costo para el bienestar y calidad de vida de las personas, sino que además afecta seriamente el ejercicio de los derechos que se han mencionado en este Informe, razón por la cual estos hechos deben ser investigados y sancionados.

La presentación de la información que se ha entregado ha sido un recuento de hechos que no debieron haberse vivido. Las violaciones a los derechos humanos no deben tener relativización alguna, y se han expuesto con el objetivo de mostrar fenómenos complejos de la convivencia nacional, respecto de los que deben tomarse las medidas necesarias para que las condiciones que las hicieron posible no persistan, asegurando su futura no repetición.

En primer lugar, el Consejo del INDH ha llegado a la convicción de que, a la fecha, se han violado gravemente los derechos a la vida y la integridad física y psíquica, entre otros derechos. Al INDH le preocupan de especial manera las denuncias por uso indiscriminado de perdigones, torturas con connotación sexual, y las lesiones oculares. Sin perjuicio de lo anterior, será tarea de los tribunales determinar la verdad judicial sobre las circunstancias específicas de los hechos y personas involucradas.

En segundo lugar, como se ha establecido en los datos entregados, el mayor número de muertes y la mayor proporción de lesiones por trauma ocular, como de personas heridas, se produce durante el período de estado de emergencia.

En tercer lugar, la falta de control sobre los medios disuasivos y métodos utilizados por parte de Carabineros es un problema que se explica, entre otras causas, por una indebida autonomía exhibida, desde el inicio de la democracia, por parte de dicha institución respecto de la autoridad civil, cuestión que también quedó en evidencia en los recientes escándalos por casos de corrupción de gran magnitud, por lo que se hace imperativo un abordaje integral a dicho problema, con medidas consistentes con la gravedad y profundidad de las irregularidades detectadas.

En cuarto lugar, se concluye que el Estado ha faltado gravemente a su deber de proteger una serie de derechos humanos como el derecho a la vida, integridad personal, propiedad

¹³⁶ Información entregada por el Ministerio de Defensa Nacional.

privada, libertad religiosa, libertad de circulación y otros que describe este Informe, al no haber podido garantizar el orden público y la seguridad ciudadana.

Es también preciso señalar que, el pleno acceso y ejercicio de todos los derechos humanos reconocidos nacional e internacionalmente, requiere de condiciones mínimas de seguridad que un Estado democrático debe respetar y garantizar. Aunque resulte paradójico, así como se ha de controlar el ejercicio del poder del Estado para que no atente contra sus habitantes, este también debe contar con facultades efectivas y razonables para brindarles protección ante la violencia y el crimen, y así resguardar las prerrogativas de la ciudadanía. Así, la dicotomía entre derechos humanos y seguridad pública no es tal, pues para que esta sea efectiva y aceptable en un Estado de Derecho, debe realizarse con estricto apego a las garantías fundamentales.

Quienes se ocupan de los derechos humanos no debieran despreocuparse de la seguridad de la ciudadanía y viceversa. Del mismo modo, quienes se manifiestan o protestan deben hacerlo de modo pacífico, como se ha dicho. Sin embargo, estas cuestiones parecen haber dejado de ser evidentes en el Chile actual, al pretender en el debate público situar a los derechos humanos como contrarios al orden público, visión que es discordante con los valores democráticos.

Los avances sociales y políticos experimentados por el país desde su redemocratización eran evidentes: elecciones libres, regulares y pacíficas de los cargos de representación popular desde el año 1989, con una reciente reforma del sistema político para permitir mayor representatividad y justicia; un sostenido crecimiento económico; una sustantiva baja en los niveles de pobreza por ingresos; un aumento significativo en la esperanza de vida; una amplia extensión del acceso a la educación en sus diversos niveles, formaban y forman parte de grandes logros nacionales. Sin embargo, la protesta social iniciada en octubre de este año mostró la presencia de un profundo malestar. Las causas, tanto mediatas como inmediatas, que han originado este conflicto social, se relacionan –como se ha señalado en los antecedentes de este Informe– con altos índices de desigualdad, importantes brechas producidas por la desatención estatal en la protección y garantía de una serie de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; cambios culturales y sociales, como el individualismo, así como la falta de confianza en las instituciones democráticas, que fueron debilitando sus bases. Sin perjuicio de que estos fenómenos también tienen lugar en otros lugares del planeta, por razones obvias, este documento se limita a describir algunos desafíos del desarrollo chileno, cuya desatención se cristalizó en un ciclo de protestas sociales que aún persiste.

Como se ha señalado, el INDH, desde su establecimiento el año 2010, ha planteado en sus Informes Anuales una serie de difíciles desafíos a enfrentar por nuestra renaciente democracia: déficits en el acceso a derechos sociales, como los servicios de salud, cobertura y tipo de prestaciones; problemas severos en el sistema de seguridad social, tanto en los

montos como en diferencias según género de las pensiones; extendidas dificultades en el aseguramiento de una igual calidad en la educación y en la capacitación de los jóvenes que no estudian ni trabajan; existencia de graves desigualdades entre hombres y mujeres; persistencia de injusticias hacia los pueblos indígenas; exclusión social de amplios segmentos de la población; un excesivo centralismo que continúa limitando el desarrollo de las regiones; y una realidad territorial urbana segregada, sin la necesaria provisión de servicios ni seguridad ciudadana, especialmente respecto del crimen organizado.

Dado el carácter indivisible e interdependiente de los derechos humanos, es importante considerar también, como antecedentes de esta crisis, las brechas en el respeto y garantía en materia de derechos civiles y políticos, así como la disminución progresiva de una cultura cívica. Al respecto, el INDH ha expresado, a través de las diversas ediciones de su Informe Anual, su preocupación por los problemas que afectan al ordenamiento institucional y a la cultura democrática. En este sentido, el año 2014 se planteó la necesidad de debatir sobre la Constitución vigente y que el proceso para su reforma o cambio debía considerar estándares internacionales relacionados con el principio de autodeterminación de los pueblos, participación y consulta ciudadana.¹³⁷ Además, se ha manifestado, año tras año, la acumulación de una serie de obstáculos para la profundización democrática, tales como una creciente insatisfacción con el sistema de gobierno, desconfianza en las instituciones, abstención electoral, desafección hacia los partidos políticos, así como la pérdida de los sentidos básicos del civismo y los deberes republicanos. En este plano, la crisis parece haber dejado en evidencia una suerte de “desigualdad política” en términos de una percepción generalizada en vastos sectores de la sociedad de que el sistema político no se hace cargo de sus problemas y de que una minoría, en cambio, sería objeto de privilegios injustificados.

En este ambiente de crisis institucional, protesta social y hechos de violencia, se produjeron las graves violaciones a los derechos humanos que describe este Informe. A partir de antecedentes robustos, es posible señalar que el país está frente a situaciones de graves y muy numerosas violaciones, las que no pueden entenderse como simples abusos o excesos aislados. En este lapso se han conculcado numerosos derechos humanos, especialmente, aquellos relativos a la vida y a la integridad personal. Asimismo, se han constatado, de parte de Carabineros de Chile, conductas que se reiteran en el tiempo desde hace muchos años, como lo ha dicho el INDH, pero cuyo contexto e intensidad actual han causado serios perjuicios a las personas, tales como el uso indiscriminado de escopetas antimotines, desnudamientos en unidades policiales, torturas y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes –prácticas que incluyen actos de connotación sexual– y la utilización indiscriminada de la fuerza en contra de manifestantes pacíficos. Obviamente será tarea de los tribunales de justicia la investigación y sanción de los culpables, según corresponda; sin

¹³⁷ El Informe Anual 2014 define los requisitos necesarios desde una perspectiva de derechos humanos y menciona: Confianza ciudadana, participación de la sociedad civil organizada, garantías de participación de los grupos vulnerados, paridad entre hombres y mujeres, representación territorial, transparencia y acceso a la información e igualdad del voto.

embargo, independientemente de la penalidad y la determinación específica del ofensor, a partir de la información pública disponible y aquella recogida por el INDH es posible aseverar que los responsables deberán encarar las contravenciones antes señaladas.

Conclusiones específicas

En relación al derecho de reunión pacífica, si bien la ciudadanía lo ha ejercido masivamente, igualmente ha encontrado serias limitaciones. Por una parte, ha sido severamente afectado, a través de las diversas formas de las que da cuenta este Informe, por la desmedida actuación policial, y, por otra, porque en forma paralela a ello, en muchas ocasiones, se desarrollan graves y variados hechos de violencia. Mediante el análisis de la información recabada en las manifestaciones, es posible advertir conductas que, en algunos casos se repiten, por parte de los funcionarios de Carabineros de Chile, que importan varios incumplimientos a los estándares internacionales de Derechos Humanos y, en consecuencia, los Protocolos para el Mantenimiento del Orden Público, así como de la Circular 1832 sobre uso de la fuerza: detenciones arbitrarias de personas que se estaban manifestando pacíficamente; uso excesivo de la fuerza en las detenciones; uso de sustancias lacrimógenas indiscriminadas ante la presencia de personas mayores, niños, niñas y adolescentes, mujeres embarazadas y personas con discapacidad; disparos con la carabina lanza gases en dirección al cuerpo de manifestantes, incluso al rostro; disparos de perdigones en dirección al cuerpo, cuello y rostro de manifestantes; acciones de dispersión y represión a manifestantes sin motivo ni provocación alguna, ni ocupación de calzada ni hechos de violencia; dirección del chorro, a alta presión, del vehículo lanza agua directamente contra los/as manifestantes; detención de periodistas o comunicadores sociales desempeñando su trabajo en manifestaciones; y presencia de agentes policiales sin estar debidamente identificados. Además, en los días de protesta se han llevado a cabo múltiples ataques graves a la propiedad pública y privada, varios de carácter incendiario, especialmente a estaciones de Metro, unidades policiales, iglesias, universidades, hoteles, supermercados y comercio en general, e incluso una embajada.

De acuerdo a los hallazgos presentados con anterioridad, en lo que respecta al derecho a la vida, el INDH ha presentado seis¹³⁸ querellas individuales por homicidio consumado donde existen antecedentes fundados para sindicar responsabilidades de orden penal a integrantes de Carabineros, el Ejército y la Armada. Además, se han presentado otras 12 querellas por homicidio frustrado en favor de 20 víctimas, las cuales también se dirigen en contra de agentes del Estado. Los hechos que han dado lugar a estas causas, y que importan una violación grave a un derecho ampliamente protegido, deben ser investigados con celeridad, para lo cual se requiere de la cooperación activa de las instituciones involucradas.

138 Al cierre de este informe la Fiscalía de Curicó, el 10 de diciembre, decidió reformular la investigación contra el militar inicialmente acusado de homicidio, quien ahora será investigado por el delito de disparo injustificado; en tanto, será formalizado por este homicidio un particular, quien además hirió a otras dos personas en esta ciudad.

En cuanto al derecho a la integridad personal el análisis solamente de los casos de personas heridas por agentes del Estado en contexto de las múltiples manifestaciones que se han desarrollado, el INDH registró en sus 1.022 visitas a 67 centros de salud, 3.442 personas heridas por la acción fundamentalmente de agentes de Carabineros durante el desarrollo de manifestaciones. De este total, 254 corresponden a niños, niñas o adolescentes. Conforme al análisis consignado en este Informe, se puede concluir que el mayor número de personas heridas se produjo durante la vigencia del estado de emergencia y, posteriormente, durante la jornada del 12 de noviembre (cuando ya había sido levantado el estado de excepción), la que estuvo marcada por una convocatoria a paro nacional y graves hechos de violencia.

En relación con las graves violaciones al derecho a la integridad personal, ha destacado el alto número de personas que han resultado con daño, trauma o estallido ocular por haber sido impactadas por municiones de escopetas antidisturbios que los agentes de Carabineros utilizan para el mantenimiento del orden público. El registro del INDH dio cuenta que 347 personas han resultados con heridas oculares y se han presentado 29 querellas referidas a diversos traumatismos oculares.

Esta violación del derecho a la integridad personal ha generado, entre otros, los siguientes cuestionamientos respecto a Carabineros: a) la utilización de escopetas antidisturbios sin respetar los criterios y exigencias dispuestos en los Protocolos para el mantenimiento del orden público basados en el derecho internacional de los derechos humanos; b) el uso de balines no conforme a las normas de la propia institución; y c) la excesiva demora del alto mando de Carabineros en la toma de medidas efectivas para evitar la comisión de actos lesivos a los derechos humanos. Al 30 de noviembre el equipo de observadores y observadoras del INDH han constatado que efectivos policiales han utilizado nuevamente las escopetas antidisturbios en contra de las y los manifestantes, sin que hubiese estado en peligro su vida o integridad física como señalan los protocolos.

En relación con la prohibición absoluta de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, al corresponder a una obligación imperativa o norma de *jus cogens*, nunca puede ser suspendida por el Estado ni violada por el accionar de sus agentes. Al 30 de noviembre de 2019, de las 610 acciones judiciales interpuestas por el INDH, 588 son querellas y 22 amparos constitucionales y ante jueces de garantía. De las 588 querellas, 476 son por tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, en favor de 568 víctimas, y en cuya totalidad se sindicaron como victimarios a agentes estatales. De ellas, 433 son contra personal de Carabineros, 33 contra integrantes de las Fuerzas Armadas y 10 en contra de personal de la PDI. Estas cifras develan una realidad de la mayor gravedad, puesto que el INDH, en sus nueve años de existencia y previo al 17 de octubre de 2019 –día en que se inicia el período de análisis– había interpuesto 174 querellas por estos hechos.

Las acciones judiciales presentadas contienen un conjunto de denuncias que señalan hechos constitutivos de delitos, perpetrados por agentes del Estado. Según los datos consignados en estos, la mayoría señaló haber recibido golpizas (26,8%) y disparos (26,4%).

Respecto a la alta denuncia de hechos constitutivos de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, han destacado negativamente aquellas querellas por violencia sexual. Al 30 de noviembre de 2019, hay 96 acciones judiciales por tortura, apremios, y vejámenes con connotación sexual en favor de 135 personas. Las principales situaciones en este plano son los desnudamientos, con 114 víctimas.

El INDH ha registrado específicamente seis casos de violación contra hombres adultos, hechos que han motivado la presentación de querellas contra Carabineros. Cabe mencionar que, durante sus nueve años de existencia el INDH había presentado 16 querellas por hechos de violencia sexual, por lo tanto, las cifras actuales representan un aumento sustantivo en las acciones judiciales de esta naturaleza, las cuales en el período de un mes se sextuplicaron respecto al total histórico.

Como se sabe, el derecho a la libertad personal y seguridad individual, salvaguarda a las personas de ser sometidas a detenciones ilegales y/o arbitrarias, en tanto nadie puede ser privado de su libertad, salvo por causas fijadas por ley y con arreglo a los procedimientos establecidos en ella.

Las detenciones reportadas por Carabineros y PDI durante el período de estado de emergencia fueron 6.986 fuera del toque de queda y 2.037 durante el toque de queda (con un promedio de 1.002 personas diarias). Terminado el estado de emergencia fueron detenidas 12.416 personas (365 personas diarias como promedio), totalizándose para el período analizado 21.267 personas.¹³⁹ Lo importante es contrastar el total de 20.583 detenidos puestos a disposición ante un tribunal en audiencias de control de detención con los 1.098 casos en que las detenciones fueron declaradas ilegales por los tribunales de justicia. Otras 19.633 personas fueron puestas en libertad.¹⁴⁰ Respecto de 950 personas se decretó prisión preventiva.

En lo que respecta al INDH, este efectuó 918 visitas a unidades policiales a lo largo de Chile, constatando la detención de 8.492 personas, de las cuales 1.013 eran niños, niñas y adolescentes (con una distribución de 836 hombres y 177 mujeres). Dentro de los objetivos de estas visitas está el tener acceso al registro oficial de detenidos, constatar las condiciones de detención de estas personas, informar a los detenidos de sus derechos, verificar si se habían realizado las constataciones de lesiones y en la mayoría de las ocasiones informar a

¹³⁹ Según datos al 30 de noviembre, en: <http://ddhh.minjusticia.gob.cl/informacion-sobre-la-situacion-del-pais-desde-el-19-de-octubre>

¹⁴⁰ No existen registro indiquen cuanto de este grupo pudieran haber quedado sujetas o no a una medida cautelar de baja intensidad.

los familiares y amistades sobre la situación de las personas detenidas; finalmente, evaluar la pertinencia de presentar las acciones judiciales respectivas.

Al 30 de noviembre, el INDH había presentado 21 acciones constitucionales de amparo y una ante un juez de garantía, con el propósito de cautelar el derecho a la libertad y seguridad personal en casos graves que no podían esperar el control jurisdiccional ordinario al día hábil siguiente.

Del total de 4.994 denuncias ingresadas y validadas, las denuncias ingresadas por detenciones arbitrarias, en el sistema electrónico del INDH,¹⁴¹ fueron 1.365 a nivel nacional, encabezadas por la región Metropolitana con 673, de Valparaíso con 214 y Biobío con 111. La institución del Estado con más denuncias por este hecho fue Carabineros con 1.164, de las cuales 489 se produjeron bajo el estado de emergencia.

Sobre violaciones de domicilio y allanamientos ilegales, el INDH ha recibido 104 denuncias en el período del 18 de octubre al 30 de noviembre. Sin embargo, a la fecha de cierre de este Informe preliminar, el INDH no cuenta con información desagregada respecto a cuántos de los procedimientos se realizaron con las órdenes judiciales requeridas y en qué casos hubo un uso ilícito de la fuerza.

La presente crisis social dejó en dramática evidencia una situación que el INDH ha venido haciendo presente desde su fundación, relativa al rezago y debilidad de Carabineros de Chile para garantizar que el cumplimiento de sus funciones sea con pleno respeto a los derechos humanos y efectivo control por parte de la autoridad civil. La magnitud de este problema, que se remonta a los inicios de la transición, así como la lamentable constatación de que la actual contingencia ha ahondado gravemente la brecha entre la institución y la sociedad civil –que se estaba insinuando desde tiempos recientes–, son factores que debieran motivar al poder político a la adopción de medidas orientadas a una profunda reforma de las Fuerzas de Orden y Seguridad Públicas.

A partir de la información recabada, se observa la violación –de diversa magnitud y severidad– de un amplio abanico de derechos humanos en el marco del ciclo de protesta social y violencia de las últimas semanas. Así también, se ha constatado que las conductas de Carabineros que están a la base de estos hallazgos, no corresponden a simples abusos o excesos aislados, sino más bien constituyen conductas recurrentes que generalmente se producen por la falta de control y cumplimiento de sus propios protocolos, deviniendo en métodos operativos que generan resultados lesivos, homogéneos y previsibles.

¹⁴¹ Como se señaló en capítulo de metodología, el INDH implementó un sistema de correos electrónicos y días después complementó con un formulario en línea, para recepcionar denuncias por situaciones sufridas u observadas, sea por la víctima o un testigo, relacionado con la integridad personal u otros derechos. Esta base de datos fue revisada, depurada y contiene los datos del denunciante y las posibles víctimas.

Lo anterior fue detectado particularmente en el caso de Carabineros de Chile en relación a prácticas de violencia sexual en unidades policiales. Del total de hechos denunciados en las acciones judiciales por violencia sexual, el 96% de los desnudamientos indicados por las víctimas fueron cometidos por funcionarios y funcionarias de esta entidad, al igual que el 100% de las violaciones, el 89% de las tocaciones y el 80% de las amenazas de violación. En 24 comisarías, las prácticas de desnudamiento ocurren en el proceso de revisión de vestimentas, el que se realiza de manera inadecuada y contraria al protocolo institucional; e incluye, la desnudez parcial o total de las personas, práctica de sentadillas u otros ejercicios, revisiones intrusivas del cuerpo y cavidades, agresiones verbales de connotación sexual.

Similar situación ocurre con el uso indiscriminado de escopetas antimotines, en tanto el 94% de los hechos vinculados a disparos denunciados por las víctimas representadas por el INDH se asocian a Carabineros de Chile, siendo los perdigones la munición mayormente empleada, y cuyas consecuencias mayoritarias se relacionan con lesiones físicas (85%) y trauma ocular (14,2%). Esta recurrencia se condice con los hallazgos derivados de las visitas a centros de salud por parte del INDH.

Conclusiones finales

Como se ha advertido en este Informe, respecto de las graves violaciones a los derechos humanos cometidas por diversos agentes del Estado y, en particular por Carabineros de Chile, es importante no solo hacer cumplir los actuales protocolos que regulan el uso de la fuerza u otras actuaciones policiales, sino también tomar medidas más decididas que permitan una profunda reforma a la doctrina, misión, estructura, cultura interna y normas que rigen a la institución, con la finalidad principal de poner en el centro de su quehacer institucional la protección de los derechos de las personas.

El INDH observa que el artículo 101 de la Constitución afirma que las Fuerzas de Orden y Seguridad, constituidas por Carabineros y la Policía de Investigaciones, son la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior. Estas mismas funciones son mencionadas en el artículo 1° de la Ley 18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile. Sin embargo, ni la Constitución ni la ley establecen principios o criterios de naturaleza operativa, aunque sea a un nivel general y abstracto, sobre el modo en que el personal policial debe emplear la fuerza para mantener el orden público, de manera que sea siempre proporcional.

Necesariamente, las funciones de las policías deben ser interpretadas también en el marco de derechos humanos en que el Estado se encuentra inserto; por lo tanto, el mandato de garantizar el orden público debe ser leído en favor de la protección de derechos humanos y no en contra de los mismos. Este entendimiento, armónico en nuestro ordenamiento

jurídico debe permear toda la actuación operativa de las policías, incluida la doctrina institucional.

Dada la falta de consenso o de declaración explícita de las funciones de las policías, existe un problema a nivel operativo, pues las normas sobre uso de la fuerza se encuentran disgregadas en diversos instrumentos regulatorios de baja jerarquía normativa: el Decreto 1364, de 13 de noviembre de 2018, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, cuyo contenido establece disposiciones relativas al uso de la fuerza en las intervenciones policiales para el mantenimiento del orden público; la Circular 1832, de 1 de marzo de 2019, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que actualiza instrucciones sobre el uso de la fuerza; y la Orden General 2635, de 1 de marzo de 2019, de la Dirección General de Carabineros de Chile, mediante la cual se aprueba un nuevo texto de los Protocolos para el mantenimiento del orden público.

Considerando las consecuencias gravosas que el uso ilícito de la fuerza pública genera respecto a los derechos humanos, el INDH en su Informe Programa de Derechos Humanos, Función Policial y Orden Público de 2017, ya había recomendado al Estado *“adecuar su legislación nacional a fin de regular el uso de la fuerza, asegurando que los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego y el Código de Conducta para Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley se incorporen explícitamente en la legislación. Es necesario que Chile, al igual que otros países como Argentina, México o Perú, regule por ley el uso de la fuerza y empleo armas de fuego por parte de organismos de seguridad del Estado”*.¹⁴²

Dado que también hay evidencia sobre el empleo indebido e indiscriminado de químicos lacrimógenos, carros lanza agua y escopetas antidisturbios (“perdigones de goma”), se refuerza la necesidad de debatir en un contexto democrático, cuáles serán las normas específicas que deben guiar el accionar de las policías al momento de cumplir una labor crítica como es mantener el orden público y la seguridad ciudadana. De esta manera, es necesario reformar la Ley 18.961 dotándola de los elementos necesarios para establecer un primer marco regulatorio sobre el uso de la fuerza de rango legal, que pueda ser complementado por los reglamentos que se consideren necesarios, a fin de entregar a los funcionarios y funcionarias de Carabineros de Chile el mayor número de criterios para que sus acciones sean respetuosas de los derechos humanos.

Los datos analizados en este Informe –especialmente en lo que respecta a los derechos a la vida, la integridad física, psíquica y moral; la prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y, libertad personal y seguridad individual– dan cuenta que la mayor proporción de las violaciones a los derechos humanos ocurrieron durante la

¹⁴² INDH. *Informe Programa de Derechos Humanos, Función Policial y Orden Público*, 2017, p. 265.

vigilancia del estado de emergencia, con las Fuerzas Armadas y Carabineros a cargo del orden público, siendo esta última la institución con la mayor cantidad de violaciones a los derechos humanos.

Lo anterior, confirma lo que en su momento señaló el INDH como la inconveniencia de que las Fuerzas Armadas participen de tareas de orden público, por su misión institucional y falta de preparación tanto práctica como logística. Las violaciones de derechos humanos denunciadas y que implican a las Fuerzas Armadas deben ser investigadas por los tribunales correspondientes y ser sancionadas las personas responsables.

Se desprende de los mismos datos entregados y generados por el INDH, que en los próximos años el Estado de Chile deberá reforzar su actuación, basándose en los pilares de la justicia transicional. Estos pilares son: a) Verdad, que surge de una investigación eficaz de los hechos, así como del derecho de acceso a la información pública y de la transparencia del Estado; b) Justicia, entendida como la obligación de garantizar los derechos de las víctimas y de la sociedad a conocer la verdad y sancionar a los responsables; c) Reparación, devolviendo a la víctima, cuando sea posible, a su situación anterior a la violación de sus derechos fundamentales, indemnizándola, rehabilitándola médica y psicológicamente, apoyándola jurídica y socialmente; y d) Medidas de no repetición o de reforma institucional, lo que implica articular todo el aparato estatal, mediante leyes y políticas públicas, que garanticen la absoluta protección de los derechos humanos, así como medidas para preservar la memoria histórica.

Para obtener toda la verdad sobre los hechos ocurridos en esta crisis, es necesario que el Estado cumpla con su obligación de investigar de manera eficaz y garantice el acceso a la información. Estas obligaciones deben ser particularmente tenidas en cuenta por parte del Ministerio Público, Poder Judicial, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Carabineros, PDI y Fuerzas Armadas.

En relación al deber del Estado de garantizar la justicia, ante los hechos ocurridos, respecto de las víctimas de las violaciones a derechos humanos y de la sanción respectiva a quienes resulten responsables, es indispensable que los procesos sean tramitados en un plazo razonable, los fiscales y jueces cuenten con tiempo suficiente y recursos necesarios, de modo que la ciudadanía recupere la confianza en las instituciones del Estado.

Junto con el avance de los procesos, la determinación de la verdad y la sanción a los responsables, se debe implementar una eficiente política de reparación integral –que incluya programas de atención en salud y particularmente en salud mental, tomando en cuenta la experiencia del PRAIS– para las víctimas de las violaciones a los derechos humanos. En aquellos casos de mutilaciones o de inhabilidad laboral, el Estado debiera

garantizar pensiones adecuadas y de por vida para las víctimas, así como facilidades para su integración social y económica.

Como se ha señalado anteriormente es fundamental que la política de reparaciones sea también la implementación de programas que permitan fundar una cultura de derechos humanos y de educación en estos. Así también, se requiere profundizar, tanto en las instituciones como en la vida cotidiana, un deber de respeto a los derechos de las mujeres y de igualdad de género.

En el plano de las medidas de no repetición, y considerando la experiencia resumida en este Informe, este pilar de la justicia transicional es clave, toda vez que lo visto durante esta crisis refleja –de alguna forma– las falencias de las políticas desarrolladas hasta la fecha, así como de las instituciones encargadas de su implementación. Las modificaciones que se realicen a este respecto deben estar a la altura de los problemas evidenciados y tener por norte el que hechos como los expuestos no se vuelvan a producir.

Estos pilares reseñados, obligan a tener en cuenta que se debe hacer un esfuerzo colectivo por reformar las instituciones y desarrollar iniciativas tendientes a fortalecer el sistema democrático y la participación efectiva de la ciudadanía. Esta tarea implica articular todo el aparato estatal, con un fuerte componente de reforma institucional y del desarrollo de iniciativas públicas en diversos ámbitos.

La problemática advertida en los párrafos anteriores abre espacio para que las autoridades promuevan instancias, recursos y acciones concretas en favor de la verdad, reparación y propuestas de no repetición, en relación a los hechos ocurridos en Chile desde el 17 de octubre de 2019. Sin perjuicio de lo anterior, el INDH tomará esta tarea, en función de su mandato y haciendo uso de sus facultades. Esto, con el propósito de contar con un registro de la totalidad de las violaciones a los derechos humanos para acreditar a las víctimas y facilitarles el acceso a las medidas de reparación, que deban adoptarse para mitigar el mal causado y evitar, en el futuro, nuevos perjuicios derivados de los agravios recibidos.

Por la gravedad de los hechos descritos y por el evidente debilitamiento del Estado democrático, urge que los actores políticos y sociales encuentren vías de salida que permitan recuperar la paz y generar una cultura que garantice el ejercicio de los derechos humanos, respondiendo eficazmente a las demandas de justicia social. Además, se hace fundamental que toda la ciudadanía reafirme su compromiso con el respeto irrestricto a los derechos humanos y con una cultura de diálogo, justicia y paz, rechazando cualquier acción que implique la violencia, afectando los derechos de otros ciudadanos.

El INDH, como siempre, será activo promotor de la verdad, la justicia, la reparación y las medidas de no repetición, de tal manera que garanticen que los hechos vividos desde el 17 de octubre del 2019 no se vuelvan a repetir, cumpliéndose así con el esencial propósito de toda república que se precie de ser democrática: la plena vigencia de los derechos humanos, en todo tiempo y lugar.