

ESTUDIO SOBRE LA INTEGRACIÓN DE EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS EN LA FORMACIÓN DE CARABINEROS DE CHILE

LA IMPORTANCIA DE EDUCAR EN DERECHOS HUMANOS

Los derechos humanos implican para el Estado obligaciones relativas a la promoción, protección y realización efectiva de ellos. Sin embargo, para que estas obligaciones puedan respetarse, se requiere que los agentes del Estado estén debidamente informados y capacitados en estas temáticas. Por lo tanto, la existencia de instancias de educación en derechos humanos (EDH), es una garantía básica para que agentes del Estado respondan al marco establecido por estos derechos en el desarrollo de sus funciones.

Estas instancias formativas son cruciales si se asume que las acciones de los miembros de todas y cada una de las reparticiones públicas y de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, representan al Estado y, por tanto, comprometen la responsabilidad de este en materia de derechos humanos ante otros estados y ante las Naciones Unidas. Y es precisamente en las prácticas cotidianas que se juegan las obligaciones de respeto, protección y garantía de los derechos humanos.

En ese contexto, no se puede pretender que los y las agentes del Estado adecuen sus acciones a un marco coherente de derechos humanos si desconocen sus características y alcances. Es más, se considera que esta formación es particularmente importante en el caso de las instituciones de seguridad y orden público, por la compleja labor que desarrollan, dado que la sociedad les ha asignado el rol del uso legítimo de la fuerza para brindar protección a la ciudadanía.

Además, las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública suelen operar en contextos de colisión de derechos o en estados de excepción, en donde el establecimiento de los límites del accionar legítimo y proporcional del uso de la fuerza, así como en la restricción de derechos, velando por la menor afectación de ellos en cada caso particular, es fundamental. Así también, es muy relevante que los y las agentes públicos reconozcan la vigencia de los derechos humanos en todo contexto y su aplicación bajo los principios de universalidad y de no discriminación.

Por otra parte, Carabineros de Chile tiene un contacto directo con la ciudadanía, por lo que suelen ser los primeros agentes del Estado a los que la población recurre en demanda de la activación de mecanismos de respeto y protección de los derechos humanos, frente a diversas situaciones que atentan contra su dignidad e integridad.

En suma, el Estado tiene el deber de generar procesos permanentes de formación y capacitación para sus agentes, -sean civiles o uniformados-. Esta educación en derechos humanos debe orientarse al (re)conocimiento, alcances, limitaciones y obligaciones que se desprenden de los diversos instrumentos de derechos humanos ratificados por Chile, formación indispensable para que funcionarios/as públicos y de Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública puedan desempeñar adecuadamente sus funciones, en un marco acorde a los derechos humanos.

Sentido y propósitos del estudio

Con el propósito de conocer el grado de integración de la Educación en Derechos Humanos (EDH) en la educación formal el Instituto Nacional de Derechos Humanos, desarrolló durante el 2011 un conjunto de estudios que abarcó la educación preescolar, escolar y superior, incluida la formación en las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, para establecer una línea base que permita monitorear los avances en este ámbito.

El estudio referido a las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública tuvo por objetivo: Diagnosticar el grado de integración de la Educación en Derechos Humanos en los procesos de formación permanente de dichas instituciones, en atención a las recomendaciones de diversos organismos internacionales de DD.HH.

Este boletín da cuenta de las principales conclusiones referidas a Carabineros de Chile.

MARCO METODOLÓGICO DEL ESTUDIO

Levantamiento de información

El diagnóstico se basó en el análisis de las mallas de estudio y contenidos de cursos de la formación regular que desarrollan las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública para oficiales y suboficiales, en todas las etapas de su desarrollo profesional.

El estudio contempla los cursos que fueron oficialmente reportados como relativos a derechos humanos, a través de documentos de respuesta institucional a la consulta presentada por el INDH vía oficio*.

La base de datos generada integra las diferenciaciones respecto a los escalafones (oficiales/suboficiales) y etapa de formación a que corresponden los procesos formativos informados (formación, perfeccionamiento, especialización y capacitación).

Codificación de la información

Para poder avanzar en una mirada más global de los procesos de formación en derechos humanos, se recodificó la información según:

- el tipo o modalidad de inclusión curricular: curso, módulo dentro de un curso y tema dentro de un módulo,
- el tema específico de derechos humanos abordado,
- la explicitación de reflexión sobre el rol de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública en materia de derechos humanos.

Algunas instancias formativas referidas a temáticas asociadas a derechos humanos, como el resguardo de grupos vulnerables, derechos de las víctimas, fueron codificadas como indirectas, dado que no fue posible establecer que su tratamiento fuera desde la perspectiva de derechos.

* Oficio N° 428 del 22 de marzo de 2011, Secretaría General de Carabineros.

PRINCIPALES RESULTADOS

1. MODALIDADES DE INCLUSIÓN DE LAS TEMÁTICAS DE DERECHOS HUMANOS

De acuerdo al análisis de la información entregada por Carabineros de Chile, la integración de la Educación en Derechos Humanos en el proceso de formación presenta tres grandes características: combina una integración transversal de contenidos con el desarrollo de cursos específicos; se desarrolla de manera continua en el proceso de formación de los miembros activos de la institución, incluidos los cursos que son habilitantes para la carrera profesional, y se encuentra presente en todos los escalafones.

a) Transversalización y especialización

En su modalidad de inclusión transversal, la educación en derechos humanos se incorpora a través de módulos o temas integrados en cursos jurídicos y de otras áreas, tales como Ciencia Policial y Desarrollo Personal. La modalidad de inclusión específica corresponde a cursos destinados en su totalidad a temas de derechos humanos.

b) Formación continua

En todas las etapas de desarrollo profesional, de cada uno de los escalafones, se integran instancias de educación en derechos humanos, las que presentan una progresión de intensidad decreciente, con fases intensivas en la etapa de formación y otras de menor duración en las instancias de perfeccionamiento.

c) Presencia en todos los escalafones

Tanto el personal de nombramiento supremo como el de nombramiento institucional, cuenta con instancias formativas en derechos humanos, en las distintas fases de su desarrollo profesional, lo que da cuenta de una planificación educativa bajo una noción de proceso continuo de formación de sus escalafones.

Los **suboficiales cuentan con 11 instancias** formativas planificadas, a lo largo de su carrera profesional; en tanto que los **oficiales tienen 13 instancias** destinadas a los temas de derechos humanos. Sin embargo, esta formación solo está presente en algunos de los cursos habilitantes para el ascenso (a capitán y teniente coronel en los oficiales; y a cabo 1^{er} y 2^{do}, en los suboficiales).

Tabla 1. Instancias de formación en derechos humanos en el desarrollo profesional de oficiales y suboficiales de Carabineros de Chile

	FORMACIÓN		ESPECIALIZACIÓN		PERFECCIONAMIENTO / CAPACITACIÓN	
	Suboficial	Oficial	Suboficial	Oficial	Suboficial	Oficial
CURSO	1	1	0	3	1	3
MÓDULO	1	3	0	0	5	4
TEMA	1	1	0	1	2	1
TOTAL INSTANCIAS	3	5	0	4	8	4

2. CONTENIDOS DE DERECHOS HUMANOS EN LA FORMACIÓN PERMANENTE

El análisis de los contenidos integrados en la formación permanente se ha hecho en función del tratamiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos, de las obligaciones del Estado y de la función policial. De acuerdo a esto, los contenidos se caracterizan por una fuerte concentración en los marcos doctrinarios fundantes de los derechos humanos y una menor integración o ausencia de otros instrumentos de derecho internacional en esta materia.

a) Marcos Doctrinarios

El 40% de las instancias formativas se abocan a los marcos doctrinarios de derechos humanos, particularmente a la Declaración Universal y/o a la Carta Americana de Derechos Humanos. Además, cuatro de estas instancias tratan la recepción constitucional de los derechos humanos. Se puede apreciar que si bien está presente la valoración normativa, los otros instrumentos internacionales de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, o el de Derechos Económicos Sociales y Culturales, tienen escasa incorporación o están ausentes.

b) Protección a grupos cuyos derechos se vulneran frecuentemente

La formación sobre convenciones de derechos humanos que brindan protección especial a determinados grupos, como mujeres, niños, población indígena, migrantes y personas con discapacidad, es escasa y bajo un enfoque de vulnerabilidad o de derechos humanitario, que no reconoce en estas poblaciones a sujetos de derecho. Esta formación se brinda mayoritariamente a oficiales y solo hay una instancia relacionada con grupos de protección especial en la formación de suboficiales.

c) Prevención de la tortura, tratos crueles e inhumanos y garantías de no repetición de graves violaciones de DD.HH.

Los temas de prevención de tortura se tratan solo en un curso para oficiales. Es probable que se incluyan indirectamente como temas en los cursos de ciencia policial o en los de procedimiento, pero el enfoque de esos cursos prioriza la contención de situaciones que atentan contra la seguridad pública (crimen organizado, terrorismo, narcotráfico o corrupción) o hacen referencia al derecho humanitario.

Así también, es posible constatar que los temas de memoria de graves violaciones de derechos humanos se encuentran ausentes en la formación de todos los estamentos de Carabineros, no lográndose identificar acciones de reconocimiento ni de reflexión crítica sobre tales hechos, orientados a generar condiciones que den garantías de no repetición de tan graves vulneraciones (“nunca más”).

Tabla 2. Temáticas de derechos humanos en las instancias de formación de Carabineros de Chile

		Suboficiales	Oficiales	TOTAL INSTANCIAS
T E M Á T I C A S	Marco doctrinario de DD.HH, Declaración Universal y Carta Americana	5	6	11
	DD.HH en la Legislación Nacional	2	3	5
	Convención contra la tortura tratos crueles e inhumanos	0	1	1
	Derechos Civiles y Políticos	1	0	1
	Derechos Económicos, sociales y culturales	0	0	0
	Derechos de los pueblos indígenas	1	0	1
	Convención de los Derechos del Niño	0	1	1
	Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer	0	1	1
	Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial	0	0	0
	Convención sobre los derechos del Trabajador Migrante y sus Familias	0	0	0
	Derecho Internacional Humanitario	1	3	4

d) Derechos humanos en ejercicio del rol de orden y seguridad públicos

La mitad de las instancias de formación de Carabineros hacen referencias explícitas a las funciones policiales, en un marco de Estado de Derecho; sin embargo, no es posible apreciar en detalle cuál es el grado de profundidad y aplicabilidad con que se trabajan los contenidos de protección, más allá de las cuestiones específicas de debido proceso, o los aspectos referidos a la honra e intimidad, que se encuentran restringidos a los imputados –dado que no hay mención de igual precisión en caso de víctimas–.

Otras observaciones a la inclusión de los derechos humanos en la formación permanente de Carabineros

- Llama la atención en el fraseo de los contenidos de los módulos de derechos humanos y de aplicación de la ley una distinción conceptual poco clara entre delito y violación de derechos
- Contrasta con la preocupación por integrar derechos humanos en vínculo directo con la función policial, la falta de menciones explícitas sobre cómo enfrentar situaciones de colisión de derechos, tanto bajo el Estado de Derecho (derecho a manifestación/ seguridad pública, por ejemplo), como en estados de excepción (por crisis sociales o desastres naturales).

3. BREVE ANÁLISIS DE LA FORMACIÓN EN DERECHOS HUMANOS DE CARABINEROS DE CHILE A LA LUZ DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES

La formación en derechos humanos recibida por el personal de Carabineros destaca a nivel nacional, dado que es la institución que ha incorporado en mayor grado estas temáticas en sus procesos permanentes de formación, y a la que se suman otras instancias específicas (seminarios, charlas, talleres) que complementan los procesos formales de educación brindados por la institución, y que no fueron incorporadas en el presente análisis. Destaca también, por la integración transversal de los derechos humanos en distintos cursos, a lo largo del proceso de formación profesional y asociado a los procesos de cualificación del personal.

El Instituto Nacional de Derechos Humanos valora estos aspectos, dado que ellos dan cuenta del rol de garante de derechos humanos que Carabineros ha reafirmado en la última década. Además, se reconoce el esfuerzo institucional que se ha hecho en aras de integrar en la formación así como en los procesos de orientación de la labor de Carabineros, los estándares internacionales de derechos humanos.

Es en ese contexto de mejora continua que ha manifestado Carabineros de Chile, que parece oportuno explicitar algunos marcos más específicos referidos a la formación de Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, que han emanado de distintos comités o relatores expertos del sistema universal de protección de derechos humanos. Bajo estos parámetros aún persisten brechas respecto a los estándares internacionales de educación en derechos humanos, que se debiesen considerar. Algunas indicaciones son genéricas, como informar sobre convenciones y tratados —en particular del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/1/Add.105, 2004, párr. 60)—, pero hay otras que precisan actuaciones, que son las que se resumen en los siguientes párrafos:

a) Prevención de la tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes

Diversos comités se han pronunciado respecto a la necesidad de reforzar la capacitación de agentes de orden en temas de prevención de la tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, tanto en la detención, el interrogatorio como en los procesos de investigación policial (CAT/C/CR/32/5, 2004, párr. 7).

El Comité de Derechos Humanos ha precisado este tema expresando su preocupación en torno al trato dado a grupos vulnerables, en particular a las personas en pobreza (CCPR/C/CHL/CO/5, párr. 10) y algo similar ha sido señalado por el Comité de los derechos del Niño, en referencia al trato dado a niños, niñas y adolescentes, esto ante la actuación de terceros, pero muy especialmente en la acción de los propios agentes del Estado (CRC/C/CHL/CO/3, 2007, párr. 24 y 39).

Adicionalmente, el Estado de Chile, durante la fase de diálogo interactivo del Examen Periódico Universal de 2009, acogió las observaciones referidas a “seguir impartiendo educación y capacitación específica y práctica en materia de derechos humanos a todos los funcionarios penitenciarios, carabineros, la policía de investigaciones y la gendarmería, exigirles plena responsabilidad por las violaciones de los derechos humanos que puedan cometer y garantizar a las víctimas el acceso a recursos efectivos” (EPU 2009, A/HRC/12/10, párr. 44).

Estos temas aún presentan escasa integración en el currículum de formación de Carabineros de Chile.

b) Observaciones sobre Niños/as y Adolescentes en contextos de infracción de la ley

Respecto a temáticas afines a prevención de la tortura, el Comité de Derechos del Niño, en sus recomendaciones de 2007, expresa la necesidad de dar “formación sobre los derechos y necesidades especiales de los niños” a los agentes de orden, que incluya “normas de las Naciones Unidas en materia de justicia de menores, como las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing), las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad), las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (Reglas de La Habana), las Directrices de Acción sobre el Niño en el Sistema de Justicia Penal y las recomendaciones de la Observación general N° 10 del Comité sobre los derechos del niño en la justicia de menores” (CRC/C/CHL/CO/3, 2007 párr. 72). Estos temas no están incorporados en la formación de Carabineros, dado que solo se hacen menciones relativas a los menores como grupos vulnerables y, particularmente, a los problemas de violencia doméstica, visión que debiese ser complementada con esta otra dimensión.

c) Observaciones en torno a la erradicación de la violencia doméstica

Si bien Carabineros cuenta con tres instancias formativas que integran el tema de la violencia doméstica, ésta solo se dicta a oficiales, no existiendo ninguna instancia (tema, módulo ni curso) destinada al personal de nombramiento institucional. En ese marco, hay que recordar que el Comité de los Derechos del Niño recomendó velar por la formación de la policía “sobre su obligación de informar a las autoridades competentes y adoptar medidas adecuadas en los casos de presunta violencia en el hogar que afecte a niños” (CRC/C/CHL/CO/3, 2007 párr. 49) y que Chile asumió un compromiso de crear “programas de formación para los agentes del orden, los jueces y otros sobre la violencia doméstica” en el marco del Examen Periódico Universal de Naciones Unidas (EPU 2009, párr. 96.25).

d) Principios generales de reparación y garantías de no repetición

Nuestro país ha vivido graves violaciones de derechos humanos por parte de agentes del Estado, situación que no solo genera responsabilidad internacional del Estado en los tiempos en que estos hechos se cometieron, sino que dichas responsabilidades se proyectan hasta el presente, a través de las obligaciones de reparación y garantías de no repetición.

En ese sentido, los Principios de van Boven y Bassiouni (E/CN.4/2004/57, apéndice I), establecen que en estos contextos, los Estados tienen la obligación de reparar de manera satisfactoria a las víctimas de violaciones de normas internacionales de derechos

humanos y del derecho humanitario.

Esta obligación se concreta a través del desarrollo de acciones como la inclusión de una exposición fidedigna de las violaciones en los manuales de enseñanza de todos los niveles educacionales, lo que incluye fuerzas armadas orden y seguridad.

Adicionalmente, como garantía de no repetición, estos mismos Principios establecen que se debe fortalecer “la capacitación, de modo prioritario y permanente, en todos los sectores de la sociedad, en particular los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como las fuerzas armadas y de seguridad, en materia de derechos humanos y de derecho humanitario.

NUEVOS ENFOQUES Y DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS EN LAS FUERZAS DE ORDEN Y SEGURIDAD

El enfoque de la Educación en Derechos Humanos que se ha asumido en las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública chilenas tiene como fundamento el respeto de la persona humana y una formación valórica y conceptual que pretende la formación de una ética sólida.

El enfoque que siguen en la actualidad los países de mayor desarrollo, es bastante más práctico. El principio básico que lo inspira es que para aprender y valorar los derechos humanos, es necesario ejercerlos. Esto implica que una educación en derechos humanos dirigida a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública debe considerar en primer término, los derechos humanos de los propios miembros de dichas instituciones. Sin embargo, el tema de los derechos humanos del personal de las fuerzas de orden y seguridad ha sido poco tratado y no ha estado exento de debate.

Los derechos civiles y políticos, los motivos considerados para la objeción de conciencia; la no discriminación en temas de diversidad sexual, etnia y género, las condiciones de trabajo y los derechos de libre asociación, son temas que no se encuentran resueltos o derechamente están restringidos en muchos países, entre ellos el nuestro.

Incorporar este enfoque representa un desafío para la actual educación en derechos humanos en las Fuerzas de Orden y Seguridad chilenas, pues la eficacia de un modelo formativo en derechos humanos se ve debilitada si no se considera de forma práctica y tangible los derechos de aquellos a quienes se les pide que respeten los derechos humanos de otros. Así, no resulta posible pensar en una efectiva valoración y respeto de los derechos humanos, si éstos no se incorporan a la vida institucional de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

RECOMENDACIONES

Frente a las situaciones descritas, el Instituto Nacional de Derechos Humanos:

1. Insta a las autoridades educacionales de Carabineros de Chile, a actualizar su currículum de formación permanente, en función de los estándares internacionales y las observaciones concretas que se le ha hecho al Estado en estas materias.
2. Llama a desarrollar procesos formativos que atiendan más directamente a las dilemáticas que surgen entre las funciones de resguardo del orden público y el respeto de la integralidad del marco de derechos humanos.
3. Alienta a integrar más explícitamente los temas de no discriminación y de prevención de la tortura, en la formación de todos los escalafones.
4. Alienta a incorporar en el análisis de la formación institucional y desarrollo profesional los nuevos enfoques de la Educación en Derechos Humanos, que fortalecen la doble dimensión del personal uniformado: como garante de derechos, pero también como sujeto de derecho; dimensión que permite apropiarse de mejor manera del marco valórico de los derechos humanos.