Modifica leyes orgánicas constitucionales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros y la ley orgánica de la Policía de investigaciones, para incorporar en la formación de los miembros de dichas instituciones el respeto y protección de los Derechos Humanos

Boletín N°10378-02

ANTECEDENTES

1.- Actualmente la forma de organización política de nuestro país es el Estado Democrático de Derecho. En ese contexto, el Estado tiene la obligación de educar en materia de Derechos Humanos. Ese deber surge de diversas normas, entre ellas la propia Constitución Política en su artículo 5º inciso 2º, que establece que el Estado debe "respetar y promover los derechos, garantizados por esta Constitución, así como los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes", relacionada con el la norma del artículo 6º inciso segundo, que dispone que "Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo".

Igualmente, resulta destacable la normativa establecida en la Ley General del Educación, que en su artículo 3º dispone que los derechos humanos son la base y el marco del sistema de educación, reconociendo, en el artículo 5º, que la educación en Derechos Humanos es una obligación de todo el sistema educativo.

En el mismo sentido, la ley 20.405 del Instituto Nacional de Derechos Humanos, en su artículo 3º número 9º, impone a dicha institución la obligación de "Difundir el conocimiento de los derechos humanos, favorecer su enseñanza en todos los niveles del sistema educacional, incluyendo la formación impartida al interior de las Fuerzas Armadas, de Orden y de Seguridad Públicas (…).

2.- Con todo, la Constitución Política de la República, en su artículo 101º, le asigna a las Fuerzas Armadas un rol de suma importancia, estableciendo que ellas "existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional" añadiendo, respecto de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, que "existen para dar eficacia al Derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas". Además, es el Presidente/a de la República quien ejerce una autoridad superior, delegando facultades a su Ministro de Defensa.

En el mismo sentido, existe un reconocimiento expreso de que las Fuerzas Armadas son entes profesionales, jerarquizadas y disciplinadas. De este modo, sus miembros deben desempeñarse con honor y lealtad en los cargos.

2.- En el ejercicio del rol de defensa del territorio, pueblo y su capacidad de ejercer el poder organizado y soberano, existen fuertes vinculaciones entre sociedad civil y Fuerzas armadas y de orden y seguridad[1].

Por su naturaleza, tal política de defensa debe desarrollarse a través de un franco y constructivo diálogo nacional que reconozca las responsabilidades políticas de las autoridades civiles y la experiencia técnica de los profesionales militares[2], lo que supone una alta responsabilidad y profesionalismo. Igualmente, "en una sociedad democrática, la política de defensa nacional es una política de Estado, en cuanto debe ser expresión de un gran acuerdo nacional, no partidista y en cuyo diseño y formulación convergen las evaluaciones político estratégicas de las autoridades civiles y las militares. Esta constituye la mesa por excelencia de las relaciones civiles-militares en éste ámbito"[3].

Tal como señala el Manual de Derechos Humanos para las Fuerzas Armadas,

[1] (2005) Manual de Derechos Humanos para las Fuerzas Armadas, elaborado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, p. 175.
[2] Cfr. ídem, p. 177.
[3] Ídem., p. 177.

elaborado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, podemos apreciar la existencia de una institucionalidad militar caracterizada por su homogeneidad, disciplina, jerarquización y sobre todo, unidad de mando. Constituidos por todas las ramas de la estructura castrense, "los militares" constituyen la entidad con mayor identidad y fuerza corporativa de la sociedad, sólo comparable con la Iglesia Católica. Frente a éstas encontramos el "mundo civil" y su composición heterogénea, signada por la diversidad, independencia y las relaciones horizontales"[4].

Entre ambas estructuras existen vinculaciones evidentes, pues la fuerza socialmente organizada que detenta el Estado es ejercida de manera exclusiva por las instituciones que la Constitución Política establece, lo que se refleja en la subordinación de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública al Poder civil. Además de esta misión, las Fuerzas Armadas participan en otras áreas, tomando en cuenta sus capacidades científicas, técnicas y organizativas; por ejemplo, su oportuna respuesta en caso de emergencias y catástrofes.

3.- Sin embargo, esta relación se encuentra en una tensión permanente, pues tal como ha señalado el Instituto Nacional de Derechos Humanos, "las Fuerzas Armadas suelen operar en contextos de colisión de Derechos o en estados de excepción, en donde es fundamental el establecimiento de los límites de accionar legítimo y proporcional en el uso de la fuerza y en la restricción de derechos"[5].

Existe otro factor fundamental que debe tomarse en cuenta, cual es, el proceso que experimenta nuestro país para restablecer relaciones cívico-militares en un contexto democrático. Hoy resulta indispensable que los agentes del Estado desarrollen sus labores respetando las garantías fundamentales de todas las personas, pero para ello es necesario que el propio Estado capacite a sus agentes. La experiencia

[4] Ídem., p. 175.

[5] (2011) Estudio sobre la integración de Educación en Derechos Humanos en la formación de las fuerzas armadas, en *Boletín Informativo INDH Nº 2*. Disponible en http://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/253/Bolet%C3%ADn%20N°2%20EDH%20FFAA.pdf?sequence=1. Fecha última consulta 15 de junio de 2015.

demuestra que eso permite avanzar hacia el establecimiento de confianzas recíprocas, dejando atrás el temor y la desconfianza generada con motivo de la experiencia vivida en la dictadura cívico-militar.

En este mismo sentido, el panorama comparado nos muestra que diversos países han recogido normas de esta naturaleza; por ejemplo, en España y Alemania, en virtud de las dramáticas situaciones vividas durante la dictadura franquista y el totalitarismo nazi, existen normas de rango constitucional que consagran la finalidad de la política de defensa, incorporando la obligación de tutelar los derechos y libertades[6]. Por su parte, Estados Unidos e Inglaterra incorporan esta obligación específica al ratificar Convenios internacionales y mediante normas de derecho interno de rango legal.

Cabe destacar que existen numerosas recomendaciones formuladas al Estado chileno en este sentido, resultando relevante la Recomendación 60 del Comité de Derechos Económicos Sociales y culturales que señala "60. El Comité alienta al Estado Parte a que imparta educación sobre derechos humanos en las escuelas a todos los niveles y a que dé a conocer mejor los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, entre los funcionarios públicos, con inclusión de las fuerzas armadas, el personal encargado de hacer cumplir la ley y el poder judicial". Igualmente, la Recomendación 47 del Comité de Derechos de los trabajadores migratorios que señala "47. El Comité recomienda que el Estado: d) Siga impartiendo formación sistemática a la policía, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, los jueces, los fiscales, los inspectores laborales, los profesores, el personal de atención de salud y los funcionarios de las embajadas y los consulados de Chile;"[7]. En el mismo sentido, el Comité contra la Tortura, en su recomendación 7, sugiere al Estado de Chile "7.i) Elabore programas de formación para jueces, fiscales y

[6] Minuta: Educación en Derechos Humanos en las Fuerzas Armadas: una visión comparada, elaborada por Instituto Nacional de Derechos humanos.

[7] Otras recomendaciones formuladas al Estado de Chile son: Recomendaciones 19, 24 y 72 del Comité de los Derechos del niño; Observación General 7 del Comité de Derechos Civiles y Políticos; Recomendación General 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, entre otras.

funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sobre el contenido de la Convención. Dichos programas deben incluir la prohibición de la tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes dirigidos al personal de las fuerzas armadas, la policía y otros agentes del orden y personas que de algún modo participen en la detención, el interrogatorio o el trato de personas susceptibles de ser sometidas a tortura. El Estado parte debe asimismo velar por que los especialistas médicos reciban una formación específica en materia de identificación y documentación de la tortura".

4.- Por su parte, el Instituto Nacional de Derechos Humanos ha señalado que todas las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad incluyen educación en Derechos Humanos en sus procesos formativos y, algunas de ellas, además en los procesos de capacitación, tanto de oficiales como de suboficiales[8]. De este modo, es posible reconocer un avance en la materia con la incorporación en las mallas curriculares de la formación de sus integrantes estos contenidos.

A pesar de ello, existen diferencias en el tratamiento que cada Institución le da a la formación y capacitación, distinguiendo el proceso formativo de oficiales y suboficiales. Otra distinción se presenta comparando la labor que cada Fuerza Armada o Policía realiza internamente, sobre todo, en lo referido a la revisión y transversalización de la educación.

5.- Sin perjuicio de ello, quedan desafíos pendientes para nuestro país y que se asumen como propósitos de este proyecto de ley. Concretamente, resulta indispensable que los procesos formativos fortalezcan 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

[8] INDH (2011): Estudio sobre la integración de educación en derechos humanos en la formación de Carabineros de Chile. Boletín Informativo Nº 1.
INDH (2011a): Estudio sobre la integración de educación en derechos humanos en la formación de las Fuerzas Armadas. Boletín Informativo Nº 2.
INDH (2012) "Educación en Derechos Humanos" en: Situación de los Derechos Humanos en Chile. Informe Anual 2012, p. 308-310.
INDH (2014) "Los derechos humanos en los procesos formativos formales de las policías chilenas" en: Informe Anual 2013 Programa de Derechos Humanos y Función Policial, p. 77-94 y 99-100.

los derechos humanos. Además es necesaria la integración de los temas de no discriminación y de prevención de la tortura, en la formación de todos los escalafones y centrarse en las dilemáticas que surgen entre las funciones de resguardo de la seguridad nacional y el respeto de la integralidad del marco de derechos humanos[9].

Es por todo lo anterior que venimos en proponer el siguiente proyecto de ley.

PROYECTO DE LEY

1.- Para agregar a la Ley Orgánica Constitucional Número 18.948 de las Fuerzas Armadas en su artículo 18º , pasando a ser el punto aparte una coma, una disposición del siguiente tenor:

", en un marco de respeto de los Derechos Humanos contenidos en la Constitución, Tratados Internacionales ratificados por Chile que se encuentren vigentes, propendiendo a la adquisición de conocimientos fundamentales y desarrollo de las habilidades y actitudes necesarias para comprender, valorar, respetar, proteger y promover los Derechos Fundamentales en el desempeño de sus funciones.".

2.- Para modificar la Ley Orgánica Constitucional Número 18.948 de las Fuerzas Armadas en su artículo 20º inciso primero, agregando después de la frase "destrezas y aptitudes" una disposición del siguiente tenor:

"en un marco de respeto de los Derechos Humanos contenidos en la Constitución Política de la República y los Tratados Internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes".

3.- Para modificar la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile Nº 18.961, en su artículo 17º, inciso primero, reemplazando entre la conjunción "y" por una "coma", entre las frases "seguridad pública interior", añadiendo luego de la frase "mantención del orden público" una disposición del siguiente tenor:

[9] Op. Cit. p. 8.

“y respeto de los Derechos Humanos contenidos en la Constitución, Tratados Internacionales ratificados por Chile que se encuentren vigentes, propendiendo a la adquisición de conocimientos fundamentales y desarrollo de las habilidades y actitudes necesarias para comprender, valorar, respetar y proteger los Derechos Fundamentales en el desempeño de sus funciones profesionales,”.

3.- Para modificar la Ley Orgánica de la Policía de Investigaciones de Chile, Decreto Ley Número 2460, en su artículo 2º, inciso 2º, incorporando luego de la frase “de acuerdo con sus reglamentos” una disposición del siguiente tenor:

“en un marco de respeto de los Derechos Humanos contenidos en la Constitución, Tratados Internacionales ratificados por Chile que se encuentren vigentes, propendiendo a la adquisición de conocimientos fundamentales y desarrollo de las habilidades y actitudes necesarias para comprender, valorar, respetar y proteger los derechos fundamentales en el desempeño de sus funciones profesionales.”.