

Las políticas de Seguridad Ciudadana y la gestión gubernamental de la protesta social en Chile Postdictadura

Citizen Security policies and governmental management of social protest in Postdictatorship Chile

Ivan Pincheira Torres*

Resumen

Durante la década de los 90 la delincuencia se instaló en Chile como un tema de preocupación nacional. En estas circunstancias se implementarán las políticas de seguridad ciudadana. Pero las políticas públicas en materia criminal también serán aplicadas para manejar otro tipo de fenómenos sociales. Es así como las políticas de seguridad ciudadana serán un recurso recurrentemente utilizado en la gestión gubernamental de la protesta social. Esto es lo que tendremos ocasión de apreciar cuando nos concentremos en una serie de discursos y practicas gubernamentales que reducirán al plano delictivo distintas manifestaciones desarrolladas por organizaciones ciudadanas.

Palabras clave: seguridad ciudadana, gestión gubernamental, criminalización, protesta social

Abstract

During the 90s crime settled in Chile as an issue of national concern. In these circumstances the citizen security policies are implemented. But public policy in criminal matters will also be applied to manage other social phenomena. Thus the citizen security policies will be an recurrently used in governmental management of social protest action. This is what we shall see when we focus on a series of speeches and governmental practices that reduce the criminal plane different manifestations developed by civic organizations.

Keywords: citizen security, governmental management, criminalization, social protest

* Chileno, Dr. en Estudios Americanos, académico e investigador postdoctoral del Departamento de Sociología, Universidad de Chile. Agradezco a Fondecyt, proyecto n° 3130602, el apoyo brindado al desarrollo de mi investigación Postdoctoral. El presente artículo es producto de esta investigación. ivanpincheira@gmail.com

Introducción

El miedo provocado por el fenómeno de la delincuencia se constituirá en uno de los tópicos más relevantes en la agenda gubernamental internacional actual. Siendo un permanente tema de campaña electoral, el abordaje del problema delictivo, y el concomitante sentimiento de inseguridad que se ha extendido en vastos sectores de la población, formarán parte de las propuestas y programas de gobierno a partir de los cuales, posteriormente, se estructurará la política pública en materia criminal.

Para el caso chileno, el carácter prioritario asignado al problema delictivo comienza a hacerse manifiesto hacia principios de la década del noventa, al comienzo del ciclo de los gobiernos de la Concertación, y continuará estando vigente hasta la actualidad. Dando cuenta tanto de la relevancia asignada a la problemática delictiva, como del consenso existente en las perspectivas y criterios que fundamentan en Chile las acciones gubernamentales contra el delito, nos encontraremos con diferentes “programas”, “estrategias” o “planes” nacionales de seguridad ciudadana que han venido siendo implementados desde los inicios del periodo de la Post-dictadura. Pero el campo de acción de las vigentes políticas de seguridad ciudadana no se restringe solamente al tratamiento de la delincuencia; dichas prácticas también serán aplicadas para enfrentar otro tipo de fenómenos sociales. Esto lo podemos observar en el tratamiento dispensado por los gobiernos de turno a las acciones de protesta protagonizadas por los movimientos sociales. Entendidas como situaciones productoras de temor, será en claves de delito que los gobiernos de la transición chilena responderán a dichas manifestaciones de malestar.

En el Chile de la Postdictadura las políticas de seguridad ciudadana serán un recurso recurrentemente utilizado en la gestión gubernamental de la protesta social. Será, entonces, a partir de la utilización de las políticas de seguridad ciudadana que se procederá a la criminalización de las acciones desarrolladas por el movimiento social. Esto es lo que tendremos ocasión de apreciar cuando nos concentremos en una serie de discursos y prácticas gubernamentales que reducirán al plano delictivo distintas manifestaciones desarrolladas por organizaciones ciudadanas. Situación que podremos observar en relación al movimiento étnico mapuche, al movimiento social de Aysén y al movimiento estudiantil.

Pero antes de concentrarnos en el estudio de estos casos, nos detendremos en algunos de los aspectos que han caracterizado la instalación y despliegue de las políticas de seguridad ciudadana implementadas en Chile. Podremos así observar cómo, a partir de un amplio acuerdo nacional, del cual participan tanto actores perteneciente al ámbito estatal como sectores del mundo académico, empresarial y de los medios de prensa, se establecerán las políticas públicas en materia de prevención y control de las conductas delictivas.

Las políticas de seguridad ciudadana como ámbito de consenso en la Postdictadura

Tal como se constata en la *Memoria de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana*, publicada el año 2011 por el Instituto Nacional de Estadísticas, “durante la década de los 90 la delincuencia se instaló en la agenda del debate público en Chile, como una de las preocupaciones centrales de la población y tema recurrente de discusión política” (INE, 2011: 24). La importancia asignada al delito se evidenció a partir de su presencia constante en los medios de comunicación y, así también, por los resultados arrojados por diversas encuestas de opinión pública, como las desarrolladas por el Centro de Estudios Públicos (CEP) y la Fundación Paz Ciudadana. Todas estas fuentes fueron enfáticas en señalar que la delincuencia era un tema prioritario para los chilenos a partir de la década de 1990 (Hoecker, 2000; Ramos y Guzmán, 2000). Todo ello tuvo un gran impacto sobre los procesos de tomas de decisiones políticas, esto se reflejaría en la “prioridad asignada a las políticas públicas que buscan responder a la problemática delictiva” (Dammert, 2004: 4).

Si bien no fue considerada un tema prioritario dentro de la agenda de gobierno, al poco tiempo de iniciado el gobierno de Patricio Aylwin, ya es posible apreciar la centralidad que irá adquiriendo la preocupación por el fenómeno de la delincuencia. Los esfuerzos desplegados al inicio de la transición se materializarán, por ejemplo, en la creación de instituciones como el CONACE –dedicada a la política de control de drogas- y la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones (DISPI), conocida popularmente como “La Oficina” (Rial, 2009: 82), organismo encargado de recabar información necesaria para enfrentar conductas terroristas y otros delitos atentatorios de la seguridad pública (Mireya Dávila, 2000; Oviedo, 2001)

Pese a las medidas tomadas por durante el primer gobierno de la Concertación, será a partir de la elección presidencial de 1994 que los programas de gobierno se refieren más resueltamente a las políticas de seguridad ciudadana como un campo central de intervención. Es durante presidencia de Eduardo Frei que se establecen políticas focalizadas específicamente en enfrentar el terrorismo, la delincuencia común y la delincuencia juvenil, así como luchar contra las drogas (López, 2000). En este contexto, a partir del trabajo de una comisión multisectorial de expertos, en 1994 se presentó el *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana*. Una de sus características principales fue la confidencialidad: no fue promulgado oficialmente, sino sólo dado a conocer a la opinión pública a través de los medios de prensa (Oviedo, 2001: 323).

Posteriormente, bajo el mandato de Ricardo Lagos comenzará la implementación de la *Política Nacional de Seguridad Ciudadana* (Gobierno de Chile, 2004a). A continuación, sobre la base los programas de acción desarrollados por los gobiernos precedentes, la presidenta Michelle Bachelet también tendrá en la política antidelinuencia un eje prioritario dentro de su mandato. En estas circunstancias, asumiendo que “la seguridad pública constituye un tema de máximo interés para el país”, Bachelet dará a conocer su propia propuesta de acción para el periodo 2006-2010: la denominada *Estrategia Nacional de Seguridad Pública* (Gobierno de Chile, 2008). Finalmente, el gobierno de Sebastian

Piñera contará con su propia propuesta para enfrentar el problema delictivo: el *Plan Chile Seguro* (Gobierno de Chile, 2010).

Siendo producto de un consenso social amplio –del cual participan tanto actores perteneciente al ámbito estatal del poder ejecutivo, legislativo y judicial, como sectores del mundo académico, empresarial y de los medios de prensa-, en estos diferentes programas, planes y estrategias nacionales de seguridad ciudadana se condensan un conjunto de visiones, ideas y razonamientos acerca de cómo explicar y actuar sobre aquellas acciones tipificadas jurídicamente como ilícitas. Sobre esta base se justificará el despliegue de una serie de medidas tendientes a intervenir en la prevención y control de las conductas delictivas.

Ahora bien, el campo de aplicación de las políticas de seguridad no estará restringido solamente al tratamiento del delito común. Dando cuenta de su amplio radio de acción, también serán utilizadas para responder a las protestas ciudadanas. De esta forma, podemos constatar que los discursos de la “tolerancia cero” y la “mano dura”, utilizados en principio para el “combate” y la “guerra” a la delincuencia, serán también esgrimidos en el tratamiento de las protestas ciudadanas.

Por acciones delictivas se entienden todas aquellas conductas que se desvían o transgreden las normas establecidas en los sistemas jurídicos de cada país. Para el caso chileno, según se indica en artículo 1º del *Código Penal de la República de Chile*, vigente desde 1874: “Es delito toda acción u omisión voluntaria penada por la ley”. En este mismo sentido, en el *Documento de Trabajo N° 1. Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana*, elaborado por el Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana –mesa de trabajo convocada por el presidente Ricardo Lagos en el año 2004- se indicará que: “En un concepto más amplio es posible definir la expresión delito, como toda acción típica, antijurídica y culpable”.

En consideración de las definiciones anteriores, será prevalentemente en claves de delito que se enfrentarán las movilizaciones y acciones de protesta protagonizadas por organizaciones sociales chilenas. De esta forma, siendo reconocidas como actos ilícitos que atentan contra el orden, la seguridad y la paz social, las acciones protagonizadas por los movimientos sociales serán continuamente objeto de la política pública de la seguridad ciudadana.

Esta situación es la que tendremos ocasión de observar en relación al movimiento étnico mapuche iniciado en la década de 1990, el movimiento social de Aysén del año 2012, y en el movimiento estudiantil chileno desarrollado desde el año 2011 en adelante. Sobre estos casos nos concentraremos a continuación.

Entre discursos y prácticas gubernamentales: tres casos de criminalización de las acciones de protesta

Entre la variedad de medidas implementadas en el ámbito de la seguridad ciudadana, podemos señalar algunas que tendrán directa relación con el tratamiento criminalizante de la protesta social. Entre estas medidas se cuenta, por ejemplo: a) aumento constante de la dotación policial, y el subsecuente perfeccionamiento de los dispositivos tecnológicos requeridos por las policías para las labores de prevención y control del delito; b) modificaciones legislativas tendientes al endurecimiento del castigo a los infractores de

ley; c) reforzamiento del sistema de persecución penal a través de la incorporación de la figura del Fiscal Judicial; d) reformulación institucional llevada a cabo en el Ministerio del Interior, el cual desde febrero del 2011 pasará a denominarse Ministerio del Interior y Seguridad Pública; e) ampliación de las plazas disponibles para albergar reclusos en instituciones penitenciarias, se construirán nuevas cárceles bajo el sistema de concesiones a empresas privadas.

En consecuencia, independiente de los objetivos o funciones iniciales para las que fueron pensadas este conjunto de medidas, su utilización se hará indispensable para la contención del malestar social expresado en un amplio repertorio de acciones de protesta. Esta situación es la que veremos graficada en los tres casos que exponemos acá.

Conflicto Mapuche

El martes 16 de octubre del 2012, el presidente Sebastián Piñera realizó una serie de actividades en la región de La Araucanía. Esto en el marco de la inauguración de una oficina correspondiente al Área de Desarrollo Indígena. En dicha ocasión, en la plaza de armas de Ercilla, localidad situada en la –mediáticamente- denominada “zona roja” del conflicto mapuche, el primer mandatario participó de una ceremonia donde se refirió a los problemas que aquejan a la región, así como también a los ataques incendiarios producidos últimamente en la zona, de cuya autoría se les ha hecho responsables a grupos indígenas. Durante la ceremonia, interrumpida reiteradamente por un grupo de personas que se manifestaban en contra de la visita del presidente, Piñera señaló: “No voy a permitir que un puñado de delincuentes se sientan con el derecho de atentar contra la vida de sus compatriotas y que se sientan con el derecho de atentar contra gente humilde” (Bravo, 2012).

Discursos gubernamentales de este tipo no surgen de forma aislada, éstos hacen parte de un conjunto de otras prácticas institucionales desde las cuales el Estado, principalmente a través de acciones emprendidas por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, apelará al encauzamiento penal como modo prevalente de enfrentar la protesta social mapuche.

A este respecto, solo meses antes del discurso recién referido, desde el Ministerio del Interior y Seguridad Pública se dará conocer un Acta en que se describe el *Plan Especial de Seguridad para la Región de la Araucanía*. Publicado en julio del 2012, en dicho documento se señalará que la violencia canalizada a través de múltiples atentados, particularmente incendiarios, a propietarios o habitantes de la región, ha instalado un clima de “alta inseguridad y temor”. Frente a dicha “tragedia”, a través del mismo Acta, se darán a conocer un conjunto de medidas destinadas a brindar una respuesta apropiada –en términos de orden público- a los hechos de violencia acontecidos. Entre las disposiciones señaladas, se encuentran: 1) Carabineros y la Policía de Investigaciones incrementarán sus dotaciones de personal en la región; 2) Carabineros dispondrá de tecnología de última generación y de equipamiento adecuado para enfrentar la violencia. Se incrementará así la capacidad de observación a distancia, se intensificará el control vehicular en la zona, y se pondrá particular énfasis en la recopilación de pruebas que acompañen las investigaciones

de los fiscales. 3) Se instalarán nuevas subcomiserías y retenes en distintas localidades. 4) Con el objeto de instar por una estricta aplicación de la ley penal y lograr el efectivo esclarecimiento de los distintos crímenes, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a través de la Intendencia Regional, procederá a la formación de una Unidad Permanente y Especializada de abogados para el seguimiento de las querellas criminales (Gobierno de Chile, 2012a).

Nos ha parecido pertinente remitirnos a este documento de gobierno, por cuanto allí se hace evidente cómo los procesos de criminalización de los movimientos sociales se estructurarán a partir de la utilización de medidas provenientes de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana.

Aunque se anuncian iniciativas tendientes al progreso social y material para revertir los altos índices de pobreza en la zona de La Araucanía, tales como el establecimiento de Áreas de Desarrollo Indígena, sin embargo, la mayor parte de las medidas anunciadas en el Acta se sostienen, ya sea, en el aumento constante de la dotación policial, el perfeccionamiento de los dispositivos tecnológicos de control, modificaciones legislativas tendientes al endurecimiento del castigo a los infractores de ley, el reforzamiento del sistema de persecución penal a través de la incorporación de la figura del Fiscal, o la reestructuración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Todas estas medidas han surgido como un requerimiento de las políticas de seguridad ciudadana. Perteneciente en un principio al ámbito de la política criminal, estas medidas gubernamentales serán transportadas a la Araucanía. Así se ofrecerán como el modelo de acción privilegiado para responder a los reclamos de los mapuche.

Siempre vinculado a episodios de violencia, el conflicto suscitado por las protestas mapuche se ha transformado en el principal asunto político y económico del sur de Chile, y en uno de los más importantes temas del país (Bengoa, 2002). Pese a la insistencia de algunos sectores que entienden las movilizaciones mapuche como actos violentos que estarían violando el derecho de propiedad, generando así una sensación generalizada de inseguridad que afecta a los habitantes de la zona de la Araucanía, pese a esta visión predominante en sectores políticos de derecha, de todas maneras se constata que las políticas públicas desde 1990 en adelante han considerado la problemática mapuche desde una perspectiva más amplia, donde el desarrollo económico debe ir de la mano de un fortalecimiento de la cultura y la identidad indígena (Vergara, Foerster, 2002; Yáñez y Aylwin, 2007).

En esta línea, por ejemplo, en 1990 se crea la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI), cuyo trabajo permitirá promulgar la Ley Indígena. A partir de esta Ley Indígena se crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) en 1994. Posteriormente, durante el gobierno de Ricardo Lagos, se constituye la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato hacia los Pueblos Indígenas. Esta comisión tuvo por misión: “Informar al presidente de la República acerca de la historia de la relación que ha existido entre los pueblos indígenas y el Estado, y sugerir propuestas y recomendaciones para una nueva política estatal en materia indígena” (Gobierno de Chile, 2004b: 29). Posteriormente, bajo el gobierno de Michel Bachelet, después de 17 años de trámite parlamentario, Chile ratificó la Convención 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales (Mereminskaya, 2011). Durante el mandato de Sebastián Piñera, se creará el Área de Desarrollo Indígena.

Este programa estatal, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, tendrá como objetivo establecer un nuevo trato con el pueblo Mapuche para brindarle nuevas oportunidades de desarrollo (Gobierno de Chile, 2012b).

No obstante lo anterior, podemos advertir que el Estado chileno ha continuado siendo reacio a reconocer los derechos que reivindican los mapuche. Sobre todo reacio respecto de aquellos derechos relativos a la restitución de territorios que permitan la permanencia de prácticas culturales propias. Distantes de este reconocimiento, más bien privilegiando los derechos de sectores empresariales, ligados a la industria eléctrica y forestal fundamentalmente, los gobiernos de la transición chilena han sido activos en criminalizar la protesta social indígena. Política penalizadora que operará, además de las medidas ya señaladas, a través del aumento de la dotación policial en la zona de conflicto –generando un proceso de militarización del territorio indígena-, o a través de la aplicación de la ley antiterroristas –lo cual traerá como consecuencia el encarcelamiento de dirigentes, autoridades religiosas y comuneros mapuche. (Tricot 2013; Pairacán y Álvarez, 2011; Toledo, 2007; Correa y Mella 2010; Villegas, 2010; Stavenhagen, 2003; Anaya, 2009).

Movimiento regionalista de Aysén, desarrollado en los primeros meses del año 2012

Ubicada en la Patagonia occidental, la región de Aysén es una de las más australes de Chile. La dificultades que conlleva vivir en estos territorios harán emerger en febrero del 2012 una serie de movilizaciones que serán “producto de un hastío de los habitantes de Aysén por el Alto Costo de la vida en esa zona, pero sin lugar a dudas es también síntoma de un país tercamente centralizado y donde se necesita de manera urgente una nueva regionalización” (Vásquez, 2012). En estos términos, tal como se indica en el documento publicado el 15 de febrero del 2012, titulado *Pliego de demandas. Movimiento Social de la Región de Aysén*, las múltiples organizaciones de base y territoriales que forman parte del Movimiento Social por la Región de Aysén, se unen bajo la consigna: TU PROBLEMA ES MI PROBLEMA, en el entendido de que sólo mediante la unión y la solidaridad se podrá construir una mejor región para todos los ayseninos (CEME, 2012).

Entre las demandas que en el verano chileno del 2012 guiarán las acciones emprendidas por el movimientos social de Aysén, están las siguientes: solución al alto costo de los combustibles; salud de calidad; equidad laboral a través de un sueldo mínimo regionalizado; participación ciudadana a través de plebiscitos en temas relevantes para la región; Universidad pública regional; regionalización de los recursos naturales; protección de la pesca artesanal; subsidio al transporte e integración física entre localidades; programa de desarrollo para el pequeño y mediano campesino (Cooperativa, 2012a).

Entre algunas de las organizaciones que firmarán el petitorio se encuentran: Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, región de Aysén; Central Unitaria de Trabajadores, Coyhaique; Pescadores artesanales de Aysén; Agrupación de los Derechos Ciudadanos de Aysén; Movimiento Ciudadano Patagonia sin Represas; Agrupación Jóvenes Tehuelches (Ibid).

Tal como se señala en un informe elaborado por el Observatorio Social de América Latina (OSAL), dependiente del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), desde que se conforma la alianza de organizaciones de Aysén, el 7 de febrero del 2012, hasta que comenzará las primeras conversaciones con el gobierno, tuvieron que suceder más de dos semanas. En ese periodo de tiempo se producen una serie de acciones de protesta que buscan llamar la atención de las autoridades de gobierno. El documento de trabajo elaborado por OSAL registran manifestaciones ocurridas en distintos puntos de la región de Aysén, entre ellas se cuenta: marchas, cacerolazos, fogatas, barricadas, toma de dependencias públicas, toma de puentes, carreteras, aeropuerto. Las acciones de protesta en respaldo a la demanda de los habitantes de Aysén también se extendieron a otras ciudades del país, tales como: Arica, Viña del Mar, Santiago, Talca, Concepción, Ancud. En estas condiciones de presión ciudadana, el martes 28 de febrero se producen las primeras negociaciones con representantes del gobierno (Silva y Gómez, 2012).

Durante todo este periodo de tiempo, los discursos gubernamentales apuntarán prioritariamente hacia el carácter delictivo y violento del movimiento ciudadano. Desde este tipo de discursos se justificará el arribo del fuerte contingente de fuerzas especiales que llegó a la zona para reprimir la movilización regionalista. Así informaba radio Bio-Bio lo que sucedía en Coyhaique por esos días; más concretamente el miércoles 15 de febrero del 2012.

Efectivos de Carabineros habrían llegado durante la tarde del miércoles hasta la región de Aysén, en medio de jornada de manifestaciones por reivindicaciones regionales.

Hasta el aeródromo Teniente Vidal de Coyhaique llegó un avión Hércules, el cual presumiblemente habría llevado a un grupo de efectivos de carabineros de FFEE, según imágenes enviadas por auditores de La Radio, las que coinciden con las registradas por las cámaras del aeropuerto, que muestra una de éstas aeronaves posadas en la loza entre las 15:30 y 16:30 horas. (Guzmán, 2012)

En el contexto de negociaciones estancadas entre dirigentes sociales y el gobierno, los enfrentamientos entre manifestantes y la policía uniformada continuaba. En estas circunstancias, tal como señalara el periódico La Segunda, luego que un bus y un carro lanza aguas de Carabineros fueran incendiados por manifestantes, el 16 de marzo del 2012 el gobierno decidió invocar la Ley de Seguridad del Estado debido a los incidentes ocurridos en Aysén. Así el ministro secretario general de Gobierno, Andrés Chadwick, sentenció: “Estas situaciones son inaceptables y constituyen violencia grave, que altera por completo la paz social y la tranquilidad en la región” (La Segunda, 2012).

La invocación de la Ley de Seguridad del Estado incorporaba la publicación de una lista de 22 personas a quienes recaería el rigor de la herramienta jurídica. Entre los nombres que aparecen en esa lista no hay ninguno de los 24 dirigentes sociales que representa el movimiento. Pese a lo anterior, las jornadas de enfrentamiento entre policía y manifestantes no se detuvieron. De esta manera, el 21 de marzo del 2012, luego de una violenta jornada de protesta, Néstor Mera, Gobernador de la Provincia de Coyhaique, sostenía:

Yo quiero entender que lo que ocurrió ayer no tiene nada que ver con el movimiento que existe en la región de Aysén. Lo que anoche hubo en Coyhaique fue solamente delincuencia, violencia y lumpen, nada más que eso, anoche nadie gritó alguna consigna a favor de reivindicar alguna situación social en la región. (Cooperativa, 2012b)

Tal como hemos venido sosteniendo, será a través de la serie de medidas implementadas para responder a las acciones de protesta protagonizadas por las diversas organizaciones sociales chilenas, que podemos observar la ejecución de un específico modelo de gestión gubernamental. Pues bien, para el caso que acá revisamos, podemos también observar que la gestión gubernamental de las acciones de protesta protagonizadas por el movimiento social de Aysén, se han basado principalmente en discursos y prácticas provenientes principalmente del ámbito de la política criminal. En estos términos se justificará la implementación de medidas tales como el envío de un alto contingente de las Fuerzas Especiales de Carabineros a la zona, o la aplicación de la Ley de Seguridad Interior del Estado. Estas disposiciones gubernamentales fueron centrales en la gestión del conflicto suscitado en la Patagonia chilena.

Finalmente, en sucesivas rondas de conversaciones se fueron allanando diversos acuerdos entre dirigentes sociales y autoridades de gobierno (El Ciudadano, 2012). Respecto a la política criminalizadora con que actuó el gobierno frente a la demanda ciudadana, desde la cual se impulsará el actuar represivo de la policía uniformada, esta situación será confirmada en la sentencia dictada por la propia justicia militar que en junio del 2013 “procesó y detuvo al comandante de carabineros Víctor Follet por violencia innecesaria con resultado de lesiones graves en contra de los manifestantes de Aysén (Cooperativa, 2013). Este mismo actuar lo veremos desplegado en relación a las acciones de protesta protagonizadas por el movimiento estudiantil.

Movimiento estudiantil chileno, desarrollado en el año 2011

Para el caso de la demanda ciudadana protagonizada por el movimiento estudiantil, la respuesta punitiva del Estado se hace nuevamente evidente. Si durante el año 2006 el movimiento de estudiantes secundarios, la “revolución pingüina”, estuvo expuesta a la acción represiva por parte del gobierno de Michel Bachelet (Gamboa y Pincheira 2006; OPECH 2009), durante el mandato de Sebastián Piñera los discursos criminalizadores que justificarán la violencia policial contra el movimiento estudiantil se harán recurrentes. Derivando peligrosamente en una especie de acostumbramiento a los episodios de violencia contra los manifestantes. Esta situación queda expresamente señalada en el *Informe de Derechos Humanos del año 2011*, documento elaborado por investigadores de la Universidad Diego Portales.

En dicho texto se nos indica que el Informe viene dando cuenta del estado del derecho a la protesta en Chile desde el 2007. Desde entonces, y motivados por las movilizaciones estudiantiles del 2006, se ha decidido escrutar el comportamiento del Estado de Chile a la luz de los estándares internacionales, a los que se ha sometido voluntariamente, y de sus disposiciones constitucionales. Es así como en el *Informe de*

Derechos Humanos del año 2011, en su capítulo referido a la “Protesta social y Derechos Humanos”, se constatan las restricciones que enfrenta la protesta social en Chile. Restricciones que inciden directamente en la forma en que intervienen las fuerzas de orden y seguridad pública. Carabineros de Chile ha introducido novedosas prácticas de control –señala el informe-, en las que se cuenta personal infiltrado, así como el uso injustificado de balines y violencia.

La violencia policial se ha vuelto la moneda de cambio para el control de manifestaciones autorizadas y en el ejercicio de la facultad establecida en el decreto 1.086 para disolver las marchas no autorizadas. Tanto así que al cierre de este Informe notas de prensa informaban sobre más de 800 detenidos en el contexto de una marcha estudiantil “prohibida”, con un llamado de atención de UNICEF sobre la violencia que el Estado ejerce en contra de niños, niñas y adolescentes, y con un comunicado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la ausencia de proporcionalidad en las medidas adoptadas por el Estado de Chile al prohibir marchas, al regularlas de forma inadecuada, y al reprimirlas utilizando violencia desmedida. (UDP 2011, 74)

La conducta de Carabineros en contra de las manifestaciones está haciendo de los métodos represivos una práctica común. Los abusos policiales han sido crecientemente documentados, confirmándose así su carácter de prácticas extendidas. Pero acá nuevamente lo que encontramos –otra vez- operando son los discursos propios de la doctrina de seguridad ciudadana. La cual actúa como sustrato legitimador de las prácticas persecutorias del Estado hacia los protagonistas de las acciones de protesta social. Veamos lo que dijo el ministro del Interior y Seguridad Pública de aquel periodo, Rodrigo Hinzpeter, el 17 de enero del 2012 cuando fue consultado por el leve aumento del delito en Santiago. Todo lo cual fue registrado por una encuesta elaborada por la Fundación Paz Ciudadana.

Entrevistado, en el diario La Segunda, el jefe de gabinete dijo que los resultados son "satisfactorios", considerando "los graves episodios de desorden público", ocurridos en 2011. A juicio del ministro, "luego de 7 meses de un conjunto muy significativo de hechos vandálicos, uno hubiera podido haber esperado un incremento bastante mayor de la victimización".

"En los días que se producen protestas violentas, vandálicas, la victimización aumenta entre un 8 y un 10% ese día". Es más, gracias a las "políticas públicas antidelinuencia, no se produjo un incremento mayor". Respecto al caso puntual de la zona nororiente de Santiago, donde aumentó la victimización casi en 20 puntos, pese a que el sector no registró marchas, Hinzpeter explicó que se debe a que la autoridad pública debe "distrar" recursos policiales para "dejar de patrullar" y derivarlos para "hacerse cargo del vandalismo".

Asimismo, explicó que el temor "alto", que subió de un 13,9% a un 16%, se explica por el aumento de dicho índice a nivel metropolitano, "que es el lugar donde se concentraron los mayores actos de violencia". (La Nación, 2012).

Resulta llamativa la interpretación realizada por el ministro Hinzpeter respecto de la citada encuesta, interpretación que sin ningún soporte empírico pretende establecer la existencia de una correlación directa entre delincuencia y movilización ciudadana. Pero este tipo de apreciaciones no resultan ser ninguna novedad dentro del tratamiento dispensado al reclamo estudiantil por parte de la administración del presidente Sebastián Piñera. De hecho, junto a la represión policial ocurrida durante las marchas, la gestión gubernamental de la protesta estudiantil también considerará realizar modificaciones legislativas tendientes al endurecimiento del castigo a los infractores de ley.

Esta ha sido una situación destacada por el Instituto Nacional de Derechos Humanos, organismo que, a través de su *Informe Anual de Derechos Humanos*, ha venido dando cuenta del carácter altamente punitivo con que ha actuado el gobierno frente a las movilizaciones estudiantiles. Es así como se establecerá que en el año 2011 se presentaron un total de 48 proyectos de ley cuyo objetivo era aumentar las penas a los delitos, incorporar nuevos agravantes penales o tipificar nuevos delitos en el ámbito de la seguridad ciudadana. Por su parte, entre enero y octubre del 2012 se presentaron 37 proyectos de ley con las mismas características. El origen de todos estos proyectos es transversal, ya que fueron presentados por legisladores de todos los sectores políticos. En varios de estos proyectos, la situación que se quiere agravar, tipificar o penalizar más duramente se relacionan directamente con los conflictos sociales que han venido ocurriendo en Chile. Entre otros, aquí se destaca:

[E]l proyecto de ley que pretende incorporar como nueva agravante de responsabilidad penal el robo de bienes de establecimientos educacionales; o el proyecto que plantea observaciones a la tipificación del delito de desórdenes públicos; o el proyecto de ley que pretende penalizar la interrupción vehicular con fines coactivos. (INDH, 2012: 22)

El Instituto Nacional de Derechos Humanos es un organismo estatal autónomo, cuya misión es elaborar un informe anual sobre sus actividades, la situación nacional de derechos humanos y hacer recomendaciones para su debido resguardo y respeto. Dicho informe debe ser presentado al Presidente de la República, al Congreso Nacional y al Presidente de la Corte Suprema. Adicionalmente lo puede enviar a la ONU, la OEA y organismos de defensa de derechos humanos. Según lo indica el INDH en sus informes anuales del 2011, 2012 y 2013, apelando a la figura de “desórdenes públicos”, ya sea que se trate de movilizaciones estudiantiles, o de cualquier otro tipo de manifestación de protesta ciudadana, las autoridades estatales recurrentemente perseguirán a las personas que participan en dichas acciones.

De esta forma, por ejemplo, en el *Informe Anual 2011*, se sostendrá que: “Las autoridades de Gobierno, a través de Carabineros han reprimido las manifestaciones, confundiendo en ocasiones el legítimo ejercicio de derechos con acciones delictivas” (INDH, 2011: 70). En la misma dirección, integrando una mirada general a la gestión gubernamental de las protestas ciudadanas, en el *Informe Anual 2012* se señalará que:

El envío de fuerzas especiales a Freirina, Aysén o a La Araucanía como una de las respuestas principales al planteamiento de demandas sociales ha derivado en manifestantes y carabineros heridos, lo que no contribuiría a una mayor seguridad, ni necesaria u oportunamente a la construcción de un diálogo que permita canalizar demandas (INDH, 2012: 23)

En el marco de manifestaciones de protesta, sostendrá el INDH, se suscitarán episodios de violencia policial que se expresarán en el uso represivo de las detenciones, así como los abusos que durante las mismas han denunciado mujeres y niñas, a lo cual se suman acusaciones de montajes para justificar detenciones, el uso excesivo de gases lacrimógenos, y hechos como el homicidio en Santiago del adolescente Manuel Gutiérrez en el marco de las protestas estudiantiles, o los homicidios de comuneros mapuches en el sur del país.

En definitiva, podemos apreciar que se vuelve a ratificar –pero esta vez desde los propios organismos institucionales oficiales- que la gestión gubernamental de la protesta social se encuentra basada –en una medida importante- en la utilización de herramientas proporcionadas por las políticas de la seguridad ciudadana

Conclusión

En concordancia con las lógicas del denominando “populismo penal”, es decir, la utilización de la persecución judicial y el endurecimiento del castigo como recursos privilegiado para enfrentar el problema de la inseguridad (Garland 2007; Dammert 2013), durante el periodo de la Postdictadura hemos asistimos al despliegue de una serie de discursos y prácticas estatales que calificarán a las manifestaciones de protesta como puntos de conflictos atentatorios de la seguridad y del orden público. Se establecen así políticas públicas tendientes a la criminalización de aquellos sectores sociales organizados en torno a diversas demandas.

Inscritas dentro de las lógicas del populismo penal, tal como se señala en el *Informe Nacional de Derechos Humanos* (2012), en Chile se ha instalado una política criminal construida en base al aumento de penas, a la tipificación amplia y ambigua de delitos, y al aumento de las atribuciones de las Fuerzas de Orden y Seguridad. Producto de la aplicación de estas medidas, desde la teoría social se ha podido constatar el marcado aumento de la población penal. Así, por ejemplo, el criminólogo Hugo Frühling sostendrá que uno de los efectos del funcionamiento del sistema procesal penal acusatorio, y de la acción policial, será la multiplicación de la población penal condenada (Frühling, 2011). En esta misma dirección, también ha sido documentado el deplorable estado del sistema penitenciario chileno y su total falta de adecuación a los estándares de respeto y protección de derechos fundamentales que todo Estado democrático debiera observar. (Stippel, 2006). En estas condiciones se generará una situación de hacinamiento carcelario que quedará en evidencia el 8 de diciembre del año 2010, cuando ochenta y siete personas mueran en el incendio de la Cárcel de San Miguel (Tijoux, 2012, Pincheira, 2012).

En este contexto, a partir de los antecedentes proporcionados a lo largo del presente artículo, podemos afirmar que otra de las consecuencias que se derivan de la

implementación de las doctrinas de seguridad ciudadana, ha sido la criminalización de las protestas sociales protagonizadas por distintos movimientos sociales.

De esta forma, junto al establecimiento de un marco institucional que –de manera consensuada- no ha considerado instancias de participación de los movimientos sociales en la elaboración e implementación de políticas públicas durante la transición chilena (Salazar y Valderrama, 2000; Drake y Jaksic, 1999; Menéndez y Joignant, 1999), junto a lo anterior, las organizaciones sociales también han tenido que lidiar con las acciones represivas ejercidas desde instancias de gobierno, las cuales han sido ejecutadas bajo el amparo de las políticas de seguridad ciudadana.

Sin negar la existencia efectiva de procesos de negociación entre el gobierno y las organizaciones sociales, advertimos que dichos procesos de dialogo –en las ocasiones en que han llegado a establecerse- se encuentran permanentemente condicionados por una acción estatal que privilegiará la ejecución de una política criminal cuyo énfasis estará puesto, tanto, en el perfeccionamiento de los mecanismos de persecución penal de las acciones de protesta, como, en el despliegue marcadamente represivo en el accionar de las fuerzas policiales contra los manifestantes.

En estas circunstancias, una vez que hemos podido comprobar el extenso radio de intervención de las políticas de seguridad ciudadana, y reconociendo los diversos efectos que este tipo de políticas tienen, nos parece pertinente que los movimientos sociales puedan incorporar dentro de sus peticiones, pliegos, demandas y propuestas, la necesidad de poner en discusión la idoneidad de las políticas públicas de la seguridad ciudadana que han venido siendo implementadas.

Este tipo de discusión pública no solo abre la posibilidad de cuestionar los métodos gubernamentales utilizados para actuar frente a las movilizaciones ciudadanas, sino que –más importante aún- permitiría cuestionar un modelo de gobernabilidad que, fundado en el miedo a la delincuencia, busca asegurar la reproducción del sistema a través de la aplicación de la política criminal –tal como hemos podido comprobar- para el tratamiento de un amplio espectro de sucesos y circunstancias.

Recibido: 17 septiembre 2103

Aceptado: 11 enero 2014

Bibliografía

- Anaya, James. *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Misión a Chile*. Ginebra: Naciones Unidas, 2009.
- Bengoa, José. *Historia de un conflicto. El Estado y los Mapuches en el siglo XX*. Santiago: Planeta/Ariel, 2002.
- Bravo, Daniela. “Piñera en Ercilla: No permitiré que un puñado de delincuentes atente contra gente humilde”, *Radio Bio-Bio*, 16 octubre 2012. Disponible en: www.biobiochile.cl/2012/10/16/pinera-en-ercilla-no-permitire-que-un-punado-de-delincuentes-atente-contra-gente-humilde.shtml
- Cooperativa (2013). “Fiscalía militar procesó a comandante por violencia en Aysén”, en radio *Cooperativa*, 12 junio 2013. Disponible en: <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/region-de-aysen/protuestas/fiscalia-militar-proceso-a-comandante-por-violencia-en-aysen/2013-06-12/103540.html>
- Cooperativa. (2012a). “Conozca el petitorio del movimiento social de Aysén”, en radio *Cooperativa*, 16 febrero 2012. Disponible en: http://www.cooperativa.cl/conozca-el-petitorio-del-movimiento-social-de-aysen/prontus_nots/2012-02-16/152619.html
- Cooperativa. (2012b). “Gobernador de Coyhaique: vivimos violencia inédita con luchas terribles”, en radio *Cooperativa*, 21 marzo 2012. Disponible en: <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/region-de-aysen/protuestas/gobernador-de-coyhaique-vivimos-violencia-inedita-con-luchas-terribles/2012-03-21/135639.html>
- Correa, Martín y Eduardo Mella. *Las razones del illkun/enojo. Memoria, despojo y criminalización en el territorio de Malleco*. Santiago: Lom, 2010.
- Dammert, Lucía. *Inseguridad, crimen y política. Desafíos de la democracia en Chile*. Santiago: RIL, 2013.
- Dammert, Lucía. *De la Seguridad Pública a la Seguridad Ciudadana*. Santiago: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile, 2004.
- Dávila, Mireya. *Seguridad Ciudadana: actores y discusión*. Santiago: Flacso, 2000.
- Drake, Paul e Iván Jaksic. *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago: Lom, 1999.
- El Ciudadano. “Movimiento por Aysén logra acuerdos del gobierno”, en periódico *El Ciudadano*, 30 de mayo 2012. Disponible en: <http://www.elciudadano.cl/2012/05/30/53301/movimiento-por-aysen-logra-acuerdos-del-gobierno/>
- Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana. *Documento de Trabajo N° 1. Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana*. Santiago: Gobierno de Chile, 2004.
- Frühling, Hugo. “Políticas públicas en materia de Seguridad Ciudadana durante el Gobierno de Sebastián Piñera (2010-2011)”, *Política*, vol. 49, N° 2, Universidad de Chile, 2011, pp. 113-126.
- Gamboa, Andrea e Ivan Pincheira. “Consideraciones para el diálogo entre pingüinos y un elefante blanco”, 27-44. En Ortega, J.; A. Gamboa; I. Pincheira; M. Garcés; P. Salvat. *Me gustan los estudiantes*. Santiago: Lom, 2006.

- Garland, David. *Crimen y castigo en la modernidad tardía*. Bogotá: Siglo del Hombre, 2007.
- Gobierno de Chile. *Acta-Plan Especial de Seguridad para la Región de la Araucanía*. Santiago: Gobierno de Chile, 2012a.
- Gobierno de Chile. *Presidente Piñera y Ministro Lavín firman Decreto que crea el Área de Desarrollo Indígena de Ercilla*, 2012b. Disponible <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/noticias/2012/10/08/presidente-pinera-y-ministro-lavin-firman-decreto-que-crea-el-area-de-desarrollo-indigena-de-ercilla> accedida 20/01/2014
- Gobierno de Chile. *Ley N° 2050*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional, 2011.
- Gobierno de Chile. *Plan Chile seguro*. Santiago: Gobierno de Chile, 2010.
- Gobierno de Chile. *Estrategia Nacional de Seguridad Pública*. Santiago: Gobierno de Chile, 2008.
- Gobierno de Chile. *Política Nacional de Seguridad Ciudadana*. Santiago: Gobierno de Chile, 2004a.
- Gobierno de Chile. *Política de Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas. Derechos Indígenas, Desarrollo con Identidad y Diversidad Cultural*. Santiago: Gobierno de Chile, 2004b.
- Gobierno de Chile. *Código Penal de la República de Chile*. Santiago: Imprenta de la República, 1874.
- Guzmán, Gerson. “Avión Hércules aterriza en Coyhaique: trasladaría contingente de Fuerzas Especiales”, en radio *Bio-Bio*, 15 febrero 2012. Disponible en: <http://www.biobiochile.cl/2012/02/15/avion-hercules-que-presuntamente-trasladaba-efectivos-de-carabineros-aterriza-en-coyhaique.shtml>
- Hoecker, Loreto. “Antecedentes de la instalación de la inseguridad ciudadana como preocupación prioritaria de la opinión pública”, *Revista de la Academia*, N° 5, 2000, pp. 35-49.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos. *Situación de los Derechos Humanos en Chile. Informe anual 2013*. Santiago: INDH, 2013.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos. *Situación de los Derechos Humanos en Chile. Informe anual 2012*. Santiago: INDH, 2012.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos. *Situación de los Derechos Humanos en Chile. Informe anual 2011*. Santiago: INDH, 2011.
- Instituto Nacional de Estadísticas. *Memoria de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana. Sistematización del Proyecto ENUSC 2003-2009*. Santiago: INE, 2011.
- Menéndez, Amparo y Alfredo Joignant (Edit.). *La Caja de Pandora: El Retorno de la Transición Chilena*. Santiago: Planeta/Ariel, 1999.
- La Nación. “Paz Ciudadana: Hinzpeter atribuye mayor victimización a protestas vandálicas.”, *La Nación*, 16 enero 2012. Disponible en: www.lanacion.cl/paz-ciudadana-hinzpeter-atribuye-mayor-victimizacion-a-protestas-vandalicas/noticias/2012-01-16/172237.html

- La Segunda. “Gobierno invoca Ley de Seguridad por graves incidentes en Aysén”, en diario *La Segunda*, 16 marzo 2012. Disponible en: <http://www.lasegunda.com/noticias/nacional/2012/03/729979/gobierno-invoca-ley-de-seguridad-por-graves-incidentes-en-aysen>
- López, Eduardo. *Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política*. Santiago: CEPAL, 2000.
- Mereminskaya, Elina. “El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Derecho internacional y experiencias comparadas”, *Estudios Públicos*, N° 121, 2011, pp. 213-276.
- Movimiento Social de la Región de Aysén. “Pliego de demandas. Movimiento Social de la Región de Aysén”. En Centro de Estudios Miguel Enríquez (Ed.) *Masivas movilizaciones en Aysén por demandas sociales. Dossier prensa 12 -17 Febrero 2012*. Santiago: CEME.
- Observatorio Chileno de Políticas Educativas (OPECH). *De actores secundarios a estudiantes protagonistas*. Santiago: OPECH, 2008.
- Oviedo, Enrique. “Democracia y seguridad ciudadana en Chile”. En Briceño-León, R. (Ed.) *Violencia, sociedad y justicia en America Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2001, pp. 313-338.
- Pairicán, Fernando y Rolando Álvarez, “La Nueva Guerra de Arauco: La Coordinadora Arauco Malleco en el Chile de la Concertación de Partidos por la Democracia (1997-2009)”, *Revista Izquierdas*, N° 10, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile, 2011, pp. 66-84.
- Pincheira, Ivan. “Delincuencia juvenil y sentimiento de inseguridad. Acerca de la incorporación de miedo en la gestión gubernamental en el Chile actual”, *Espacios nueva serie*, N° 7, Universidad Nacional de la Patagonia Austral, Argentina, 2012, pp. 304-319.
- Ramos, Marcela y Juan Andrés Guzmán. *La guerra y la paz ciudadana*. Santiago: Lom, 2000.
- Rial, Juan. “Organismos de Inteligencia en América Latina”, *Inteligencia y Seguridad*, N° 5, 2009, pp. 69-89.
- Salazar, Mauro, Miguel Valderrama (Comp.). *Dialectos en Transición. Política y subjetividad en el Chile actual*. Santiago, Lom, 2000.
- Silva, Rocío y Juan Carlos Gómez. *Documento de trabajo N° 108. Cronología del conflicto*. Santiago: OSAL-CLACSO, 2012.
- Stavenhagen, Rodolfo. *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Misión a Chile*. Ginebra: Naciones Unidas, 2003.
- Stippel, Jörg (2006) *Las cárceles y la búsqueda de una política criminal para Chile*, Santiago de Chile, Lom.
- Tijoux, M^a Emilia. “El infierno en la torre 5: Reflexiones sobre la cárcel en Chile”, *Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad*, N°5, 2011, Argentina, pp. 39-49.

- Toledo, Víctor. “Prima ratio. Movilización mapuche y política penal. Los marcos de la política indígena en Chile 1990-2007”, *OSAL*, año VIII, N° 22. Buenos Aires: CLACSO, 2007.
- Tricot, Tito. 2013. *Autonomía. El movimiento mapuche de resistencia*. Santiago: Ceibo, 2013.
- Universidad Diego Portales. Centro de Derechos Humanos (UDP). *Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile 2011*. Santiago: UDP, 2011.
- Vásquez, Jorge. *Despierta Aysén*, 2012 Disponible en: <http://politicarock.cl/desperta-aysen/>
- Vergara, Jorge y Rols Foerster. “Permanencia y Transformación del Conflicto Estado-mapuches en Chile”, *Revista Austral de Ciencias Sociales*, N° 6, 2002, pp. 35-45.
- Villegas, Myrna. “El otro como enemigo en el derecho (penal). Especial referencia a la cuestión mapuche”. En Isabel Cassigoli y Mario Sobarzo (Ed.) *Biopolíticas del sur*. Santiago: Editorial Arcis, 2010, pp. 399-410.
- Yáñez, Nancy y José Aylwin (Ed.). *El Gobierno de Lagos, los pueblos indígenas y el “nuevo trato”*. Santiago: Lom, 2007.