
MILITARIZACIÓN DE LA POLICÍA: UNA TENDENCIA HISTÓRICA CHILENA

Carlos Maldonado Prieto

Introducción

Aunque las constituciones chilenas, incluidas sus reformas, no definían con anterioridad a 1971 lo que se entendía por fuerza pública ni tampoco mencionaban específicamente a Carabineros, en el devenir del tiempo se fue configurando y desarrollado en el país tanto una concepción legal sobre la institución llamada policía como un cuerpo armado que cumple esas funciones. Una adecuada y consensual definición de la función policial se puede sintetizar en los siguientes objetivos principales: la seguridad y tranquilidad general, la salud pública, la represión de los abusos en el comercio, la observancia de las leyes, reglamentos y ordenanzas municipales, la represión de los juegos de azar, el uso de las armas, de la vagancia, de la mendicidad y la prostitución, la vigilancia sobre las leyes y reglamentos de alcoholes, de bosques, de pesca y caza, de guías de libre tránsito para animales, de tránsitos en las calles y caminos públicos, en las reuniones y espectáculos públicos y finalmente hacer respetar el derecho en general, para la paz y tranquilidad de todos los habitantes. Obviamente este tipo de tareas difiere radicalmente de las que deben asumir las Fuerzas Armadas, surgidas esencialmente para la guerra y comprometidas fundamentalmente con el resguardo de las fronteras y la seguridad externa del país.

Sin embargo, en Chile se han generado históricamente dos fenómenos que han tendido a contradecir este desarrollo, produciendo una suerte de usurpación de funciones policiales por parte de las Fuerzas Armadas; cuestión que, por lo demás, ha sido recurrente en sociedades con bajo desarrollo democrático. Por un lado, las Fuerzas Armadas han sido utilizadas, con una cierta regularidad a través de los años, en tareas de represión policial contra la población civil, y, por otro, la propia policía ha sufrido la intervención de los militares en terrenos tan importantes como la instrucción de la oficialidad, la organización y despliegue de fuerzas y hasta en la propia dirección de la institución. Esta situación provocó a la larga la militarización de la policía chilena y, en algunas circunstancias, no han faltado los intentos por absorber completa y definitivamente a la policía dentro de las Fuerzas Armadas.

De este modo, en el país se estructuró un aparato policial centralizado y militarizado, a imagen y semejanza de las Fuerzas Armadas, similar a países como España e Italia que poseen una larga tradición latifundista y de instituciones políticas tradicionales. Muy diferente es la situación de sociedades modernas donde ha primado en general un esquema de policías descentralizadas, autónomas y de carácter civil.

El objeto de estudio del presente trabajo es precisamente tratar de explicar esta singularidad de la policía chilena, factor que es importante para el análisis de la formación y del desarrollo del Estado y las relaciones de poder al interior de éste. Se puede

adelantar que uno de los motivos centrales de la militarización fue la aguda precariedad que mostró la institución encargada del orden y la seguridad pública, sobre todo en el siglo pasado, que se tradujo en corrupción, falta de unidad, organización y eficacia a nivel nacional. Sorprende que precisamente el Estado chileno, uno de los más ejemplares en el continente por su eficacia y capacidad de implementar una institucionalidad duradera y organizada, no lograra estructurar un aparato policial adecuado.

No hay duda que la militarización produjo sus beneficios al Estado en lo que respecta a la represión de los delitos y la protesta social, pero trajo aparejada una serie de tensiones en las instituciones de defensa, que se tradujeron en un rechazo de los uniformados a las tareas represivas y en una velada rivalidad hacia la policía que, en más de una oportunidad, se erigió como un contrapeso eficaz frente al Ejército, precisamente uno de sus principales artífices.

Orígenes de la Policía en Chile

Durante la Colonia hubo Milicias de Comercio que fueron organizadas a principios del siglo XVII para proteger a los comerciantes. En 1723 se creó el Batallón de Infantería de Milicias Urbanas de Pardos y, en 1758, el gobernador Amat creó los Dragones de la Reina, con el propósito de custodiar la capital en los momentos en que el Ejército de línea se encontrara en campaña. Su desarrollo fue independiente del Ejército, y su administración una cuestión municipal. En 1812 este destacamento de policía cambió de nombre, pasándose a llamar "Dragones de Chile".

En los primeros decenios de la República, las autoridades políticas se empeñaron en organizar una policía eficiente con el propósito de mantener una situación interna libre de zozobras. Ésta se definió desde un primer momento como dependiente del poder político - Presidente de la República, Ministro del Interior, intendentes y gobernadores- y específicamente de los municipios, y de carácter civil, o sea ajena al Ministerio de Guerra y al Ejército. Ya en el reglamento de 1812 se definía lo que se entendía por actividad policíaca, quién se responsabilizaba de dirigirla y sus respectivas competencias. Según el artículo tercero, el "juez-superintendente de policía es la dirección y arreglo de todos los ramos que corresponden al aseo, policía y buen orden de la capital, sus prisiones y demás lugares públicos, cuidando de la seguridad y tranquilidad civil, doméstica y personal; de examinar y precaver todos los crímenes que se cometan o intenten contra el Gobierno reconocido, o que se dirijan a innovarlo, perturbarlo, desacreditarlo y de cuanto pueda inducir alteración en el orden público, asegurando las personas de los delincuentes o gravemente sospechosos; procede de oficio y propia vigilancia o por denunciaciiones legales". Asimismo, la Constitución de 1833 señalaba en su artículo 82º que "todos los objetos de policía y todos los establecimientos públicos están bajo la suprema inspección del Presidente de la República".

Como muestra del celo por el orden interno los reglamentos de policía de los años 1813, 1818 y 1823 especificaban claramente reglas de comportamiento y de cooperación con la autoridad en orden a reprimir las alteraciones del orden en la ciudad de Santiago; además, el periódico llamado *Semanario de Policía* informaba detalladamente a la población sobre bandos del gobierno, detenciones, reglamentos, noticias oficiales y demás.

A causa de la guerra civil entre pipiolos y pelucones y la instalación en el gobierno de estos últimos, se creó el 8 de julio de 1830 un cuerpo de policía, a cargo del gobernador local, también conocido como Policía Vigilante -con la novedad de un sistema de guardias diurnas y nocturnas- para que se ocupara "de la seguridad pública, de la decencia de las costumbres y del aseo de la población". Este cuerpo recibió aún mayores atribuciones represivas, sobre todo en el aspecto político, pues las autoridades peluconas sentían una gran inseguridad. Dentro de sus funciones estaban las de impedir "toda reunión de personas en que se usen gritos sediciosos", el rayado de paredes, detener a los ebrios, locos, mendigos y vagos, a quienes estén "espiando indebidamente", a quienes ultrajaran el culto, reprimir el contrabando y apagar los incendios. El artículo décimo cuarto no excluía a ningún ciudadano de una posible detención ni tampoco de una atenta vigilancia. De esta manera se daba comienzo a una primera gran diferenciación de tareas al interior de la policía, que recién hacia fines de siglo (en 1896) se explicitó en los reglamentos internos: la policía de orden -relacionada con el aseo, los tránsitos callejeros y similares- y la de seguridad - o del crimen delictual y político-. Con el transcurso de los años esta sección adquirió el singular nombre de "policía secreta".

Esta policía de 1830 estaba compuesta por vigilantes que debían "obedecer las órdenes que les dieran los Prefectos e Inspectores, en cuanto a celar algún particular crimen, espiar alguna persona, observar alguna determinada circunstancia de que convenga a aquellos instruirse, y conducir a alguna persona al depósito; entendiéndose todo dentro del respectivo distrito cometido a su guarda".

Aparte del carácter altamente represivo de la policía "pelucona", su rasgo más resaltante, ésta se reducía solamente a Santiago. En otros lugares, los propios interesados improvisaban cuerpos de orden; por ejemplo, en las minas de plata de Atacama existió una Compañía del Comercio, organizada por gente adinerada de Copiapó. Asimismo se fueron formando cuerpos de serenos en varias ciudades para proteger las calles por la noche.

Diversificación de Funciones en el Siglo XIX

Un claro punto de inflexión en el desarrollo policial chileno lo constituyó la Guerra del Pacífico. El conflicto armado movilizó a miles de hombres a través del territorio nacional, lo que no estuvo libre de tensiones sociales, sobre todo en el campo, las que se agravaron con la desmovilización de las tropas.

Por ese motivo y en plena guerra, se creó, en diciembre de 1881, la Policía Rural. Este cuerpo estaba a cargo del gobernador y de una junta departamental, formada por los dos mayores contribuyentes de cada departamento. Sin embargo, había serios reparos respecto a la efectividad de una Policía Rural controlada tan directamente por latifundistas y autoridades locales. Benjamín Vicuña Mackenna decía en el Senado: "La condición en que están los campos en Chile, las costumbres de los grandes propietarios, la manera como se nombran los subdelegados -que son en casi toda la República verdaderos sátrapas, árbitros de vidas y haciendas y en cuyas manos se va a poner la dirección y manejo de esta fuerza armada- y sobre todo, la necesidad imprescindible que habrá de componer la policía rural de individuos sacados de esa clase social de donde salen los bandidos, son los hechos en que fundo mis temores..." En seguida, abogaba por aumentar la inmigración europea - la forma por la cual él consideraba que se acabaría el latifundio- y mejorar la instrucción para elevar el nivel de los policías.

A partir de los años setenta, la policía extendió paulatinamente sus funciones a esferas nuevas como la protección de las aduanas, los telégrafos, bosques, de distribución de aguas y, finalmente, en 1893, a los ferrocarriles.

En 1891, luego de la guerra civil, se produjo uno de los cambios más importantes en la historia policial: ésta pasó a depender directamente de las municipalidades. Según la ley, cada municipalidad tenía su policía propia y el Presidente de la República elegía al prefecto de una terna. Pese a esta descentralización aparentemente absoluta, en caso de emergencia o guerra la policía de Santiago y del resto del país podía ser puesta transitoriamente bajo las órdenes del Ministerio del Interior por decreto del Presidente. Por este expediente, en poco tiempo las policías de la capital y Valparaíso pasaron a depender del gobierno central.

El sistema comunal adolecía de serias deficiencias. Muchos alcaldes instrumentalizaron a su arbitrio a la policía de su municipio e incluso se negaban a proporcionar la fuerza pública en ciertos casos. La mayoría de las comunas no tenía suficientes fondos y debía recibir subsidios estatales. Por ello se dictó la ley de 1896 entregando las policías a municipios más grandes o cabeceras de departamento. Pero de hecho no hubo policía en las localidades más pequeñas. Los prefectos dependían ahora directamente del gobierno y no podían ser removidos por los gobernadores. En el fondo, se estaba vulnerando el espíritu de la "comuna autónoma" que dio origen a la ley. Este nuevo sistema introdujo el concepto de policías municipales y fiscales, es decir, los cuerpos policiales de Santiago y Valparaíso en una primera instancia, y luego las cabeceras de departamento volvieron a la tutela de la administración central. Reglamentariamente quedaron a las órdenes de los respectivos intendentes y prefectos. Por último, en 1900 hubo un intento de crear policías provinciales, pero sin éxito. Tras algunos años de aplicación en el terreno policial, la ley de municipalidades fue considerada unánimemente en la sociedad como un rotundo fracaso.

Corrupción y Descrédito

El intento de municipalización de la policía no consiguió evitar un lento pero progresivo proceso de deterioro de la institución policial que comenzó a ser patente en los años setenta. En 1872, el intendente Benjamín Vicuña Mackenna debió reorganizar la policía de seguridad de Santiago, "a consecuencia de ver figurar en el rol de la policía llamada secreta, de esta capital, a bandoleros conocidos y hombres cuyos antecedentes hacen temer continúen en la carrera del crimen, amparados a la sombra de la autoridad misma encargada de castigarlos".

En la década del diez, en plena crisis oligárquica y cuando la intelectualidad chilena hacía una crítica valoración del primer centenario de vida republicana, la situación se hizo insostenible y las denuncias públicas sobre excesos de la policía aumentaron dramáticamente. Incluso en 1912 se creó una Liga de Acción Cívica, apoyada por toda la prensa de Santiago, para terminar con los garitos de juego -aproximadamente existían unos ochenta (!)- que proliferaban bajo el amparo de la policía de seguridad. Las denuncias en la prensa y en el parlamento se centraban en acusaciones de corrupción, uso de delincuentes, aplicación de tormentos a detenidos, ebriedad en el servicio, malos tratos hacia la ciudadanía y muchos otros signos de falta de profesionalismo.

Por ejemplo, en 1917 el diario *La Opinión*, dirigido por Tancredo Pinochet Le Brun, uno de los animadores más entusiastas de la polémica sobre la "decadencia" nacional que se vivió a principios de siglo, organizó una campaña contra Eugenio Castro Rodríguez, jefe de la sección de seguridad y subprefecto de la policía de Santiago. Se le sindicaba como promotor y encubridor de una larga lista de delitos e irregularidades administrativas graves. Éstas iban desde el empleo de malhechores como agentes y hombres de confianza en el servicio, protección y explotación de garitos hasta crímenes, corrupción de menores y actos de terrorismo. Se afirmaba que entre 1908 y 1917 se "fabricaron" varios atentados dinamiteros a iglesias, vías férreas, domicilios particulares, etc., atribuidos luego maliciosamente a supuestos grupos anarquistas. Incluso se llegó a inventar la existencia de preparativos de un hipotético atentado al Presidente de la República (!), denunciado públicamente en la Cámara por el demócrata Malaquías Concha. Este mismo diputado afirmaba que "es un hecho averiguado que cincuenta de los delitos más graves que se han cometido en Santiago en los últimos tiempos, han sido amparados, defendidos, inspirados, encubiertos por la Sección de Seguridad".

Del mismo período data la campaña que el coronel en retiro Enrique Phillips hizo en los diarios, titulada "Reorganización de las policías". Phillips responsabilizaba al coronel de Ejército Nicolás Yávar, prefecto de la policía de Santiago, de la corrupción existente acusándolo de contar como detective a un ex delincuente. Afirmaba que se debía contar sólo con una policía; en ese momento había tantas policías como ciudades tiene el país. Según él, no había profesionalismo, pues el prefecto era muchas veces tan sólo una persona de buena voluntad o movida por intereses políticos. El Presidente electo Juan Luis Sanfuentes prometió hacer una investigación judicial y corregir la corruptela de la policía, pero -como se verá más adelante- sin éxito.

El Ejército como Policía

El proceso de injerencia militar en los asuntos policiales da comienzo muy temprano y se desarrolla simultáneamente a los signos de desintegración que afectan al aparato policial. Precisamente esta crisis tendió a acelerar la militarización. Esta injerencia castrense se produjo por dos motivos básicos: por un lado, la corrupción y el descrédito de la policía, y, por otro, la falta de eficiencia, producto de dotaciones mal adiestradas, mal pagadas, poco numerosas y centralizadas en Santiago y Valparaíso. Era un hecho que se reclutaba gente de malos antecedentes, pues no había una escuela que preparara a los futuros policías. Asimismo, las dotaciones eran pocas y mal distribuidas. Es así que, por ejemplo, en los años 1900-1902 había 5.814 efectivos policiales en el país. De ellos 2.213 se concentraban en Santiago y 826 en Valparaíso, mientras que en Antofagasta había sólo 84 hombres. La opinión de vastos sectores de la sociedad se sintetizaba en esta frase que preludiaba la entrada en escena del Ejército: "Sólo falta una persona que con carácter independiente y mano firme, arroje a la calle esa podredumbre que malea y corrompe esta institución, llevándose en adelante a esos puestos hombres que reúnan condiciones de aptitud y de honradez".

La primera actuación militar en actividades policiales se remonta a 1887 cuando el Escuadrón de Carabineros del Ejército comenzó a cooperar esporádicamente con la policía de Santiago o Guardia Municipal. Un segundo paso lo constituyó la creación, en 1893, de la Policía de Ferrocarriles que se organizó como una guardia especial en las estaciones de los ferrocarriles del Estado. El artículo primero de su reglamento interno le confirió expresamente carácter militar.

El bandolerismo rural fue un grave problema social y policial en el siglo pasado y se convirtió en una plaga antes de la Guerra del Pacífico, recrudeciendo al término del conflicto armado. Su origen era la falta de trabajo y la sujeción a la tierra. Algunos elementos que estimularon el bandolerismo fueron la existencia de una sociedad ganadera que permitía con facilidad el cuatreroismo, la vida trashumante propia de este tipo de explotación, las cantinas de los pueblos pequeños y la Frontera -con su sociedad indígena- que servía de refugio para los bandidos. En 1878, el Partido Conservador denunciaba que "el bandolerismo recorre organizada e impunemente nuestros campos y alarma nuestras poblaciones". Según Gonzalo Vial, la municipalización de la policía exacerbó el mal. Las policías municipales, o eran impotentes para contenerlo, o bien apenas se diferenciaban de los bandidos. No era raro que éstos fuesen empleados como gendarmes comunales como recurso extremo, dirigido a mantenerlos bajo un relativo control.

Como la policía no lograba éxitos tangibles en el combate al bandolerismo, que ponía en peligro las explotaciones del nuevo frente productivo que era la Araucanía y las provincias más al sur, en 1896 se comisionó al capitán Pedro Hernán Trizano, un veterano de la Guerra del Pacífico y ex policía rural en la Araucanía desde 1884 hasta 1890, para formar un "Cuerpo de Gendarmes de las Colonias" para servir de policía rural en Arauco, Malleco, Cautín, Valdivia y Llanquihue. Este cuerpo armado quedó supeditado al Ministerio de Relaciones Exteriores, arguyéndose que estaba involucrada una gran cantidad de inmigrantes europeos que colonizaban la zona. Trizano reclutó a su gente entre ex oficiales y ex suboficiales del Ejército y, en los hechos, no tuvo una relación directa con las Fuerzas Armadas. En este caso, sin embargo, el remedio no fue mejor que la enfermedad, pues Trizano actuó en forma despiadada y casi sin control. "Sus fusilamientos legales se sucedieron, a un ritmo de 50 por año. Las ejecuciones sin proceso fueron bastante más numerosas, especialmente el año 1891, cuando Balmaceda hacía regir la ley marcial". Según relata un testigo contemporáneo, en enero de 1891, con el expediente de la ley de fuga (¡!), se masacró a 30 reos cerca de Temuco. Por este y otros motivos, principalmente los que se referían a la actuación de los gendarmes en política contingente y elecciones parlamentarias, Trizano fue llamado a retiro y sus tropas desmovilizadas.

En 1902 entró a tallar directamente el Ejército en este asunto, destinando un escuadrón de Gendarmes, con efectivos de los regimientos de caballería, cazadores, lanceros, dragones y guías, para combatir el bandolerismo. Al año siguiente se formó con estas tropas el Regimiento de Gendarmes, cuerpo dependiente del Estado Mayor, para operar en el norte y centro del país. El propio general Emilio Körner, líder de la "prusianización" del Ejército, dirigió personalmente en 1906 la operación de fusión de los antiguos Gendarmes del sur y los del Ejército, constituyendo así el regimiento de Carabineros. Esta unidad militar comenzó contando sólo con 1.500 hombres, con destacamentos en Antofagasta, Tocopilla, Taltal, Santiago y Malleco, y hasta su propia Escuela de Carabineros, abierta en 1908. Según su reglamento, ya no se limitaba a perseguir el bandidaje, sino que tenía jurisdicción en todo el país: "el Cuerpo de Carabineros está destinado a velar por la seguridad pública y asegurar el mantenimiento del orden y la observancia de las leyes en todo el territorio de la República y en particular en los campos y caminos públicos. Una vigilancia activa, continua y represiva constituye la eficiencia de su servicio".

El Cuerpo de Carabineros del Ejército fue organizado a semejanza de similares organizaciones militares que cumplían tareas policiales en España e Italia; en el Perú

ejerció tanta influencia este modelo, que la policía incluso lleva el mismo nombre que en España: Benemérita Guardia Civil.

El crecimiento del cuerpo fue vertiginoso. En 1914 éste tomó a su cargo la policía de ferrocarriles, posteriormente se le confió el resguardo de las fronteras del norte del país - en consideración de las tensiones con el Perú- y en 1923 se le encomendó el servicio especial de Aduanas. En 1921 Carabineros tenía ya nueve regimientos territoriales, un regimiento ferrocarrilero y una sección de investigaciones, en la más perfecta dualidad de funciones con la policía civil. La jefatura de este cuerpo era un peldaño fundamental en la carrera militar de ese período, demostración de la importancia que se le asignaba en el Estado chileno. Por ejemplo, destacados personajes fueron sus comandantes: el coronel Alfredo Ewing, entre 1921 y 1924, y el coronel Carlos Ibáñez, entre 1925 y 1927.

Sin embargo, durante el período de la crisis oligárquica que culminó precisamente con la intervención militar de 1924, aumentaron considerablemente los conflictos sociales y, por ende, también la represión. En el aspecto de orden y seguridad pública, la situación se hizo complicada, sobre todo en el norte del país, pues el número de delitos y de huelgas creció enormemente. En 1902, por ejemplo, la provincia de Tarapacá se ubicó en el primer lugar por su número de reos por habitante con 6.550, o sea el 6,4 por ciento de la población provincial, y Valparaíso con 9.456, el 3,8 por ciento. Frente a esas emergencias, el gobierno de la época echó mano de las Fuerzas Armadas para asegurar el orden interno que, según se creía, estaba seriamente amenazado. Los movimientos huelguísticos de 1903 en Valparaíso, de 1905 en Santiago y de 1907 en Iquique - precisamente las provincias más complejas- tuvieron como saldo represiones sangrientas por parte de las fuerzas militares con miles de muertos y heridos. Esta situación afectó profundamente la moral de las instituciones armadas, sucediéndose desde entonces numerosas advertencias de los jefes castrenses a las autoridades civiles contra el uso indiscriminado de militares en actividades policiales. Los sucesos de diciembre de 1907 son un fiel ejemplo de lo expuesto: el informe del cónsul alemán en Iquique afirma que hubo fuertes rumores de que la tropa se negaría a disparar contra los huelguistas de la Escuela Santa María; otra fuente -el cónsul británico en la ciudad, Charles Noel Clarke- asegura incluso que dos marineros de la "Esmeralda" se habrían cambiado de bando, pero fueron muertos en el intento.

Militarización de la Policía

La terrible experiencia de la represión militar contra los huelguistas en los primeros años de este siglo -sumada a hechos posteriores como las masacres de San Gregorio, en 1921, y La Coruña, en 1925, esta última con un saldo de cientos de muertos-, hizo cada vez necesario abandonar el intento de asignarle a las Fuerzas Armadas tareas policiales e implementar una segunda variante: militarizar a la policía para cumplir las misiones que los militares se resistían a realizar. Por los antecedentes que se exponen, los propios uniformados eran los más interesados en esto.

Una de las primeras medidas fue poner a la policía de Santiago bajo las órdenes de jefes militares. En 1906 se nombró al comandante de la Escuela Militar, teniente coronel Jorge Barceló Lira, en reemplazo del prefecto civil Joaquín Pinto, quien desempeñó el cargo desde 1899 hasta 1906, inaugurando así el período de prefectos castrenses. Le siguió en 1907 el mayor de Ejército Enrique Quiroga Roger. Entre 1908 y 1916 fue jefe el coronel Nicolás Yávar Jiménez. El coronel de Ejército Guillermo Chaparro White fue jefe de la

policía en 1916. Entre 1916 y 1921 le sucedió el teniente coronel Rafael Toledo Tagle. Entre 1921 y 1922 los prefectos fueron el mayor de Ejército Bernardo Gómez Solar y el capitán de fragata Silverio Brañas; la designación del civil Julio Bustamante, hombre de confianza de Arturo Alessandri, marcó una momentánea variación. En 1925, instalados los militares en el poder, se nombró nuevamente a un uniformado: el coronel de Ejército Bartolomé Blanche. Sin embargo, como se ha visto más arriba, las cosas no cambiaron sustancialmente en las filas policiales, pues los jefes rotaban constantemente -muy al estilo de la "República Parlamentaria"- y se carecía de un plan coherente de organización.

Un primer intento de militarización se materializó en 1916, cuando el Presidente Sanfuentes efectivamente reorganizó las policías de la República como reacción a una ola de críticas de la ciudadanía. Se ordenó el escalafón, los sueldos y los viáticos, se establecieron modos de reclutamiento, etc. Pero la principal reforma, que implicaba unificar los Carabineros castrenses y las policías civiles bajo el mando del Ejército, no se concretó por falta de acuerdo en el Parlamento. Por su parte, el nuevo prefecto Chaparro White trató de reorganizar la policía a mediados de 1916, pero el gobierno finalmente se desistió.

Recién los trascendentales cambios políticos que sacudieron al país en 1924 debido a la intervención militar que separó del gobierno al Presidente Alessandri e hizo aprobar una nueva Constitución Política, produjeron un cambio radical en la estructura de la policía chilena. Ese año se unificó *manu militari* a todas las policías del país, se creó una Escuela Policial y se estructuró un escalafón único, lo que constituyó el paso definitivo hacia la futura unificación de policías y Carabineros. En esta decisión del alto mando castrense tuvo importancia capital el modelo italiano.

Cuatro días después de iniciado el pronunciamiento militar el Congreso aprobó la ley que unificó las policías. Se creó la Dirección General de policías y se fijaron 5 zonas policiales. El reglamento de la ley, del 29 de septiembre de 1924, dividió a Carabineros en tres secciones - de orden, seguridad o investigaciones, e identificación-. Éste "daba también al Director General las facultades propias del Director de un cuerpo armado y establecía la atribución disciplinaria de arresto hasta por 30 días, delegable en los comandos seccionales subalternos". Su primer Director General fue el general de brigada del Ejército Aníbal Parada Pacheco, quien precisamente había ocupado el cargo de comandante del Cuerpo de Carabineros del Ejército de Santiago.

1927: Nace Carabineros de Chile

Sólo restaba un paso para consumir la definitiva militarización de la policía. Éste se produjo definitivamente en abril de 1927 por iniciativa del entonces todopoderoso caudillo militar coronel Carlos Ibáñez en su triple calidad de comandante del Cuerpo de Carabineros del Ejército y de ministro de Guerra e Interior.

La unión definitiva de las policías fiscales -conocidas como *azules* o *pacos*- y el Cuerpo de Carabineros dependiente del Ejército -llamados *verdes* o *básicos*-, y su carácter militar se consagraron en la Ley Orgánica de Carabineros del 23 de diciembre de 1927. Ésta señalaba, en su artículo primero, que "Carabineros de Chile es una institución militar a cuyo cargo estarán en todo el territorio de la República, el mantenimiento de la seguridad y el orden y la vigilancia del cumplimiento de las leyes y demás disposiciones de carácter general". Seguidamente se estipulaba una directa tutela militar sobre el nuevo cuerpo,

cuando se afirmaba, en el artículo segundo, que "los Carabineros dependerán directamente del Ministerio del Interior, pero, cuando el Presidente de la República lo estime conveniente, podrá ponerlos temporalmente a disposición del Ministerio de Guerra". Del mismo tenor era el artículo noveno, según por el cual "el Presidente de la República podrá designar para que presten sus servicios en Carabineros, en forma excepcional, a oficiales del Ejército o de la Armada, especialmente capacitados para el mando de fuerzas de Carabineros o la enseñanza de ramos de su especialidad". El artículo undécimo confería al personal de Carabineros el goce de fuero militar quedando sometido, en materia de jurisdicción penal, civil y disciplinaria, al Código de Justicia Militar.

Mediante el artículo décimo se creaba la Escuela de Carabineros para formar oficiales y Agentes para Carabineros de Investigaciones, que luego se eliminó al organizarse la Dirección General de Investigaciones. La Escuela se dividió en los cursos de aspirantes a oficiales de guerra y de administración. El artículo tercero de su reglamento interno confirmaba el carácter militar de la institución al considerarla, para efectos prácticos, como un regimiento: "El régimen de la Escuela es el internado y su índole, militar; por lo tanto, se ceñirá a las leyes y reglamentos sobre disciplina que rigen para el Ejército".

Carabineros quedó facultado, además, para la vigilancia y seguridad territorial de las fronteras terrestres, la costa interior y el tráfico aéreo nacional e internacional. Asimismo debía cumplir el servicio de prisiones y de Investigaciones.

Sin embargo, los inicios del nuevo cuerpo de Carabineros en 1927 no fueron muy auspiciosos. Su primer jefe fue nuevamente el general Aníbal Parada, quien, pecando de un excesivo celo, militarizó la policía hasta un grado excesivo. De este modo, incluso las antiguas denominaciones debieron ceder paso a los flamantes nombres castrenses.

En Santiago, por ejemplo, la policía pasó a contar con 5 regimientos o unidades, un grupo de Investigaciones, un grupo de fuerza móvil y un grupo de tránsito. El regimiento N° 1 comprendía las ex comisarías 5°, 9° y 10° del área norte y oriente; el regimiento N° 2 eran las ex comisarías 1°, 3°, 7° y 15° y correspondía al centro de la ciudad; el regimiento N° 3 cubría las ex comisarías 2°, 6°, 11° y 14° del sector poniente y oriente; el regimiento N° 4, las comisarías 4°, 8°, 12° y 13°, en la zona oriente, y el regimiento N° 5, los escuadrones 1° y 2° y subcomisarías rurales. Pero estas denominaciones de la jerga militar produjeron rechazo en la comunidad -un símbolo de los tiempos que se vivían bajo el poder de Ibáñez-, terminándose por consolidar el término "comisaría". Por ello hubo necesidad de volver a la terminología antigua y abandonar los nombres militares, hecho sancionado por decreto supremo N° 1124 de 5 de mayo de 1928.

Un autor de la institución plantea que hubo verdadera "desorientación y desconcierto en los servicios (recién unificados)...; se hizo notar especialmente en Santiago, donde el público pudo comprobar sin dificultades, un descenso en la eficacia de los servicios de vigilancia. Ello, sin embargo, fue una consecuencia lógica y natural de la situación producida. Al frente del Cuerpo Santiago, es decir, de la Policía que desde 1921 venía siendo dirigida por jefes formados en la práctica diaria del servicio, se colocó a un General de Ejército, distinguido y lleno de buenas intenciones, pero no sólo totalmente desconocedor de las modalidades policiales..."

El Caso Anabalón y La Reacción Civilista"

La militarización de la policía, llevada adelante por Ibáñez, no tuvo éxito, principalmente por el marcado carácter represivo de su régimen político que no hizo distinción entre sus víctimas. Un caso dramático lo constituyó su policía política que, por intermedio del decreto reservado 5.638 del 27 de diciembre de 1930 -redactado inmediatamente después del motín del "Avión Rojo" en Concepción que tenía por fin subvertir a las Fuerzas Armadas contra el caudillo-, fue investida de facultades extraordinarias. Ésta estaba a las órdenes de Ventura Maturana. Según este documento, Investigaciones podía actuar independientemente de Carabineros en asuntos políticos, sin intervención de la justicia, aprehendiendo y deportando a todo sospechoso de constituir un peligro para el régimen.

En 1932, luego de la caída de Ibáñez, se produjo un bullado caso policial con ribetes políticos, conocido como el "Caso Anabalón", que puso en tela de juicio a la faz del país el intento ibañista de manipular el Servicio de Investigaciones y alejarlo de sus tareas profesionales. El periodista Luis Mesa Bell, director de la revista *Wikén*, fue asesinado por efectivos de la policía civil en diciembre de ese año como consecuencia de sus denuncias en relación al asesinato del profesor comunista de Antofagasta Manuel Anabalón, de 20 años de edad, "fondeado" meses antes en la bahía de Valparaíso por la propia policía, después de haberle causado la muerte por torturas. Mesa Bell no solamente encontró el cuerpo y sindicó a los culpables del crimen, sino que acusó a los jefes policiales de hurtos, flagelaciones, complicidad con garitos y otras arbitrariedades que hacen recordar las campañas del diario *La Opinión*, quince años antes. El crimen del periodista santiaguino -que fue secuestrado en plena vía pública y luego encontrado muerto a golpes, abandonado en un sitio baldío en las afueras de la ciudad- causó estupor e indignación en todo el país. Con celeridad se identificaron los culpables, entre ellos, el subprefecto de Santiago Fernando Calvo y el prefecto de Valparaíso. Acto seguido, el Presidente Alessandri ordenó reorganizar el Servicio de Investigaciones y decretó, el 26 de diciembre de 1932, que éste y el de Identificación y Pasaportes pasaran a depender exclusivamente del Ministerio del Interior y ya no de Carabineros. Nuevo jefe fue nombrado el mayor (r) de Ejército Pedro Álvarez Salamanca. Asimismo se separó al Servicio de Prisiones -traspasado a Carabineros en 1927-, el que pasó a depender del Ministerio de Justicia. Además, Carabineros abandonó la función de policía de ferrocarriles.

Durante la *reacción civilista*, desatada a partir del derrumbe del régimen de Ibáñez, la suerte de Carabineros no fue mejor. La caída del caudillo autoritario fue acompañada por inusitadas y poco corrientes muestras de violencia política. Se produjeron enfrentamientos armados en Santiago, Concepción y Valparaíso entre manifestantes callejeros y piquetes de Carabineros, de los cuales resultaron una veintena de muertos y un centenar de heridos por ambos bandos. La policía tuvo tres bajas mortales. La ira contenida de muchos opositores al régimen depuesto se volcó contra su principal instrumento represivo, la policía uniformada. En su primer documento público, de fecha 28 de julio de 1931, un comité de guardias cívicas, formadas por la emergencia que se vivía, exigió una drástica reestructuración de Carabineros, inculcados como los promotores de la represión desatada y las bajas habidas en esos días: "Los comités organizadores de las Guardias Cívicas, en su deseo de cooperar a la tranquilidad pública, acordaron dirigirse al Gobierno, insinuándole la adopción de las siguientes medidas: Reconstitución de las antiguas policías de la República, sobre la base del Cuerpo de Carabineros. Supresión del fuero militar de esos policías. Supresión del Comando Central o único y dependencia de los diferentes cuerpos provinciales o departamentales de policía de la autoridad administrativa correspondiente. Juzgamiento de los que aparezcan personalmente

responsables de los hechos delictuosos cometidos en el país". El Partido Radical fue más allá y exigió la disolución del Ejército.

Las nuevas autoridades civiles terminaron abruptamente con la dependencia directa de Carabineros por parte del Ejército al nombrar al coronel Manuel Concha Pedregal en reemplazo del general Ambrosio Viaux como Director General de la policía, un hombre cercano a Ibáñez. Concha había pertenecido a la policía de Santiago, constituyéndose en el primer jefe policial sin antecedentes castrenses. Junto a Viaux salieron todos los jefes militares que había en diversas reparticiones y unidades.

Carabineros se convirtió de este modo en el instrumento más importante para asegurar el éxito del reordenamiento político del país y el encauzamiento de las Fuerzas Armadas, sobre todo del Ejército, a sus tareas profesionales. La policía uniformada constituía de hecho una poderosa fuerza armada. Las guardias civiles que se formaron como producto de las tensiones políticas y sociales del período de *reacción civilista* -sublevación de la Marinería, la navidad trágica de 1931 en Copiapó y Vallenar, la "República Socialista", etc.-, pudieron contar con el apoyo decidido del gobierno civil y, por ende, de Carabineros que facilitó sus comisarías para que éstas se organizaran y armaran.

Para asegurar completamente este tránsito del régimen militar al gobierno civil, la ciudadanía, instigado principalmente por la derecha política, organizó la Milicia Republicana, un cuerpo paramilitar de cerca de 50.000 hombres en armas. La Milicia recibió el apoyo público de la policía y la Armada. Era común que se realizaran periódicas confraternizaciones entre unidades milicianas y el personal de las comisarías de Carabineros tanto en Santiago como en provincias, contrastando profundamente con la animadversión que éstos provocaban sólo meses antes. Éstas tuvieron un carácter más energético y solidario con motivo de los sucesos de Ranquil en el invierno de 1934, donde se produjeron enfrentamientos armados entre campesinos y policías. Los jefes del grupo armado civil consideraron la actuación de Carabineros como una gesta contra el comunismo. A su vez, los milicianos juntaron fondos para los deudos de los policías muertos y para donar premios a aquellos Carabineros que sobrevivieron.

La policía uniformada quedó supeditada férreamente al poder civil, representado por el Ministro del Interior. Esto se reflejó también en la absoluta prescindencia política de la institución. En 1938 debió actuar en la asonada golpista organizada por el Movimiento Nacional Socialista. A causa de ella fue masacrada una cincuentena de jóvenes nazis al interior del edificio del Seguro Obrero. La orden de asesinarlos, después de que se habían rendido, se explica por el temor del gobierno de Alessandri ante una posible intervención militar en su contra. En 1940, Pedro Aguirre Cerda amnistió y excarceló al ex Director General de Carabineros, general Humberto Arriagada, por considerar que sólo había cumplido órdenes.

Pese a la distancia que se estableció entre Carabineros y las Fuerzas Armadas, y sobre todo con el Ejército, la policía no escapó a la dinámica que vivieron las instituciones de la defensa respecto de la influencia militar alemana. Esta doctrina del *prusianismo* no sólo fue inoculada por los jefes militares que dirigieron a Carabineros en el período de "militarización de la policía" hasta 1931 -quienes a su vez habían sido adiestrados en la propia Alemania-, sino que se realizó por una relación directa de la policía con instructores alemanes. Durante el gobierno de Ibáñez fueron intensos los contactos con Berlín y por lo menos dos instructores policiales alemanes, Paul Schmitz y Karl Pfeffer, vinieron al país.

También varios jefes de Carabineros viajaron a Europa, concentrando sus visitas en Alemania e Italia. Asimismo, el coronel Otto Zippelius, uno de los líderes de los instructores alemanes del Ejército, fue profesor de la Escuela de Carabineros y del Instituto Superior de Carabineros, creado en 1939, hasta el año 1941 -iniciada ya la guerra-, cuando pasó a retiro.

Pese a profesar públicamente la prescindencia política, el influjo germano parece haber sido incontrarrestable. De otro modo no se explica la activa participación de Carabineros -sobre todo su Orfeón- en actos que organizaban los nacional socialistas alemanes en Chile, representados por los funcionarios de la embajada, las instituciones que agrupaban a la colonia alemana vecindada -casi completamente infiltrada por el elemento nazi- y los propios instructores teutones. No parece explicable como muestras de simple hospitalidad y menos de neutralidad, la presencia sistemática de Carabineros, por ejemplo, en las festividades del plebiscito del Sarre, el aniversario de la toma del poder por los nazis, la conmemoración en honor del jefe nazi Wilhelm Gustloff y del general Erich Ludendorff, el cumpleaños de Hitler, la fiesta del NSDAP -partido nazi- con motivo del 1º de mayo, el Día del Soldado del Club Militar Alemán, e incluso en el recibimiento de Willi Köhn, jefe del partido, a su regreso del Congreso de Nürnberg de 1936.

Precisamente el coronel Otto Zippelius, instructor de Carabineros, era un connotado miembro del partido nazi alemán -así como otros de sus colegas- y, en esa calidad, dirigía el Club Militar Alemán, una organización que tenía por objeto hacer confraternizar a uniformados alemanes y chilenos en torno a los postulados de admiración hacia Alemania y sus instituciones militares. Fue corriente que, con motivo de actos públicos organizados por los instructores alemanes, se realizara activa propaganda a favor de la "Nueva Alemania" y se analizara la posición de los uniformados chilenos a favor de Alemania en la guerra que se iniciaba. No solamente altos oficiales de las Fuerzas Armadas -y sobre todo del Ejército, en retiro y en servicio activo-, sino que también personal de Carabineros eran asiduos visitantes de dichos eventos, muchos de los cuales se realizaban en los propios cuarteles y regimientos chilenos.

La Consolidación de Carabineros

Se puede afirmar que la verdadera consolidación de Carabineros se logró hacia fines de los años cincuenta, al iniciarse el gobierno de Jorge Alessandri. Coincide este desarrollo con la asunción del General Inspector Arturo Queirolo Fernández a la jefatura de la policía uniformada, ocurrida el 20 de noviembre de 1958. Queirolo fue precisamente el primer Director General formado íntegramente en la fila institucional y desligada completamente del Ejército, marcando con ello un muy importante cambio generacional. La administración Alessandri significó para el cuerpo policial un crecimiento en sus medios y campos de acción y un significativo ajuste en su concepción institucional.

El crecimiento corporativo se vio expresado en la creación de una serie de nuevas reparticiones que modernizaron la actividad policial. Entre 1959 y 1963 se crearon varias dependencias nuevas que mejoraron el nivel técnico: se organizó una Brigada Aeropolicial sobre la base del Club Aéreo de Carabineros de 1948, contándose en 1964 con 8 aviones y 12 pilotos; se crearon la SIAT -Sección de Investigaciones de Accidentes de Tránsito-, la Brigada de Policía Forestal y la Brigada Femenina de Policía; y amplió el radio de acción, principalmente hacia la juventud y la niñez, creándose la Sección de Atención de Menores, la Acción Social, la Fundación "Niño y Patria" y un departamento de Relaciones

Públicas. Asimismo aumentó sensiblemente el envío de misiones de asesoría y perfeccionamiento a varios países de América Latina.

Este período tuvo como corolario la promulgación, en 1960, de la nueva Ley Orgánica de Carabineros que derogó el decreto de fundación de 1927. Esta nueva normativa dio cuenta del desarrollo alcanzado por la institución policial, señalando claramente sus funciones, su ordenamiento interno, su dependencia política dentro del Estado y, lo más trascendental, eliminando el carácter militar del organismo. El artículo primero señaló que "la vigilancia y el mantenimiento de la seguridad y el orden en todo el territorio de la República estará a cargo de Carabineros de Chile, como asimismo el cumplimiento de las demás funciones que le encomiendan las leyes y reglamentos". Según el artículo segundo, quedó eliminada la disposición por la cual Carabineros podía ser puesto transitoriamente a las órdenes del Ministerio de Guerra o Defensa: "Carabineros de Chile dependerá directamente del Ministerio del Interior. En cada provincia, departamento o subdelegación, la fuerza de Carabineros estará a disposición del respectivo Intendente, Gobernador o Subdelegado..." Sin embargo, el artículo octavo mantuvo el fuero militar para su personal. Asimismo se estipuló, por el artículo undécimo y décimo quinto, que los cargos de Director General y el personal de nombramiento supremo -coroneles y generales inspectores- eran de exclusiva confianza del Presidente de la República. El título de "Oficial Graduado", otorgado por el Instituto Superior de Carabineros, fue considerado como requisito indispensable para ascender al grado de coronel.

Carabineros y la Contrainsurgencia Urbana

La década de los años sesenta produjo un cambio significativo para la policía, pues en la medida en que se hacían más álgidas las tensiones sociales y por ende la lucha política en el país, Carabineros fue adquiriendo un perfil cada vez más enfocado a la lucha antisubversiva. Esto se vio reflejado en el surgimiento de destacamentos antimotines y en el aumento de la asesoría y equipamiento provenientes de los Estados Unidos. Desde 1962 Carabineros comenzó a usar cascos para actuar en manifestaciones públicas, y el 9 de febrero de 1963 se creó el Grupo Móvil, una unidad especializada en lucha contra manifestantes. El 3 de abril de ese año, con motivo de un paro nacional convocado por la Central Unica de Trabajadores, tuvo su bautismo de fuego.

La ayuda norteamericana para la policía chilena fue masiva. Entre 1961 y 1970 Carabineros recibió de parte del Programa de Seguridad Pública 2,4 millones de dólares para adquisición de pertrechos. Además, a partir de la administración de Eduardo Frei trabajaron en el país varios asesores de la International Police Academy de Washington, dependiente de la AID, y casi un centenar de jefes policiales chilenos asistieron a cursillos en los Estados Unidos y la zona del Canal de Panamá -en la Escuela de las Américas de Fort Gulick y en Fort Bragg, el Centro de Guerra Especial donde también se adiestra a policías-. Algunos cursos que impartía la Academia eran, entre otros: "Policía y seguridad nacional", "Inteligencia policial", "Introducción a la seguridad interna", Aspectos operacionales de contrainsurgencia", "Desórdenes civiles", "Seguridad interna e información", "Usos de la fotografía en desórdenes callejeros", "Usos del bastón policial" y "Comunismo: Amenaza contra América Latina".

La ayuda norteamericana y las nuevas prioridades del Estado chileno se vieron reflejadas en el gasto militar. Los gastos de defensa en general fueron declinando en los últimos

años del gobierno de Alessandri y, comparativamente, los que más crecieron fueron los correspondientes a la policía uniformada.

De acuerdo a la nueva orientación represiva, Carabineros incorporó a sus servicios desde mayo de 1966 carros livianos blindados marca Mowag de fabricación suiza y patente alemana. En 1969 se denunció que la policía había comenzado a utilizar armas de guerra como fusiles automáticos Sig SG 510-4, pistolas ametralladoras Parabellum, escopetas de repetición Winchester y fusiles livianos FAL 7,62 mm.

En la práctica, la política represiva en general y el Grupo Móvil en particular significaron un grave deterioro para Carabineros que vio disminuir su prestigio dentro de la población. La actuación desmedida de la policía provocó una serie de víctimas fatales por parte de los manifestantes. Entre las más violentas represiones destacaron el paro del 23 de noviembre de 1967 que dejó cinco civiles muertos, y los sucesos de Puerto Montt, cuando el 9 de marzo de 1969 unos 200 Carabineros balearon a pobladores en toma. Hubo nueve muertos y 57 heridos. Esto llevó a sectores de la propia Democracia Cristiana a pedir la disolución del Grupo Móvil y a hechos inusitados como el que el "rector de la Universidad de Chile con su cuerpo docente (saliera) a la calle portando banderas enlutadas y motes injuriosos para el Grupo Móvil..."

La impopularidad de las medidas represivas que llevó a cabo el Grupo Móvil de Carabineros, motivó que una de las primeras medidas del gobierno de Salvador Allende fuera la de disolver este destacamento. Incluso, la Junta de Gobierno que recompuso el grupo casi inmediatamente después del golpe militar, debió rebautizarlo con el nuevo nombre de Fuerzas Especiales.

1973: El Segundo Intento de Militarización

El segundo intento de militarización se hizo patente después del golpe militar de 1973 y perduró por casi 17 años. Las dos policías existentes fueron asimiladas a las Fuerzas Armadas durante 1974 -Carabineros en abril e Investigaciones en septiembre, coincidiendo con los respectivos aniversarios institucionales-, pasando a depender del Ministerio de Defensa y obteniendo así status militar y fuero castrense -para el caso de los detectives-. Para este fin se crearon las subsecretarías de Carabineros y de Investigaciones.

El decreto 444 que oficializó el pase de Carabineros a Defensa, partía de la nueva concepción de "Fuerzas Armadas y de Orden" que adelantó la reforma constitucional de 1971 al definir "fuerza pública", según la cual Carabineros ya no era solamente una fuerza policial, sino que hacía suya la misión redentora de las instituciones de la defensa. Según el enunciado segundo, las Fuerzas Armadas y de Orden son las "instituciones (que) representan la organización que el Estado ha generado para el resguardo y defensa de su integridad territorial, su acervo moral e identidad histórico-cultural, valores trascendentes superiores y permanentes de la chilenidad". El enunciado cuarto señalaba que la motivación del traspaso de la policía al Ministerio de Defensa era sustraer a Carabineros de las influencias políticas, aunque su redacción adolecía de ambigüedades respecto a lo que significaban realmente tales influencias y presiones; por ésas se podría entender incluso la actividad represiva o la cierta militarización que se vislumbraba desde fines de la década del sesenta: "Que se hace imprescindible para mantener la unidad de doctrina y la uniformidad en la acción que Carabineros de Chile se adecúe a las nuevas exigencias y

procesos renovadores, excluyendo su dependencia del Ministerio del Interior y se integre e incorpore al Ministerio de Defensa Nacional, a fin de no estar supeditado a una Secretaría de Estado por excelencia preocupada y absorbida por la política contingente y que es el nexo tradicional entre el Gobierno y los partidos políticos, lo que significó antes del pronunciamiento que Carabineros fuera instrumentalizado y empleado en logros diversos a sus fines esenciales de orden y seguridad públicos, en desmedro de su eficiencia y perfeccionamiento técnico-policiales y aun con menoscabo de la autenticidad profesional, situación que debía proyectar ante la ciudadanía para su respetabilidad consiguiente".

Para el General Director César Mendoza Durán, el traspaso significaba lisa y llanamente que la policía adquiriría autonomía política: "Carabineros de Chile ha dejado de ser mero ejecutor de disposiciones gubernativas. Ya no es sólo mudo testigo de aciertos y errores de gobiernos políticos. Hoy, Carabineros de Chile es actor y decisivo colaborador de las tareas de gobierno (...) Es en procura de este mejor porvenir (para el país) que Carabineros de Chile, superada la etapa más crítica en su historia, por decisión de la Junta de Gobierno, que sólo tiene en vista los superiores intereses de la nación, se incorpora al Ministerio de Defensa Nacional, como su cuarta arma. Deja, en consecuencia, el ámbito político a que lo sometía su dependencia del Ministerio del Interior, para incursionar en uno exclusivamente técnico profesional". Más claro fue *El Mercurio* al editorializar que Carabineros "es auténticamente una fuerza armada profesional, con estructura jerarquizada y con las características castrenses de disciplina y obediencia. Se dio entonces el caso de que este cuerpo armado dependía de un ministerio político y de que la disciplinada organización de Carabineros tuvo que soportar las presiones de quienes intentaron desnaturalizar el Estado de Chile y ponerlo al servicio de intereses y poderes extranjeros. Por lo demás, ¿acaso no son las Fuerzas Armadas las que han asumido las responsabilidades de la conducción del Gobierno? Lógico es entonces que toda la potencia defensiva de la nación tenga un mando castrense coordinado y de carácter profesional".

La nueva Ley Orgánica de Carabineros, promulgada en 1975, restituyó nuevamente, en su artículo primero, el carácter militar de la institución, pero simultáneamente subrayó el papel secundario de la policía respecto de las demás ramas de la defensa. Según el artículo décimo quinto, "el personal de Carabineros podrá ser movilizado parcialmente para incrementar el Ejército, Armada o Fuerza Aérea, de acuerdo a las disposiciones vigentes, y en tal caso entrará a participar como miembro de las instituciones de las Fuerzas Armadas y adquirirá vigencia la equivalencia de grados previo curso de adiestramiento militar". Además, de acuerdo al artículo octavo, inciso 3, se dejaba abierta la posibilidad, en casos de excepción, para que otros organismos además de Carabineros e Investigaciones efectuaran servicios policiales.

En el caso de Investigaciones, el decreto que justificó su traspaso al Ministerio de Defensa, definió a la policía civil como un "organismo policial de carácter profesional, técnico y científico, con régimen jerárquico y disciplinario estricto" y, en su considerando segundo, señaló la importancia política asignada a la institución en el nuevo régimen: "la Policía Civil, representada por el Servicio de Investigaciones, constituye un factor muy eficaz como organismo de control social, cuyas funciones comprenden no solamente el cumplimiento de las órdenes emanadas de los Tribunales de Justicia, sino que reviste especial importancia su actuación en la prevención de los actos atentatorios contra los Organismos Fundamentales del Estado y en el control del ingreso, permanencia y egreso de extranjeros, como asimismo de chilenos que tienen impedimentos de salida o entrada

al país". Asimismo se arguyó que "Investigaciones... está dotado de armas... que lo diferencia notoriamente del resto de los Servicios Públicos..." y que -como en el caso de Carabineros, sin dar explicaciones demostrativas- "su dependencia del Ministerio del Interior colocó a la institución en situaciones inconvenientes..., lo que significó en el pasado, que la Policía Civil fuese utilizada con fines diferentes a sus funciones específicas, con deterioro de la imagen que debe tener ante la comunidad".

Investigaciones quedó virtualmente sometida a las Fuerzas Armadas, ya que sus jefes supremos fueron desde el inicio del golpe militar generales activos o retirados del Ejército. También fueron oficiales del Ejército quienes instruyeron a sus efectivos en cuestiones de inteligencia. La DINA, la policía secreta del régimen militar que fue creada en noviembre de 1973 y que quedó a cargo del Ejército, reclutó una parte importante de sus efectivos de las instituciones policiales. También en Carabineros se acentuó la preparación militar de los policías después de 1973, incluida la Escuela de Carabineros; en parte, esta situación se debió a la tensión fronteriza que surgió a fines de los años setenta con Argentina.

Esta situación de dependencia respecto de las Fuerzas Armadas trajo consigo, entre otras cosas, que las policías pasaran a ser los parientes pobres del régimen militar, tanto en sueldos y equipos como en posiciones dentro del aparato de poder. Si al inicio del gobierno Carabineros tenía tres ministerios a su cargo (Tierras y Colonización, Trabajo y Minería; estos últimos fueron trocados al año siguiente por Justicia y Agricultura), un miembro en el Consejo de Estado (el general Vicente Huerta) y algunas embajadas de menor importancia, en 1978 en el gabinete de Sergio Fernández, sólo quedaba un miembro de Carabineros.

Como lo muestran los cuadros 3, 4 y 5, la situación de gastos en defensa a partir de 1973 aparece como muy contradictoria. Si bien se mantuvo la tendencia de un alto presupuesto para Carabineros que se inició a principios de la década de los años sesenta -de un promedio del 16,8 por ciento del total de los gastos de defensa del país, según el cuadro 4, y de 39,7 por ciento entre 1969 y 1983, según el cuadro 5; de hecho, las ramas más favorecidas por el gasto militar han sido Investigaciones, Carabineros y el Ejército, en ese orden, y muy lejos le siguen la Marina y la Fuerza Aérea-, desde 1973 el contingente de Carabineros bajó, sin embargo, en términos comparativos respecto de las demás ramas. Se da el caso hoy en día que la policía posee una dotación similar a la que tenía en los años sesenta, insuficiente para una población que ha aumentado considerablemente.

Pese a la poca representatividad política que le cupo a Carabineros en los primeros años del régimen militar, la Constitución de 1980 le otorgó a la policía uniformada, como a las demás ramas de las Fuerzas Armadas, una gran cuota de poder respecto de la civilidad, hecho que indudablemente tiende a desnaturalizar su función profesional. La nueva carta fundamental otorgó a Carabineros una serie de prerrogativas muy alejadas de las tareas policiales: un ex General Director como senador designado (artículo 45, inciso d); nombramiento del Director General de una quina de oficiales por antigüedad e inamovilidad por 4 años en su cargo (artículo 93; antes de 1973 este cargo era de exclusiva confianza del Presidente de la República); un puesto en el Consejo de Seguridad Nacional (artículo 95); un representante en los Consejos Regionales de Desarrollo (artículo 101), y, por la disposición octava transitoria, inamovilidad del Director General hasta por ocho años expirado el período presidencial de 1980-1989. Haciendo uso de ese resorte, el general Rodolfo Stange continúa dirigiendo a Carabineros. Además, la Constitución de 1980 consagró la pertenencia de Carabineros e Investigaciones al

Ministerio de Defensa y el precepto por el cual "Carabineros se integrará, además, con las Fuerzas Armadas en la misión de garantizar el orden institucional de la República" (artículo 90).

El Caso de los Degollados y la Crisis Policial

Desde 1973 en adelante Carabineros e Investigaciones se convirtieron en el aparato de represión masiva del régimen, mientras que la DINA y luego la CNI se dedicó a la represión selectiva y subterránea. Un segundo "affaire" muy parecido al caso Anabalón, ocurrido cuarenta años antes, se desató en marzo de 1985, cuando fueron degollados tres dirigentes comunistas. El crimen, atribuido a Carabineros, provocó una crisis profunda y un cuestionamiento de la razón de ser de la policía uniformada en la opinión pública.

Los excesos represivos de Carabineros se habían iniciado con el golpe mismo. Sus efectivos participaron activamente en actos de torturas y crímenes políticos; el caso de Lonquén, donde murieron quince campesinos que posteriormente fueron enterrados en forma clandestina, es una cruel prueba de ello. Sin embargo, por efecto de las protestas populares iniciadas en 1983, la acción represiva policial se hizo más evidente y masiva todavía. Sólo en el primer año de protestas murieron aproximadamente unas cien personas y muchos de esos crímenes fueron atribuidos por la población y los organismos de derechos humanos a la acción policial. Algunos casos particulares, como los del sacerdote francés André Jarlan y del estudiante José Randolph, causaron estupor nacional.

Todos los indicios señalan que la Dicomcar (Dirección de Comunicaciones de Carabineros) perpetró el crimen de los tres dirigentes comunistas. La Dicomcar, dirigida por el coronel Luis Fontaine, ex edecán del General Director César Mendoza, era una organización clandestina de inteligencia que recuerda al Comando Conjunto que en 1976 le disputó a la DINA la supremacía en la represión política selectiva. La Dicomcar nació en 1983 después de la disolución de Sicar (la inteligencia de Carabineros) e incluía a miembros del Gope y de la CNI. Este organismo estaba librando una sórdida lucha de competencias con la CNI, y venía adquiriendo una relativa autonomía respecto de los aparatos centrales de represión. La propia CNI se encargó de entregar los datos que precisaba el juez José Cánovas para inculpar de los asesinatos -en agosto de 1985- a los coroneles Luis Fontaine, y Julio Michea, jefes de Dicomcar, y al comandante Iván González, jefe del Gope (Grupo de Operaciones Especiales).

Esta acusación formal de la justicia provocó un terremoto político y la inmediata renuncia del general Mendoza a sus cargos de Director General de la policía y de miembro de la Junta de Gobierno. Se vino a sumar a ello el rumor que por aquellos días corrió insistentemente al interior de la policía, de que el general de Ejército Luis Prussing, vicepresidente de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional, sería nominado jefe policial por el gobierno como una especie de interventor.

En Carabineros cundió el desencanto y la disidencia frente al gobierno. De hecho, en los años anteriores no habían faltado los intentos, por parte del Ejército, de desmontar a la

policía uniformada y transformarla en policías municipales, al estilo de 1891. Un cierto "Plan Brady" pretendió entregar todo el armamento pesado de Carabineros a las Fuerzas Armadas, "lo que provocó la primera grave disensión entre Carabineros y este cuerpo militar (...) Hubo innegables pretensiones de crear policías municipales con atribuciones restadas a Carabineros o compartidas con ellas, produciendo un evidente *paralelismo policial*, lo que propendía a su debilitamiento funcional".

Haciéndose eco del sentimiento de la institución, el general (r) Arturo Yovane, ex subdirector general en 1973 y ex ministro de Pinochet, opinaba por esos días que "Carabineros no debe actuar como policía política" y que la institución, por sus funciones de orden interno, debería volver al Ministerio del Interior. "De ese modo, Carabineros actuará como fuerza de equilibrio en este país y será una garantía para el futuro gobierno civil".

Por su parte, el nuevo Director General Rodolfo Stange se esforzó por dar una nueva imagen institucional. De este modo, ordenó la disolución de Dicomcar y la reestructuración del Gope, con la promesa de que no asumiría ninguna función de la disuelta Dicomcar. En compensación por estas medidas, que fueron recibidas con protestas por algunos oficiales, consiguió modificar el estatuto interno para prometer a los funcionarios sometidos a retiro temporal que se les guardaría el puesto, el rango y el sueldo hasta por tres años. Asimismo se reestructuró el alto mando, pasando a retiro 7 generales, 17 coroneles y 7 tenientes coroneles.

Como gesto de la nueva dinámica institucional, Stange comenzó a practicar el procedimiento de sustanciar inmediatamente sumarios internos, retiros obligatorios e incluso detenciones de funcionarios de Carabineros involucrados en muertes, torturas y otros actos de brutalidad policíaca.

Hacia un Nuevo Concepto de Policía

Después del drama de los degollados y hacia el fin del régimen militar se fueron elaborando pensamientos cada vez más consensuales en el sentido de, por lo menos, restituir la función policial a las categorías tradicionales anteriores a 1973. Estas ideas se han centrado en un aspecto primordial: que ambas instituciones policiales vuelvan a depender del Ministerio del Interior y que con ello termine la tutela castrense sobre ellas.

El programa de gobierno de la Concertación, elaborado en 1989, plantea como una de las tareas importantes en el plano de la seguridad interna del país, la "reforma del Cuerpo de Carabineros, reforzando su carácter de policía profesional, dependiente del Ministerio del Interior. Sus funciones consistirán en al prevención y represión del delito común y resguardo del orden público" y el "restablecimiento de la dependencia de la Policía de Investigaciones del Ministerio del Interior, sin perjuicio de las facultades constitucionales que respecto de ella correspondan a otros poderes del Estado". Además, el programa contempla la reforma de la ley de control de armas y otras normas que restringen el derecho de las personas, la Justicia Militar, la disolución de la CNI y la creación de un Defensor del Pueblo, como organismo independiente de los poderes del Estado. Incluso las candidaturas de Hernán Büchi y de Francisco Javier Errázuriz, aunque no contemplaban el traslado al Ministerio del Interior, proponían un aumento de la dotación y del equipamiento de la policía uniformada, y una adecuada legislación que permita

combatir el terrorismo, como asimismo la existencia de unidades especializadas para este propósito. La candidatura Büchi se pronunció taxativamente por la disolución de la CNI.

Varios generales en retiro de la institución han afirmado públicamente la inconveniencia de mantener la militarización de la policía. Según uno de ellos, "Carabineros de Chile es una institución que se merece un respeto cabal. Ella se ha ganado un prestigio nacional e internacional. Debe tener una autonomía, volver al Ministerio del Interior de donde nunca debió haber salido... La permanencia en el Ministerio de Defensa da a la policía una fisonomía rígida, no acorde a su labor educativa, preventiva y represiva sobre lo delictual".

Otros han ido más lejos proponiendo, por ejemplo, el término del fuero militar para Carabineros. El Taller de Estudios Policiales -un organismo de policías en retiro- planteó en 1989 una serie de reivindicaciones, entre las cuales resaltan: la disolución la CNI y el paso a retiro de todos los policías que la integraban; una reestructuración, efectuada por una comisión civil técnica de alto nivel, que posibilite que el 90 por ciento del personal cumpla tareas de servicio policial y no administrativas o internas; eliminación de las secciones que se dedican a menores en situación irregular, policía forestal, palacio de gobierno, orfeón, cuadro verde, etc. y que no tienen directa relación con el combate al delito; que la mujer pueda subir en el escalafón sin restricciones; que el personal utilice solamente armas cortas; superación de la dualidad de funciones y rivalidad entre Carabineros e Investigaciones; esta última debe transformarse en una policía judicial dependiente del Poder Judicial, y que Carabineros abandone el fuero militar.

Precisamente la cuestión del fuero militar ha causado en el pasado una serie de inquietudes en las filas policiales. Según muchos, debería existir un fuero policial exclusivo para que los Carabineros sean juzgados por quienes conozcan a fondo el servicio. Ocurría a menudo que el personal que llegaba a comparecer a una fiscalía, la mayoría de las veces lo hacía como consecuencia de roces entre Carabineros y miembros del Ejército. Muchos oficiales de Carabineros estimaban que era mejor no depender de la justicia militar por ser ésta proclive en la mayoría de los casos a las Fuerzas Armadas. Asimismo existe la inquietud de que los fiscales de sumarios internos deberían ser letrados y tener mayor autonomía que la propia jerarquía impone.

Siguiendo la experiencia europea, sobre todo la española, muchos opinan que se deben introducir reformas más radicales en el aparato policial chileno, tendientes a salvaguardar en mejor forma los derechos humanos y la nueva convivencia democrática. Es auspicioso en este sentido que en la Constitución Política se hayan introducido -gracias al plebiscito de julio de 1989- los tratados internacionales de derechos económicos, sociales y culturales, y de derechos civiles y políticos, aprobados por Naciones Unidas en 1966. Otro paso positivo podría ser la incorporación del código de ética funcionaria de las Naciones Unidas, aprobado en 1980, denominado "Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley", texto especialmente preparado para las instituciones policiales del mundo y que aboga por el respeto de los derechos humanos y el cabal y estricto cumplimiento del deber.

En España se ha estado discutiendo acuciosamente la problemática policial. De allí han surgido cuatro principios básicos para encarar el tema y que poseen vigencia también en esta parte del globo:

1) La policía debe reconocer que forma parte integrante del conjunto del sistema penal y aceptar las consecuencias de tal principio, lo cual supone la existencia de una filosofía general mínima, aceptada y aplicada por el conjunto del sistema penal y la cooperación efectiva entre policías y demás miembros de dicho sistema penal.

2) La policía debe estar al servicio de la comunidad, siendo su razón de ser la de garantizar al ciudadano libre y pacífico ejercicio de los derechos que la ley le reconoce. Ello implica una adaptación de los servicios policiales a las necesidades reales de la comunidad, la ausencia de cualquier tipo de injerencia política indebida en las actuaciones policiales y la colaboración del público en el cumplimiento de ciertas funciones policiales.

3) La policía debe ser, en sus estructuras básicas y en su funcionamiento, un servicio democrático. Lo cual lleva consigo la desmilitarización del servicio, un total respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos, la adopción y rigurosa aplicación de un código de deberes y normas morales, la participación de todos los miembros del servicio y del conjunto de la población en la elaboración de las políticas policiales, la aceptación de la obligación de dar periódicamente cuenta de sus actividades.

4) La policía debe ser un servicio profesional, eso implica la limitación de la acción de la policía al sector de la criminalidad, la formación especializada del personal, la aceptación de profesionales civiles, la creación y puesta en marcha de un plan de carrera, la prioridad acordada a la competencia en la atribución de promociones, la cual debe prevalecer sobre la antigüedad en el escalafón y la existencia de un código de ética profesional. Además, con vistas a eliminar, reducir o corregir los posibles abusos e infracciones cometidos por la policía, debería permitirse la presencia de un abogado en cada local de la policía, con la misión de asistir a los interrogatorios, informar a las personas detenidas de sus derechos y garantizar en suma que no se cometa ninguna ilegalidad en el recinto.

En Chile, con el tiempo se ha erosionado la noción de servidor público en el cuerpo policial, tendiendo a imperar más la doctrina castrense del espíritu de cuerpo y de "todo para la institución y dentro de ella". Ha contribuido a esta suerte de subcultura la existencia de poblaciones institucionales -aunque en menor medida que en el caso de las Fuerzas Armadas-, una revista propia (que tiene hasta una sección para la esposa del funcionario), un hospital propio, un código de justicia propio, etc., etc. En otros países, por el contrario, la función policial es entendida en forma muy distinta. Por ejemplo, el reglamento de la policía colombiana, aprobado en 1983, aporta una excelente definición al señalar que "la policía es un servicio público a cargo del Estado, encaminado a mantener y garantizar el orden público interno de la nación, el libre ejercicio de las libertades públicas y la convivencia pacífica de todos los habitantes del territorio nacional" (artículo primero); "el orden público que protege la policía es el que resulta de la prevención y eliminación de las perturbaciones de la seguridad, tranquilidad, salubridad, moralidad, ecología y ornato públicos" (artículo segundo), y "de manera preferencial la policía se ocupa de velar por la persona humana en su vida, honra y bienes" (artículo tercero).

Conclusiones

Se puede resumir que la policía chilena no fue siempre militarizada como la conocemos hoy en día. Por el contrario, desde tiempos coloniales dependió directamente del poder político -y más aún, de los municipios- y su carácter fue estrictamente civil. Sus tareas se

circunscribían al orden y seguridad de la población y no abarcaban, como hoy, asuntos constitucionales o de política contingente.

En la medida que la sociedad chilena, hacia fines del siglo anterior, comenzó a hacerse más compleja y el aparato policial no fue adecuado a esas exigencias, el Ejército fue ocupado transitoriamente para cumplir esas tareas. Los resultados no beneficiaron a ninguna de las dos instituciones. Tampoco dieron resultado los diversos intentos de reformar el policía, incluido el proceso de municipalización a partir de 1891.

Se optó finalmente por militarizar la policía, liberándose las propias Fuerzas Armadas de las tareas represivas que rechazaban. La militarización implicó que tanto la dirección institucional como elementos esenciales tales como la organización, la instrucción, el sistema judicial (fuero militar) y el tipo de armamento se estructuraran a imagen y semejanza de las Fuerzas Armadas -por largos espacios de tiempo incluso bajo su directa tutela-, y que en la policía se desarrollara un espíritu de cuerpo de estilo castrense. En 1924 se dio el primer paso adoptando el modelo italiano que se venía practicando por más de treinta años. En 1927 se consumó definitivamente la militarización policial con la creación de Carabineros de Chile.

Sin embargo y como se ha mostrado en las páginas precedentes, este modelo policial fue rechazado por la población, en parte por la desafección que producía la dictadura del general Ibáñez y a quien se percibía como "padre espiritual" de Carabineros. La "reacción civilista" que siguió a su caída acabó con los signos más destacados de la militarización y, en un acto de ironía histórica, transformó a Carabineros prácticamente en el rival de más peso -junto a la Milicia Republicana- frente al Ejército, su verdadero artífice.

El año 1960 pudo haberse transformado en el hito trascendental para el término de la militarización policial, al eliminarse el carácter militar de la institución. Sin embargo, esta política fue completamente relativizada por la nueva dinámica de la lucha antisubversiva que se comenzó a emplear en la década de los años sesenta, financiada y estimulada por los Estados Unidos. Al rigidizar su actuación represiva, Carabineros perdió gran parte de su prestigio en la población.

Por efectos del golpe militar de 1973 se consumó nuevamente la militarización de ambas policías. De este modo también se eliminaba un rival poderoso y competitivo que, por añadidura, había reaccionado tardíamente frente al gobierno de la Unidad Popular. Como se ha demostrado, esta política recurrente de las Fuerzas Armadas hacia la policía, no produjo buenos resultados. Carabineros, involucrado en tareas represivas y bajo evidente tutela castrense, pasó a ser el pariente pobre del régimen.

Una muestra de la reacción institucional frente a un tratamiento que se consideraba injusto, fue una notoria rivalidad con las demás ramas de la defensa. Carabineros tendió a autonomizarse desplegando esfuerzos en áreas extraordinariamente sensibles como las de represión selectiva, en una abierta pugna con el Ejército. La policía terminó sumida en una de sus peores crisis institucionales de su historia -el caso de los *degollados*- y muchos sectores de la sociedad, incluida una gran parte de sus propios integrantes, comenzaron a abogar por el regreso de la policía al Ministerio del Interior.

Los cambios y reestructuraciones en los servicios policiales de 1932 y 1985 fueron posible, no sólo por la repercusión en la opinión pública de crímenes alevosos y horribles,

sino porque existía y existe hoy en la sociedad civil y en el sistema político una sensibilidad y un consenso en orden a condenar la represión policial indiscriminada y a defender los derechos humanos.

El texto completo apareció en "Orden público en el Chile del siglo XX: Trayectoria de una policía militarizada" (en coautoría con Ernesto Águila), Peter Waldmann (editor), *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*, Konrad- Adenauer- Stiftung; ISLA- Universität Augsburg; CIEDLA-Buenos Aires, Medellín, 1996, pp. 73- 97.