

# LEGITIMIDAD DE LA FUERZA PÚBLICA

---

REFLEXIONES A PARTIR DE LA CRISIS DE OCTUBRE  
Y LA PANDEMIA

Rodrigo Pérez de Arce P.  
Investigador IES



instituto  
de estudios  
de la sociedad

*"Una sociedad que dispone de manera adecuada de la fuerza permite que se desplieguen correctamente el resto de las libertades, lo que exige que bajo ciertas circunstancias —y con apego a las normas vigentes— se utilice la coacción para asegurar el orden"*

Rodrigo Pérez de Arce P.<sup>1</sup>

### Introducción

Un contraste sorprende al reflexionar sobre la convulsionada realidad chilena de los últimos meses. Se trata de la dispar acogida que tuvieron, al menos en principio, las dos declaraciones de estado de excepción constitucional, firmadas por el presidente Sebastián Piñera, en octubre de 2019 y marzo de 2020. Un día después de los graves atentados que sufrió la red de metro de la capital, el mandatario decretó estado de excepción. Sin embargo, lo que siguió al impacto inicial por parte de la comunidad fueron multitudes manifestándose —pacífica y violentamente— en distintos lugares del país. A pesar de los esfuerzos de la autoridad, los disturbios no solo no se detuvieron, sino que se agudizaron. El despliegue de las Fuerzas Armadas, temido en el pasado y comúnmente celebrado ante emergencias naturales, no logró apaciguar el fervor que se desplegó en las calles. Tampoco los actos de violencia que arrasaron con buena parte del centro de Santiago, incluyendo numerosas estaciones del transporte público. El toque de queda, eficaz en otras circunstancias, cayó en terreno baldío, dejando a los efectivos de las fuerzas de orden en una delicada situación.

Cinco meses después del estallido social se declaró un nuevo estado de excepción constitucional, luego extendido por 90 días más en junio. Su recepción, sin embargo, fue completamente distinta. A esas alturas, la emergencia sanitaria

desatada tras el Covid-19 todavía no se manifestaba con la intensidad que alcanzaría en las semanas siguientes. La invocación de esta medida fue incluso objeto de sospechas por parte de la oposición, que llegó a tildar al entonces ministro de salud Jaime Mañalich de “terrorista sanitario”<sup>2</sup> luego de que sugiriese cambiar la fecha del plebiscito constitucional, fijado originalmente para abril. En este caso, la medida principal fue la instauración de toque de queda a nivel nacional, junto con cuarentenas obligatorias para algunas comunas del país.

Si bien el personal militar no se desplegó con la intensidad de octubre, pareciera que en esta segunda oportunidad la restricción obtuvo una diferente respuesta por parte la ciudadanía. Más allá de su efectividad, este nuevo estado de excepción fue mejor recibido y gozó de mayor legitimidad. Es cierto que ha habido desobediencia, pero esta no ha tomado la forma de desafío explícito a la autoridad, que sí hubo luego de octubre. Por lo pronto, muchas voces de distintos sectores políticos solicitaron cuarentenas de intensidad variable desde marzo en adelante, evidenciando que los cuestionamientos se han concentrado en la oportunidad y extensión de las restricciones antes que en la medida propiamente tal. Dicho de otra manera, al contrario que en octubre, las voces críticas apuntaron a mayores restricciones y despliegue policial, no menos.

<sup>1</sup> Abogado y magíster en sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigador del Instituto de Estudios de la Sociedad. El autor agradece los comentarios y colaboración del equipo del IES en la elaboración de este informe.

<sup>2</sup> “Una más de Mañalich: acusan al ministro de Salud de “terrorismo sanitario” al poner en duda el plebiscito por el coronavirus”, *El Mostrador*, 4 de marzo de 2020, <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2020/03/04/una-mas-de-manalich-acusan-al-ministro-de-salud-de-terrorismo-sanitario-al-poner-en-duda-el-plebiscito-por-el-coronavirus/>.

El contraste someramente descrito sugiere que no basta con ejercer una facultad reconocida por la ley para que las instrucciones de la autoridad pública sean obedecidas. A pesar de la importancia de determinar quién —y en qué condiciones— puede lícitamente limitar los derechos fundamentales, el mandato legal por sí solo, incluso provisto de la amenaza de ejercer la violencia en contra de quienes lo desobedezcan, no es suficiente para sostener un orden público pacífico. Por este motivo resulta indispensable agregar una dimensión sociológica a la aproximación legal, a fin de comprender qué características hacen que un mandato de este tipo sea acatado. Esta dimensión se refiere, de modo general, a las actitudes que presentan las personas en relación con los mandatos de la autoridad, y cómo adecúan o no su conducta a ellos. Podemos denominar al último concepto precisamente *legitimidad*. En particular, nos interesa aquí desarrollar cómo esta se construye con respecto a la actuación de la fuerza pública.

Volver sobre los hechos de los últimos meses nos ayuda a comprender la relevancia de esta aproximación. Por una parte, en el debate público chileno hay quienes minimizan la importancia del vínculo entre orden público y Estado de derecho, descartando *a priori* el uso de medios coercitivos por parte del Estado. Esta posición se entremezcla con una aproximación ambigua hacia los hechos delictuales que coexistieron con las manifestaciones de octubre, noviembre y diciembre de 2019, los que incluyen a la autodenominada “primera línea”, que se enfrentó sistemáticamente con Carabineros en la zona de la Plaza Baquedano de Santiago<sup>3</sup>, los saqueos

al comercio a lo largo de Chile o el incendio de distintas estaciones del metro, entre otros incidentes. Por su parte, hay también quienes omiten las complejidades sociales involucradas en el ejercicio de la coacción, en particular, cuando esta se desarrolla en escenarios de alta conflictividad (como es el caso de las manifestaciones durante una crisis social)<sup>4</sup>. Este último enfoque suele reducir el análisis a la voluntad de los gobernantes para imponer el orden público, eludiendo la pregunta por las causas más profundas que podrían explicar la extensión de la violencia y el incumplimiento ante los dictados de la autoridad.

Es sabido que el Estado tiene entre sus facultades privativas el monopolio de la violencia física legítima<sup>5</sup> y que lo ejerce mediante diversos órganos, teóricamente especializados en distintos usos de la fuerza. Esto último es importante, toda vez que el propio Estado crea y mantiene una estructura administrativa destinada a hacer cumplir la ley<sup>6</sup>, donde participan no solo las instituciones armadas (Carabineros y las Fuerzas Armadas, principalmente), sino también el aparato judicial y carcelario. Nada de esto significa que la violencia sea el único ni el más relevante de los medios de los que dispone el Estado, sino más bien que este es el único que puede ejercerlo.

Ahora bien, pese a la relevancia de la fuerza pública en la conservación del orden, este puede volverse ineficaz si no cuenta con alguna colaboración de los ciudadanos. El punto se puede formular de la siguiente manera: en democracia no hay aparato represivo que sea capaz de imponer el orden por sí solo sin contar con la adhesión de una porción mayoritaria de los

3 Por mencionar solo un ejemplo, en una publicación en Twitter del 13 de mayo de 2020, el diputado Daniel Núñez (@daniel\_nunez\_a) se quejaba de las actuaciones de la Fiscalía respecto de personas imputadas por desórdenes y saqueos, apuntando a que sería una “criminalización de la protesta”, [https://twitter.com/daniel\\_nunez\\_a/status/1260562595766992897?s=20](https://twitter.com/daniel_nunez_a/status/1260562595766992897?s=20).

4 Por ejemplo, José Antonio Kast solicitó en su cuenta de Twitter la salida de las Fuerzas Armadas el mismo 18 de octubre en la mañana, incluso antes de que se verificaran los hechos de violencia contra estaciones de Metro y el edificio corporativo de Enel, <https://twitter.com/joseantoniokast/status/1185277428945608704?s=20>.

5 Max Weber, *Economy and Society: A New Translation*, trad. Keith Tribe (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2019).

6 *Ibid.*

gobernados. Por el contrario, ejercer la violencia estatal sobre la población sin la debida legitimidad vuelve imposible la misma convivencia pacífica que se busca proteger.

Todo lo anterior deja en evidencia la importancia de abordar seriamente la legitimidad como una condición relevante para conservar el orden público, particularmente en situaciones críticas, donde las medidas de la autoridad son más intensas e incluyen el uso de la fuerza. En las páginas que siguen abordaremos la relación entre Estado de derecho y función policial, para luego agregar a esta aproximación la pregunta por la legitimidad del orden público, cómo caracterizarla y qué implica para el ejercicio de la fuerza pública. Finalmente, a partir de las categorías que se presentan en las secciones centrales, se analizan los contextos del estallido social y la crisis sanitaria, y sus principales hitos a la luz de la construcción de tal legitimidad.

## Estado de derecho, fuerza y función policial

El concepto de orden público parece indisociable de la idea de Estado de derecho. Como explican Gonzalo Candia y Francisco Urbina<sup>7</sup>, el Estado de derecho es una noción compleja. Los autores distinguen dos rasgos fundamentales. Por una parte, implica la sujeción de la autoridad a las exigencias de la ley. Dicho de otra manera, el Estado de derecho busca poner límites a la discrecionalidad con que la autoridad, cualquiera sea esta, ejerce el poder. Lo anterior se ve con particular claridad cuando se aplican sanciones a las personas, pues solo se pueden establecer en los casos en que existe ‘una infracción precisa a la

ley’. De ahí la importancia para el Estado de derecho de “la determinación de no someter a las partes y a la comunidad a la voluntad arbitraria de un funcionario”<sup>8</sup>. La idea de que tanto gobernantes como gobernados se encuentran sujetos a las mismas normas —las que los anteceden y son reclamables ante los tribunales respectivos— es una garantía para todos ellos, y permite evitar el uso arbitrario o indiscriminado del poder. Así, la ausencia de arbitrariedad sería la primera nota fundamental en la conceptualización de Estado de derecho.

En segundo lugar, y siguiendo a Lon L. Fuller<sup>9</sup>, otra función primordial del derecho es orientar la conducta humana hacia ciertos modos de proceder deseables para el bien de la comunidad política, facilitando la cooperación entre las personas y la estabilidad social. Esto implica reconocer que existe una

diferencia básica entre el derecho y la dirección administrativa. A diferencia de la administración, el derecho no consiste en dirigir a otras personas a ejecutar las tareas que fija un superior, sino que se trata básicamente de proveer a la ciudadanía de un marco sólido y estable para sus interacciones mutuas, siendo el rol del Estado el de guardar la integridad de ese sistema<sup>10</sup>.

Fuller propone una serie de cualidades deseables que debe cumplir el ordenamiento jurídico para ser exitoso” en este sentido, y establece que “un derecho que no cumpla en absoluto con estos *desiderata* simplemente no será un derecho de reglas: será un derecho estructurado en base a la

7 Gonzalo Candia y Francisco Javier Urbina, “Estado de derecho y Control Jurisdiccional: Desafíos y Tensiones”, *Revista de Derecho (Coquimbo)*, 24.1 (2017), 105–32 <https://doi.org/10.4067/S0718-97532017000100105>.

8 Timothy A.O. Endicott, “Legal Interpretation”, en *Routledge Companion to Philosophy of Law*, Andrei Marmor (ed.) (Routledge, 2012).

9 Lon L. Fuller, *La moral del derecho* (Santiago: Instituto de Estudios de la Sociedad, 2019), 223.

10 Candia y Urbina, “Estado de derecho y Control Jurisdiccional”.

11 Ellos son: generalidad, claridad, publicidad, prospectividad, estabilidad, coherencia, posibilidad de ser obedecido y congruencia entre el derecho y su aplicación por las autoridades pertinentes.

discreción”<sup>12</sup>. La discrecionalidad también es un problema a resolver desde este segundo punto, pues se corre el riesgo de transformar esta dirección de las conductas y el ejercicio del poder en pura arbitrariedad y desplazar al gobierno de las leyes por el de los hombres. El elemento que vincula ambas perspectivas mencionadas es que “la autoridad se sujeta al derecho, pero la mejor forma de sujetar la autoridad al derecho es mediante un derecho cuyas exigencias sean suficientemente precisas, claras, estables, prospectivas”<sup>13</sup>.

Esta sujeción implica normas orientadas a garantizar la convivencia y cooperación pacífica entre las personas, que se realiza por medio de normas y leyes. A partir de estas, intenta dirigir la conducta y coordinar —en la mayor medida posible— la complejidad social, evitando aquellos desajustes que podrían tener consecuencias negativas. No obstante lo anterior, hay situaciones, cuyas hipótesis en principio están establecidas de antemano por los órganos correspondientes, en las que se vuelve particularmente visible que las reglas no son suficientes por sí solas para garantizar el orden, ya sea porque no contemplaban las circunstancias o los instrumentos necesarios, o porque tales instituciones no son obedecidas por las personas.

En estos casos se requieren medios fuera de lo común, como la negociación entre grupos en disputa, ajustes institucionales o, en última instancia, recurrir a la fuerza. La función de la policía, en ese contexto, es dar eficacia al derecho mediante esta última, la que, como decíamos, es una función privativa del Estado. Pensemos, por ejemplo, en los toques de queda. Estos precisan de la coordinación de diferentes actores: corresponde a la autoridad política establecer una medida, y luego encomienda a Carabineros

(o en los casos recientes, a las Fuerzas Armadas) que los fiscalice y ejecute. Sucede algo similar con la fiscalización de las cuarentenas: son efectivos policiales y militares quienes se despliegan por el territorio nacional, chequeando el cumplimiento de las disposiciones propias de la emergencia sanitaria, como utilizar mascarilla o desplazarse con el permiso temporal respectivo, sin por eso definir las reglas que deben cumplir los ciudadanos.

Esto hace indispensable un uso adecuado de la fuerza en aquellos casos donde se quebrantan las normas que conducen esa convivencia. En el cumplimiento de sus atribuciones, la ley encomienda esta tarea a Carabineros, bajo la tutela de la autoridad política. Esto, a pesar de que a veces la autoridad política se desentienda de esta relación, como ilustra el caso del copamiento preventivo de la Plaza Baquedano en diciembre de 2019, que veremos en las secciones siguientes. La ley establece una serie de requisitos para su ejercicio, que comprenden tanto las situaciones que ameritan recurrir a esta como los medios específicos con los que se realiza. Esto explica que los protocolos de uso de la fuerza por parte de Carabineros, actualizados el 1 de marzo de 2019<sup>14</sup> y cuyo fin es determinar los cursos de acción en caso de que se quiebre el orden público, hayan estado en el ojo del huracán desde octubre en adelante.

Ahora bien, en sociedades crecientemente complejas como la nuestra, el trabajo de las fuerzas policiales se desarrolla en variados ámbitos, los que exceden el mantenimiento del orden público. Entre sus funciones está la de ser policía preventiva del delito; vigilar las fronteras nacionales; la protección de autoridades y edificios de Gobierno; la investigación de delitos en colaboración con los fiscales del Ministerio Público y prestar el auxilio de la fuerza pública a las autoridades administrativas y judiciales que

<sup>12</sup> Candia y Urbina, “Estado de derecho y Control Jurisdiccional”.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Ministerio del Interior y Seguridad pública, “Uso de la fuerza: Actualiza instrucciones al respecto”, Diario Oficial § (2019).

requieran en el ejercicio de sus atribuciones<sup>15</sup>. Todas ellas tienen en común la finalidad de asegurar la estabilidad y la paz dentro del territorio de la República, auxiliándose con el uso de la fuerza en ciertos casos.

Si nos tomamos en serio lo anterior, parecen insuficientes algunas propuestas que restringen la labor de Carabineros solo a las labores comunitarias y preventivas<sup>16</sup>. Esta dimensión tiene una importancia fundamental, pero no es suficiente por sí sola para dar cuenta de las múltiples labores que realiza la policía uniformada. Asimismo, conviene mirar con cierta distancia aquellas corrientes que buscan eliminar de modo definitivo el uso de la fuerza de la actuación del Estado, que este renuncie a un medio que le es propio, aunque sea de aplicación restringida, como sugieren algunas voces en debates similares al chileno<sup>17</sup>. La fuerza es, a fin de cuentas, una herramienta que cumple un rol insustituible en ciertos casos. Dado que puede tener consecuencias perniciosas y excesos en su aplicación, se requiere de límites e hipótesis de acción claros que permitan resguardar los derechos de las personas. El marco general también está determinado en sus rasgos generales desde antes, como el estado de excepción constitucional, que define los requisitos para decretarlo, así como cuáles son las garantías fundamentales que se pueden limitar, cuáles no, por cuánto tiempo y ante quién debe rendir cuentas el presidente.

Por esto, resulta particularmente difícil de entender que, a mediados de este año, algunos sectores instrumentalizaran las protestas desarrolladas en la comuna de El Bosque, en ple-

na vigencia de una extensa cuarentena total para la región Metropolitana. Junto con reconocer la situación crítica y acuciante para muchas familias de ese y otros sectores del país, la coyuntura también nos permite notar que ciertos actores promueven una negativa rotunda frente a cualquier tipo de acción de Carabineros, sabiendo que concentrar personas en este contexto tiene importantes riesgos sanitarios. Tras la consigna “No se puede reprimir el hambre”<sup>18</sup> —una variante de “No se puede criminalizar al movimiento social”— se transmite una idea equivocada, según la cual la acción de la fuerza estatal es de suyo ilegítima y, en consecuencia, la protesta social no puede ser válidamente dispersada, ni siquiera en circunstancias tan particulares como una pandemia.

Por el contrario, una sociedad que dispone de manera adecuada de la fuerza permite que se desplieguen correctamente el resto de las libertades, lo que exige que bajo ciertas circunstancias —y con apego a las normas vigentes— se utilice la coacción para asegurar el orden. De esto se deriva que la represión, cuando es ejercida de la manera correcta, no es ilegítima, e incluso puede ser la única manera de asegurar los derechos de las personas y restaurar el orden público. En suma, el Estado no solo cuenta con las atribuciones para intervenir, sino que incluso tiene el deber de hacerlo, con el fin de proteger ciertos bienes sociales.

Ahora bien, el enfoque anterior, centrado en las facultades del Estado, no es suficiente para explicar el fenómeno. Sabemos bien por la criminología que, por sí sola, la amenaza de

15 Ley N° 18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros. Disponible en <http://bcn.cl/1uv13>

16 Por ejemplo: <https://revoluciondemocratica.cl/nuevapoliciaaparachile-frente-amplio-propone-refundar-carabineros/>. Si bien es positiva la aspiración de crear vínculos sólidos y canales abiertos con las comunidades, es una aproximación que se vuelve insuficiente dada la complejidad social.

17 “*Building a Police-free future*” [“Construyendo un futuro libre de policías”] es una campaña surgida en Minneapolis que ha ganado adeptos en el contexto de las protestas luego de la muerte de George Floyd, el 25 de mayo de 2020, tras ser arrestado por cuatro policías locales. Véase <https://www.mpd150.com/faq/>.

18 “Gabriel Boric: ‘Hay que decirle al gobierno que no se puede reprimir el hambre’”, *El Desconcierto*, 19 de mayo de 2020, <https://www.eldesconcierto.cl/2020/05/19/gabriel-boric-hay-que-decirle-al-gobierno-que-no-se-puede-reprimir-el-hambre/>

violencia o de una pena no siempre resulta ser una herramienta eficaz en la prevención del desacato de la ley<sup>19</sup>. La experiencia de octubre de 2019 es elocuente: hubo casos de protestas en las cuales ni la ley, ni el toque de queda, ni la presencia policial o militar fueron suficientes para aplacar las manifestaciones. Esto se vuelve particularmente cierto cuando es la propia ley o la institucionalidad la que está cuestionada, y abre un flanco insoslayable al hablar de orden público y del cumplimiento de esa ley. Se trata del factor sociológico, que pone su énfasis en la legitimidad del orden y de sus instrumentos específicos.

## El problema de la legitimidad

Como vimos en la sección anterior, existe una estrecha relación entre el Estado de derecho, el uso de la fuerza y la función policial. Por esto, la crisis institucional que siguió al 18 de octubre exige —como plantearon acertadamente en su momento Lucía Dammert y Mauricio Duce<sup>20</sup>— una agenda de reformas capaz de distinguir tres planos: urgente, mediano y largo plazo.

Sin embargo, distintos analistas han agregado que, para lograr que la policía opere adecuadamente en la sociedad existe un requisito adicional: la legitimidad. Este diag-

nóstico no surge de la nada. La ineficacia de la acción policial, el nulo respeto de muchos ciudadanos ante su operación y los toques de queda dispuestos en octubre de 2019 nos obligan a mirar el fenómeno con alguna detención. Entre otros, Hugo Frühling<sup>21</sup>, Felipe Harboe<sup>22</sup>, Sylvia Eyzaguirre<sup>23</sup>, Gonzalo Blumel<sup>24</sup> o Maya Fernández<sup>25</sup> recalcaron su importancia. Lo anterior plantea algunos problemas, puesto que ninguna de estas aproximaciones provee herramientas para comprender en qué consiste esta legitimidad.

Desde luego, la pregunta por la legitimidad del uso de la fuerza mediante la acción de Carabineros tiene algunas peculiaridades que hay que reconocer. Si seguimos la tipología de Weber<sup>26</sup>, existen tres fuentes fundamentales de la legitimidad: la tradición, el carisma y el procedimiento legal-racional. Aunque podríamos pensar que en las sociedades contemporáneas prima indiscutidamente la última, lo cierto es que las tres coexisten con bastante fluidez. En último término, no es posible fundar la legitimidad en los procedimientos cuando estos están en disputa, pues los procedimientos siempre descansan en bases que los anteceden. Dado que las instituciones existen para defender ciertos bienes, si esos mismos bienes son cuestionados, resulta inevitable que también se pongan en tela de

19 Ver, por ejemplo, Steven D. Levitt, “Entendiendo por qué se redujo la criminalidad en la década de 1990: Cuatro factores que lo explican y seis que no”, *Ius et Praxis* 10, n.o 2 (2004), <https://doi.org/10.4067/S0718-00122004000200004>; Steven N. Durlauf y Daniel S. Nagin, “Imprisonment and Crime: Can Both Be Reduced?”, *Criminology & Public Policy* 10, n.o 1 (febrero de 2011): 13-54, <https://doi.org/10.1111/j.1745-9133.2010.00680.x>.

20 Lucía Dammert y Mauricio Duce, “Propuestas para iniciar un proceso de reforma a Carabineros de Chile”, *Ciper Chile*, <https://ciperchile.cl/2019/11/26/propuestas-para-iniciar-un-proceso-de-reforma-a-carabineros-de-chile/>.

21 “Pérdida de legitimidad de Carabineros hace muy difícil mantener el orden público”, *Radio Concierto*, 20 de enero de 2020, <https://www.concierto.cl/2020/01/perdida-de-legitimidad-de-carabineros-hace-muy-dificil-mantener-el-orden-publico/>.

22 “Harboe: Chile necesita una policía fortalecida, pero requiere legitimidad y respeto a derechos”, *Radio Cooperativa*, 31 de enero de 2020, <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/ff-aa-y-de-orden/carabineros/harboe-chile-necesita-una-policia-fortalecida-pero-requiere/2020-01-31/100438.html>.

23 Ver publicación en Twitter de Tele13 Radio (@Tele13\_Radio) el 9 de febrero de 2020, [https://twitter.com/Tele13\\_Radio/status/1226523648808194048?s=20](https://twitter.com/Tele13_Radio/status/1226523648808194048?s=20)

24 Ver publicación en Twitter del ministro de interior Gonzalo Blumel (@gblumel) el 11 de febrero de 2020, <https://twitter.com/gblumel/status/1227327044452745216?s=20>

25 Ver publicación en Twitter de la diputada Maya Fernández (@mayafernandez) el 9 de noviembre de 2019, <https://twitter.com/Mayafernandez/status/1193170207361122305?s=20>

26 Max Weber, *El político y el científico* (Madrid: Alianza Editorial, 2015).



juicio los medios utilizados para promoverlas.

Por lo demás, el caso de la policía es aún más complejo: a diferencia de la mayoría de las autoridades democráticamente electas, su legitimidad no depende única o principalmente del medio de elección de sus funcionarios. En Chile no se vota por los directores de policía, por lo que no corresponde juzgarlos en términos de legitimidad democrática. Luego, a pesar de que en materias operativas y administrativas gozan de cierta autonomía, tanto en el marco de acción como en la política preventiva específica están sujetos al Ministerio del Interior y Seguridad Pública. El problema, entonces, nos remite inevitablemente a esas instancias.

Así las cosas, ¿cómo abordar la pregunta por la legitimidad del uso de la fuerza de las policías? Una primera perspectiva es desde la norma. Así, la acción del Estado será legítima si se ajusta a las disposiciones legales que establecen la posibilidad de actuar y la manera de hacerlo. En el caso de Carabineros, existen diversas fuentes que configuran tales condiciones. Hay un tipo de instrumento en particular que cobró relevancia durante los meses del estallido, tal como ya adelantamos: los protocolos de uso de la fuerza. Estos reconocen la necesidad de

hacer uso de la fuerza de forma gradual y proporcional en aquellos casos en que se obre en legítima defensa, esto es, para proteger la integridad de terceras personas o la suya, toda vez que tienen bajo su cargo hacer cumplir la

ley, respetar y proteger la dignidad humana, y defender los derechos humanos de todas las personas<sup>27</sup>.

Para efectos de lo anterior, establece cinco niveles de amenaza, que van desde la cooperación hasta la agresión activa potencialmente letal. Cada nivel tiene una respuesta asociada. Uno de los problemas que aparece en la práctica, sin embargo, es que los efectivos deben distinguir prudencialmente, en medio de caos y desorden de la calle, qué grado de amenaza enfrentan, y otro, aun mayor, es la falta de capacitación de los carabineros para el uso de las armas en tales contextos<sup>28</sup>. Esto tiene un inconveniente: en varios casos (por ejemplo, el uso de la escopeta antidisturbios) se utiliza el mismo armamento para grados de amenaza diferentes. Ello resulta problemático debido a que se trata de armas potencialmente letales<sup>29</sup>, cuyo uso incorrecto genera daños considerables y, en muchos casos, irreparables<sup>30</sup>. Por lo mismo, son especialmente graves los estudios que dan cuenta de que la composición de la munición utilizada en el periodo que siguió al 18 de octubre no coincidía con los estándares internacionales<sup>31</sup>.

Ahora bien, aunque fundamentales, los protocolos por sí solos son insuficientes para evitar todo acto abusivo por parte de la fuerza pública. Como han hecho notar algunos autores, en un contexto tan crítico como el de octubre, cuando la dotación se encuentra superada, con recursos escasos, poca información, bajo apoyo ciudadano y, por lo tanto, expuestos a las agresiones

27 Circular N° 1.832, “Uso de la fuerza: Actualiza instrucciones al respecto”, Ministerio del Interior y Seguridad pública, República de Chile. Disponible en: <https://nuevo.leychile.cl/navegar?idNorma=1129442>

28 El caso que generó mayores daños fue el de la escopeta antidisturbios, que debe usarse con distancia mínima de 30 metros y dirigirla al tercio inferior del cuerpo. Carabineros muchas veces incumplió este protocolo al apuntar la escopeta a una distancia inferior y dirigida a órganos vitales.

29 Por ejemplo, la munición de goma o el denominado *super-sock* o *bean bag* puede causar la muerte de una persona, según la distancia a la que se percute el disparo.

30 Como muestran, entre otras, las cifras de traumatismos y pérdidas oculares. Ver Instituto Nacional de Derechos Humanos, “Informe de DDHH en el contexto de la crisis social” (diciembre 2019). Disponible en: <https://www.indh.cl/informe-de-ddhh-en-el-contexto-de-la-crisis-social/>

31 Alexander Corgne, “Identificación de componentes de perdigones por Microscopía Electrónica de Barrido-EDX”, Unidad de microscopía electrónica de la Universidad Austral de Chile, <http://microscopiaelectronica.uach.cl/2019/12/13/informe-de-la-u-austral-confirma-que-perdigones-usados-por-carabineros-contienen-plomo/>.

verbales o físicas incluso en contextos no conflictivos, es difícil que los funcionarios determinen acertadamente y para todos los casos el grado de fuerza que corresponde utilizar<sup>32</sup>. Por otra parte, el protocolo nada dice del fundamento de sus propias reglas, por lo que no basta por sí mismo. Los errores y excesos cometidos en tales contextos deben ser investigados y sancionados como corresponda, pero al mismo tiempo es importante reconocer que las dificultades que circundan la operación policial llevan a que los problemas no se solucionen con un mero cambio normativo. Finalmente, insistimos, gran parte del uso correcto y proporcionado de la fuerza descansa en la prudencia de los funcionarios concretos desplegados en el territorio, lo que implica preguntarse por el lugar que tienen esos eventuales obstáculos en el proceso de formación de los efectivos.

En todo caso, la dimensión legal o normativa del problema de la legitimidad tiene una segunda aproximación asociada. Las normas no solo obligan a los efectivos policiales desplegados en terreno. La operación de la institución debe estar sometida a un escrutinio intenso, que fiscalice, por ejemplo, el modo en que se utilizan los recursos destinados a Carabineros (que, recordemos, son parte del presupuesto nacional). En esto, cobra centralidad el caso conocido como *PacoGate*, en el que la malversación de caudales públicos alcanza un monto aproximado de \$29.000 millones<sup>33</sup> y a la fecha cuenta ya con 132 imputados. Las conductas delictuales de una parte del Alto Mando han incidido de manera muy negativa en la percepción de legitimidad de la institución completa, dificultando la acción eficaz de Carabineros en los múltiples contextos en los que opera. Estas dificultades se vuelven más críticas en mo-

mentos de cuestionamiento institucional severo, como sucedió durante el período de manifestaciones que se desencadenó tras el estallido social. Ampliando este punto de vista, el mal uso de los recursos materiales destinados a la policía (monetarios, armamento, funciones, etc.) redundó en un creciente distanciamiento entre la institución y la sociedad. Esta brecha, a medida que crece, socava las condiciones para construir entre ambas partes el vínculo necesario para una actuación legítima.

Con todo, como se vio en octubre de 2019, el cumplimiento de la ley es insuficiente por sí solo para dar cuenta de la legitimidad de Carabineros. Esto nos lleva a una tercera perspectiva, relacionada con la justificación funcional y política del operar policial. Desde este punto de vista, la legitimidad se produce cuando el sistema político logra llevar a cabo de buena manera sus funciones prácticas y, al mismo tiempo, las dota de una justificación normativa. Así, existe una conexión profunda entre el modo en que se ejercen esas funciones prácticas y los principios que sostienen la creación y funcionamiento de las instituciones. Es decir, para legitimarse, las instituciones que detentan el poder de la sociedad —una de las cuales es Carabineros— deben ser percibidas como *buenas y necesarias*<sup>34</sup>.

Así, se requiere que la actuación de Carabineros se ajuste a ciertos valores socialmente compartidos por la población, que los juzga según criterios que exceden lo meramente legal. Como es evidente, tales valores compartidos son difíciles de determinar y fijar, lo que exige un esfuerzo de comprensión serio, a la vez que desafía la capacidad de adaptabilidad de las instituciones. Carabineros no está diseñado para dotarse de

32 Álvaro Paúl, “Derechos Humanos y obligación de usar la fuerza. A propósito de la crisis de orden público de 2019”, *Revista Chilena de Derecho* 46, n.o 3 (diciembre de 2019): 633-41, <https://doi.org/10.4067/S0718-34372019000300633>.

33 “Comienza preparación del juicio por mega fraude de \$28.348 millones en Carabineros”, *Publím metro*, 14 de septiembre de 2019, <https://www.publím metro.cl/cl/noticias/2019/09/14/mega fraude-fraude-carabineros.html>.

34 Para un desarrollo más amplio de esta concepción, ver: Chris Thornhill, “Political Legitimacy: A Theoretical Approach Between Facts and Norms”, *Constellations* 18, n.o 2 (junio de 2011): 135-69, <https://doi.org/10.1111/j.1467-8675.2011.00632.x>.

manera autónoma de ese discurso que justifique sus acciones, ampliándose así el problema hacia el sistema político. La política está obligada, en primer término, a definir los modos de operar de la policía, precisar sus facultades e hipótesis de acción, los medios de los que dispone y, a la vez, crear condiciones para que los bienes que protege la fuerza pública sean compartidos por la ciudadanía. Esta justificación apunta, sobre todo, al campo de la justicia: la acción de Carabineros debe ser percibida como justa por la ciudadanía, tanto en los fines que persigue como en los medios que utiliza.

Si las afirmaciones anteriores son ciertas, entonces el problema obliga a dar más relevancia a la sede política; particularmente, a la manera en que el gobierno es capaz de justificar la acción policial. Dicha justificación, ciertamente, también involucra a la totalidad de la clase política. Esta es una tarea que, en casos como el de octubre de 2019, reviste la mayor complejidad, ya que implica captar y alinear intereses contrapuestos entre sí, sean los manifestantes o la opinión pública, y que involucra, de una manera u otra, a la coalición propia y a la oposición. Es decir, la aceptación de las acciones del Estado en las que se utiliza la fuerza supone, junto con el respeto estricto de las normas, un consenso político relativamente amplio. De ahí la importancia de las condenas, aunque fueran simbólicas, a la violencia que se desató en algunos momentos de la crisis. No se trata de un mero gesto comunicacional, sino que permite que el sistema político trace una línea que permita distinguir a quienes se manifiestan en el marco legal de quienes no, además de reconocer que tal respeto no es solo relevante para el gobierno, sino para el Estado. De la misma manera, la autoridad debe reaccionar de manera rápida y contundente frente a los abusos de la fuerza policial, justamente para protegerla a la vez que resguarda a la ciudadanía. Esto nos obliga a concluir que la autoridad no puede hacer abandono de su responsabilidad, como

sucedió varias veces durante el estallido. Quizá el ejemplo más claro de este abandono fue el del intendente de Santiago, Felipe Guevara, respecto del copamiento preventivo de la Plaza Baquedano y sus alrededores. Volveremos sobre este asunto tras profundizar en la legitimidad del uso de la fuerza en la siguiente sección.

## **Gobierno y legitimidad: las diferencias entre octubre y marzo**

¿Cómo explicar la dispar respuesta ciudadana hacia los estados de excepción de octubre de 2019 y marzo de 2020? A partir de las categorías anteriores, podemos afirmar que la diferencia fundamental en el cumplimiento de las restricciones radica en la percepción de legitimidad de las medidas de fuerza tomadas por el gobierno. Ahora bien, tras este fenómeno subyace un proceso complejo, en el cual no solo interviene el Ejecutivo, sino que el sistema político en general. Así, podemos aproximarnos al problema de la construcción de legitimidad para el uso de la fuerza pública durante los dos períodos mencionados. Como esta se construye mediante acciones específicas, queremos mostrar aquellos momentos que cristalizaron los conflictos latentes y manifestaron las dificultades de cada coyuntura con singular claridad.

En todo caso, antes de cualquier evaluación respecto del trabajo del gobierno en esta materia, no se puede olvidar que La Moneda enfrentó la pandemia perceptiblemente debilitada por el estallido social de octubre. Es decir, el mismo Estado frágil por el conflicto de finales del 2019, dañado además por sus propios errores, debía hacerse cargo (con escasísima credibilidad) de diseñar e implementar estrategias que permitiesen el control del Covid-19, valiéndose para ello de medios extraordinarios. La efectividad de estas estrategias dependía, por supuesto, de que

todas las herramientas a su disposición —tanto técnicas como simbólicas— debían estar disponibles en su mejor versión.

El terreno político, sin embargo, pasaba por un momento difícil. En poco tiempo convergieron la débil posición del Gobierno, la escasa voluntad de colaboración de una oposición desorientada —en constante proceso de fragmentación y sin liderazgos claros— y una parte no menor de la centroderecha que comenzó a enfrentar el problema con la esperanza de que la pandemia borrara de golpe y porrazo las inquietudes de octubre<sup>35</sup>. Todo esto muestra que el asunto era particularmente complejo.

## Durante el estallido

Para comprender la ineficacia del estado de excepción decretado en octubre, no está de más recordar cómo comenzó todo, al menos en lo inmediato. La crisis fue gatillada por un conjunto de factores que emergieron con fuerza luego del alza en el precio del transporte público santiaguino. Durante esos meses el sistema político transitó por el desfiladero, llegando incluso a momentos en los que el colapso parecía inminente. El anuncio del alza en la tarifa del metro de Santiago revela la poca conciencia del Gobierno a la hora de justificar políticamente sus acciones, condición fundamental, como dijimos antes, en el proceso de construir legitimidad. La decisión no se entendió bien y el gobierno hizo poco para explicarla, lo que contribuyó a hacer explotar un conjunto de descontentos de larga data, que ningún gobierno había sido capaz de mitigar. En último término, la autoridad se escudó en la aplicación automática de la fórmula de cálculo contemplada en el Decreto Supremo N° 140, del

2009, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, diluyendo de este modo la responsabilidad de la medida. En algún sentido, la fórmula era la culpable. Así, desde un inicio, como parecía que el gobierno estaba defendiendo una medida injustificable en términos políticos, el uso de la fuerza policial que intentó controlar las primeras evaciones masivas se encontró con serios problemas. La desconexión del gobierno con la ciudadanía ya había sido objeto de críticas en el periodo de incubación del estallido. A inicios de octubre, luego de revelar las últimas cifras del Índice de Precio al Consumidor (IPC), el ministro de Hacienda Felipe Larraín se hizo un llamado a “los románticos” a aprovechar la baja en el precio de las flores. Pocos días después, el titular de la cartera de Economía, Juan Andrés Fontaine, se refirió al alza en la tarifa del transporte público afirmando que “quien madrugue pueda ser ayudado con una tarifa más baja”. La crisis comenzó con un gobierno desorientado y que, por sus propios errores, se encontró con su capacidad de acción diezmada.

Por esto, no sorprende que el estado de excepción, declarado el mismo 18 de octubre<sup>36</sup>, haya tenido escasos efectos en el control del orden público, incluso en medio de actos vandálicos brutales contra el mobiliario público, saqueos a supermercados y el incendio de múltiples estaciones de metro y paraderos. El sábado 19, al mediodía, se desplegaron los primeros efectivos militares en la Plaza Baquedano, en medio de protestas de los manifestantes en el lugar. La precaria situación de la fuerza pública se vio complicada incluso por parte de algunos miembros de la clase política. En esas primeras horas, el diputado Gabriel Boric, de Convergencia Social, y el alcalde Daniel Jadue, del partido Comunista, increparon en duros términos

35 Véase, por ejemplo, el artículo de Eugenia Fernández y Sebastián Minay, “Plantea necesidad de “un plan B” para el plebiscito: la reaparición de Andrés Chadwick”, *La Tercera*, 24 de abril de 2020, <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/plantea-necesidad-de-un-plan-b-para-el-plebiscito-la-reaparicion-de-andres-chadwick/4ZCBVWX5LFA7JNPDRB57HUFGIU/> o la columna de José Antonio Kast, “Plebiscito: Ni ayer ni mañana”, *El Líbero*, 28 de abril de 2020, <https://ellibero.cl/opinion/jose-antonio-kast-plebiscito-ni-ayer-ni-manana/>.

36 Decreto Supremo N° 472 de 2019, del Ministerio del Interior y Seguridad pública, <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2019/10/19/42481-B/01/1671764.pdf>.

a los militares y carabineros apostados en la zona. A pesar de que el recurso a las Fuerzas Armadas es de *ultima ratio* y conlleva evidentes dificultades, también es cierto que las recriminaciones del parlamentario y el edil no contribuyeron a generar condiciones para encauzar el conflicto social y, en paralelo, el conjunto de focos delictivos que se desataban en esos momentos.

La situación empeoraría con los días. El domingo 20 de octubre, ya decretado el estado de excepción constitucional y el toque de queda, el presidente realizó una conferencia de prensa acompañado por el ministro de Defensa, Alberto Espina, y por el Jefe de Defensa Nacional para la región Metropolitana, general Javier Iturriaga. Al acercarse al micrófono, el mandatario inició su declaración con una dureza pocas veces vista: “Estamos en guerra contra un enemigo poderoso, implacable, que no respeta a nada ni a nadie, que está dispuesto a usar la violencia y la delincuencia sin ningún límite”<sup>37</sup>. Esto bien podía ser plausible: es cierto que para quemar de manera simultánea tantas estaciones del metro se requería una organización relativamente coordinada. Sin embargo, el mensaje de esa noche debilitó su legitimidad para utilizar la fuerza policial en al menos dos sentidos: en primer término, no dio pistas ni luces para identificar a ese enemigo, a pesar de que sus palabras eran tajantes. Segundo, y más importante para estos efectos, sus palabras de alguna manera se entendieron como una declaración de guerra contra los manifestantes en su generalidad. En vez de circunscribir la categoría de enemigo a quienes se encontraban destruyendo o saqueando en distintos sectores del país, sus palabras terminaron por agudizar la tensión y aislar al gobierno. Lejos de contener el desborde, la declaración funcionó como un acelerante, haciendo prácticamente imposible que cualquier autoridad política o social pudiera conducir con algún éxito el asunto. De hecho,

las masas de manifestantes se mantuvieron (y se mantienen) acéfalas, tal y como aparecieron inicialmente (esto, por supuesto, incluye más factores, como las dinámicas propias del movimiento social).

La imagen de la torre Telefónica, en el centro de Santiago, iluminada con la leyenda “No estamos en guerra”, sintetiza de algún modo la dramática situación en la que se encontraba el gobierno en ese momento: un mensaje que parecía venir de todas partes, inaprensible, que evidenciaba el error de la aproximación gubernamental al problema. Ahora bien, no solo el gobierno fue incapaz de captar lo que sucedía para conducirlo: salvo honrosas excepciones, el sistema político en su conjunto se vio impotente. Ni las derivas autoritarias de algunos referentes contrarios a las manifestaciones, ni la adhesión acrítica a las difusas demandas por parte de otros probaron ser estrategias exitosas. De ahí que podamos postular que, a pesar de que la carga recae sobre todo en el gobierno, era la política —como sistema— la que de manera muy generalizada no contaba con herramientas ni legitimidad suficiente para conducir el malestar.

Con el paso de los días, el problema fue escalando no solo por la ineptitud del gobierno para controlarlo, sino también por efecto del uso desmedido de la fuerza por parte de Carabineros en las manifestaciones. El 12 de noviembre el estallido parecía extenderse sin posibilidad de salida: no se vislumbraba ninguna luz al final del túnel. La violencia era un espiral infinito, cada día con nuevos enemigos y nuevos objetivos contra los que dirigirse, frenética, festiva y ritualmente. Ese día se registraron ataques en contra de la Escuela de Ingenieros Militares San Antonio (lo que prueba las dificultades que enfrentaba el uso de la fuerza, junto con la audacia de los manifestantes) y un incendio en la iglesia de la Veracruz, ubicada en el barrio Lastarria de la capital. Ese martes en

37 El discurso completo se puede ver en <https://www.youtube.com/watch?v=fg45fhWeFdo>.

la noche, el presidente retornó a La Moneda y, en cadena nacional, llamó a tres acuerdos: por la paz, la justicia y una nueva constitución. Este, quizás, fue el momento en que mejor se vio a Sebastián Piñera, aunque fue una decisión no exenta de costos: debió abandonar la conducción propia del sistema presidencial, pues trasladaba la iniciativa a los dirigentes parlamentarios. Si revisamos los datos sobre episodios conflictivos durante esos días se observa una disminución parcial de la violencia, a la espera de lo que pudiera resultar de las negociaciones. Es decir, aunque no fue total, una parte de los manifestantes era sensible a los cambios en los procesos políticos y estaba dispuesta a poner una pausa en atención a los cambios que propusiera la institucionalidad. Este es un hecho que cabe destacar, pues muestra lo decisiva que puede ser la política para conducir a los gobernados y articular soluciones pacíficas a problemas complejos.

Las negociaciones entre los partidos políticos y el posterior acuerdo fueron un paréntesis de construcción de legitimidad. En ellas participaron todas las tiendas con representación parlamentaria, salvo el partido Comunista, que había optado por una táctica frontal contra el gobierno. El éxito de esta etapa (siempre relativo, pues ciertamente se trataba de un momento delicado) para la construcción de una feble legitimidad radicó en dos factores: el primero consistió en desplazar el centro de gravedad desde la figura presidencial, en esos días indisoluble del fallido estado de excepción, hacia el sistema político. Esto impidió momentáneamente que los errores del gobierno y la escasa simpatía por la figura de Sebastián Piñera se transformasen en un obstáculo para recuperar el control de la situación, y que, de paso, permitiesen relegitimar el uso racional de la fuerza. El segundo acierto fue el siguiente: se delineó un horizonte hacia el cual dirigir los impulsos. Desde ahí en adelante, la discusión general ya

no sería solo sobre un malestar real pero difuso, sino que versaría sobre la conveniencia de una nueva constitución y el mecanismo con el cual esta se redactaría, en caso de triunfar la opción “Apruebo” en el plebiscito (entonces fijado para abril de 2020). La trasnochada conferencia de prensa en la que se anunció el acuerdo se constituyó en un símbolo de legitimidad central: los partidos podían ponerse de acuerdo, al menos en temas procedimentales, respecto de una salida al conflicto.

Ahora bien, este consenso sería solo temporal, y mucho más frágil de lo que se podía imaginar en un principio. Las dificultades que se habían esbozado en los años anteriores demostraron ser, en algún sentido, casi imposibles de superar, en orden a generar acuerdos políticos durables. También jugó en contra la falta de mecanismos para hacer efectivo algún nivel de responsabilidad política del gobierno, evitando que la única herramienta posible fuera acusar constitucionalmente a un ministro o al presidente mismo. Lo cierto es que, en las semanas sucesivas, la oposición presentó acusaciones constitucionales contra el ministro de Interior, Andrés Chadwick, contra el intendente de la Región Metropolitana, Felipe Guevara, y contra el presidente Sebastián Piñera. Interpuestas entre noviembre y diciembre de 2019 por distintos grupos de parlamentarios de oposición, estas introdujeron aún más inestabilidad a la dinámica política, pues, en cuanto se abrió una oportunidad, la oposición intentó descabezar al Estado. Los parlamentarios torpedearon abiertamente a un frágil gobierno, devolviendo así el foco a la conflictividad y a la autorreferencia del sistema: la atención volvió a las disputas entre políticos, en vez de abrirse hacia los necesarios intentos por captar lo que sucedía en las calles y articular una respuesta. Es muy revelador que el mismo día que los parlamentarios discutían el acuerdo constitucional, los recolectores de basura de la Región Metropolitana confirmaron

un paro indefinido por no contar con condiciones laborales básicas<sup>38</sup>.

El último hito que abordamos de la coyuntura iniciada en octubre y que muestra cómo la autoridad falló en construir su legitimidad y la de Carabineros fue el copamiento preventivo de la plaza Baquedano, epicentro de las movilizaciones y de la violencia en Santiago. La táctica consistía en cerrar el perímetro de la Plaza Baquedano instalando vallas papales junto con una dotación de efectivos mayor a la común. Este cierre fue anunciado el 20 de diciembre de 2019 por Felipe Guevara, intendente de la región Metropolitana<sup>39</sup>. Con el pasar de los días y frente a las graves consecuencias de esta estrategia (en vez de disminuir, los enfrentamientos aumentaron), la misma autoridad traspasó la responsabilidad a la fuerza pública, aduciendo que “el intendente no tiene ninguna facultad de disponer de Carabineros; la obligación que tiene el intendente es de mantener el orden público, y lo que uno hace es instruir a Carabineros, en el sentido de pedirles colaboración para mantener el orden público”<sup>40</sup>. Sus dichos contrastan con su primer anuncio, en el cual parecía haber una clara relación entre él y Carabineros. Sin embargo, frente a los malos resultados de la estrategia, optó por desentenderse. El conflicto refleja la poca claridad en la relación entre la autoridad política y Carabineros; así también las declaraciones del General Director de Carabineros frente a la comisión que analizó la acusación constitucional contra

Guevara<sup>41</sup>. La máxima autoridad de la institución reveló que se trata de una manera de operar poco clara: las estrategias son producto de un consenso entre el intendente y la policía, y la relación con el poder civil depende de cada jefe de zona. La falta de un mecanismo estable y transparente de toma de decisiones es sintomática de las dificultades para asumir las consecuencias políticas de las actuaciones de la policía, lo que se traduce en un abandono por parte de los políticos hacia la institución.

Este abandono ha tenido consecuencias importantes para el orden y seguridad públicos. Podemos resumirlo con la imagen de un *feedback* negativo: las fuerzas policiales cometen abusos en el cumplimiento de sus funciones y los políticos no están dispuestos a asumirlos, de hacer aquello que frecuentemente se denomina control político. Al no haber responsabilidad ni conducción política, suceden de nuevo, y nuevamente nadie quiere hacerse responsable. Por esto, la institución policial se desenvuelve en una peculiar orfandad, producto de un abandono no admitido por parte de quienes deberían conducirla. Esto refuerza la idea de que el problema de Carabineros es mucho más profundo de lo que pensamos, y que no tiene salidas fáciles. Por un lado, se deben promover cambios institucionales que mejoren la formación y las prácticas de los funcionarios; por otro, pensar las maneras de articular mejor —con todas las prevenciones que correspondan— a la fuerza pública con la autoridad política.

38 “Recolectores de basura capitalinos confirman paro indefinido tras no lograr acuerdo con Intendencia”, *Radio Bío Bío*, 13 de noviembre de 2019, <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-metropolitana/2019/11/13/recolectores-de-basura-capitalinos-confirman-paro-indefinido-no-llegaron-a-acuerdo-con-intendencia.shtml>.

39 “Guevara anuncia copamiento de mil Carabineros en P. Italia: No tenemos manifestaciones autorizadas”, *Radio Bío Bío*, 20 de diciembre de 2019, <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-metropolitana/2019/12/20/guevara-anuncia-copamiento-de-mil-carabineros-en-p-italia-no-tenemos-manifestaciones-autorizadas.shtml>.

40 “Felipe Guevara: “Estoy contento con lo que he hecho en estas semanas”, *La Tercera*, 4 de enero de 2020, <https://www.latercera.com/la-tercera-domingo/noticia/felipe-guevara-estoy-contento-lo-he-hecho-estas-semanas/961457/>

41 Cámara de Diputados, Comisión de la acusación constitucional deducida en contra del intendente de la región Metropolitana de Santiago, señor Felipe Guevara Stephens. Sesión del 20 de enero de 2020, [https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=189947&prmTipo=D OCUMENTO\\_COMISION, 24.](https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=189947&prmTipo=D OCUMENTO_COMISION, 24.)

## En contexto de pandemia

Mencionábamos antes que el gobierno tuvo que hacer frente a la pandemia del Covid-19 en un pie de desventaja en lo referente a su legitimidad para el uso de la fuerza. No se trata de un dato menor, considerando que se requiere un respaldo superior al habitual para decretar medidas especialmente restrictivas (sobre todo las cuarentenas). No podemos olvidar que el sistema político se hallaba ante un problema muy complejo: el gobierno se sostenía con poco, y es difícil pensar en una colaboración estrecha con una oposición que algunos meses antes había promovido acusaciones constitucionales contra la columna vertebral del poder ejecutivo, incluyendo al presidente.

Sin embargo, durante los primeros meses de emergencia, la actual administración supo salir airoso de las continuas escaramuzas que le presentó la oposición. Una circunstancia contextual influyó en este hecho: parece ser mucho más simple determinar hacia dónde se dirigen las acciones del gobierno en caso de una pandemia. A pesar de la innegable importancia de la política para conducirse en medio de la inestabilidad, no hacía falta que el gobierno determinara políticamente el objetivo. Esto ya había sido una dificultad en octubre de 2019: la silueta del “enemigo poderoso” permaneció eternamente desdibujada; el objetivo siempre fue tan urgente como ambiguo. De ahí que la situación desbordase todos los cauces políticos posibles, transformándose en una coyuntura inmanejable.

Con el objetivo determinado desde el principio —“aplanar la curva” y mantener controlada la cifra de contagiados y fallecidos—, y sin tener que pasar por las penurias de la deliberación, el gobierno desplegó una agenda que parecía ser eficaz para sobreponerse a las críticas iniciales. El

inicio fue turbulento: el primer caso oficialmente confirmado de Covid-19 positivo se anunció el 3 de marzo, pocos días antes de la marcha del 8 de marzo, conmemorando el Día internacional de la mujer. Es cierto que la propagación de la enfermedad aún no se masificaba, y se mantenía en una fase inicial, pero no fueron pocas las voces que criticaron fuertemente al gobierno por poner en duda la realización del evento. Por otra parte, es difícil cuantificar si acaso la marcha impactó en la propagación del virus, toda vez que los síntomas se comienzan a presentar con un desfase de varios días, e incluso semanas, desde el momento del contagio.

En ese entonces, el epicentro de la pandemia se encontraba en Europa. Con la información de los dramáticos casos de España, Italia y Holanda fue posible, en parte, dar curso a una serie de medidas destinadas a fortalecer el precario sistema de salud nacional, con énfasis en los ventiladores mecánicos, un insumo necesario para cuidar a los enfermos más críticos; así como hacer lo posible para atenuar el colapso económico asociado a la emergencia sanitaria, que impide a muchas personas realizar sus actividades en condiciones normales. También se logró incluir a los gremios empresariales, que crearon el Fondo Privado de Emergencia para la Salud de Chile<sup>42</sup>. Este sirvió para complementar las siempre escasas herramientas estatales, no solo en el ámbito más visible, que era la compra de insumos médicos, sino también como apoyo a diversas organizaciones de la sociedad civil que, de otra manera, estarían expuestas a un colapso dramático. Esta operación para alinear las capacidades de algunos gremios empresariales con los intereses sociales contribuyó a generar un momento de cierta estabilidad inicial. Ahora bien, todo esto fue acompañado de una narrativa a veces demasiado optimista y ansiosa de recuperar la estima

42 “Fondo empresarial para la emergencia de salud destina recursos y apoyo para acciones de Fundaciones enfocadas en población más vulnerable”, CPC, 31 de marzo de 2020, <http://www.cpc.cl/fondo-empresarial-para-la-emergencia-de-salud-destina-recursos-y-apoyo-para-acciones-de-fundaciones-enfocadas-en-poblacion-mas-vulnerable/>.



perdida por la mala gestión del conflicto de octubre. Basta recordar la siguiente declaración del presidente Piñera en una entrevista para la televisión abierta: “Quiero darles tranquilidad a todos mis compatriotas de que en Chile estamos mucho mejor preparados de lo que estaba Italia para enfrentar esta situación”<sup>43</sup>.

Lo cierto es que luego de algunas semanas de aparente éxito en el control de casos, esa narrativa optimista comenzó a resquebrajarse, en parte por los malos resultados de los planes de un “retorno seguro” para los funcionarios públicos y de una “nueva normalidad” para la ciudadanía. Lo anterior dejó en evidencia algo que ya mencionamos respecto de la construcción de legitimidad para el orden público, y que dice relación con la importancia de justificar las funciones que desempeña el gobierno. Así, este debe alinear cuatro aspectos: las medidas restrictivas; cómo las comunica; construir un ambiente propicio para que la población las respete; y el contexto social sobre el que despliega todo lo anterior. Se trata de un equilibrio delicado, pues, en el caso de una pandemia como la que vivimos, resulta crucial transmitir el riesgo asociado a ella, pero sin caer en un mensaje excesivamente alarmista que fomente episodios de descontrol colectivo. En ese sentido, frases tales como “tenemos las cosas controladas”, “hay camas suficientes”, “el sistema no va a colapsar” contuvieron el posible pánico del comienzo, pero no fueron sustentables en el mediano plazo, en parte por el exitismo apresurado del gobierno. Esto subraya, nuevamente, la importancia de la política para la vida social; en particular, la capacidad de justificar públicamente la necesidad de ciertas restricciones de aplicación general.

Quizás, la escaramuza que sirve para ilustrar este punto son las confusas protestas en la comuna de El Bosque mencionadas al inicio de este informe, donde tuvieron lugar serios

enfrentamientos entre manifestantes (incluyendo dirigentes territoriales de partidos de oposición) y Carabineros. Una parte del sistema político defendió a rajatabla la intervención de estos últimos, sin justificar de manera sólida la actuación de la policía uniformada y dejando escaso margen para abordar en justicia las demandas que se expresaban. Esta justificación para el uso de la fuerza habría hecho más comprensible el amplio despliegue policial en la zona, que incluyó carros lanza agua y bombas lacrimógenas. Por otra parte, un conjunto de actores criticó duramente al gobierno y las acciones que tomaron para controlar la manifestación, negando la posibilidad de reprimirla, sin considerar un contexto sanitario cada vez más crítico. En cambio, se repitieron las consignas de que no se podía criminalizar la protesta ni reprimir el hambre, una perspectiva insuficiente para dar cuenta por sí sola de la complejidad del asunto.

En suma, la política en su conjunto no ha sido capaz de ofrecer una reflexión sólida respecto de cómo utilizar la fuerza, incluso sabiendo que esta puede ser necesaria en ciertas circunstancias y que, de hecho, forma parte de la definición del Estado. En cualquier caso, lo anterior muestra la importancia de sumar una dimensión al análisis de medidas restrictivas para mantener el orden público: el factor temporal. Aunque sea evidente, muchas veces omitimos esta circunstancia. Mientras más restrictiva sea una medida, más difícil será sostenerla por períodos largos y requerirá esfuerzos materiales y políticos más onerosos. Es lo que sucedió con la estrategia del gobierno chileno: logró acumular una cierta legitimidad al inicio, pudo aplicar medidas restrictivas y estas fueron compartidas en un principio por una parte no menor de la población. Sin embargo, con el correr de los días y frente a la insuficiencia del gobierno para justificar las funciones que estaba desempeñando

43 “Piñera por Coronavirus: “en Chile estamos mucho mejor preparados que Italia”, *Radio Concierto*, 19 de marzo de 2020, <https://www.concierto.cl/2020/03/pinera-por-coronavirus-en-chile-estamos-mucho-mejor-preparados-que-italia/>.

(particularmente, disminuir el número de contagios), esta se fue diluyendo.

## Reflexiones finales

El análisis de los dos momentos referidos —octubre y la pandemia— en cuanto procesos de despliegue de medidas restrictivas revela la crucial importancia de la legitimidad y su construcción para mantener el orden público. Esto, especialmente cuando el gobierno dispone de medidas que requieren un uso mayor de la fuerza y que implican restricciones más intensas de los derechos y sobre la vida cotidiana de las personas. En último término, este tipo de análisis apunta a una materia que debería ser objeto de preocupación constante del sistema político, a fin de lograr establecer un vínculo sólido con la ciudadanía: esto es lo que permite el desarrollo eficaz de sus medidas. La pregunta por la legitimidad también manifiesta los puntos ciegos de ciertas posturas mencionadas al inicio: por un lado, aquella que supone que el uso de la fuerza no requiere elaborar más justificación que la misma atribución de ejercerla; por otro, la aproximación que desecha la posibilidad de que el Estado utilice medios coercitivos para hacer cumplir la ley.

Como decíamos, el Estado sencillamente no puede renegar del uso de la fuerza. Por el contrario, hay ocasiones en que debe utilizarla, lo que le impone el deber de justificar su uso. Esta tarea no se reduce al control de disturbios producidos en movilizaciones: también implica la desarticulación de bandas criminales, el control de delitos flagrantes, el cumplimiento forzado de las sentencias judiciales, la protección de personas vulnerables o públicamente relevantes, la violencia en los estadios, entre muchas otras tareas. Para todas ellas, una óptica exclusivamente comunitaria o preventiva es insuficiente. El despliegue correcto de la fuerza es muchas veces indispensable para restaurar y asegurar el orden público, condición fundamental para que una sociedad

pueda operar con normalidad. Sin embargo, ya que este tipo de herramientas son excepcionales, no solo requieren estar establecidas en un cuerpo legal, sino que la autoridad debe ser capaz de justificarlas para ejecutarlas y mantenerlas en el tiempo; una tarea que, junto con referirse a la utilidad de las medidas decretadas, implica mostrar que ellas son necesarias para asegurar ese orden social. La dimensión propiamente política del uso de la fuerza es, entonces, indesmentible, y merece mucha mayor relevancia de la que ha tenido hasta ahora en nuestro debate público.

Pensar la función policial en estos términos es urgente incluso en momentos críticos como el que vivimos. En particular, las difíciles circunstancias en las que Chile enfrenta la pandemia pueden actuar como catalizadoras del malestar y la violencia que se manifestaron en octubre del año pasado. No es imposible pensar que el período pospandemia puede ser un caldo de cultivo para nuevos estallidos, dadas las profundas carencias sociales, sanitarias y económicas que se agravarán con la enfermedad. Corresponde al gobierno y al sistema político abordar el desafío con premura, pues más temprano que tarde la policía uniformada deberá enfrentar contingencias que pongan a prueba nuevamente el uso legítimo de la fuerza. Si los actores políticos son suficientemente previsores, sabrán conducir una reforma que ajuste las carencias por las que pasa el proceso formativo de Carabineros, el desarrollo permanente de las capacidades de los efectivos y los modos de interacción con las personas en las múltiples tareas que la ley le encomienda a la institución.

Como se ve, el desafío excede por mucho el diseño institucional. Después de todo, las líneas precedentes apuntan a concluir que dicho diseño necesariamente debe ir acompañado de un conjunto de medidas que contribuyan a aumentar la legitimidad del uso de la fuerza. Su empleo ciertamente debe ser restringido, pero en ocasiones resulta indispensable: muchas

veces es la única manera de controlar acciones violentas que provocan daños a las personas, la propiedad pública o privada, y los espacios que habita la comunidad política. Usar la fuerza no implica, como se ha denominado, “policializar”<sup>44</sup> la respuesta a las protestas. Por el contrario, los gobiernos, cualquiera sea su signo, enfrentan una doble responsabilidad: absorber y conducir políticamente los malestares y anhelos de la población, así como restaurar la paz en el espacio público violentado, que es condición necesaria para la cooperación y el despliegue social.

Todo esto, sin embargo, también supone la centralidad de la política en la construcción de

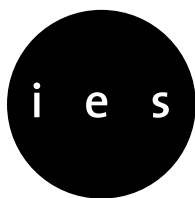
legitimidad para el uso de la fuerza policial. Los casos de octubre y marzo lo demuestran con claridad: sea que se trate de restaurar la paz social, detener las manifestaciones violentas, articular respuestas efectivas al malestar, restringir el movimiento, mantener empresas a medio funcionamiento o cerrar fronteras, es indispensable construir desde la política un ecosistema de justificaciones que faciliten el cumplimiento ciudadano de sus mandatos. Ahí es donde nuestro país tiene una enorme deuda en el último tiempo. Urge saldarla, pues ya fuimos testigos de lo que ocurre cuando no existe dicha legitimidad.

---

44 Lucía Dammert, “Protestas post pandemia: ¿Estallido 2.0?”, *Palabra Pública*, 19 de junio de 2020, <http://palabrapublica.uchile.cl/2020/06/19/protestas-post-pandemia-estallido-2/>.

Cómo citar este documento:

Rodrigo Pérez de Arce, "Legitimidad de la fuerza pública. Reflexiones a partir de la crisis de octubre y pandemia", *Informe IES* (julio de 2020).



instituto  
de estudios  
de la sociedad

[www.ieschile.cl](http://www.ieschile.cl)

Renato Sánchez 3838, Las Condes, Santiago. T: 223217792 | 99