

CARABINEROS PARA EL NUEVO CHILE:

Reformar y modernizar la institución es urgente para nuestra democracia.



CHILE
VEINTI ■ UNO



Laboratorio de
Seguridad
LabSeguridad.org

Eduardo Vergara.
Director Ejecutivo, Fundación Chile 21.
Ex Jefe División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior.

“Las policías son fundamentales para toda democracia. Para esto, deben ser transparentes, sujetas a control civil y tener la capacidad de ejercer sus labores de prevención, control y uso proporcional de la fuerza en el marco de los Derechos Humanos.”

- I.- Introducción, contexto y desafíos: Carabineros para el nuevo Chile.
- II.- Pasos y principios necesarios
- III.- En lo inmediato
- IV.- En el corto plazo

I.- CARABINEROS PARA EL NUEVO CHILE

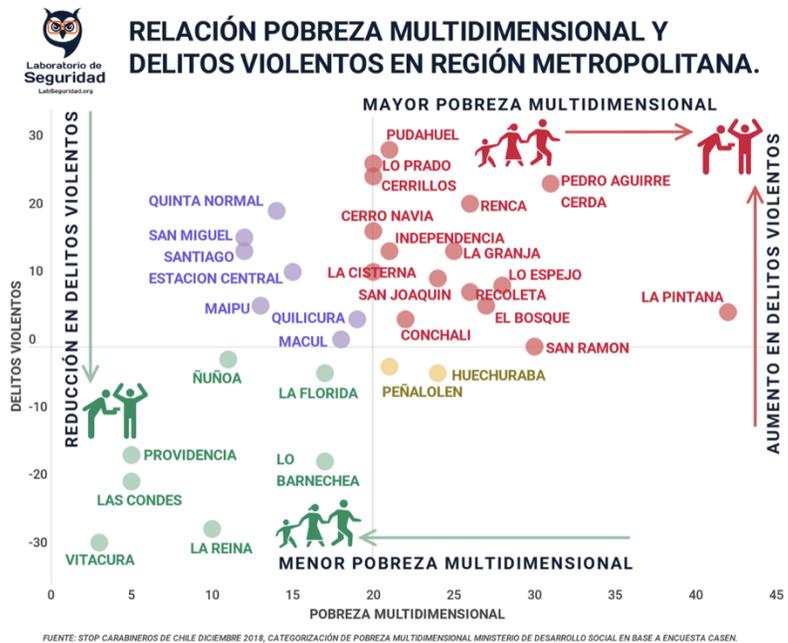
El estallido social y político que se ha manifestado en Chile puso de manifiesto las grandes desigualdades existentes y le puso fin al pacto social que le dio gobernabilidad y estabilidad a la nación durante 30 años. En este contexto, la serie de manifestaciones y acciones de protesta auto convocadas a nivel territorial, junto con acciones de violencia y vandalismo, han tenido como resultado cerca de 15 mil detenciones, sobre 2.500 manifestantes heridos, 258 personas con heridas oculares por disparos, entre otros abusos. Especial relevancia cobró la muerte de Abel Acuña en Plaza Italia, luego que se viera impedido a llegar a un centro de urgencia a tiempo tras el actuar de Carabineros. Asimismo, se han registrado centenares de acciones judiciales, querellas por torturas, violencia sexual, por homicidio y violencia del Estado.

En esta contingencia, Carabineros no solo se vio sobrepasado, sino que por sobre todo mostró incapacidad de garantizar orden público sin caer en prácticas que aumentarían la violencia y que claramente violaron los Derechos Humanos. Además, desde las quemaduras de estaciones del Metro hasta actos vandálicos a puntos del comercio, bienes públicos y la propiedad privada, la policía no tuvo capacidad de focalizar su trabajo con eficacia.

Como telón de fondo, **el país vivía un proceso de desafección generalizada respecto de las instituciones que garantizaban la cohesión social.** En específico, las instituciones policiales y las Fuerzas Armadas se vieron envueltas en una serie de actos de corrupción, operaciones de inteligencia cuestionadas e incluso escuchas ilegales a dirigentes sociales y periodistas. Sin duda que el hito más relevante fue el asesinato del comunero Camilo Catrillanca en manos del Estado. Esta seguidilla de escándalos decantó en reestructuraciones en la institución y la profundización del cuestionamiento al sistema de inteligencia.

Particularmente, dado el contexto de movilización, emergen dos preocupaciones centrales. La **primera es sobre el marco constitucional de la seguridad interior y el orden público,** con el que se han desarrollado las fuerzas armadas y de seguridad hasta hoy. La segunda, **tiene que ver con el deterioro de la institución y la pérdida de confianza por parte de la ciudadanía.**

En diversos estudios hemos evidenciado cómo la seguridad -como derecho y bien público- ha estado reservada para los que más tienen. Por ejemplo, durante el 2018, las comunas más pudientes de la RM de Santiago vivieron reducciones de hasta el 29% en delitos violentos, mientras que las más pobres, vivieron aumentos de hasta el 28%. Desde los controles, despliegue policial, rondas masivas y operativos especiales, pasando por el acceso y calidad de la justicia, hasta el castigo y la cárcel, vemos que el modelo de la seguridad y el control en Chile es tremendamente desigual.



El **pacto por la paz social y una nueva Constitución abre una oportunidad para discutir las reformas y los nuevos marcos constitucionales** que regirán a nuestras policías en el país. Junto con ello, es también una oportunidad para abordar modernización en reglamentos, protocolos, prácticas y formación policial. **Es urgente que el paradigma en el cual se han desenvuelto las policías durante la dictadura militar y el Chile pos transición sea superado.**

Particularmente, el rol de las policías durante estallidos sociales, marchas, manifestaciones y escenarios de conflicto en general, es especialmente relevante, ya que, en muchos casos se ha demostrado que se **privilegia el restablecimiento del orden, por sobre la seguridad de las personas.** Es determinante transformar esta concepción de la seguridad basada en el orden público, para no incrementar y agudizar los incidentes y hechos que toman escena en dichos eventos.

Las policías son instituciones demasiado importantes para la democracia. En una multiplicidad de espacios, se transforman en la única cara visible del Estado. Por estas y otras razones, es que urge aprovechar esta contingencia para mejorar y modernizar de una vez por todas a la institución.

II.- PASOS Y PRINCIPIOS NECESARIOS



1.- **Avanzar desde una institución de carácter militar** (tal y como se define en su propia Ley Orgánica de Carabineros) **a una policía comunitaria**. Carabineros deber tener la capacidad de resolver problemas en contextos territoriales y locales, más que contenerlos y reprimirlos.



2.- Carabineros debe principalmente ser una institución que propicie la **paz social**, cumpla un **rol preventivo** y en todo momento **contribuya a la igualdad**.



3.- **Un re diseño estructural** que permita dinámicas permanentes de redistribución, pensando en reducir brechas de desigualdad. Las policías deben estar donde generan mayor retorno social, no económico ni político.



4.- **Definir su perfil e identidad**, entrando en debates sobre su rol preventivo, investigativo o reactivo, para lograr la especialización y perfeccionamiento necesarios.



5.- **Someterse al control civil real**, transparentando procedimientos, datos y estrategias, que puedan y deban estar sujetos a la evaluación permanente tanto desde la autoridad política como la sociedad civil.

III.- EN LO INMEDIATO



1.- **La autoridad política debe cumplir con su mandato**. El Ministerio del Interior debe exigir que Carabineros se apegue de forma estricta a sus protocolos, aumente su transparencia y abra el diálogo. El inicio de la solución solo puede ocurrir gracias a la autoridad política.



2.- **Pacto de convivencia**. Establecer un nuevo *Protocolo de Mantenimiento del Orden Público* con foco en manifestaciones y demostraciones públicas y nuevos criterios de actuación de Carabineros. Este debe ser elaborado en conjunto con actores externos a la institución, el gobierno y actores sociales. Este ejercicio, debe decantar en un pacto de convivencia. Esto obliga a revisar enfoques de género, hacia menores de edad, minorías e inmigrantes.



3.- **Observadores y transparencia**. Establecer un equipo observador de la práctica y acciones policiales bajo una transición a la modernización de la institución. Puede estar compuesto por el Gobierno, instituciones académicas, centros de estudios, INDH, CPLT, e instituciones afines



4.- **Acceso a la información**. Este equipo observador, debe contar con acceso a la información estadística y procedimental de Carabineros, con el objetivo de evaluar de forma periódica a la institución. Es momento de abrir las puertas de la institución.



5.- **Creación del Ministerio de la Seguridad Pública**. Para avanzar en la profesionalización de la seguridad pública y particularmente en mayor eficacia y eficiencia de las policías, es imprescindible separar el Ministerio de Interior y Seguridad Pública en dos carteras, una de ellas enfocada específicamente en la seguridad. El primer paso puede ser la creación de una subsecretaría que actúe como institucionalidad transitoria usando la ya existente estructura de la División de Seguridad Pública.

IV.- EN EL CORTO PLAZO:



1.- **Re asignación de recursos policiales en base a necesidades territoriales**, considerando no solo demandas directas, sino que disponibilidad de capacidades de terceros al nivel de seguridad municipal y privada. Esto implica por sobre todo proyecciones de escenarios delictuales en el mediano y largo plazo, junto con mecanismos para evitar que ciertos territorios vulnerables se transformen en estados policiales, solo porque ahí habitan los que menos tienen.



2.- **Transparencia y apertura** respecto a datos y procedimientos para que actores puntuales definidos, como universidades y centros de estudios, para que puedan conocer de una vez por todas el funcionamiento de las policías, las cifras que manejan y sus métodos. Esto claro, bajo límites suficientes que permitan entender y evaluar la institución para proponer mejoras continuas y concretas. Ampliar la disponibilidad de **fuentes abiertas** permitiría además promover enfoques de **resolución de problemas en conjunto**, **innovación** y **rendición de cuentas** entre la institución, las comunidades a las que sirven y todos quienes quieran contribuir a mejorar la policía.



3.- Evaluar estrategias como el **STOP** y el **control preventivo de identidad a la población general adulta**. Ambas políticas requieren ser evaluadas. La primera, el sistema STOP, requiere identificar los incentivos negativos que la medición solo en base a cifras genera. Esto teniendo en cuenta que **es necesario avanzar hacia un modelo mixto, que considere además variables que consideren impacto policial en las comunidades**. Las **encuestas** son también elementos necesarios, principalmente recogiendo la opinión de la ciudadanía respecto a la labor policial para ser comparados con información administrativa.



4.- **Evaluación de los índices de medición**: Esto parte por evaluar la categorización de *Delitos de Mayor Connotación Social* (DMCS) los que son particularmente delitos contra la propiedad y que no son cometidos centralmente por los sectores más privilegiados de la sociedad.



5.- **Retirar el proyecto de control preventivo de identidad a menores de edad**. Este proyecto no tiene sustento empírico alguno que lo justifique. Además, la evidencia internacional muestra que los pocos experimentos similares no solo han **contribuido a generar más violencia, sino que a aumentar la desconfianza hacia las policías por parte de niños y jóvenes**. Ambos elementos que no necesitamos profundizar aún más en el país.



Para lograr estos objetivos, necesitamos avanzar en los siguientes aspectos:

1.- Desde un enfoque y definición de policía de carácter militar a una policía comunitaria.

Carabineros debe dejar de ser una policía de carácter militar (establecido en la *Ley Orgánica de Carabineros*) pasando a ser una policía de carácter comunitario. Este nuevo enfoque debe centrarse en que estos deben tener las capacidades de gestionar la resolución de conflictos locales, ejecutar estrategias preventivas de carácter territorial, acercar su trabajo a la ciudadanía, reducir las brechas de distancia en lo que respecta a transparencia e información, actuar siempre en el marco de los Derechos Humanos, junto con desarrollar capacidades de adaptación a las demandas y realidades cambiantes acercándose a las comunidades donde están presentes. Este cambio, además, abre la puerta a **modificaciones en sus escalafones diferenciados y parte por la capacitación desde sus inicios.**

2.- Distribución policial

Hoy, los mecanismos de distribución siguen lógicas desactualizadas y se basan principalmente en indicadores alimentados por denuncias. Por un lado, las denuncias han demostrado una fuerte disminución en el último tiempo, mientras todo indica que existe una cifra negra que se traduce en que hay territorios donde Carabineros debería estar, pero no está. Por otro, estos mismos indicadores se limitan a reflejar una realidad limitada del fenómeno de la inseguridad. **La distribución de policías y sus recursos, requiere de un enfoque dinámico y que cuente con mecanismos de anticipación nutriéndose de elementos de calidad y no solamente cifras convencionales.** Nuevos protocolos, sistemas de designación policial y mecanismos realistas de despliegue son fundamentales para que nuestras policías estén donde generan mayor valor social, y no, donde generan mayor valor económico o político. Sin embargo, las policías tampoco se deben de distribuir en base a la vulnerabilidad económica de los territorios. Si las policías se re distribuyen hacia los lugares donde viven quienes menos tienen, podemos terminar con verdaderos estados policiales donde viven los menos privilegiados y el modelo de persecución a los más pobres se puede seguir profundizando, manteniendo a la cárcel como una extensión de la pobreza.

3.- Rol en prevención y control

El rol preventivo de Carabineros es central y está en la esencia de la labor de esta institución. Prevenir no es solo menos costoso, sino que además más eficiente al momento de enfrentar fenómenos criminales. Mejorar este rol implica:

- i. **Evaluación y modernización del marco conceptual** bajo el cual se ejerce la prevención del delito, tanto de manera unitaria como principalmente en conjunto a otras instituciones públicas y otros poderes del Estado (Ministerio Público, Poder Judicial, Policía de Investigaciones). Descentralizar todavía más el trabajo es urgente.
- ii. Evaluación de su **rol y trabajo conjunto con estructuras de gobierno local como los municipios** y particularmente considerando la próxima re estructuración de los **gobiernos regionales** bajo administraciones democráticamente electas.

- iii. Revisión de su rol, transparencia y **coordinación con y hacia otros servicios y carteras del Gobierno**, como lo son salud, educación, mujer, vivienda, SENDA, Gendarmería, etc.
- iv. Re definición, transparencia y estructuración de su rol y **coordinación con y hacia instituciones y actores de la amplia sociedad civil junto con actores privados del comercio, la producción y particularmente quienes están insertos en el mundo de la seguridad privada.**
- v. Re definición de mecanismos de control, particularmente el **tono de la intervención, la forma de acercamiento, tipos de uniforme o indumentaria, prácticas y planificación.**

4.- Orden público ligado a marchas y demostraciones



La naturaleza de las demostraciones masivas ha cambiado dramáticamente en los últimos años y se requieren de policías que tengan **nuevas capacidades para garantizar que estas se lleven adelante en ambientes de paz y convivencia.** Desde la fragmentación de la organización, la naturaleza en red de las convocatorias hasta la ausencia de liderazgos, el formato de estas requiere un cambio en la forma en que Carabineros las enfrenta. Esto obliga a:

- i. Mejorar los protocolos existentes. Si bien hay ejemplos que se deben relevar y ya existen en algunas intendencias o municipios del país, lo que urge es establecer **protocolos que garanticen que las policías se sienten en la mesa directamente con actores sociales.**
- ii. Un nuevo pacto de entendimiento que, teniendo en cuenta la baja confianza existente hoy, se presenta como un elemento de compleja ejecución. **Solo de esta manera Carabineros podrá evitar que posibles conflictos escalen.** Al mismo tiempo, esto obliga a la especialización por parte de las policías, para poder contar con personal calificado para gestionar estos eventos.
- iii. Además, y especialmente en base a lo que hemos observado en las manifestaciones recientes, **Carabineros debe re establecer confianzas con servicios de salud, bomberos y otros que puedan tener un rol en emergencias o tras llamados de auxilio.** Esto implica treguas de actuación frente al ingreso de ambulancias, carros de bomberos, vehículos de emergencia o personas ligadas a la salud.

5.- Formación policial

No basta con impartir cursos de DDHH ni teoría de acción, la formación debe ir acompañada de mecanismos de seguimiento, fiscalización y rendición de cuentas.

- i. **Evaluación de los procesos de formación policial en todos sus niveles** por parte del Gobierno como por parte de actores académicos y civiles de carácter externo.
- ii. **Profesionalización y especialización de la labor policial** de acuerdo a necesidades como la gestión de masas, eventos deportivos, prevención en el comercio, prevención en zonas de turismo, grupos de acción acotada, control de situaciones de mayor riesgo, etc.
- iii. Re pensar la investigación policial, que incluya una **evaluación de los métodos de recolección de pruebas, actuación en los sitios del suceso.**
- iv. Evaluación y desarrollo de los **métodos de relación con la comunidad y la ciudadanía**, organizaciones comunitarias, sectores de mayor vulnerabilidad, menores de edad, mujeres, víctimas, imputados, sujetos investigados, etc.

6.- Control civil, transparencia y rendición de cuentas

Mayor transparencia, rendición de cuentas y control civil apropiado son desafíos urgentes. Si bien el debate sobre mayor control civil se instaló tras escándalos financieros, este también tiene implicancias en las labores cotidianas de la policía, distribución, efectividad, información, despliegue, evaluaciones, protocolos, etc. **Mayor control civil significa nuevas y mayores herramientas que permitan rendiciones de cuentas, fiscalizaciones y seguimiento de la labor policial** para también permitir mejoras.

- i. Revisar los mecanismos de evaluación interna y externa. Esto último parte por el **rol del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, como también el que puedan ejercer instituciones y actores externos, tanto académicos como ciudadanos** (Ues, CPLT, ONGs, etc).
- ii. Establecer **obligatoriedad y mecanismos uniformes de presentación de estrategias y planes de acción, indicadores de seguimiento, junto con rendición de cuentas públicas** desde los niveles más específicos como los cuadrantes hasta el nivel regional y nacional.
- iii. **Apertura y transparencia** (de forma periódica y regular) **en los datos acumulados**, los mecanismos de recolección de datos, fuentes y métodos. Esto implica una decisión que obliga a aumentar y mejorar la cantidad y calidad de los datos entregados.
- iv. **Redefinir los mecanismos de control en el gasto**, procedimientos de elaboración y evaluación de presupuestos anuales, **relación con la DIPRES**, participación en el sistema de compras públicas, gastos reservados y otros.
- v. Apertura y transparencia en los **mecanismos de asignación de personal policial y recursos policiales** (tecnológicos y técnicos) que se sustenten en escenarios territoriales y proyecciones de mediano y largo plazo. Esto obliga a transparentar dotaciones y plantas.

7.-Seguridad Privada

En Chile se ha profundizado el **modelo de internalización ganancias y externalización de pérdidas**. Esto pasa porque por mucho tiempo el sector privado se ha visto beneficiado de la seguridad pública para resguardar sus actividades sin participar de forma responsable en la seguridad. La seguridad debe ser coproducida por lo público y privado, junto con el establecimiento de responsabilidades mutuas. La relación publico-privada, como el amplio y creciente mundo de la seguridad privada, requieren atención urgente. Para avanzar necesitamos:

- i. Revisión total del **rol fiscalizador de la institución a las empresas de seguridad privada y actores privados**, desde el comercio a los eventos masivos y deportivos.
- ii. Redefinición de los **protocolos y mecanismos** de acción en eventos privados.
- iii. Definición y actualización de los **parámetros de movilidad entre lo público y lo privado con especial atención en la puerta giratoria hacia empresas privadas de seguridad y otros fines**. Rol del fiscalizado y fiscalizador.
- iv. **Regulación del mercado de seguridad privada (Ley de Seguridad Privada)**, específicamente guardias de seguridad y tecnología.
- v. Revisión de **obligaciones y programas que ayuden a la modernización de las empresas y proveedores de seguridad privada** considerando especialización y rol complementario de la seguridad privada, la seguridad municipal (y posiblemente la regional) con la seguridad pública.

**INTERNALIZAR GANANCIAS Y EXTERNALIZAR PÉRDIDAS:
EL MODELO DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA GENERAR INGRESOS PRIVADOS**

