

MODERNIZACIÓN DE LAS POLICÍAS: UN DESAFÍO PENDIENTE

- Los hechos ocurridos el pasado 2 de octubre han revivido el debate de la necesidad de una profunda reforma a nuestras policías, específicamente a Carabineros de Chile.
- Si bien entre marzo de 2018 y marzo de 2020 se conformaron tres instancias transversales y multidisciplinarias para hacer un diagnóstico y entregar recomendaciones respecto de la reforma de Carabineros de Chile, las cuales contaron con amplios consensos, poco se ha avanzado en la modernización de las policías.
- Es hora de formar un gran acuerdo político y social para avanzar en este tema, especialmente en la estructura policial que se le quiere dar a las Fuerzas de Orden y Seguridad y en la creación de un organismo técnico, del cual las policías dependan y cuenten con su apoyo en las áreas administrativas, financieras y operativas.

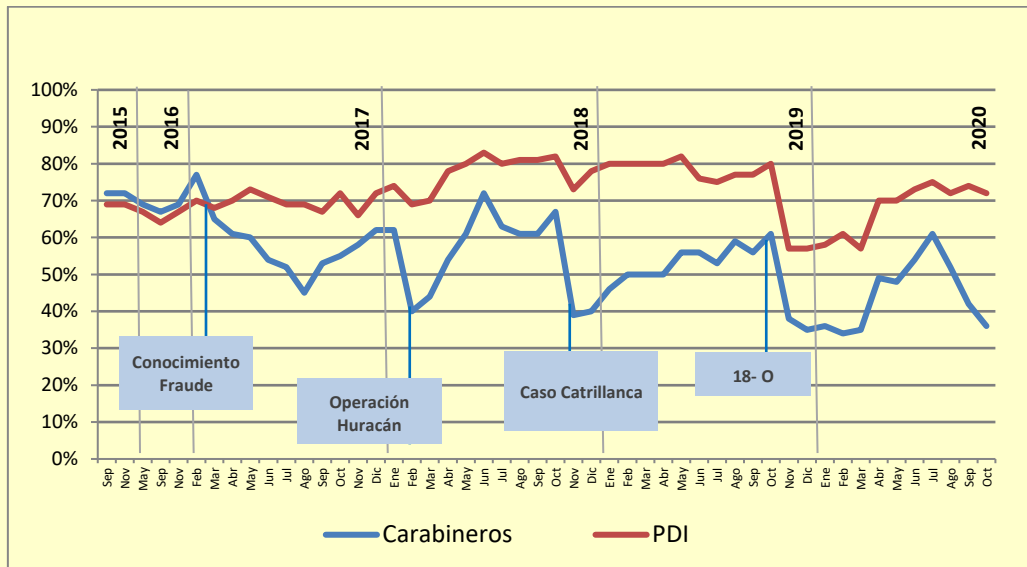
Los hechos ocurridos el pasado 2 de octubre, cuando un manifestante en los alrededores de Plaza Italia cayó al lecho del río Mapocho, han revivido el debate de la necesidad de una profunda reforma a nuestras policías, específicamente a Carabineros de Chile.

Si bien la policía ha sido históricamente una de las instituciones con mayor aprobación y credibilidad por parte de la ciudadanía, desde el año 2016, una serie de hechos han impactado profundamente en estos índices. A principios de 2017, el público reconocimiento de Carabineros de la existencia de un “importante fraude fiscal” al interior de la institución, fue un primer golpe en la legitimidad de la institución para la ciudadanía: su aprobación cayó 30 puntos y los cuestionamientos apuntaron a la falta de transparencia y probidad. Durante el mismo año, el Ministerio Público informó de la manipulación de pruebas en el caso “Huracán”, lo que provocó polémica respecto a las técnicas utilizadas por las unidades de inteligencia y su uso en el contexto de investigaciones criminales.

Casi un año después, y cuando la aprobación de la policía uniformada ya retomaba su aprobación histórica promedio, el llamado “caso Catrillanca” levantó dudas respecto a los procedimientos utilizados por Carabineros en la persecución policial y al efectivo control del mando sobre esas acciones, lo que resultó en el llamado transversal a avanzar con mayor celeridad en las reformas.

CUANDO LA APROBACIÓN DE LA POLICÍA RETOMABA SU APROBACIÓN HISTÓRICA PROMEDIO, EL “CASO CATRILLANCA” LEVANTÓ DUDAS RESPECTO A LOS PROCEDIMIENTOS UTILIZADOS POR CARABINEROS

Gráfico N° 1. Evolución de aprobación de Fuerzas de Orden y Seguridad



Fuente: LyD a partir de encuesta Plaza Pública CADEM, pregunta “Ud. aprueba o desaprueba el trabajo que está desempeñando...” % aprueba.

Todo esto, sumado a la serie de cuestionamientos en el actuar de las fuerzas de orden y seguridad en el marco de los hechos de violencia sucedidos en Chile a partir del 18 de octubre de 2019, ha resultado en un consenso de la necesidad imperativa de pensar en una reforma estructural del sistema policial chileno, que considere sus diferentes dimensiones: investigativa, preventiva y de orden público. También se plantea que esta reforma redefina la relación entre el poder político y las instituciones policiales. Así, se abre una nueva oportunidad para buscar un gran acuerdo político y social en las tareas urgentes que debemos avanzar para alcanzar los cambios que se requieren para contar con policías modernas, preparadas para enfrentar los desafíos del siglo XXI.

LAS INSTANCIAS Y RECOMENDACIONES DE REFORMA

Desde que asumió el gobierno del Presidente Piñera se han constituido una serie de instancias transversales y multidisciplinarias para avanzar en una modernización a las policías.

En abril de 2018, tras el llamado del Presidente a construir un Acuerdo Nacional para la Seguridad Pública, se conformó una mesa de trabajo transversal que entregó un documento con 150 medidas en las que avanzar para abordar la principal preocupación de las personas. De estas, 71 se encuentran dentro del primer ámbito de “Modernización y fortalecimiento de las policías”.

Posteriormente, con la llegada del ministro Blumel al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, se convocó a una segunda comisión, el Consejo de Reforma a Carabineros, integrada por personas de diversas áreas y disciplinas. Paralelamente, el senador PPD, Felipe Harboe, conformó una tercera mesa de trabajo, llamada Comisión Independiente de Reforma Policial, la cual contó con la participación de parlamentarios y expertos en materias de seguridad pública. Dada la simultaneidad de comisiones e incluso la doble participación de algunos expertos, ambas instancias evacuaron informes con recomendaciones en enero de 2020, entregando propuestas al Presidente Piñera para su rápida implementación.

Las tres mesas de alto nivel de especialización, experiencia y transversalidad llegaron a conclusiones que, si bien se diferencian en ciertos aspectos, sí se encuentran en grandes temas que requieren ser abordados en profundidad:

1. Sujeción a la autoridad civil: necesidad de fortalecer las capacidades del Ministerio del Interior y Seguridad Pública para ejercer control sobre la policía. Esto debe ir acompañado además del establecimiento de directrices por parte del mismo Ministerio para la gestión policial. En esta misma dirección, los dos Consejos convocados post 18 de octubre advierten que esta sujeción requiere un mayor nivel de profundización, la cual podría alcanzarse con la creación de un nuevo ministerio, que permita la separación de las funciones políticas de las técnicas y tenga dedicación exclusiva al diseño, implementación y evaluación de políticas públicas basadas en evidencia en materia de seguridad y orden público.
2. Mejora de la gestión institucional: para lograr un avance en la gestión de Carabineros de Chile es de común acuerdo que lo que se requiere es el diseño de indicadores de gestión y resultados, con seguimiento permanente para verificar su eficacia. Adicionalmente, establecer métodos de prevención de los conflictos de interés ya sea en compras, declaración de patrimonio u otros.
3. Especialización preferente: para lograr un trabajo más eficiente y una mejor utilización de los recursos se requiere, ante todo, priorizar los ámbitos en que cada policía debe actuar preferentemente, según las necesidades y la realidad actual.

4. Probidad: para asegurar que las conductas de los funcionarios de Carabineros se ajusten a su misión y sus protocolos de actuación, se propone la creación de un modelo para la prevención de conductas indebidas, el cual debe ir acompañado de la instauración de instancias de control externo e imparcial.
5. Transparencia: se requiere de señales hacia la población que permitan a la sociedad civil recuperar la legitimidad en la institución. Los consejos acuerdan la obligación de realizar rendiciones de cuentas públicas, complementado con mecanismos y vías para que la ciudadanía se comuniquen, felicite o reclame a la policía, en caso de considerarlo necesario. Adicionalmente, es indispensable contar con instancias asesoras con integrantes de la sociedad civil.
6. Formación: existe consenso en que se necesita, primero, definir los perfiles de ingreso, egreso de los carabineros y de los oficiales, así como también el de los docentes que se quiere que forme a los futuros policías. Posteriormente, deben definirse los contenidos que son relevantes para el ejercicio de la función policial y revisar la formación inicial actual, incluyendo la extensión de esta y la formación continua. Todo esto, según los expertos, debe ir acompañado del diseño y seguimiento de indicadores para evaluar el proceso educativo.
7. Carrera policial: las instancias acuerdan que debe haber igualdad de oportunidades para el desarrollo de la carrera, la cual, además, debe extenderse. A su vez, se requiere modificar las prioridades por ascenso sobre la base del desempeño/mérito más que por la antigüedad.
8. Inteligencia: si bien es un área que abarca mucho más que el actuar policial, existe consenso que es algo que se debe abordar, comenzando por la revisión de la institucionalidad a cargo de la inteligencia policial.

Además de las tres instancias mencionadas, diversas instituciones¹ relacionadas a la promoción y defensa de los Derechos Humanos emitieron informes que, si bien se centraban más en la presentación de un diagnóstico y los hechos sucedidos a partir del 18 de octubre de 2019, también incluyeron algunas recomendaciones. Entre las recomendaciones realizadas, las que contaron con mayor acuerdo fueron las de crear instancias de control externo periódicas, rendición de cuentas públicas, definir los contenidos que son relevantes para el ejercicio de la función policial y, transversal y unánimemente, propusieron modificar la normativa referida a conducta, tales como reglamentos y protocolos, entre otros.

Como nunca, contamos con diagnósticos actualizados, transversales y multidisciplinarios, lo que permite rápidamente definir posiciones consensuadas,

pero siempre teniendo a la vista la visión y experiencia de las propias instituciones que están enfrentando este desafío de modernización. Hoy estamos en un punto donde la institución de Carabineros se acerca a su centenario, por lo que esta reforma debe tener vocación de proyectarlos para sus próximos cien años.

LO QUE SE HA AVANZADO

Desde la entrega de los documentos con recomendaciones por parte de las instancias convocadas y la publicación de diversos informes, poco se ha avanzado en la modernización de las policías. Estos temas, recomendados transversalmente, aún no han sido aprobados en el Congreso.

Proyecto de ley	Vía de ingreso	Fecha ingreso	Estado de Avance	Detalle
Boletines N° 9.993-25 y otros agrupados	Moción parlamentaria	13.04.15	Se encuentra con urgencia suma desde el 09.10.19, renovada por última vez el 13.10.20. En nov.19 el Presidente de la República presentó indicaciones al texto del proyecto en la Comisión de Defensa del Senado, en su segundo trámite constitucional.	Modifica la Ley N°17.798, sobre Control de Armas, sancionando el porte e ingreso de armas en lugares de acceso público y aumentando las penas para el porte ilegal de armas simple.
Boletín N° 11.705-25	Mensaje presidencial	03.05.18	Segundo trámite constitucional en el Senado. Fue aprobado en general por la Comisión de Seguridad Pública y aún no es discutido en la sala del Senado.	Busca establecer una metodología de trabajo policial que reduzca los índices de delincuencia, con uso de tecnología, entregando información para prevenir delitos.
Boletín N° 12.228-06	Mensaje presidencial	09.11.18	Primer trámite constitucional, en cámara de diputados, ni siquiera aprobado en general.	Modifica la ley orgánica constitucional de Municipalidades, fortaleciendo el rol preventivo de los gobiernos locales.
Boletín N° 12.234-02	Mensaje presidencial	13.11.18	Segundo trámite constitucional, en la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados.	Fortalece y moderniza el Sistema de Inteligencia del Estado.
Boletín N° 12.250-25	Mensaje presidencial	20.11.18	Tercer trámite constitucional, en el Senado. Se deben analizar las propuestas de la	Moderniza la gestión institucional y fortalece la probidad y la transparencia en la

			Cámara Revisora. Está pendiente su discusión en la sala del Senado.	Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.
Boletín N° 12.506-25	Mensaje presidencial	29.03.19	Segundo trámite constitucional en el Senado, en la Comisión de Seguridad Pública desde octubre 2019.	Fortalece el control de identidad por parte de las policías, así como los mecanismos de control y reclamo ante un ejercicio abusivo o discriminatorio del mismo.
Boletín N° 12.699-07	Mensaje presidencial	12.06.19	Primer trámite constitucional, en la Comisión de Seguridad Pública del Senado. El proyecto fue aprobado en general en diciembre de 2019. Aún no se ha iniciado la votación en particular	Propicia la especialización preferente de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública mediante modificaciones a las leyes orgánicas y la normativa procesal penal.
Boletín N° 13.086-07	Moción parlamentaria	26.11.19	Comisión Mixta por rechazo de la idea de legislar en general en segundo trámite constitucional en la sala de la Cámara de Diputados.	Proyecto de reforma constitucional que regula estado de alerta para prevenir daños a infraestructura crítica.
Boletín N° 13.124-07	Mensaje presidencial	17.12.19	En primer trámite constitucional, en la comisión de seguridad pública del Senado.	Estatuto de protección de las policías: modifica Código Penal y otros cuerpos legales para fortalecer la protección de las Fuerzas de Orden y Seguridad y de Gendarmería de Chile.

Adicionalmente, existen otros 17 proyectos de ley que contribuyen a la materia de seguridad, los cuales tampoco han presentado grandes avances en el Congreso. Respecto a las medidas administrativas, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública en conjunto con Carabineros avanzó en algunos temas, particularmente en los relacionados a control de orden público. Entre los avances, está la revisión y actualización de los manuales, protocolos y circulares para el actuar en el contexto de control de orden público; coordinación instituciones relevantes para la seguridad (Policía de Investigaciones, Ministerio Público, Intendencias); diseño de estrategias de comunicaciones y de relación con la sociedad civil; entre otras.

Además, se han adoptado diversas de las medidas con el fin de asegurar el pleno respeto a los derechos humanos en la acción policial. Algunas de estas son: implementación de un nuevo modelo de formación para personal operativo en uso de la fuerza y derechos humanos; reentrenamiento de funcionarios con acceso a escopetas antidisturbios con foco en evitar lesiones en los manifestantes; instalación de cámaras corporales en todos los funcionarios que usen escopetas; diseño de planificación estratégica en materias de derechos humanos; seminarios de control de orden público y diálogo con manifestantes; y se crearon las nuevas unidades Control del Orden Público (COP) en reemplazo de las Fuerzas Especiales, entre otras medidas.

REFORMA POLICIAL: PRÓXIMOS DESAFÍOS

La modernización de las policías, especialmente la reforma de Carabineros, requiere de especial atención por parte de las autoridades. Existen varios temas en los cuales se ha logrado acuerdo transversal, sin embargo, aún no se ve un avance sustantivo.

En primera instancia, se han presentado nueve proyectos de ley que inciden directamente en la modernización de las policías, de los cuales ninguno ha sido totalmente tramitado. Asimismo, han sido comprometidos una serie de proyectos de ley que aún no han sido presentados por parte del Ejecutivo: carrera y formación de Carabineros, carrera y formación de Policía de Investigaciones, la ley marco de ciberseguridad y el nuevo Ministerio de Seguridad Pública.

Por otra parte, es relevante pensar y debatir la estructura policial que se le quiere dar a las Fuerzas de Orden y Seguridad. Para esto será fundamental una revisión de experiencia comparada internacional y la discusión profunda de qué funciones cumplirá preferentemente cada una.

Finalmente, es hora de plantear la creación de un organismo técnico del cual las policías dependan y cuenten con apoyo en las áreas administrativas, financieras y operativas. Se requiere de un Ministerio de Seguridad que lidere la institucionalidad de seguridad pública y reúna a los diversos organismos que aportan en el diseño, implementación y/o evaluación de políticas y que contribuyen con el mandato que recae sobre el gobierno, en un estado de derecho, de entregar paz a los ciudadanos. Todo esto deberá ser evaluado y diseñado no sólo mirando la evidencia disponible, sino también considerando la historia y tradición de nuestras policías, en un proceso de diseño y construcción conjunta que permita la participación por parte de los mandos y técnicos y un acercamiento al mundo político y social.



TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1470 - 2

23 de octubre de 2020

ISSN 0717-1528

ⁱ Estas instituciones fueron Human Rights Watch, el Instituto Nacional de Derechos Humanos, Amnistía Internacional, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Estas dos últimas basaron sus escritos en misiones en terreno realizadas a Chile en los meses de noviembre 2019 y enero 2020 respectivamente.