



Una Nueva Policía para Chile

Propuestas para refundar Carabineros

Enero de 2020

Antecedentes

La profunda crisis social y política que vive Chile, obliga a la política a repensar sus prioridades para responder a las necesidades que la sociedad está planteando. En este proceso, en la misma medida que requiere avanzar en una agenda social que se haga cargo de las urgencias populares, así como un proceso constituyente de carácter refundacional para construir un pacto social que nos incluya a todos, requerimos con urgencia una estrategia que permita recuperar el Orden Público, terminar con los actos delictivos, proteger el derecho a la manifestación, y sobre todo, reestablecer los estándares de garantías y protección de los Derechos Humanos, quebrantados sistemáticamente hasta la fecha¹.

El alcance, la gravedad y la sistematicidad de las violaciones a los derechos humanos cometidas por el Estado de Chile a través de Carabineros, desde el 18 de octubre de 2019, hacen impostergable una transformación total de la institución. La crisis de Carabineros es simultáneamente una crisis de abusos, corrupción, ineficacia y falta de legitimidad. El país se pregunta por qué las fuerzas de orden han sido capaces de organizar operativos para detener las manifestaciones legítimas -con altos costos humanos- al mismo tiempo que son ineficaces para evitar actos delictuales que han afectado la infraestructura del país y el comercio.

La crisis de Carabineros tiene sus raíces, principalmente, en la autonomía que ostenta respecto del poder civil y el carácter militarizado de su cultura y funcionamiento. Estos elementos heredados de la dictadura cívico-militar y perpetuados durante la transición democrática, han configurado una institución que no cumple ni rinde cuentas por las funciones que le asignan la Constitución y las leyes; que tolera las irregularidades, los privilegios; desincentiva el profesionalismo y la transparencia; y que ejerce sus atribuciones sin consideración del rol que le cabe respecto del respeto y protección de los derechos de las personas.

En tal sentido, las medidas contenidas en el Acuerdo Nacional de Seguridad Pública² de julio de 2018 son totalmente insuficientes, pues apuntan solamente a optimizar

¹<https://acnudh.org/chile-informe-describe-multiples-violaciones-de-derechos-humanos-y-llama-a-reformas/>

²

https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/ee/24/ee24bee7-4c2c-4dc3-937b-601936bc3d27/acuerdo-por-la-seguridad.pdf

procesos internos de la institución sin alterar diseños estructurales en la configuración de sus facultades, limitación de atribuciones ni, lo más grave, su relación con el poder civil. Se debe apuntar, en cambio, a una transformación que refunde Carabineros para constituir una policía democrática y profesionalizada, partiendo por una intervención de urgencia que asegure el respeto a los derechos humanos y el cumplimiento de la ley durante la transición institucional a una nueva policía para Chile.

Ejes de la propuesta

Chile necesita que su nuevo pacto social incluya una *refundación*³ de nuestras fuerzas de orden y seguridad que tenga como eje una **policía civil**, al servicio de la protección de las garantías constitucionales y los Derechos Humanos. Para que esta refundación sea capaz de modificar la cultura organizacional de Carabineros es necesario que esta policía se desmilitarice, por la vía de transformaciones que incluyen cosas tan básicas como un cambio de nombre que no refiera directamente a un arma de fuego; un cambio en el color del uniforme, que permita distinguirlo claramente del de las fuerzas armadas; y un cambio en su lema, para que no tenga en el centro el “orden y patria”. Todos símbolos que inspiran una orientación operativa hacia la represión.

No sólo Carabineros, sino que toda la institucionalidad que gira en torno a las policías necesita una profunda actualización. Es por esto que proponemos, en el corto plazo y conforme a la dedicación exclusiva de labores preventivas que se ha sugerido transversalmente para Carabineros, que su dependencia civil se traslade desde la Subsecretaría de Interior hacia la Subsecretaría de Prevención del Delito. Esta subsecretaría deberá hacerse cargo de redactar los protocolos de uso de la fuerza, del control de los gastos financieros y los procedimientos disciplinarios. Con todo, en el mediano plazo proponemos separar las funciones del Ministerio del Interior y Seguridad Pública en dos, para contar con una cartera dedicada exclusivamente a la Seguridad Ciudadana.

Para apoyar en el control civil, proponemos un Comité Interministerial de evaluación integral de las políticas públicas de la policía que incluya a la subsecretaría de prevención del delito, a la de Derechos Humanos, la de Salud Pública, de Evaluación Social y de la Mujer y Equidad de Género. El objetivo es asegurar una orientación hacia la prevención del delito, la protección de libertades públicas y derechos humanos, el uso proporcional de la fuerza, y la evaluación y actualización constante de la distribución de los recursos humanos y financieros de acuerdo a un examen racional y equilibrado de las necesidades de cada comuna, así como un análisis permanente de las políticas de género de la Institución.

Chile necesita y merece una policía **profesional y eficaz** que se vuelque a resolver los problemas de las comunidades en las cuales se inserta. Para ello, sus principios operativos se deben orientar a estrechar un vínculo profundo con las comunidades con las que trabajan y a las que sirven, a través de coordinación con las municipalidades y un esfuerzo en profundizar el conocimiento específico de sus necesidades. Esta policía debe contar con canales abiertos de comunicación con la comunidad, tanto para educar en prevención del delito, como en permitirle a las fuerzas de orden aprender de las personas, comunidades y relaciones sociales que deben proteger.

³ Similarmente DAMMERT, Lucía y DUCE, Mauricio, “Propuestas para iniciar un proceso de Reforma a Carabineros”, *Espacio Público*, diciembre 2019, p. 2.

Es central también pensar en el rol que queremos que la policía cumpla en el fortalecimiento de nuestras comunidades, más allá de la coyuntura constituyente; por eso, proponemos una policía que redistribuya sus funciones y se especialice en ellas, con diversas escalas de incidencia. Su rol requiere también una revisión de sus relaciones; a esto nos referimos también con una policía civil y comunitaria. En este mismo sentido, debemos revisar la relación de las fuerzas de orden con el Ministerio Público y las funciones de los fiscales en la prevención y persecución del delito, en línea con las reformas que hemos presentado a dicha institución.

Así mismo, necesitamos de un nuevo sistema de inteligencia, que en vez de perseguir a dirigentes sociales se oriente a la prevención del delito y la desarticulación del crimen organizado. También, es imprescindible un escalafón único, que termine con la diferencia entre suboficiales y oficiales, eliminando los privilegios y democratizando la institución, de modo que la carrera funcionaria dependa de la trayectoria y no de la escuela donde se educó cada uniformado. Finalmente, y sobre todo luego de los *leaks* que afectaron a Carabineros y que dieron cuenta de un consumo problemático de alcohol y drogas además de casos de suicidios en la institución, también debemos asegurar condiciones de trabajo, horarios laborales y garantías que aseguren la dignidad de cada trabajador y trabajadora de la policía.

Los lamentables casos de corrupción al interior de la institución, el escándalo de la “operación huracán”, la destrucción de pruebas en el homicidio de Camilo Catrillanca y tantos otros casos previos al estallido, nos obligan además, a dar máxima relevancia a la **transparencia** y al control civil de la gestión financiera y operativa de las policías. Proponemos no solo una supervisión constante de los gastos y contabilidades de la institución, sino que también mecanismos que faciliten las denuncias y protejan a la o el funcionario que aporte en las investigaciones de irregularidades o delitos.

Además, la policía deberá recuperar su **legitimidad**. Para ello deberá tener como orientación institucional en todas sus gestiones y operaciones la protección de los derechos humanos y las libertades públicas. En particular, el derecho a la protesta como una de las garantías frecuentemente vulneradas durante estos meses. Una fuerza de orden a la altura de un régimen plenamente democrático no puede ser una fuerza represiva, sino que por el contrario, debe proteger el derecho a manifestación, coordinándose con la ciudadanía y asegurando junto a ella que sea posible la convivencia, la libertad y la seguridad.

También proponemos como eje central y urgente constituir un equipo independiente de control de la conducta policial, con autonomía respecto del gobierno de turno, alta capacidad técnica en derechos humanos y políticas de seguridad. El objetivo de este equipo será la supervisión de los casos de abuso policial en que incurra la Institución, tutelando el cumplimiento estricto de los protocolos de uso de la fuerza, así como el de recomendar modificaciones o nuevas políticas a la institución en estas materias.

Estamos convencidos y convencidas que Carabineros requiere una refundación que le permita recuperar la confianza de la ciudadanía. Este debe ser un proceso político transversal, que incluya al Presidente, a los partidos políticos y a la misma policía.

Para avanzar en este sentido, proponemos a continuación **(1)** una propuesta de intervención inmediata para poner cese a las violaciones a los derechos humanos identificadas por distintos organismos nacionales e internacionales; y, **(2)** ofrecemos una propuesta para iniciar la necesaria refundación de Carabineros.

(1) Equipo de control de la conducta policial para detener las violaciones a los derechos humanos

Constituir en el menor plazo posible un Comité Independiente de Supervisión Policial, compuesto por expertas y expertos civiles independientes, para supervisar los procedimientos de respuesta a las denuncias de infracciones, abusos graves cometidos por efectivos policiales y resguardar el apego a los estándares de derechos humanos y los protocolos para uso de la fuerza.

Este Comité independiente conformado por expertos civiles, debería estar compuesto al menos por:

- a) Un/a especialista en Derechos Humanos, designado por INDH;
- b) Un/a especialista en NNA, designado por Defensoría de la Niñez; y,
- c) Un profesional designado por Contraloría General de la República.

Sus prioridades deben ser:

- a) Intervenir y monitorear a las unidades policiales con más denuncias de abusos y violaciones a los derechos humanos.
- b) Supervisar el uso y sancionar el ocultamiento de la identificación en los uniformes de todos los efectivos involucrados en tareas de control del orden público.
- c) Monitorear el correcto registro audiovisual de todas las actuaciones policiales en comisarías y vehículos de transporte de imputados, supervisando el establecimiento de un sistema de registro que asegure su fiabilidad.
- d) Garantizar la prohibición de consumo de drogas en el ejercicio de sus funciones
- e) Supervisar la implementación de cambios a los protocolos de actuación recomendados por el INDH y la Defensoría de la Niñez, institucionalizando la supervisión permanente de estos organismos.
- f) Dar cuenta bimensual al Ministerio del Interior y a ambas cámaras del Congreso sobre los avances del trabajo de investigación.
- g) Emitir un informe final con recomendaciones para la refundación de Carabineros.

(2) Refundación para una policía democrática

Para la necesaria refundación de Carabineros y la Policía de Investigaciones, proponemos cuatro ejes de transformación:

A. Policía Civil

Una policía democrática debe concebirse necesariamente como parte de la ciudadanía y no como un grupo aparte y por sobre ésta. Debe comprender la

importancia de su labor sin ensalzar su institución al punto de defenderse sólo a sí misma.

- i) Desmilitarizar la policía: una fuerza de orden destinada a la protección de los ciudadanos, no puede entenderse parte de las fuerzas armadas, formadas para la guerra externa, y para ello, se requiere establecer principios de jerarquía no militares.
- ii) Reestructuración ministerial: proponemos una nueva institucionalidad civil en relación a las fuerzas de orden, que incluya:
 - a. Reorganizar el Ministerio de Interior como una cartera exclusivamente política.
 - b. La creación de un Ministerio de Seguridad encargado de la relación, supervisión, coordinación y control de las tres policías.
 - c. El establecimiento de un comité interministerial de evaluación integral de políticas públicas de la policía.
- iii) La eliminación de la distinción entre oficiales y sub oficiales, con una escuela única y un escalafón único para las fuerzas de orden, especializaciones para cada una de las tres fuerzas policiales y paridad en todos los altos mandos.
- iv) Modificación en el sistema de elección de altos cargos de las policías que dependa exclusivamente del mérito e idoneidad para el cargo.
- v) El control civil de las policías a cargo del nuevo Ministerio de Seguridad, que deberá contemplar nuevos protocolos de uso de la fuerza regulados vía ley de la república, procedimientos disciplinarios y administración presupuestaria civil.
- vi) Supresión de la justicia militar sobre esta policía, la cual supone una falta de garantías procesales para los intervinientes.

B. Policía profesional y eficaz

Para combatir eficazmente el delito, se necesita una policía con especialización funcional⁴, que aproveche, potencie e incremente sus distintas capacidades en relación con las diversas tareas que le corresponden.

- i) Reestructuración institucional de Carabineros y PDI: proponemos el establecimiento de tres cuerpos policiales especializados:
 - a. Policía Nacional: a cargo del nuevo Ministerio de Seguridad, encargada del control de disturbios, inteligencia y operaciones especiales;
 - b. Policía Regional: a cargo de los gobiernos regionales, con funciones preventivas, comunitarias y en contacto directo con la ciudadanía; y
 - c. Policía de Investigación Criminal: encargada de la investigación del delito, a cargo de un laboratorio forense único nacional.

⁴ Vid. Informe Espacio Público p. 3.

ii) Una política curricular de educación en derechos humanos, con supervisión del proceso por parte de subsecretaría de la materia y del INDH. Además de formación en competencias que permitan el control del orden público sin recurrir a un uso desproporcionado de la fuerza.

ii) Un proceso de formación que permita una preparación adecuada para la importancia y complejidad de la función a desempeñar. Para ello, y para todo curso de especialización, proponemos que las Universidades del Estado se pongan a disposición de las policías para evitar incurrir en mayores gastos públicos.

iii) Capacitación específica en materias de género, particularmente en violencia intrafamiliar.

iv) La reestructuración de los servicios de inteligencia, poniendo el foco en el crimen organizado y la prevención del delito.

v) La reestructuración de los horarios de trabajo con una jornada que permita descansos adecuados, y una protección laboral de las y los trabajadores.

vi) La creación de unidades de atención primaria (receptoras de denuncias) especializadas e interdisciplinarias según usuarios: Género, Infancia, Población indígena y Población migrante.

vii) Distribución funcional y organizacional del quehacer policial en áreas especializadas tales como Control de Tránsito, Control de Orden Público, Investigación Criminal, Unidades Tácticas, entre otras.

viii) Prohibición de consumo de alcohol y drogas en servicio, junto a políticas de prevención y sanción.

C. Policía Transparente

Resulta indispensable para una policía democrática que se someta a los controles y rendiciones de cuentas propios de cualquier servicio público, así como a la autoridad civil en cuanto a la definición de sus políticas.

i) Terminar con la zonas oscuras en cuanto a dotación comunal de efectivos y la administración de presupuestos, junto con la eliminación de los gastos reservados.

ii) Protección institucional de la o el funcionario denunciante de irregularidades o delitos, un sistema de denuncias eficiente y el mecanismo de delación compensada.

ii) Garantizar el correcto resguardo del registro audiovisual de todos los operativos policiales, otorgando pleno acceso a este registro al Ministerio Público, la Defensoría, así como al Comité Independiente de Control Policial.

iii) Rotación permanente de policías integrantes de la policía regional para evitar la captura de las y los funcionarios.

D. Policía legítima

Una nueva policía democrática al servicio de la protección civil, debe ser reconocida y validada por la ciudadanía, superando la herencia dictatorial con la que carga actualmemente.

i) Nueva orientación de las labores operativas de la policía para fortalecer su y vínculo con a su nuevo rol con la comunidades en las que inserta.

ii) Terminar con lógica de autorización de las movilizaciones, estableciendo en cambio una obligación de coordinación para las policías, que aseguren tanto el derecho a manifestación como la seguridad de la ciudadanía.

iii) Asegurar investigaciones independientes y que no existirá impunidad respecto a los delitos cometidos por Carabineros en el ejercicio de sus funciones.

iv) Establecer la supervisión permanente por parte del Comité Independiente de Supervisión Policial.

