

Reforma a Carabineros de Chile

Introducción

El 26 de noviembre del 2019, en el contexto de la crisis social y las graves denuncias por la violación a los Derechos Humanos realizadas por organismos internacionales en contra de Carabineros de Chile, la Comisión de Seguridad del Senado, a través de su presidente, convocó a un grupo plural de académicos y expertos en políticas públicas de seguridad. El objetivo de dicha instancia fue desarrollar una propuesta de reforma a Carabineros de Chile para ser entregada a los tres poderes del Estado y compartida con la opinión pública.

Para cumplir dicho cometido se conformó la “Comisión de Reforma a Carabineros” (en adelante, “la Comisión”) conformada por: los académicos Alejandra Luneke, de la P. Universidad Católica; Guillermo Holzmann, de la Universidad Adolfo Ibáñez; Lucía Dammert, de la Universidad de Santiago de Chile; Mauricio Duce, de la Universidad Diego Portales; Franz Vanderschueren, de la Universidad Alberto Hurtado y; Hugo Frühling, director del Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile; Daniel Johnson, director ejecutivo de la Fundación Paz Ciudadana (FPC); Cristóbal Weinborn, director del área Ciencias Policiales de la FPC; Anamaría Silva, investigadora de la FPC; Ruggero Cozzi, director del Instituto Libertad; Eduardo Vergara, director ejecutivo de la Fundación Chile 21; Jorge Burgos, exministro del Interior y Seguridad Pública; Antonio Frey, exsubsecretario de Prevención del Delito; Jorge Correa, exsubsecretario del Interior; Cristóbal Lira, alcalde de Lo Barnechea; los asesores parlamentarios Diego Pérez, Michael Heavey, Guillermo Miranda y Alejandro Vega; los senadores Felipe Harboe, Kenneth Pugh, José Miguel Insulza y Felipe Kast; y Ricardo Montero, secretario ejecutivo de la Comisión.

Esta comisión entiende que los cambios que requiere Carabineros de Chile son profundos y que no se trata de una mera modernización de su gestión. Es necesario redefinir **el rol de la policía uniformada en nuestra sociedad**. Una reforma de esta envergadura tomará tiempo, debe basarse en **un acuerdo transversal**, ser liderada por el ministerio responsable de la seguridad pública y contar con la participación del Congreso Nacional, Carabineros de Chile, académicos, expertos en la materia y miembros de la sociedad civil.

I. Deficiente control civil y pérdida de legitimidad policial

Carabineros ha gozado en parte de su historia de confianza y aprecio ciudadano. Esas fortalezas, indispensables para el buen funcionamiento de una institución policial, se han visto gravemente afectadas en los últimos años lo que se ha acentuado luego del 18 de octubre, por diversos motivos. Durante todo el período democrático posterior a 1990 **ha existido un déficit de conducción política de Carabineros**, lo que se tradujo, por una parte, en una ausencia de dirección efectiva orientada a producir cambios institucionales, y, por otra, en la **inexistencia de mecanismos efectivos de control de la conducta policial y evaluación del desempeño policial**. Dichas falencias del Poder Ejecutivo potenciaron, además, la opacidad de la institución y limitaron sustancialmente la transparencia y rendición de cuentas, favoreciendo así diversos tipos de irregularidades, ilícitos y el uso excesivo de la fuerza en desmedro del respeto a los derechos humanos, que es la esencia de toda democracia.

II. Nuestra visión

Para recuperar la legitimidad de Carabineros necesitamos una policía para la democracia inspirada en los siguientes principios:

1. **Subordinación al poder civil.** Carabineros debe subordinarse a la dirección y control del poder civil democráticamente electo.
2. **Orientación de servicio público enfocado en la ciudadanía.** Reorientar la misión y formación de la policía uniformada, para que la preocupación central sea brindar protección a los derechos de las personas y satisfacer sus necesidades de seguridad mediante un servicio de calidad.
3. **Sistema de control, monitoreo y evaluación.** La policía debe estar sujeta a un sistema integrado de supervisión interna y de rendición de cuentas externa que considere tanto el ámbito político institucional como el ciudadano.
4. **Respeto y protección de los Derechos Humanos (DDHH).** En todas las tareas que desempeñe, Carabineros debe respetar, garantizar y promover de manera irrestricta los DDHH, velando permanentemente por su protección y difusión.

III. Propuestas por principios

1. Subordinada al poder civil

Para que el poder civil pueda efectivamente dirigir a Carabineros, es necesario que cuente con las herramientas y las capacidades adecuadas para controlar, monitorear y evaluar las políticas policiales.

a. Ministerio de Seguridad Pública.

- Crear un ministerio que permita separar las funciones de coordinación política de aquellas de seguridad. Su principal objetivo es fijar las políticas públicas en materia de seguridad, definir sus componentes fundamentales y establecer los mecanismos de evaluación del actuar de las policías.
- La orgánica, el presupuesto y las atribuciones de este nuevo ministerio deben ser coherentes con el carácter transversal de las políticas de seguridad y su foco preventivo. Asimismo, debe contemplar dispositivos presupuestarios y administrativos para llevar a cabo políticas de Estado de carácter permanente.

b. Reforzar las atribuciones fiscalizadoras del Congreso Nacional

- Se requiere de un rol activo del Congreso Nacional. Para ello, se deben ampliar sus atribuciones de fiscalización en materia presupuestaria y de evaluación policial.

2. Orientación de servicio público enfocado en la ciudadanía

Para poder avanzar hacia una policía que brinde un servicio eficaz y de calidad, cuyo foco sea la protección de las personas y la satisfacción de sus necesidades de seguridad, se requiere avanzar sustancialmente hacia un modelo de policía de corte civil, de carácter jerárquico, no deliberante, con mando descentralizado, de ascenso por mérito, profesional y de estricta formación

disciplinaria y ética. Para ello es necesario. cambiar el foco del proceso formativo, aplicar principios de equidad y paridad y reforzar el trabajo de Carabineros con las comunidades a las que sirve y protege.

a. Formación y especialización:

- Fortalecer y consolidar la formación en Derechos Humanos en todas las etapas formativas;
- Generar los cambios normativos necesarios para el reconocimiento y acreditación de todos los planteles y diseñar un proceso formativo policial sólido y no discriminatorio.
- Dotar a las policías de una formación inicial y continua que promueva la especialización profesional interna, acorde a las necesidades de la institución y del país;
- Establecer un sistema de reclutamiento de múltiples entradas, en el que el ascenso se realice de acuerdo con el mérito.

b. Equidad y paridad de género:

- Establecer un sistema de ingreso que promueva la incorporación paritaria de mujeres y hombres en todos los planteles educativos.
- Elaborar un sistema de desarrollo de carrera que asegure a las mujeres acceder en iguales condiciones a todos los grados dentro de Carabineros.
- Crear una Dirección de Género al interior de Carabineros que garantice una perspectiva de género en las políticas institucionales.

c. Relación con la comunidad:

- Con el objetivo de perfeccionar los mecanismos del trabajo de Carabineros con las autoridades locales y coproducir seguridad a partir de una estructura de mando descentralizada a nivel local, deben actualizarse los planes y consejos locales de seguridad, así como la participación de las comunidades locales en su elaboración, monitoreo y evaluación.

3. Sistema de control, monitoreo y evaluación de las políticas policiales

Este sistema es necesario para la constante revisión, análisis y actualización de los criterios y estándares bajo los cuales se desarrolla la actividad policial.

a. Creación de estructuras especializadas de control monitoreo y evaluación de las políticas policiales

- Se deben crear estructuras especializadas que puedan orientar, monitorear y evaluar las políticas policiales. Estos dispositivos deben ser profesionalizados y gozar de la independencia requerida para emitir sus observaciones.
- Se debe potenciar la carrera de funcionarios civiles, incentivando su desarrollo profesional y su formación continua, de manera de contar con expertos altamente calificados que constituyan una contraparte legitimada de los organismos policiales.

b. Control interno independiente

- Se debe crear una Dirección de Asuntos Internos con atribuciones para realizar investigaciones complejas, integrales y multidimensionales sobre todas las áreas del desempeño policial, incluida la mala conducta. Dicha Dirección debe tener un carácter especializado, profesional y autónomo del mando, así como un sistema efectivo que permita acoger y procesar los reclamos ciudadanos por abusos policiales.

c. Transparencia y rendición de cuentas en todos los niveles

- Considerar la transparencia activa como regla general, limitando la información secreta o reservada a casos excepcionales.
- Incrementar los estándares de producción y publicación de estadísticas y cifras de desempeño de Carabineros.
- Dar publicidad y difusión a toda la información que dé cuenta de los protocolos de uso de la fuerza y sus evaluaciones, a fin de que estos sean escrutables por la ciudadanía.

4. Derechos Humanos

En todas las tareas que desempeñe, Carabineros debe respetar, garantizar y promover de manera irrestricta los DDHH, velando permanentemente por su protección y difusión.

- Crear un sistema de registro y procesamiento de las denuncias por abusos policiales, de fácil acceso, orientado a resolver de manera expedita las indagatorias respectivas.
- Elaboración, por parte del Ministerio de Seguridad Pública, de un informe anual sobre actuaciones policiales y DDHH, auditables por organismos externos especializados.
- Generar protocolos estrictos de entrega de información que facilite el trabajo del Instituto Nacional de Derechos Humanos.
- El Ministerio de Seguridad Pública debe ser responsable de velar por el correcto cumplimiento de los protocolos de uso de la fuerza de acuerdo con los estándares legales vigentes, asegurando mecanismos eficaces para realizar las observaciones y recomendaciones pertinentes y asegurar su cumplimiento.

5. Implementación de la reforma

La reforma es un proceso complejo y de largo aliento. Por este motivo, se deben diseñar mecanismos que aseguren su diseño, implementación, monitoreo y permanencia en el tiempo.

- **Creación de un Consejo Asesor Permanente:** Asesorará al ministro encargado de Seguridad Pública en el seguimiento y monitoreo de la reforma, con representación política transversal y expertos en la materia.
- **Unidad Coordinadora de la Reforma:** Radicará en el ministerio responsable de la seguridad pública, de carácter altamente especializada, cuyo objetivo será la supervisión de la reforma. Esta unidad debe contar con la estabilidad y especialización suficiente para proyectarse a largo plazo, independiente de los gobiernos de turno.