

CONSEJO DEL INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

SESIÓN ORDINARIA N° 463

Fecha: 07 de enero de 2019

Asistentes

Don Miguel Luis Amunátegui Monckeberg

Don José Aylwin Oyarzún

Doña Carolina Carrera Ferrer

Doña Consuelo Contreras Largo

Don Sebastián Donoso Rodríguez

Don Carlos Frontaura Rivera

Doña Debbie Guerra Maldonado

Don Branislav Marelic Rokov

Don Sergio Micco Aguayo

Doña Margarita Romero Méndez

Don Eduardo Saffirio Suárez

TABLA

Sesión temática sobre Carabineros de Chile.

La directora agradece la presencia de las tres personas invitadas para esta sesión temática sobre Carabineros y entrega una breve reseña de cada uno de los/as invitados:

- Lucia Dammert.

Profesora Asociada. Facultad de Humanidades. Universidad de Santiago de Chile (actualmente). Directora Ejecutiva. Consorcio Global por la Transformación de la Seguridad (2008-2014) • directora del Programa “Seguridad y Ciudadanía”. Investigadora. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Chile. (2005- 2010)

- Claudio Fuentes.

Profesor titular de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales. Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Carolina del Norte (Chapel Hill). Sus intereses académicos se han orientado al estudio de los procesos políticos en Chile y América Latina, focalizándose en los últimos años en el estudio de las dinámicas del cambio institucional. Entre otros reconocimientos, obtuvo el premio a la mejor tesis de doctorado otorgado por la Asociación Americana de Ciencia Política (APSA) y es Luksic Fellow de la Universidad de Harvard (2011). Integró el Consejo Asesor Presidencial anticorrupción (2015). Es investigador asociado del Centro de Estudios

Interculturales e Indígenas (CIIR) y coordina el Laboratorio Constitucional en la UDP.

- Daniel Johnson Rodríguez.

Director Ejecutivo en Fundación Paz Ciudadana

Trabajos anteriores: Astilleros Arica S.A., Centro de Investigación Aplicada del Mar (CIAM) y Corpesca S.A.

Estudios:

University of Rome Tor Vergata

Máster en Innovación y Management de la Administración Pública,

Diploma en Políticas Públicas, Análisis de políticas públicas

2007 – 2007

Pontificia Universidad Católica de Chile. Ingeniero Civil de Industrias

Inicia su intervención Claudio Fuentes quien señala que abordará la reforma de Carabineros tomando como base el proyecto de ley presentado por el gobierno y abarcando de manera específica los abusos de poder y prácticas internas.

Indica que el proyecto de gobierno, está centrado principalmente en esa dimensión de gestión y control interno sin dar cuenta de la necesidad de abarcar la estructura de mando, la inserción que tiene el mundo civil en los nombramientos, remociones, etc. y como todo este influye en situaciones de abuso de poder.

Indica que la estructura militar interna y las prácticas corporativas que ha desarrollado, respecto de la prevención de abusos de poder de las policías, o malas prácticas, etc. y su expresión en la cultura corporativa y las prácticas autónomas a lo largo de su historia tienen que ver con la estructura de mando. Agrega, que otra dimensión tiene que ver con la eficacia y la eficiencia, respecto de la delincuencia, que Paz Ciudadana ha trabajado, que es parte de la presentación que viene a continuación y que, en consecuencia, no lo abordará en extenso aun cuando es un tema de preocupación.

Con relación al proyecto de gobierno, en materia de gestión, la propuesta central del proyecto de ley es que Carabineros deberá elaborar un plan estratégico de desarrollo policial de 8 años y evaluado cada 4 años, aprobado por el Ministerio del Interior. Un plan anual de gestión operativa, una rendición de cuentas, en audiencias públicas a nivel nacional, regional y comunal, producir y publicar trimestralmente estadísticas y un registro sistematizado de normativas internas a disposición del Ministerio respectivo, es decir, mejorar la gestión de la producción de información, hacia la autoridad política.

Dicho plan deberá contar con planes anuales de desarrollo de la organización administrativa y operativa; desde el punto de vista del control plantea informar

órdenes generales, que hoy día no se informan por ley, sino que dependen de la buena voluntad de Carabineros y que es una expresión más de la autonomía que existe en Carabineros de Chile.

Propone sistemas para denuncias y reclamos públicos, establece un sistema de denuncias anónimas internas, radicado en una alta repartición, que se va a crear; todo esto con información al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, al Ministerio Público y a la Contraloría General de la República.

Considera rendiciones presupuestarias semestrales y esta alta repartición, que es la nueva institucionalidad que se crea, que es como una auditoria en el fondo, una alta institución encargada de asuntos internos, va a estar a cargo de la auditoria interna, a cargo de un general y con control de operaciones financieras, objetivos de auditoría y mayoritariamente integrada por civiles profesionales, con características específicas (auditores o con competencias afines). Y además se crea un comité de auditoría policial, en donde va a estar el Ministerio de Hacienda, la Subsecretaría del Ministerio del Interior y un General Inspector de Carabineros, con una auditoría externa.

El diseño está centrado en la probidad, ese es el eje. De acuerdo a su opinión esta solución institucional es débil, porque se contrapone con una estructura de tipo militar que tiene Carabineros y eso entra en choque con el diseño institucional que se está creando.

Su calificación de que es una solución institucional débil es a partir de cuatro problemas.

El primer problema es el control superior, que limita mucho los niveles de intervención y *accountability* en una institución jerarquizada, donde en la pirámide, el Director General es el que controla todo, es el responsable último de la institucionalidad. Los nombramientos, ascensos, reincorporaciones y retiros son a propuesta de la autoridad antes mencionada, diseña la plana mayor y la plana menor de Carabineros, los oficiales generales no son calificados anualmente, son de confianza de la máxima autoridad. La calificación por mérito es hasta nivel de coronel, a partir de ahí, es de confianza del General Director y por antigüedad, es decir la antigüedad es lo que pesa, que es lo propio de una estructura militar jerarquizada. El General Director preside la junta de calificación junto con los inspectores generales

¿Cuál es el problema cuando pensamos en el ejemplo de la alta repartición del proyecto de ley? Va a ser un general inspector que va a tener la dependencia del general director, es decir va a ser un subordinado del director general y ahí se produce un problema de poder, de dependencia y de lealtad. ¿A quién le es leal?

¿Será leal respecto de quien dependa su carrera, de las auditorias que se hagan, o de la defensa corporativa?

Este es un clásico problema que se presenta en cualquier organización militar e institucional. Para que los órganos de auditoría funcionen, tienen que estar independizados, o ser autónomos de quién es la cabeza central, porque si no, la lealtad siempre va a estar con el jefe superior y ese es un problema que hay que resolver, ¿Cómo se puede resolver? Que por ejemplo las 5 primeras antigüedades sean fijadas por el/la Presidente de la República, que tenga una dependencia respecto de la autoridad máxima civil; o que dicho cargo sea la salida de la carrera del policial y que no tenga opción de llegar. En definitiva, hay fórmulas de resolver institucionalmente este dilema de poder, entre la lealtad con el General Director y la institución propiamente tal, y acá no se resuelve y, de hecho, en la otra propuesta de remoción de comandantes en jefe, tampoco se toca este tema que a su juicio es central.

El segundo problema tiene que ver con las definiciones estratégicas, que dependen de Carabineros y no de la autoridad política, ¿Qué es lo que dice el proyecto? El proyecto dice que las definiciones de planificación estratégica y plan anual, que implica la determinación de los objetivos de la institución, la determinación de cómo se van a operacionalizar esos objetivos, cómo se van a ocupar los recursos humanos, eso es lo que se señala en el proyecto, ¿Queda en manos de quién? De Carabineros de Chile y no de la autoridad civil, es decir, el esquema repite el clásico modelo de darle la autonomía para definir la planificación estratégica y que no sea el Ministerio que por ley le corresponde. En la legislación actual quien tiene que definir la planificación de la seguridad pública es el Ministerio de Interior y Seguridad Pública y no Carabineros, o sea, Carabineros debería estar ejecutando programas, asociados a los objetivos de planificación dictados por la autoridad civil. Entonces de nuevo se entra en esta lógica, de empoderar a Carabineros, en una función que debiese ser de la más alta jerarquía civil. Y en este sentido la autoridad policial, mantiene las atribuciones de despliegue de la fuerza, o sea, hoy día por ley orgánica es la autoridad policial, quien define dónde ubicar a Carabineros y no la autoridad civil y ese es un problema nuevamente de quién tiene el mando en el fondo, en una estructura de decisión política de planificación. El personal de suplemento, las reincorporaciones, todo depende de la autoridad policial y no del Ministerio de Interior y Seguridad Pública y tiene carácter de secreto.

El tercer problema es el de las denuncias anónimas. ¿Es compatible una estructura de denuncia anónima con una estructura militar? Su opinión es que no, el ejercicio de autoridad sobre los subalternos, respecto del destino, comisión, grado jerárquico o antigüedad, es lo que define el mando como los ascensos están también piramidalmente establecidos y la antigüedad radican en la junta de calificación. A nivel reglamentario, quien recibe una orden de un superior competente, debe cumplirla sin réplica, si tiene algún requerimiento o duda de la racionalidad de esa

decisión tiene que hacerla ver, pero si este superior insistiere en mantener la orden, el/la subalterno/a deberá cumplirla en los términos que disponga, debiendo sí confirmarla por escrito. Esto no opera cuando están en terreno, esto se da la orden y se ejecuta, pero hay una lógica de subordinación estricta al mando superior. Lo mismo sucede en los sistemas de personal, además que las faltas prescriben en seis meses y adicionalmente la estructura de apelación frente a una falta, básicamente es jerárquica, es decir, si hay alguna dificultad con el superior, se alega ante el superior y el mecanismo de apelación es el superior del superior, esa es la lógica, es decir, una lógica totalmente piramidal y unipersonal, por lo tanto para un oficial o para un suboficial, es vital la relación con su superior. En una estructura de denuncias anónimas, no va a funcionar, y no va a funcionar porque ¿Qué es lo que sucede? Primero son unidades, son pequeñas y lo anónimo no existe en una unidad de 5, 6, o 10 personal, no existe el anonimato; segundo una estructura de auto reproducción y de creación de complicidades, es muy fuerte, usualmente es el oficial el que ordena hacer cierta acción y que, por lo tanto, al ordenarlo se hace parte de toda una decisión.

Los escándalos de corrupción en ningún caso funcionan solos, siempre funciona un grupo de actores, que está coordinado y realizando una operación, de, por ejemplo, de encubrimiento, etc., etc. Por lo tanto, las soluciones que en general en sistemas jerárquicos tienen más que ver con una figura de una defensoría, como un/a defensor/a interno de la policía. En Estados Unidos, existe en esa figura, que asegura el debido proceso, que aseguran el garantizar ciertos derechos y aseguran el sacarlo de la unidad, de modo de proteger a quien está haciendo denuncias, que muchas veces son muy graves, asesinar a alguien, participar de algún delito, etc. etc. Por lo tanto, la solución de denuncia anónima de per se, no es una solución eficiente, para este tipo de problemáticas. Otra expresión de esta autonomía se vincula con la formación, tal cual ocurre en las Fuerzas Armadas. Carabineros está facultado para planificar y realizar estudios de nivel superior y otorgar títulos profesionales, por lo tanto, todo lo que tiene que ver con el tipo de formación que se hace, depende de dicha institución. Respecto a este ámbito, nuevamente hay dos líneas de análisis: la probidad y el abuso de poder

En materia de probidad necesariamente se tiene que abordar como se realizan las designaciones y las remociones, porque el tema de fondo es la estructura de mando, porque de otro modo no se va a resolver el problema de las lealtades y las relaciones de poder que se producen internamente. Es necesario establecer sistemas de controles externo, interno y externo. Un comité externo donde participe un funcionario de Carabineros, no es externo, a modo de ejemplo. El proyecto de ley no toca aspectos que son sustantivos del problema de probidad en Carabineros, el sistema de compras no está asociando a Chile Compras, es un sistema de compras propios. Otro ejemplo es la administración de inmuebles, el sistema de construcciones que tiene Carabineros, que hace todas las licitaciones, etc.

Carabineros se incorporó a gobierno transparente, se incorporó, pero con condiciones, en donde la planta y otros temas no aparecen.

Cualquier reforma de Carabineros requiere una mirada mucho más integral a todo el sistema asociado a compras, administración de recursos que Carabineros tiene en la actualidad y que no debería ser. Al día de hoy, se está administrando aproximadamente 6 mil propiedades Carabineros de Chile, lo cual y en general, las Fuerzas Armadas cerca de 17 mil propiedades, lo que parece un despropósito y una oportunidad para analizarlo desde una perspectiva de corrupción. Y en temas de abuso de poder, se debe establecer un/a defensor/a u *ombudsperson*, se debe revisar el reglamento de disciplina. La estructura piramidal no va a funcionar y no funciona, genera incentivos hacia la cooperación interna, más que hacia la denuncia del delito.

Reitera entonces, que un tema fundamental es la estructura militar de Carabineros y en esa temática hay una discusión que todavía no se ha abierto. En las 150 propuestas ese tema no se toca y cuando se habla de desmilitarizar Carabineros, no se habla de desjerarquizar, no significa que no vaya a haber una jerarquía, una estructura de mando, eso tiene que existir en cualquier policía, lo que se habla es que esta estructura concreta, de relación de la lógica de la antigüedad, de la subordinación, que debe ser revisada de acuerdo a una visión más moderna, de lo que significa un sistema de policía. A modo de ejemplo, debiese eliminarse el Código de Justicia Militar y todo debe ser visto por tribunales civiles; también las temáticas, por ejemplo, para partir. Y en el tema de la cultura policial, hay una institución de 100 años, por lo tanto, cualquier reforma requiere revisar las culturas que se desarrollaron y generar una transición hacia un modelo distinto de policía.

La pregunta es, si Chile que es un modelo militar o no militar de policía y centralizado o descentralizado de policía, la pregunta si Chile va avanzar hacia un modelo que tiene que ver con la desmilitarización, es decir, un modelo donde se establecen estructuras civiles de control, jerarquías, etc. etc. Agrega que un modelo descentralizado (policía comunitarias, lógicas específicas en cada municipio, separación de funciones) es una reforma 3.0. Su idea es que hay que partir por hacer los cambios a nivel de dirección, hacia la no militarización, estableciendo una estructura jerárquica, profesional, no deliberativa, pero civil de la policía y que tiene estos componentes que les señalaba, de la estructura que hoy día se tiene en Carabineros que es altamente autónoma y de carácter militar.

La directora agradece las palabras de Claudio Fuentes, indica que se realizarán primero las intervenciones de las otras dos personas invitadas y posteriormente se dará paso a una ronda de participaciones de los/as consejeros/as.

A continuación, expone Lucía Dammert, quien parte señalando su conformidad total con lo señalado por el anterior expositor para continuar indicando que se está en un

momento importante en la historia, porque no siempre amplios sectores, con capacidad de decisión política; están de acuerdo de qué hacer con las policías. En los primeros 20 años del proceso democrático, se estuvo de acuerdo en no tocar a las policías por sus altos niveles de confianza y porque Carabineros representaba un sentido de orden, de ley, a nivel territorial por parte de la ciudadanía. En esta situación de crisis que se viene desarrollando desde hace varios años, hay que ver la oportunidad para hablar de temas diferentes.

Cree que es imposible hablar sólo de la reforma de Carabineros, sino que es necesario hablar de la reforma del sector seguridad pública. Desde el regreso de la democracia hasta ahora no se habló de la reforma del sector seguridad pública, porque Carabineros tuvo la capacidad de lobby e incidencia suficiente, para soslayar cualquier proceso de reforma porque cuando se planteaba cualquier cambio, las jerarquías formales, pero sobre todo las no formales como el Consejo de Generales en retiro, con impronta política, con manejo comunicacional, con poder a la hora de establecer cuáles son sus prioridades temáticas con la institución.

Y lo primero que propone, a propósito de Carabineros; es una reforma en sector seguridad pública y por ende un cambio en el Ministerio respectivo. Señala que lo que existe como Ministerio de Interior es inviable, porque hoy día las policías dependen del Ministerio, de unas divisiones y resulta difícil creer que el General Director llame a un/a Jefe de División. Entonces al tener una estructura de gobierno, que realmente es muy débil para el tamaño, la jerarquía, el peso, que tienen las instituciones policiales, esto ha estado generando entonces un engrosamiento de la capacidad de autonomía de las instituciones, de las dos, pero en Carabineros de manera mucho más evidente. Se debe tener otro ministerio, un Ministerio de Seguridad Pública, donde se aborden temas policiales, criminales y no estén en el marco de las discusiones de la SUBDERE y los procesos electorales

Agrega que otro tema que se debe abordar es el de la política criminal; porque en Chile este ámbito fundamental es definido por el Ministerio Público, las policías, el Ministerio del Interior y las prioridades son distintas dependiendo del actor. Las policías le van a decir probablemente drogas, tráfico de drogas, porque ese es un tema, probablemente el Ministerio Público tiene otras preocupaciones, el alcalde de su propio territorio tiene otras preocupaciones. En realidad, no hay un órgano rector, por las debilidades intrínsecas que tiene el mundo civil en este tema. Lo que se ha generado es que la política criminal la van decidiendo las instituciones, de forma medianamente autónomas, muchas veces en contradicción. Además, es imposible reformar Carabineros sin reformar la PDI, que sí ha sido intervenida pero que es profundamente pequeña, al lado de Carabineros, donde esta última institución ha ido ganando todos los espacios de presencia, poder y de realidad, en estos últimos 30 años. Si mañana se quisiera decir todo lo que hace Carabineros pasa a la PDI, resulta imposible., el 50% de las órdenes de investigar en Chile las hace Carabineros, por más que su misión es la prevención y no la investigación, pero hoy

día, más o menos el 70% del personal que tiene la PDI, se duplica en la otra institución que hace lo mismo. Como no hay control civil, como el ministerio del interior tiene tantas otras preocupaciones, más que los temas de seguridad, esto no se resuelve y estas afirmaciones no son problema del actual gobierno; es un problema estructural.

En los territorios, el fiscal puede determinar que la investigación de un robo la haga la PDI y en otro, Carabineros y esta posibilidad conspira contra una persecución penal inteligente, porque dos delitos idénticos, entre dos vecinos, pueden ser investigados por dos fuerzas policiales, que a su vez no se van a sentar a decir, se tiene el mismo modus operandi, es más, se tiene la mismas huellas, pero como no hay abajo, una verdadera coordinación y mientras más variables hayan, resulta más difícil construir la voluntad política para la reforma.

Destaca que Chile se está más adelantado que hace cuatro años atrás y más que hace veinte años; pero también es efectivo que en América Latina se tienen más tiempo de experiencia en reformas policiales y la mayoría de las policías latinas están más abajo en materia de estándares, de cualquier tipo. Las reformas en América Latina han sido de dos tipos: estructurales, se cierra la policía y se crea una nueva como en el caso de Nicaragua, Guatemala, Honduras, etc. y las otras son parciales, por ejemplo, la policía del gran Buenos Aires, donde se cambiaron los sistemas de orden interno.

Otro eje de estructuración de las reformas es si son internas o externas, a partir de un escándalo gigante, como por ejemplo en el caso del Gran Buenos Aires y en ese caso interviene el mundo civil. Después hay reformas internas, uno de los ejemplos clásicos de reformas internas, era Carabineros de Chile, también lo es la Policía Nacional de Colombia, que es militarizada, etc. y que se adelanta a las necesidades política con rapidez, astucia y efectividad porque cuando el poder político plantea una reforma; la respuesta institucional es que la reforma ya se hizo.

Después de 25, 20 o 25 años de experiencias en reformas policiales, hay dos que no funcionan: las estructurales y las externas por cuatro motivos.

El primero motivo es que la voluntad política para mantener una reforma estructural del sistema de seguridad es siempre débil. Mantener una reforma estructural de un sistema de seguridad, requiere una voluntad política de acero, con un congreso que apoye permanentemente por mucho tiempo. Por eso que todas las reformas, prácticamente todas van para atrás y cuando van para atrás, van mucho más para atrás vuelven al “gatillo fácil”, o sea, el retroceso es muy grande porque las instituciones aprenden, que los civiles se cansan rápido y ese es uno de los principales desafíos que se tiene acá, porque es primera vez que se plantea de manera seria la reforma a las policías.

El segundo motivo es que la ciudadanía no le tiene paciencia a una reforma a este nivel estructural, la ciudadanía quiere respuestas rápidas y las encuestas marcan esa pauta. Su hipótesis es que el próximo trimestre sale la encuesta de Paz Ciudadana con el tema de que la policía debe salir a la calle, que tanta reforma no sirve para resolver los problemas reales. Hay que hacer un esfuerzo significativo de explicar comunicacionalmente porque sirve la reforma policial.

El tercer motivo se vincula con las prerrogativas; el presupuesto que menos se debate es el de las policías, han ido ganando espacios, con mucho profesionalismo. Los oficiales de Carabineros tienen niveles de formación envidiables, en su gran mayoría pagados por el Estado. Si una reforma policial viene a poner término a uno de sus sellos de nacimiento, que es ser militares, la resistencia será importante. Uno de los argumentos que siempre señalan fuera de este país, es que en Chile la única institución que funciona es Carabineros de Chile y, funciona porque es militar.

El cuarto motivo es que no hay civiles que puedan asumir el cargo de generales directores, porque hay ausencia de personas capacitadas, de manera completa, en temas policiales.

Considera que hay que partir en contraposición de lo que han sido los aprendizajes y por ende la reforma tiene que ser con Carabineros. La principal tarea es encontrar cuales son los liderazgos internos que generen algún nivel de apego, algún nivel de visión de largo plazo, que permitan hacer los cambios. Un ejemplo, es Uruguay, quien, en sus últimos cuatro años, ha logrado cambiar su policía completamente de hecho cerraron la división oficial de suboficiales, de hecho, cerraron un montón de prebendas que tenía la policía, pero ha sido un trabajo político, ha sido un trabajo permanente con líderes positivos, dentro de la institución. En Chile resulta difícil identificar, quienes son esos nuevos liderazgos, pero hay que buscar, sin Carabineros no se va hacer reformas, sin la PDI no se va a poder hacer reformas y por supuesto que esto tiene que partir por una demostración clara que va haber una reforma al ministerio.

En ese marco de ideas, el segundo aprendizaje es que hay que focalizar algunos esfuerzos. El primero es la educación, que no puede estar en manos de generales únicamente; ellos están en procesos de tener doctorado y tener maestría y ser reconocidos en un proceso educativo casi universitario, con lo cual ahí se pierde completamente la capacidad de poder sobre programas y todo, porque lo que han hecho es poner cortapisas por todo el proceso, para ser ellos y solo ellos los que saben de la policía. El segundo tiene que ver con los ascensos, no se puede seguir teniendo esto de que la gente navega por antigüedad y no por mérito.

El tercer punto es que Chile ya no da para esta división clasista, entre oficiales y suboficiales; la única diferencia entre oficiales y suboficiales cuya única base es una diferencia económica, quienes son los que pueden pagarse los cuatro años en la

escuela, van a ser oficiales y quienes no suboficiales. Y cuando se entra por la escala de suboficiales en Carabineros, va a baños distintos, va a butacas distintas, va a comedores diferentes, está obligado a hacer lo que le manden, así se tenga el mismo nivel profesional que el otro, así uno haya ido a la universidad y el oficial no, es una visión además totalmente endogámica. En el 2014, que es la última vez que revisó los datos, el 95% del alto mando eran hijos de generales, o sea gente que ha vivido entre generales, porque pagan la escuela y vivían en estos territorios, que más endogámico que eso y por lo tanto las prebendas seguramente sean leídas como derechos. Este último ejemplo es un problema estructural y si bien ahora no hay liderazgos, en cinco años a ocho años habrá un grupo importante de suboficiales que entran a tener un único escalafón y quienes tienen capacidades, resistencia, etc.; van ascendiendo y quienes no, sin importar su origen; quedarán en el camino de los ascensos.

Posteriormente, interviene Daniel Johnson Rodríguez, quien agradece la invitación, y señala que en gran medida comparte todo lo planteado anteriormente. planteado Lucía y Claudio. Indica que hay un consenso desde el punto de vista técnico, de cuál es la reforma que se necesita hacer en las policías y en el sistema de seguridad y justicia. Si bien comparte que el proyecto de ley que presentó el gobierno es acotado a un área de los temas que se necesitan solucionar, ese proyecto responde a un documento mayor que es “El Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública” donde hay propuestas repartidas en cuatro capítulos y el actual proyecto de ley se hizo cargo del primero. Agrega que si no se presentan más proyectos, que se hagan cargo de los otros capítulos, compartirá plenamente la opinión que la reforma es insuficiente, pero si considera los restantes, se podrá indicar que la profesionalización ha sido posible.

Agrega que el gobierno convocó a una mesa de seguridad, en la cual se evacuó ese documento después de tres meses de trabajo, fue un trabajo bien transversal en que invitaron a distintas instituciones, académicos, senadores, diputados, alcaldes, ministros. Indica que su presentación tiene como eje *“El proceso necesario para mejorar los servicios policiales a la ciudadanía”*.

Hechas estas consideraciones, indica que la idea principal de su presentación es que, si la posibilidad de hacer una reforma se abre por casos de corrupción, el principal problema que se tiene que solucionar no es la corrupción, sino que es que la policía se oriente a prestar servicios que la ciudadanía necesita y en esa calidad de servicio, es el punto donde más gravemente afectada está la institución policial. Indica que la transparencia y la probidad son fundamentales pero todo eso deja de tener sentido cuando ya de base, la institución no está cumpliendo con las necesidades que la ciudadanía tiene.

La presentación está organizada en tres grandes ítems:

- Estadística del desempeño policial;
- Diagnóstico del problema;
- Propuesta de proceso de cambio.

Parte haciendo un resumen de los últimos casos de Carabineros conocidos (marzo 2017 se inicia la investigación del fraude en Carabineros, enero 2018 caso Huracán en la Araucanía, marzo 2018 sale General Directora Bruno Villalobos, abril 2018 cambia por primera vez en veintitantos años la estrategia comunicacional de Carabineros de Chile y pasa de “Un amigo siempre” a “Más cerca de ti”, septiembre de 2018, octubre 2018 campaña “Halloween Seguro”, que ya había sido realizada; noviembre 2018 homicidio de Camilo Catrillanca, diciembre 2018 salida General Director Hermes Soto”. Si se vincula con el gráfico de la encuesta CADEM, que la eligió porque es la encuesta que tiene una serie de tiempo, de la evaluación que hace la ciudadanía del desempeño policial; estos puntos se alinean con la aprobación de Carabineros de Chile, se inicia la investigación de fraude en mayo del 2017 y empieza la caída en picada de la aprobación de Carabineros de Chile, empieza un repunte en agosto del 2017, queda un poco por debajo el 50%, empieza un repunte pero viene el caso Huracán, donde se produce ya una caída no paulatina en el tiempo, sino una caída radical de un mes a otro, en que llega al 40% de aprobación, viene la salida del General Director Villalobos y empiezan estas campañas comunicacionales “Un amigo siempre”, logran mantener una cierta estabilidad en la aprobación, pero viene el homicidio de Camilo Catrillanca y viene la caída, ahora más bajo aun que en el caso Huracán de la Araucanía y empieza el repunte de nuevo.

Cree importante mostrar estos hitos, porque es el entendimiento que tiene la institución policial, de la manera de enfrentar la problemática que está viviendo, o sea, hay una percepción de que el problema que están teniendo es un problema de validación de parte de la ciudadanía y por lo tanto tienen que hacer un esfuerzo comunicacional importante para recuperar esa credibilidad y que en cierta forma es exitoso en algunos puntos y por lo tanto se valida como estrategia, debilitando la estrategia de cambios profundos que es lo que realmente se necesita.

Sin embargo, si se mira a la ciudadanía en esta encuesta CADEM, la pregunta es ¿Cuál de los siguientes temas cree usted que fue el que tuvo el mayor impacto, mayor impacto para el país? Es una respuesta guiada y única, o sea, se le pide a la ciudadanía de un listado, que elija y la crisis en Carabineros fue la primera respuesta, es el principal hito nacional de 2018. Esta encuesta se hizo en diciembre y cuando ven cual es el problema que tiene o cuales son los atributos que tiene Carabineros, cuales tiene y cuales no los tiene, se ve de abajo hacia arriba: Si son respetados y admirados, hoy día están con un 69% de gente que dice que no son respetados y admirados y en el segundo lugar hacia arriba ¿Se comportan de forma

ética y transparente? Un 64% piensa que no, o sea, existe un desprestigio institucional que es profundo y esto evidentemente afecta el desempeño policial.

Ahora si se revisa el desempeño policial y específicamente el Presupuesto de Carabineros desde el 2007 hasta el 2018, ha crecido dos veces y medio, o sea, es una de las instituciones que tiene el crecimiento más grande a nivel nacional.

Indica que, si se revisa la encuesta de Paz Ciudadana, las cifras optimistas en verdad están vinculadas con que, si se bajó o subió dos puntos y ciertamente, la única verdad es que Chile se ha mantenido en los últimos 15 años en torno al 40% de las familias que declaran haber sido víctimas de robo o intento de robo en los últimos 6 meses, o sea, 4 de cada 10 familias siguen declarando que son víctimas de robo.

Señala que estas alegrías momentáneas y tratar de adjudicarle a un gobierno o a otro estos efectos, no corresponden porque cualquier política seria, en materia de seguridad, tienen efecto en el mediano o largo plazo. Si el incremento presupuestario importante, no se ve materializado en un mejor desempeño, por lo menos en materia de delincuencia y a lo menos en el delito de robo; que es el delito más frecuente en Chile, se está en un problema y es lo que sucede en la actualidad.

Y si esta afirmación, además, se contrasta con la pregunta si a las personas que declaran que sí fueron víctimas de un robo, no un intento, si no que fueron víctimas de robo, les preguntamos si lo denunció y en el minuto de haberlo denunciado se les qué tan conforme quedaron con el actuar policial, entonces esto ya no es percepción sino que en el contacto uno a uno con las policías, cómo se está sintiendo con ese desempeño; el desempeño de las policías, no está alineado con lo que la ciudadanía está esperando que las policías le den como desempeño.

Ahora esta es la misma pregunta, si se le suma que tan conforme esta con el desempeño de la policía en su barrio. Entonces además de las personas que declararon que habían sido víctimas y que denunciaron, a ese desempeño le sumamos el desempeño en su barrio y si se fijan el desempeño bajo, ha tenido una tendencia creciente y el último punto del año 2018, en septiembre hicimos la encuesta, el año pasado tuvo un incremento importante donde casi un 60% de la ciudadanía declara que el desempeño de las policías en su barrio y al denunciar es bajo, y solo un 21,8 está declarando que el desempeño es alto.

Entonces cuando la crisis de Carabineros se centra en el tema de la probidad y en los casos de ocultamiento de información, se está viendo una fracción del problema, el problema se tiene también en el desempeño institucional con respecto a lo que ciudadanía espera. Entonces, el diagnóstico se tiene por una baja evaluación del desempeño policial.

Otro ámbito de análisis, es la cultura castrense que cuando es mal entendida, tiene efectos nefastos y en Chile, a su juicio; hay dos problemas: el primero es que la cultura castrense permite una cierta tolerancia a privilegios, que incluso están reñidos con la ley y la frontera entre lo legal e ilegal se traspasa permanentemente. Y esa cultura tolerante puede generar ciertos abusos, que son la base para el desarrollo de las conductas que se han visto en los casos críticos que la opinión pública ha tomado conocimiento.

En segundo lugar, la cultura castrense, se entiende como una lealtad irrestricta a la institución policial, también entendida porque pone en riesgo la carrera si no se cumple, pero hace que se oculte las condiciones que tienen Carabineros en particular, para desempeñar sus funciones.

En la calle se ven autos millonarios y lo que más positivamente evalúa la ciudadanía, son los recursos que tiene Carabineros para desempeñar su labor, la gente tiene una creencia que tienen muy buenos recursos. A modo de ejemplo, indica que si se visita una comisaría y se revisan en la práctica las condiciones que tienen para cumplir su desempeño, es de una precariedad bastante alta, en los documentos como escriben y transcriben, en reiteradas ocasiones, los hechos; el procedimiento que tienen para recibir su arma de servicio en la mañana, que ocupa un tiempo importante, la carencia de sistemas informáticos que le permitan agilizar; en resumen terminan haciendo la labor en condiciones de precariedad bastante grande.

Pero esta cultura castrense, también se entiende como una obligatoriedad a ocultar las precariedades, porque no pueden dar cuenta de una debilidad institucional, porque sería transgredir a la institución misma y eso permite no mejorar. Carabineros no ha hecho ese aprendizaje todavía, como puede ser el caso de Gendarmería y oculta la información y efectivamente esa respuesta de no se tiene la gente para poder entregar la información o esta información está reñida con la seguridad nacional, son las dos respuestas automáticas que evacua Carabineros cuando uno le pide información.

Opacidad institucional, el tercer punto por supuesto que ya se ha tratado, ausencia de control civil, tanto ciudadano como del ejecutivo y duplicidad de funciones entre ambas policías.

En consecuencia, el centro tiene que estar en la calidad de servicio de la ciudadanía, tiene que ser una policía eficaz y eficiente, tiene que estar legitimada por la ciudadanía, tiene que ser especializada en lo investigativo y lo preventivo, donde la duplicidad de funciones es un obstáculo y debe estar supeditada a la tuición civil, tanto del ejecutivo como de la ciudadanía.

Hecho este diagnóstico, hay cinco puntos que se deben abordar: especialización de funciones policiales, sistemas de control internos y externos que tienen que

generarse; modernización institucional, que es la forma de como la policía le entrega los servicios a la ciudadanía; carrera funcionaria y estrategia para generar el cambio porque en las instituciones policiales, hay muy buenas ideas que se ven truncadas porque la resistencia al cambio institucionales, es extremadamente alta.

En consecuencia la gestión del cambio es un tema y hay que hacerse cargo del mismo. En materia de la especialización de funciones policiales, se tiene que evitar la duplicidad de funciones por supuesto, reemplazar la competencia o “competición”, para que no se entienda competencia como capacidad, sino que la competición por colaboración, porque no puede ser que se estén investigando al mismo tiempo dos delitos, el mismo delito que ocurrió en el mismo barrio, policía de investigaciones y Carabineros de Chile, las dos instituciones no colaboran entre ellos y se tiene casos patéticos de operativos que se ven frustrados, porque no se comunican entre las policías y la acción de una policía que iba a hacer un operativo, se ve desenmascarada por otra policía que torpemente interactúa, porque no sabía que lo estaban haciendo.

Se tiene que tener una prevención especializada, hacer prevención no es aplanar calle, si se quiere dejar la prevención en Carabineros de Chile se debe saber cuál es el delito que se quiere prevenir y más aún, cuáles son los factores que hacen a una persona delinquir y cómo se analizan desde un punto de vista territorial, que sucede con la víctima, que está estudiado largamente en otros países, que en Chile se tiene que aplicarlo y se tiene que empezar a aplicarlo con evidencia.

Las primera diligencias tienen que estar bien ejecutadas, hoy día se tiene un gran problema, enorme, en que las capacidades que tienen las personas que hacen las primeras diligencias porque son extremadamente deficientes y se pierden una cantidad de casos enormes, porque no se levantaron las pruebas suficientes. Si bien el Ministerio Público ha tratado en varias ocasiones de generar manuales de procedimientos bien estrictos, las policías no están lo suficientemente capacitadas en estos manuales de procedimientos, entonces cometen errores frecuentemente, en el levantamiento de las evidencias y eso hace que muchos casos no se aclaren en Chile y, por lo tanto, en el mismo caso, con esto vamos a lograr una investigación más efectiva.

El segundo punto es el sistema de control interno y externo, hay que hacer una planificación estratégica y ahí destaca un cambio importante porque antes la planificación estratégica de Carabineros estaba en la ley, pero sólo comunicaban la planificación al ejecutivo, hoy día la planificación estratégica debe ser aprobada por el Ejecutivo.

En tercer lugar, las capacidades rectoras del Ministerio del Interior y Seguridad Pública donde las divisiones de Carabineros y de la PDI son de una precariedad muy grande, son más bien meros buzones, tramitadores de documentos, pero no

tienen una capacidad rectora en absoluto, o sea, no están monitoreando el desempeño policial y eso es algo en lo que se tiene que trabajar. Auditorías externas aparece como una iniciativa necesaria y está planteado en el proyecto de ley, se ve que eso es algo que está bien abordado, sistemas de reclamos auditables, por supuesto auditables. Ejemplifica esta situación con el caso de la ley corta anti delincuencia donde los equipos técnicos estaban totalmente alineados en que era puntualmente contraproducente y Carabineros defiende que el control de identidad preventivo se está haciendo muy bien porque tienen un sistema de reclamos, porque la ley obligó a que, en paralelo con montar el sistema, montar un sistema de reclamos y han recibido muy pocos; y esta situación la consideran un éxito, sin asumir que en realidad la precariedad es del sistema de denuncias. Un sistema de reclamos no basta por sí solo, tiene que ser auditable, tiene que ser suficientemente robusto, en mantener el secreto cuando es necesario y por último *accountability*, que no solo es rendir cuenta, sino hacerse responsable de los resultados.

En materia de modernización institucional, hay varios temas: el primero es generar la capacidad institucional, para determinar cuáles son las necesidades de los territorios; los programas preventivos tienen que ser basados en evidencias; el segundo, que a partir del diagnóstico correcto tienen que haber servicios basados por programas, basados en evidencias. Existen muchas prácticas internacionales de programas que operan y funcionan bien, por lo tanto, se deben traer las mejores prácticas internacionales y montar los programas que se asocien a las necesidades que se tiene en cada uno de los territorios, donde se está interviniendo; tercero y último, eficiencia institucional, minimizando los trámites administrativos que hacen y que contribuyen a tener menos presencia en el territorio, por ejemplo y son cosas que son solucionables; cuarto, carrera funcionaria que abarque los temas de admisión, formación, promoción, retiro, et. En admisión tiene que ser por mérito, no discriminatorios, permitir ingresos con estudios y experiencias y que esos no sean asimilables a grado efectivamente, porque a partir de eso se genera una cantidad de problemas importantes.

Agrega que en estas propuestas hay consenso, se viene trabajando hace mucho tiempo y cuando se contrastan con Carabineros, se indica que se hizo, se contrataron personas con títulos profesionales, pero no resultó; y la razón es que no tenían ninguna jerarquía al interior de la institución y por lo tanto todo el conocimiento que tenía y todo el aporte que podrían haber hecho, se vio disminuido porque estaba supeditado al mando policial. El aprendizaje es que siempre hay que revisar por qué no resultó, no significa que la idea sea mala, sino que la implementación puede haber sido defectuosa.

La formación tiene que estar acorde a las necesidades que tiene la institución, el cuerpo docente tiene que ser calificado, los docentes que están formando Carabineros son Carabineros en retiro y, por lo tanto, es una situación totalmente endógena, no se trae el conocimiento que se está generando día a día, porque

siguen capacitándose con las mismas prácticas que se capacitaron ellos, hace cuarenta años atrás y eso hace que no haya un desarrollo institucional. Tiene que haber un sistema de educación continua, las policías más modernas que es lo que hacen, hacen una formación inicial más acotada y lo que hacen es ir identificando brechas en el desempeño policial en el terreno y en base a las brechas que identifican, capacitan para ir fortaleciendo las brechas que tiene esa persona en particular y eso muestra ser mucho más efectivo. El problema que las instituciones policiales siempre tratan de asimilar sus carreras, a carreras profesionales, quieren que sean profesionalizantes, entonces se termina certificando por el Ministerio de Educación, dándoles un título para que les sirva después, pero eso en la práctica atenta contra la calidad de educación, que necesita un efectivo policial que es distinto. La formación no es buena y se debería tener la posibilidad de desarrollar más conocimiento en Chile y esto es algo que se debería fortalecer, o sea es una necesidad nacional.

La promoción tiene que ser por mérito pero real, porque la mayoría de los Carabineros están en el 100% y si se pregunta el motivo es porque todos son muy buenos; es decir, en la práctica no opera, solo vale la antigüedad, porque ese componente de mérito, no es discriminante porque están todos/as con la máxima calificación.

La promoción tiene que ser por mérito efectivo, hay que restringir que siempre hay tres tercios, un tercio superior que hace las cosas mejor, un tercio medio y un tercio inferior y tratar que esa campana de gauss, se componga de alguna manera, en las evaluaciones que se hacen, tiene que haber un fomento. Hay una propuesta que, para llegar a general, la persona tiene que haber pasado algún tiempo por labores operativas y permanencia en labores especializadas. El sistema actual y pasa en todos los niveles de Carabineros es que al tener ascensos por antigüedad se debe estar siempre haciendo una estrategia para poder completar todos los puestos que necesitan. A modo de ejemplo, un comisario en un territorio complejo tiene que permanecer más tiempo, para que conozca la realidad del territorio y que pueda establecer estrategias de intervención en el territorio, que sean acordes a las necesidades de ese territorio, sin embargo, como la promociones tienen que ir cumpliendo con estos tiempos para poder dar cabida a la gente que viene de las generaciones más atrás, terminan estando en promedio menos tiempo.

Desde Paz Ciudadana se considera que cuando hay un recurso del público, que cuando se ha invertido en preparar a una persona, se tiene que sacar el mayor partido a esos recursos, por lo tanto, tendrán que permanecer en las unidades especializadas en las cuales se capacitaron. Por último, retiro a los 30 años no resulta de carrera es absolutamente impresentable, se tiene que extender, las policías tienden a estar de acuerdo con la extensión de carrera, porque siempre visualizan que la extensión va a ser en los últimos años, entonces se piensa que con cinco años más de coronel, se va a estar bien. Pero la verdad es que aquí hay

un efecto doloroso, o sea, la extensión de carrera por supuesto que tienen que ser redistribuida en la carrera funcionaria completa y eso significa que no va a estar tres o cuatro años en un grado, si no que estar 5 o 6 años en un grado y eso es algo que va a ser resistido institucionalmente por supuesto, porque es una pérdida de beneficios, o sea, perjudica las condiciones que tienen hoy día, entonces hay que tratarlo con el cuidado para que esa cosa si pueda ser implementada.

Podría ser gradual, efectivamente que las generaciones que van entrando, ya sepan cómo van a ser sus condiciones. Y después reingreso solo por concursos abiertos, esto es algo bien crítico, adentro de la institución policial se tiene a personas que están jubiladas. La jubilación de coroneles es con el sueldo prácticamente completo, 80% en realidad que es la mejor jubilación que puede existir, sin embargo, vuelven a ser contratados, en un porcentaje importante y tienen un segundo sueldo e incluso pueden llegar a tener una segunda jubilación con ese sueldo. El problema de fondo es que estamos terminando con carreras jóvenes que siguen generando un gasto al país. Complementa señalando que la crítica no es a una persona en particular; sino que es lo importante es que en esa función debe estar la persona más capacitada para ejercer esas funciones y en consecuencia los ingresos deben ser por concursos abiertos, donde si un carabinero quiere reingresar, que lo haga concursando con cualquier otra persona civil, que también puede acceder a esos cupos. Debe ser un concurso transparente y realmente por mérito, por un consejo externo.

Y en materia de gestión de cambios, finaliza señalando que nada de esto va a ser posible realizarlo contra Carabineros, esto hay que hacerlo con Carabineros y en conjunto, pero eso no es fácil y hay que pensarlo estratégicamente. Hay que generar una visión clara hacia donde se quiere movilizar a la institución, eso tiene que estar claramente definido, para que quien va a tener que liderar el cambio y para toda la institución policial; tiene que haber un plan de largo plazo pero con metas tempranas también, para que esos éxitos tempranos, vayan demostrando que es posible efectuar los cambios que se quieren hacer en el largo plazo y permitan sostenerlos y se tiene que tener un liderazgo en el interior de la institución que esté comprometido con el cambio

La directora agradece las intervenciones y abre una ronda de intervenciones para los/as consejeros/as.

La consejera Carrera agradece las presentaciones e indica que si bien hay matices en cada una de las intervenciones respecto de dónde deben estar los ejes fundamentales de la reforma; existe un consenso de la imperiosa necesidad de hacer un cambio estructural en Carabineros y para ella, esto es lo más relevante porque los tres son personas con competencias en el tema, con conocimiento.

Y en atención a ello, su primera consulta es ¿Si la ausencia de acuerdo entre las dos grandes coaliciones es lo que ha significado que no haya habido cambios y su

segunda consulta, es ¿Qué pasa con las mujeres al interior de Carabineros? Entran mucho más tardíamente y por lo tanto las posibilidades de ascenso son limitadas porque el elemento antigüedad es fundamental y qué acciones positivas podrían permitir una incorporación efectiva de mujeres a puestos de mayor jerarquía.

El consejero Aylwin agradece las presentaciones y las califica de muy ilustrativas. Señala que en el Consejo ha habido muchas divergencias sobre cómo abordar el tema de las policías y que sin embargo lo planteado las personas expositoras, salvo los matices señalados por la consejera Carrera, son coincidentes en la necesidad de una reforma gradual y profunda de las policías.

La situación de Carabineros es sin duda uno de los déficits más importantes de la democratización de este país ya que considera ha habido una tolerancia excesiva con su actuación desde el Estado, tanto desde el Ejecutivo como del Legislativo.

A partir de la presentación en que se señala que la reforma de las policías requiere del concurso del ejecutivo y de la ciudadanía, y también de Carabineros ¿Qué experiencias existen en América Latina en materia de la participación de la ciudadanía en la reforma de las policías?; ¿Cuál es la experiencia de la acción de los INDH, de las Defensorías del Pueblo, en la materia?

Con relación al rol de Carabineros en los procesos de reforma, está de acuerdo en que procesos de esta naturaleza tienen que involucrar a la mayor cantidad de actores. Sin embargo, considera que, si bien el ideal sería involucrar a Carabineros para que sea un proceso sin trauma, la ciudadanía es la que detenta la soberanía y que esta se ejerce a través de las instancias del Estado que esta elige. Por tanto, señala que, si bien sería lamentable que lo que determine la ciudadanía, a través de estas instancias, fuese traumático para Carabineros, es ésta como depositaria de la soberanía la que corresponde definir los cambios en las policías. En consecuencia, requiere de más argumentos de por qué la inclusión de las policías en este proceso es fundamental.

El consejero Marelic indica estar muy de acuerdo con lo planteado y tiene cinco puntos para la reflexión. y luego una pregunta concreta. Primero cree que en Carabineros hay un problema importante de doctrina, de doctrina institucional y no solamente a nivel de cuerpo, sino que a nivel operativo que está inserta en la cultura organizacional, cuando Carabineros no entiende claramente cuál es su función, es más vulnerable a ordenes arbitrarias o caprichosas de su mando y específicamente esto no solamente a nivel de compras, de corrupción, de diferencias en lo que hace la Intendencia en los niveles de seguridad, sino también a nivel operativo, cuando fuerzas especiales en control de manifestaciones, no sabe si está cumpliendo la norma jurídica del decreto supremo, o está defendiendo los derechos de la persona, la forma de protocolizar y la forma de hacer intervención policial es diametralmente diferente. Por un lado, si está defendiendo el decreto supremo se va a considerar a

todo manifestante legítimo como potenciales enemigos, pero si está defendiendo los derechos de las personas, la intervención será para la protección de los manifestantes legítimo. Y esta es una visión que la comisión interamericana el año 2005 viene propiciando y ya en realidad eso está bastante claro, pero en la Constitución Política, Carabineros tiene, una de sus principales finalidades es dar eficacia al derecho, pero eso todavía es demasiado ambiguo y necesita de doctrina o entendimientos comunes para darle sentido.

Lo segundo, que es preocupante, es la dimensión de investigación policial, ya que la reformas que se propongan para aumentar la eficiencia, el núcleo de la actividad de Carabineros, no deberían estar orientadas a bajar garantías ciudadanas, ya que ese es el atajo para lograr efectos. Parece ser que la solución no ha estado enfocada en mejorar la gestión de Carabineros o mejorar la gestión del Ministerio Público, si no disminuir la intervención de los jueces de garantía. El consejero sostiene que no le gustaría pensar que esta reforma que viene, que puede ser algo muy profundo y positivo, termine afectando normas que vayan a disminuir garantías.

Un tercer punto, es el de transparencia y accountability, ya que mientras siga, ya sea en el Derecho o en la conciencia de Carabineros siendo parte de las fuerzas de seguridad y de orden, se va a tener muchas más posibilidades de que la ley de transparencia, se alegue la causal de seguridad nacional para negar cosas tan, pero tan básicas como las rondas de Carabineros o los protocolos de orden público, que no tienen nada que ver con la seguridad nacional, porque los que se están manifestando no son “extranjeros infiltrados” (como subyace en las normas establecidas en dictadura), sino que son ciudadanos que están haciendo un ejercicio legítimo de un derecho. Y vinculado a eso, el INDH tiene un rol de un control externo general, pero claramente lo que se necesita es un control interno efectivo, pero también podría ser un control externo específico, no hay mucha experiencia en Sudamérica respecto a eso, acá está la pregunta concreta ¿Un control externo específico, puede ser viable políticamente? Porque aquí no solamente se tiene que tener la dimensión de lo idóneamente técnico y lo mejor basado en evidencia, sino que también si se aprueba o no en el Congreso, que está altamente dividido en este tema.

Un cuarto punto es si la policía comunitaria es una solución, porque también la tendencia en México, que es un ejemplo extremo, es que la policía comunitaria e incluso la estatal pueden estar controladas por grupos no estatales, no solo narcotraficantes, sino que otros grupos de presión, hablando de “captura” en general. Manifiesta que la policía comunitaria podría ser una mala solución.

Por último, respecto a la formación de Carabineros, es central en el proceso de cambio, ya que desde el momento en que Carabineros elije cómo se educa a Carabineros, las malas prácticas se podrían ir repitiendo y amplificando. Por su parte, la diferencia de los suboficiales, que además de ser discriminatoria, se

extiende a los hijos de los suboficiales que quieren ser oficiales, los problemas no estarán en la malla, ni en los conocimientos, sino que en la posible discriminación y dificultad que tendrán ellos en comparación con generaciones de oficiales. Existe un componente informal que hay que tomar en cuenta, en las actividades o campañas, y allí es donde se hace la transferencia de la cultura de Carabineros y se hace la transferencia de malas prácticas, que funciona como *curriculum* oculto. En ningún lugar de cualquier institución militarizada del mundo se va a decir explícitamente y se enseñará en el aula, como se puede causar daño a las personas privadas de libertad, sino que eso se hace en la práctica, en la informalidad, en costumbres o ritos arraigados. No solo se debe reforzar la malla y alejar a Carabineros de la (auto) formación de sus futuros cuadros, sino que también como regular efectivamente que los cadetes, que en este caso son sujetos también de especial protección y también pueden ser sujetos de torturas, pueden denunciar y pueden blindarse ante prácticas que son bastantes descabelladas en el s XXI.

El consejero Micco agradece la exposición y en atención al tiempo, señala que será breve, pero plantea la duda que, si se le resta autonomía a Carabineros, a quién se le traspasa porque, a su juicio, el actual diseño del Ministerio del Interior resulta incompatible.

Agrega que hay que tener un sentido de diligencia, de que hay que cambiar, pero si esto es percibido como un problema de que los medios de comunicación presentan, que están en contra de Carabineros, que están exagerando o que son todas las instituciones, esa urgencia para el cambio se diluye; y por lo tanto por la importancia que tiene, por ser un elemento clave junto a la existencia de líderes, se debe propiciar. Y por lo tan su consulta, respecto a este punto es ¿cuál es el rol del INDH? ¿Cuáles son las medidas claves y urgentes?

El consejero Saffirio se suma a los agradecimientos y expresa su preocupación por la calidad de las policías en Chile, indicando que no es solamente un tema de probidad, no es solamente un tema de falta de formación en el respeto a los derechos fundamentales, sino que en la pérdida de capacidad en un órgano que tiene una función vital. ¿Qué pasaría si este país tuviera que enfrentar realmente situaciones dramáticas? La impresión que le queda es que este tipo de fuerzas policiales, en definitiva, mostrarían lo “desnudo que está el rey, o el emperador”, frente a problemas de orden mayor.

Una de las expresiones de la falencia, es la situación de la Araucanía en los últimos 15 o 20 años es una situación desastrosa, desde el punto de vista de lo que es la inteligencia. Hay una situación de impunidad reiterada de delitos comunes, es sumamente grave y sumamente obvio, entonces ese es su primer punto, frente a la suerte de indulgencia de Carabineros que se expresa en auto elogio. Lo primero que hay que decir es que aquí hay un problema de eficiencia / eficacia y un estado democrático necesita policías capaces, se podrán dar muchas justificaciones, pero

las verdades al final se expresan en los presupuestos, lo que se les ha entregado por parte del Estado es una situación brutal y no se ve ninguna mejora, todo lo contrario.

En el tema de la *autonomización* que en este gobierno lo ha vivido de una manera dramática, si es que aquí no hay liderazgo civil, pero esto supone algunas cuestiones básicas, en primer lugar, la continuidad de las políticas, o sea, aquí la impresión que queda es que si hay una política donde estas situaciones no pueden entrar al juego mediático, en lo grueso son las políticas de seguridad y gobierno.

No es posible hacer una reforma cuándo se está en presencia de una discusión de bajo nivel, desde el punto de vista los decisores públicos, democráticos elegidos, etc.

La tercera idea es en torno a la idea de que si las reformas se pueden hacer sin ellos y respecto a esto plantea que los/as civiles no saben de este tema y durante treinta años de democracia prácticamente, el déficit no ha sido superado con la masa crítica necesaria. Por lo tanto, si no se hace con ellos, no se puede hacer con nadie. El tema supone un grado de conocimiento y es una política pública extremadamente compleja y cree que no hay cambios sin el concurso de Carabineros.

Y la última cuestión que destaca es que aquí hay muchas líneas por las cuales actuar es que la policía esté a la altura de los recursos otorgados en un país donde en un país donde no hay terrorismo, no hay un narcotráfico que haya capturado hasta aquí la estructura del estado y las cifras de delincuencia siendo súper complejas y no se mueven en los últimos años. Y, por último, señala que en el debate parlamentario se debe pedir a la dirigencia política que mire la envergadura del problema que se tiene, que no es solamente corrupción, abuso y una estructura semi feudal de privilegios y de prebendas, sino que, es un tema sensible y complejo para una democracia, cómo son los temas de seguridad

El consejero Donoso agradece las presentaciones e indica que tiene varios comentarios y preguntas, pero considera necesario autorregularse en las intervenciones y hará uso de la palabra de manera breve para dar tiempo suficiente a otras preguntas y a las respuestas de las personas expositoras.

Parte señalando, que el foco de preocupación del INDH debe ser el vínculo entre Carabineros y derechos humanos. Indica que como consejero ciertamente está interesado en el futuro de estas reformas y que éstas funciones para el bien del país, pero considerando el rol del INDH su foco principal es identificar dónde están las principales tensiones entre el actuar de Carabineros y el respeto a los derechos humanos. En este contexto, consulta a las personas expositoras si es que hay algo de la historia de esta institución, de la 'cultura corporativa' de Carabineros que

mencionaron, de su 'militarización', que explique las falencias que se han observado en su actuar respecto a los derechos humanos. Consulta asimismo si estas falencias son un problema compartido con otras instituciones del Estado o si son privativas de Carabineros.

Otra reflexión que le surge, a partir de la cronología presentada por el Director Ejecutivo de Paz Ciudadana donde se aprecian dos crisis muy cercanas en el tiempo y en dos gobiernos distintos como son la operación Huracán y el caso Catrillanca, es que la cuestión indígena ha sido una tensión permanente para Carabineros. Al respecto, según la información que tiene, Carabineros tiene una altísima representación de personas pertenecientes a pueblos indígenas en su dotación, mucho más alta que la proporción de la población indígena del país, ya que la población indígena asciende a casi un 13% de la población nacional y en Carabineros entre un 20 y un 25% de su dotación pertenecería a pueblos indígenas. A partir de estas cifras, se pregunta si esta tensión que existe entre los pueblos indígenas -pueblo Mapuche en particular- y Carabineros, tiene otras repercusiones que no se están viendo en la medida que Carabineros podría estar contribuyendo a aumentar esa tensión dada la cantidad de funcionarios indígenas que lo integran quienes además tienen que reprimir a veces a sus propios hermanos. Por último, relacionado con lo anterior, se pregunta si la historia de la institución y su vinculación con la ocupación de la Araucanía y la forma en que se han enfrentado las fuerzas de orden y seguridad en Chile con los pueblos indígenas, no explica en parte la tensión actual.

El consejero Frontaura agradece las presentaciones, considera que todo lo relativo a la reforma de Carabineros es muy relevante e interesante, aunque muchos de los análisis o reflexiones que se han realizado, sumamente valiosos, son propiamente de la deliberación política; en el caso del INDH, cuya tarea específica es cómo la organización de Carabineros puede impactar en la defensa y respeto de los derechos humanos, cree distingue tres líneas de trabajo posible.

En primer lugar, auditorías internas o defensoría interna para las posibles afectaciones de derechos humanos al interior de Carabineros, y que se expresan en el concepto amplio de abusos de poder.

En segundo lugar, cómo lograr que Carabineros, o una institución de esta naturaleza, asuma la tarea de respeto de los derechos humanos frente a las personas que infringen la ley penal, pero también frente a su tarea de protección de la ciudadanía, sobre todo pensando que esta es una policía que se crea genera, estructura y organiza en otro tiempo y para otro tipo de delitos. En efecto, cuando nacen estas policías, no existía el terrorismo con los ribetes que hoy día tiene —a lo más había anarquismo, pero con características totalmente distintas— ni narcotráfico, ni siquiera tampoco las revueltas o movilizaciones populares más o menos masivas y periódicas que hoy conocemos si bien, en este ámbito cada cierto

tiempo había algunos focos, no tenían las dimensiones y número de las actuales y tampoco mostró la policía especiales competencias y capacidades para abordar adecuadamente estos episodios.

Finalmente, estima importante tomar en cuenta que los derechos humanos no se violan solo por acción, sino también por omisión de parte del Estado y, si se tiene una policía ineficaz o ineficiente, se puede estar frente a una posible violación de derechos humanos por omisión, lo que afecta a la ciudadanía; es la dimensión de seguridad que, muchas veces, se encuentra ausente en los relatos de quienes deben asumir la defensa y promoción de los derechos humanos

La directora señala que su intervención será breve por respeto al tiempo y parte señalando que en reuniones con el ministro del Interior; al INDH se le pidió participación y presencia en todo el proceso legislativo, no solo para la presentación de minutas, sino que en general para la discusión. Considera que es una muy buena oportunidad para el INDH ser parte de este proceso de reestructuración, reforma, modernización de Carabineros. Indica que los temas de Carabineros no son su especialidad; sin embargo, considera que, si una institución que tiene el monopolio de la fuerza, que tiene el monopolio de las armas, tiene serios problemas de corrupción, tiene grandes ámbitos de autonomía, dónde el poder civil no tiene ni una posibilidad de manejar; se está frente a un grave problema que afecta a la democracia en Chile y corresponde enfrentarlo.

Agrega, que la muerte de Camilo Catrillanca, marca un hecho bastante importante en el sentido de que esta vez tuvo costo para Carabineros, lo que no ocurrió con el crimen de Matías Catrileo, de Alex Lemun, de Mendoza Collio, dónde las situaciones eran más menos similares ¿No? Todo lo que se supo después de la muerte de Camilo Catrillanca, conversaciones entre generales que les dicen a los subalternos lo que tienen que decir, que esconden pruebas, que el material con los recursos que tienen, el material es absolutamente intervenible, no tienen cámaras, o sea, no tienen una tecnología adecuada para el trabajo que realizan; una va a las comisarías y ve mucha pobreza, cuando también sabemos que tienen hospitales, que tienen bienes, prebendas; etc. Todo esto a su juicio afecta directa o indirectamente los derechos humanos de los habitantes de este país. Y su pregunta es ¿Cuáles creen ustedes que son los tres temas por los que hay que empezar?

Finaliza, dando la palabra a quienes expusieron anteriormente:

Claudio Fuentes señala que Carabineros tiene una estructura militarizada, es una policía militar definida por la ley ¿Qué significa eso concretamente? Esta militarización se expresa en cuatro ámbitos:

- Se rige por antigüedad y no por méritos, esa es una característica de los militares en relación a organizaciones jerárquicas que son meritocráticas.
- La subordinación o la obediencia, esa es una característica de los militares, hay que obedecer, está el reglamento de disciplina tienes que obedecer, si

el superior ordena que hay que dar dos vueltas a la manzana, hay que darlas; si eso se encuentra ilógico; se representa por escrito, pero se debe cumplir la orden. Esa obediencia se reproduce institucionalmente.

- Una jerarquía piramidal no hay consejos no hay superior colegiado, es piramidal y unipersonal con el General Director en el vértice superior.
- La cultura corporativa es parte de esta militarización.

En consecuencia, si abordamos meritocracia se está desmilitarizando, sí hay una defensoría que incluya el derecho de un oficial de alegar contra un superior se está desmilitarizando, si no hay jerarquía piramidal y se establece una carrera funcionaria, es decir, se transforma en estructura profesionalizada, se está desmilitarizando; porque todas las anteriores ausencias son expresión de una policía militar y esa es la estructura que tiene Carabineros. Agrega que hay una cultura corporativa, que viene del General Carlos Ibáñez del Campo, de que Carabineros funciona como policía militar y es eficiente. El problema que ese discurso que se tuvo en los años 90, de que Carabineros es eficiente porque es militar porque garantizaba no corrupción, probidad y buen funcionamiento; se expresa en la actualidad de manera completamente distinta y estamos en una situación inversa.

Su propuesta es que todas las reformas deben apuntar hacia efectivamente cambiar estos patrones de subordinación, de obediencia, de jerarquía, de antigüedad, o sea la desmilitarización de Carabineros de Chile.

Con relación al rol de la ciudadanía, parte señalando que el/la defensor/a interno tiene un rol fundamental, en otros países funciona, como por ejemplo en Estados Unidos donde tienen consejos, son policías civiles, que son externos pero que se incorporan y que ven reclamaciones etc. Agrega que Estados Unidos, que es una policía descentralizada, hay la figura de un símil de consejeros/as ciudadanos/as, muchas veces electos, que revisan los planes, lo que no significa que haya que irle a rendir cuenta al municipio, pero si resulta eficiente tener un consejo civil que ayude al regional o localmente a dirigir las preocupaciones cómo ese tipo de mecanismos que son muchos más eficientes que rendición de cuentas públicas.

Con relación a la participación o no de Carabineros en estas reformas, no hay reforma sin la policía y ahí hay que buscar una alianza estratégica dentro del policía primero, porque tienen poder político, pueden tener una huelga de brazos caídos, que es una típica estrategia, la huelga de brazos caídos, dejar que hechos delictivos sucedan o lo más complejo que son las huelgas propiamente, rebeliones o cuartelazos.

Con relación al control externo; hasta el momento se ha planteado el control financiero, que es el control administrativo y financiero de cómo funcionan, pero otra ámbito es el control de las prácticas policiales, de la operación. El carabinero que

está en la calle usa la tecnología, las cámaras y otros elementos técnicos y eso requiere de un sistema de control y auditoría, porque pueden ser manipuladas. Hay sistemas donde se establecen mecanismos de contrainteligencia interna, que depende de la Dirección General y que hace contrainteligencia interna para evaluar, y asegurar buenos procedimientos, sobre todo en áreas sensibles como el narcotráfico; indicando que este tipo de mecanismos de control no se han discutido y que pueden ser muy prácticos y relevantes para el control de lo operativo. En resumen, señala que debe haber múltiples sistemas de control.

Con relación al vínculo con derechos humanos, contextualiza su propuesta indicando que lo positivo de una institución jerárquica y nacional, no regional, ni comunal, es que cuando se encuentra una situación virtuosa de una alianza de poder interna favorable, es más fácil hacer la reforma al conjunto; una sola policía es mucho más sencillo, pero se tienen que encontrar las alianzas internas precisas, para fomentar esa reforma. Y específicamente, en materia de derechos humanos Carabineros de Chile también desarrolla una segmentación de públicos, en términos de que funciona bajo ciertos estándares, con los sectores medios y altos y funciona con otros estándares para los sectores medios bajos y el clasismo y eso es parte del escalafón el clasismo, es central a esa lógica. El desafío es desarrollar políticas que efectivamente puedan ser apropiadas, en toda la institución y para eso educación continua, mecanismos de continuo reentrenamiento, inserción en una comunidad mucho más amplia, incorporación de mujeres.

Respecto a la vinculación con la sociedad civil, no se resuelve, solamente con adherirse a la tendencia de lo que se llama la policía comunitaria. Indica que una alternativa es que la acción sea con la comunidad, es decir, el modelo del plan cuadrante, de que el policía se vincula, habla con la señora, visita la cuadra, le da el teléfono, etc. Otra opción estamos pensando en otro tipo de dimensiones que tiene que tener que ver con el vínculo más *“institucionalizado”* de la sociedad civil, en las regiones, en los cuarteles.

Finalmente, las prioridades, es crítico de la visión del gobierno, está bien centrarse en el control y en la gestión, pero las propuestas deben ser mejoradas y seguramente en el proceso parlamentario, van a ser mejoradas porque son débiles para enfrentar las culturas corporativas de las policías, si no se hacen buenos diseños institucionales, se va a replicar lo mismo y se va a contar con un auditor de la alta repartición, que va a estar obediente al General Director Cree hay que resolver esos nudos y en materia de ejes, a esta reforma le falta todo lo relacionado con la carrera profesional de Carabineros, de modo de avanzar hacia a la meritocracia, versus la antigüedad.

Lucia Dammert indica que respecto de las prioridades en el debate legislativo y el rol de una institución como el INDH es insistir en el control civil sobre la institución policial, alguien tiene que vigilar a los vigilantes, que es lo que no ha sucedido desde

el 90 en adelante. No ha sucedido básicamente porque los vigilantes eran muy profesionales, tenían una confianza ciudadana muy importante y por lo tanto que sentido tenía hacer una reforma a Carabineros, considerando que había otras prioridades. Sin embargo, la única forma de asegurar una policía que no viole los derechos humanos, es que haya control sobre la policía. No hay nada más importante para los derechos humanos que alguien controle y vigile a las policías. Sin nadie controla y revisa en qué se gasta el dinero, sucede que se compran drones sin destino, quieren a la Araucanía con blindados aun cuando se pueda hundir, como ha sucedido, etc. por señalar algunos ejemplos.

Con relación a los controles internos, las defensorías internas funcionan, pero menos en instituciones militarizadas, en general todos los controles externos funcionan mucho menos en las instituciones militarizadas. Si no hubiera existido el joven al lado de Camilo Catrillanca, se diría que una de las principales instituciones, medulares para la democracia en Chile son Carabineros. Lo que ha pasado con Camilo Catrillanca ha pasado en otras ocasiones, que cuando uno va a la Araucanía, el tema se ha judicializado; los Carabineros han mudado las comisarías dentro de las empresas y para la ciudadanía lo que ve la ciudadanía, que le roban el ganado, es decir, problemas cotidianos, es que los Carabineros están en otro lugar.

En materia de participación de las mujeres, Carabineros tienen todos los incentivos puestos para que las mujeres entren y se retiren, por ejemplos si una mujer se embaraza tiene todos los beneficios y por supuesto si estás casada con un general, más beneficios aún, entonces lo que hay y lo que dicen ellos, es las mujeres optan por irse al retiro, que no quieren ser generales ni directoras. Para ella, este es un problema importante, porque el sistema tiene las cuotas, tienen los mecanismos, tienen los sistemas, pero si llegas a ciertos espacios, empiezan a ofrecer caminos de salida, muy rápidamente, si quieren tener hijos/as comienzan a tener niveles de salida, incentivos hacia trabajos menos policiales, si tú quieres.

¿Hay sentido de urgencia? La gran reforma policial de Chile en democracia es que se sacó a Carabineros y la PDI del Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior, pero la salida fue con niveles de protección gigantes. Para el mundo de la centro izquierda, el tema es un tema que les molesta y los mayores beneficios que recibe la policía, son los gobiernos del mundo de la centro izquierda. En el primer gobierno del presidente Piñera se empieza a controlar con mucha más fuerza, en términos de algunos beneficios, de algunas prebendas y, en consecuencia, este segundo gobierno y lo sucedido, los debe tener más preocupados porque deben suponer que hay una intención mucho mayor de reformas.

Daniel Jonhson señala que en materia de incorporación de mujeres, la propuesta número 29 dice los reglamentos internos deberán tener especial consideración con la incorporación del contingente femenino, la excusa que siempre da la policía es que no tienen la infraestructura para poder aceptar más mujeres y en consecuencia,

se obligó a implementar los cambios necesarios en infraestructura, de cuarteles y dependencias disponibles a fin de facilitar la plena incorporación de las mujeres. No hay ninguna función hoy día que se pueda pensar que no puede ejercerla perfectamente las mujeres en Carabineros y mejor abrir los cuarteles.

Otro punto con respecto a la participación ciudadana, hay que incentivarla, no solo es generar los canales y que pase por sí sola. Y una forma de hacerlo han sido Modelo de Integración Carabineros-Comunidad (MICC), en sus inicios hubo algunas resistencias con el tiempo le encontraron la ventaja, de que a través de este modelo obtenían información territorial que no podían obtener de otra manera, entonces ahora lo encuentran como una variable estratégica muy clave y lo están validando y eso está funcionando. Y también hay un consejo asesor que se definen en las propuestas que propone la participación de la sociedad civil.

Con relación a la consulta sobre los cambios en Carabineros, indica tres razones. La primera es que resulta indispensable contar con ellos para proponer cualquier medida porque desde afuera no resulta viable proponer iniciativas sin conocer en detalle al interior, quienes conforman dicha institución sabe cuáles son los obstáculos; la segunda es porque es dicha institución van a tener que implementarlos y si no están convencidos de implementarlas, no lo van a hacer y, por último, ellos tienen poder para poder resistirse a los cambios.

En materia de gestión del cambio, el sentido de urgencia está por todo lo señalado anteriormente. La gestión del cambio tiene ocho pasos en el fondo y el primero es generar el sentido de urgencia, en este caso afortunadamente está, pero no hay que desaprovecharlo, hay un consenso cada vez más amplio para poder hacer que los cambios que se quieren que se necesitan realizar, trasciendan al gobierno actual, porque no hay ningún cambio profundo de los que se han señalado que no vaya tardar generaciones, años.

Finaliza indicando la importancia de la temática Carabineros y Pueblos Indígenas indicando que desde Paz Ciudadana no han abordado el tema y que se está en deuda.

La directora cierra la sesión agradeciendo a las personas expertas que expusieron y las intervenciones de los/as consejeros/as.

Don Miguel Luis Amunátegui Monckeberg	
---------------------------------------	--

Don José Aylwin Oyarzún	
Doña Carolina Carrera Ferrer	
Doña Consuelo Contreras Largo	
Don Sebastián Donoso Rodríguez	
Don Carlos Frontaura Rivera	
Doña Debbie Guerra Maldonado	
Don Branislav Marelic Rokov	

Don Sergio Micco Aguayo	
Doña Margarita Romero Méndez	
Don Eduardo Saffirio Suárez	

Acta redactada por Paula Salvo Del Canto