

Consejo de 
REFORMA 
a **CARABINEROS**

Consejo Asesor
Reforma Carabineros

Enero 2020

Contenido

1. Introducción	5
2. Orden Público con pleno respeto a los Derechos Humanos	9
Diagnóstico del Consejo de las estrategias de control del orden público	12
Planificación de las estrategias de control del orden público	12
Acción operativa	13
Acción de comando y control	13
Evaluación y comunicación de resultados de las estrategias	14
Propuestas	15
Planificación de las estrategias para garantizar el orden público en el marco del respeto a los Derechos Humanos	15
Recopilación y análisis previo de la información	15
Determinación y medición de las estrategias destinadas al resguardo del orden público	17
Acción operativa	18
Gestión de la acción policial para el control del orden público y de sus estrategias	18
Comando y control de la gestión del orden público	19
Comunicación policía-manifestantes	20
Provisión de las necesidades mínimas para el personal policial en servicio	22
Apoyo y coordinación con la misión institucional de control del delito	23
Revisión de los sistemas de evaluación	24
Mejorar la entrega de comunicación	25
3. Criterios generales de una policía moderna	27
Sujeción a la tuición de la autoridad civil	28
Enfoque transversal de respeto a los Derechos Humanos en todo su quehacer	28
Legitimada	29
Transparente	30
Moderna	30
Eficaz y eficiente	31

4. Recomendaciones propuestas para la reforma de Carabineros	33
Institucionalidad: Ministerio de Seguridad y rol rector del Ejecutivo	33
Hacia una Policía Moderna: reforma, procesos, incentivos y tecnologías.	35
Prestación de Servicios policiales basados en la evidencia científica (eficacia)	38
Transparencia, responsabilización y rendición de cuentas	40
Accountability externo/poder civil	41
Accountability por parte de la sociedad civil	42
Accountability interno / Carabineros de Chile.....	42
Carrera (ingreso, promoción y retiro).....	45
Ingreso	45
Promoción.....	46
Retiro.....	47
Formación	48
Recursos Materiales (Eficiencia).....	50
5. Sistema para el cambio	53
Asegurar la participación de Carabineros de Chile desde el diseño de la reforma.....	54
Crear un Consejo Consultivo Permanente del Ministro del Interior y Seguridad Pública	54
Crear una Unidad Coordinadora de la Reforma en el Ministerio encargado de la Seguridad Pública	55
6. Bibliografía	57
Anexo I: Cuestionario control del orden público en el marco del respeto a los Derechos Humanos.....	59
Anexo II: Gestión del orden público en el marco del respeto a los Derechos Humanos	61
Anexo III: Componentes de la gestión del cambio de Kotter	74



1

Introducción

1 Introducción

El 08 de diciembre de 2019, a raíz de las dificultades para garantizar el orden público y de las graves denuncias sobre violaciones de los derechos humanos por parte de miembros de Carabineros de Chile con ocasión de las movilizaciones y hechos violentos iniciados el 18 de octubre del mismo año, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, en el marco –a su vez– de múltiples acciones e instrucciones dadas por las autoridades a la policía, en el orden de superar tales problemas –y que

este Consejo también reconoce– convocó a distintos actores para conformar un Consejo para la Reforma de Carabineros de Chile, cuyo objetivo general fue complementar el proceso de modernización de policías llevado a cabo por el Gobierno con propuestas destinadas a mejorar la eficacia en el control del orden público con pleno respeto a los Derechos Humanos.

Este Consejo estuvo conformado por:



Jorge Burgos Varela,
ex Ministro del Interior
y Seguridad Pública
y ex Diputado de la
República



Jorge Correa Sutil,
ex secretario de la
Comisión Rettig y ex
Subsecretario del
Interior



**Hugo Dolmetsch
Urra**, ex Presidente de
la Corte Suprema



Javier Etcheberry Celhay,
miembro del Consejo
Asesor Permanente para la
Modernización del Estado,
ex Ministro de Transporte y
Obras Públicas, ex Director
del Servicio de Impuestos
Internos



Daniel Johnson Rodríguez, Director Ejecutivo Fundación Paz Ciudadana



Cristóbal Lira Ibáñez, Alcalde de Lo Barnechea, ex Subsecretario de Prevención del Delito



Catalina Mertz Kaiser, Economista, ex Directora Ejecutiva Fundación Paz Ciudadana



Marta Salcedo de la Fuente, Coronel (r) Carabineros de Chile



María Luisa Sepúlveda Edwards, Presidenta Museo de la Memoria y los Derechos Humanos, ex Secretaria Ejecutiva de la Vicaría de la Solidaridad.



Franz Vanderschueren, Académico Universidad Alberto Hurtado



Cristóbal Weinborn de la Calle, Director Área Ciencias Policiales de Fundación Paz Ciudadana

De igual forma, participaron en calidad de observadores y entregando sus apreciaciones sobre las materias, **Patricia Muñoz García**, Defensora de los Derechos de la Niñez; y **Sergio Micco Aguayo**, actualmente Director del Instituto Nacional de Derechos Humanos.

El Consejo fue presidido por el Ministro del Interior y Seguridad Pública, **Gonzalo Blumel**

Mac-Iver, y adicionalmente, participaron de la discusión el Subsecretario del Interior, **Juan Francisco Galli Basilli**, las Subsecretarias de Prevención del Delito, **Katherine Martorell Awad** y de Derechos Humanos, **Lorena Recabarren Silva**, así como el ex Subsecretario del Interior, **Rodrigo Ubilla Mackenney** hasta el 31 de diciembre de 2019, y asesores técnicos del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

El encargo consistió en la elaboración, en un plazo de 50 días, de un documento con propuestas para la reforma de Carabineros de Chile, con el objeto de alcanzar mayor eficiencia y eficacia en resguardar y mantener el orden público con pleno respeto a los Derechos Humanos, teniendo como antecedentes el proceso de modernización realizado a partir del Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública, el desempeño policial en materias de Orden Público y de Derechos Humanos desde el inicio del conflicto social y la Institucionalidad de Seguridad Pública existente en la actualidad.

El Consejo fue convocado en el marco de un postergado pero necesario proceso de reforma a los cuerpos policiales. El Gobierno del Presidente Piñera había dado comienzo a un proceso de modernización guiado por el Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública del año 2018, no obstante, dicho Acuerdo no contempló materias de orden público, toda vez que en dicha oportunidad fueron otros los focos que se estimaron de mayor relevancia, dada las coyunturas previas por las que había pasado la policía, principalmente Carabineros de Chile.

Para dar cumplimiento a su misión, el Consejo sesionó en 16 oportunidades, a partir del 09 de diciembre de 2019 y hasta el 31 de enero de 2020, en reuniones semanales ordinarias más reuniones extraordinarias con visitas de actores relevantes para el cumplimiento de su cometido. En estas se revisaron antecedentes provistos

por Carabineros de Chile, Human Rights Watch, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública¹, la Subsecretaría de Derechos Humanos², el Instituto Nacional de Derechos Humanos, la Pontificia Universidad Católica de Chile, el Ministerio Público³ y la Fundación Paz Ciudadana, a partir de los cuales se elaboró el presente documento que esperamos sea una referencia para emprender el proceso de reforma que nos permitirá avanzar hacia la policía que Chile necesita.

- 1 Que correspondió al estado de avance de las iniciativas legales y administrativas implementadas por el Gobierno y que se desprendieron del Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública, así como los estudios en materia de modernización de policías encargados a organismos independientes.
- 2 El 27 de diciembre de 2019, la Subsecretaria de Derechos Humanos, Lorena Recabarren, hizo entrega a los Consejeros del documento "Propuestas para el abordaje de las recomendaciones de Human Rights Watch" elaborado por el Comité Técnico Asesor en Derechos Humanos, creado por el Consejo Interministerial de Derechos Humanos el 22 de noviembre de 2019.
- 3 Es importante mencionar que esta institución sugiere ampliar el concepto de reforma a todo el ámbito de la justicia en nuestro país y no solo circunscribirla a Carabineros de Chile.



2

Orden Público con pleno respeto a los Derechos Humanos

2 Orden Público⁴ con pleno respeto a los Derechos Humanos

Carabineros de Chile, en el ejercicio de sus acciones operativas, debe reconocer la observancia a las misiones institucionales que nuestra Constitución Política de la República les entrega. Estas son: dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior.

Uno de los tópicos de mayor relevancia en el cumplimiento de la función de Carabineros de Chile consiste en velar por el resguardo orden público con pleno respeto a los Derechos Humanos, siguiendo los estándares nacionales e internacionales en la materia. El uso legítimo de la fuerza para cumplir esta misión en ningún caso puede significar el abuso de dicha fuerza. En

efecto, de acuerdo a los antecedentes entregados por organizaciones nacionales e internacionales, actuaciones policiales realizadas a contar del 18 de octubre de 2019, han generado denuncias y querrelas criminales por violaciones a los derechos humanos y por violencia innecesaria, varias de las cuales se encuentran con sus respectivas investigaciones penales en curso.

Son varias las referencias que dan cuenta de lineamientos y directrices en la función policial de control del orden público, particularmente en un contexto de manifestaciones sociales. La discusión en torno a cuándo y cómo actuar está vinculada estrictamente con la definición –y el uso– de fuerza legítima, la que se aplica cuando los agentes deben evaluar en terreno y ante situaciones de alta complejidad la naturaleza del peligro y el grado de la amenaza planteada para elegir la manera más adecuada de proceder, causando el mínimo daño posible (Osse, 2007).

A nivel global, existen dos documentos que tratan específicamente la regulación del uso de la fuerza por parte de las policías: el código de conducta para funcionarios encargados

4 Se hace presente que, durante las sesiones, el Consejo acuñó un concepto de Orden Público, definido por la Real Academia de la Lengua Española, a saber, “la situación de normal funcionamiento de las instituciones públicas y privadas, en las que las autoridades ejercen sus atribuciones propias y las personas ejercen pacíficamente sus derechos y libertades”. Por su parte, también se tuvo a la vista el Diccionario del Español Jurídico de la Real Academia Española que define orden público desde una perspectiva general como “Situación que permite el pacífico ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones, asegurando la pacífica convivencia” y desde la óptica penal como el “Conjunto de condiciones legal y reglamentariamente establecidas que, respetando los principios constitucionales y los derechos fundamentales, determinan las reglas mínimas de convivencia en el espacio público”.

de hacer cumplir la ley, de 1979⁵ –junto con las directrices para su aplicación efectiva, de 1986⁶, y los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de 1990⁷. Estos señalan que los gobiernos, organismos y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben actuar bajo los parámetros de proporcionalidad y necesidad, indicando que, al dispersar reuniones ilícitas pero no violentas, *los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley evitarán el empleo de la fuerza o, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario y, ante manifestaciones violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán utilizar armas de fuego cuando no se puedan utilizar medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria*⁸. El uso de la fuerza y, en particular, el uso de fuerza potencialmente *letal, deben tener siempre un*

*carácter excepcional*⁹. Las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos también refuerzan los principios de proporcionalidad y estricta necesidad. En varios informes, la Comisión ha instado a los Estados a asegurar medidas administrativas de control que aseguren que el uso de la fuerza en manifestaciones públicas sea excepcional y en circunstancias estrictamente necesarias.

En otro orden de ideas, el Instituto Nacional de Derechos Humanos ha reiterado en varios de sus Informes de Derechos Humanos, Función Policial y Orden Público, la necesidad de fundamentar en la legislación nacional la facultad de las Fuerzas de Orden y Seguridad para el uso de la fuerza. Indica que la ausencia de una ley que contenga disposiciones concretas sobre la utilización de métodos y medios por parte de las Fuerzas de Orden y Seguridad no se ajusta a las normas y reglas internacionales de los Derechos Humanos. Respecto al particular, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha insistido en la obligación de los Estados de *sancionar normas con jerarquía de ley, y en cumplimiento de las normas internacionales en la materia*¹⁰, destinadas a regular la actuación de los agentes del orden en el cumplimiento de sus

5 Resolución 34/169 de la Asamblea General “Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” A/RES/34/169 (17 de diciembre de 1979), disponible en: undocs.org/es/A/RES/34/169.

6 Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. “Directrices para la Aplicación Efectiva del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley”, Resolución 1989/61 (24 de mayo de 1989). Disponible en: https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/Crime_Resolutions/1980-1989/1989/ECOSOC/Resolution_1989-61.pdf

7 Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Adoptado por la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia. Disponible en <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>

8 Ibid., artículos 12 y 13.

9 Ver Principios 4, 5, 12, 13 y 14 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Op. cit.

10 CIDH, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, párr. 97. Disponible en bit.ly/32jwdb9.



funciones. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al referirse al principio de legalidad, ha señalado que, al emplearse la fuerza, ésta debe estar dirigida a lograr un objetivo legítimo, debiendo existir un marco regulatorio que contemple la forma de actuación en dicha situación¹¹. Junto a lo anterior, el Instituto Nacional de Derechos Humanos indica que se hace necesario ajustar los protocolos policiales actuales a las normas internacionales de Derechos Humanos.

Finalmente, el Instituto Nacional de Derechos Humanos ha mencionado que otro aspecto importante para tener en cuenta se vincula con la rendición de cuentas, entendida como la instauración de procedimientos adecuados de

presentación de informes y revisión respecto al empleo de la fuerza y armas de fuego (Osse, 2007). En concordancia con lo anterior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala el deber que tienen los Estados de *“investigar los hechos que pudieran haber surgido durante la protesta social como producto de un uso abusivo de la fuerza por agentes estatales (...) de tal manera que sancione a los responsables; y se repare adecuadamente a quienes resultaran afectados en sus derechos. Los Estados tienen el deber de investigar las violaciones de los derechos humanos y sancionar a los autores y a los encubridores de dichas violaciones. Y toda persona que se considere víctima de estas, tiene derecho de acceder a la justicia para conseguir que se cumpla, en su beneficio y en el del conjunto de la sociedad”*¹².

11 Sentencia de fondo, reparaciones y costas del caso Cruz Sánchez y Otros vs. Perú, Corte IDH, Serie C n.º 292, 17 de abril de 2015, párr. 265.

12 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, (31 diciembre 2011). OEA/Ser.L/V/II. Párr. 149.

Diagnóstico del Consejo de las estrategias de control del orden público¹³

Con objeto de realizar propuestas concretas en materia de control del orden público en el marco del respeto a los Derechos Humanos, el Consejo realizó una serie de entrevistas a miembros de la plana mayor de Carabineros de Chile, en las que se abordaron los siguientes aspectos: planificación de las estrategias para garantizar el orden público y el derecho a manifestarse; acción operativa; acción de comando y control durante el evento/situación; evaluación de las estrategias; y los mecanismos para comunicar los resultados. Posteriormente, se realizó un análisis de las respuestas entregadas por Carabineros de Chile¹⁴, contrastándolas con la evidencia internacional en gestión del orden público¹⁵. A continuación, se presentan los principales resultados de este proceso.

Planificación de las estrategias de control del orden público

Si bien Carabineros de Chile reporta que, en números gruesos, ocho de cada diez manifestaciones tienen resultados positivos, es necesario tener una definición explícita y clara de cuáles son los objetivos a los que hace referencia la institución cuando refiere a éstos. En el ámbito de la Planificación de los operativos, Carabineros de Chile reporta que esta se desarrolla considerando distintos manuales y protocolos existentes en la institución, sin embargo no se evidencian mecanismos para que las decisiones en terreno se enmarquen en la planificación realizada y estas, debido a la complejidad de las situaciones, puedan terminar siendo subjetivas, marcadas por la contingencia o dependan de cada carabinero, como se indicó también en las entrevistas, lo que dificulta la claridad y uniformidad de criterios para la aplicación de estrategias estandarizadas y medibles de control del orden público.

En relación con la forma de recopilar información previa, que sirva para el uso de inteligencia preventiva o análisis criminal, Carabineros de Chile cuenta con un Departamento de Operaciones, que es el que sintetiza la información que proviene de fuentes abiertas o de su Departamento de Análisis Criminal (DAC). Sin embargo, no fue posible obtener referencias con una definición detallada de procedimientos o estándares mínimos para la recolección

13 Para mayor profundidad de antecedentes, revisar anexo II.

14 Se elaboró un cuestionario que fue respondido por Carabineros y remitido al Consejo como complemento de las entrevistas realizadas (ver Anexo I).

15 Ver Anexo II.

periódica de datos, así como respecto de la integración y utilización de dicha información, que dé cuenta de la existencia de un sistema de indicadores, seguimiento y evaluación respecto de la gestión de recopilación y tratamiento de información.

Acción operativa

Tal como se observa en la experiencia y evidencia internacional¹⁶, un aspecto central de la acción operativa corresponde a la definición (y respeto) de los límites territoriales entre la policía y los manifestantes. Al ser consultados sobre esta condición para el éxito de la gestión del orden público, Carabineros de Chile señala que no se fija un límite de avance o proyección, sino que ello queda únicamente circunscrito a la comisión de algún ilícito. Lo anterior es central puesto que, al igual que en el caso de la planificación de los operativos, en estricto rigor, no se ha instalado en Carabineros de Chile claridad respecto de la importancia de contar con límites preestablecidos, conocidos tanto por sus funcionarios, como por los participantes de reuniones públicas masivas, quedando finalmente al arbitrio del personal en terreno el decidir si es que éstos fueron superados o no.

Si se contrasta la información proporcionada por Carabineros de Chile con lo observado en la revisión de la experiencia internacional, se evidencia necesario modificar las estrategias que apuntan a la ocupación por parte de los efectivos policiales de espacios públicos y estratégicos hacia la búsqueda de coordinación con la ciudadanía que se está manifestando.

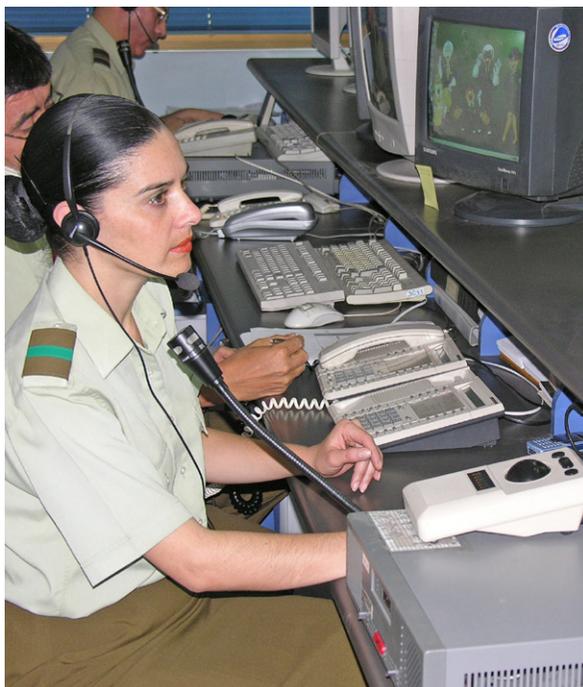
Acción de comando y control

Para la toma de decisiones, los operativos de control del orden público se dividen en dos ámbitos: estratégico y táctico. El primero considera los aspectos administrativos relacionados con el despliegue operativo de los funcionarios de Carabineros de Chile (como lo sería la instalación de un cierre perimetral de un área o una estrategia de despliegue operativo diferenciado), mientras que el segundo se refiere a tácticas desplegadas por Carabineros de Chile en el contexto de una reunión pública masiva (por ejemplo, el uso de personal a pie, caballería, medios mecanizados o la totalidad de los recursos humanos y logísticos de forma combinada).

Se consulta a Carabineros de Chile sobre los sistemas con que cuentan para medir las operaciones en todos sus aspectos y momentos (trazabilidad de la operación), incluyendo el actuar de cada carabinero y las decisiones adoptadas en una operación. Al respecto, Carabineros de

16 Ver Anexo II.

Chile refiere que cada medio de vigilancia cuenta con un responsable jerárquico, quien debe velar por la correcta forma de actuar del medio; paralelamente los medios mecanizados cuentan con monitoreo de SIMMCAR y la grabación de los procedimientos vía radial con el sistema TRUNKING de la Central de Comunicaciones. Producto de lo anterior, cuando se evalúen los mecanismos de control del orden público, medición y evaluación existentes (y se actualicen o diseñen nuevos), será fundamental incorporar estas herramientas con el fin de mejorar la retroalimentación de estos procesos tanto al interior de Carabineros de Chile y del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, así como en su presentación a la ciudadanía, generando un proceso de reportabilidad operativa.



Evaluación y comunicación de resultados de las estrategias

Según lo expuesto por Carabineros de Chile, con el fin de evaluar los resultados de los operativos de control del orden público se utilizan distintas fuentes de información como, por ejemplo, literatura internacional comparada, denuncias o querrelas del INDH y modelos policiales extranjeros.

Los funcionarios de Carabineros de Chile refieren que los resultados de los operativos de control del orden público son posteriormente comunicados tanto a la autoridad institucional pertinente, de acuerdo con el nivel de interacción (nacional, regional, provincial o comunal), así como al Ministerio Público, cuando corresponde. En las entrevistas al personal policial, los funcionarios indican que es esa es la principal cuenta que existe de la acción policial.

Respecto de la comunicación de los resultados a la ciudadanía, Carabineros de Chile manifiesta que es tarea del Departamento de Comunicaciones Sociales de la Institución, o bien del vocero que se determine institucionalmente, según la ocasión y cuando resulte necesario. Estos comunicados se difunden en televisión, radio, prensa y redes sociales. De acuerdo con la percepción de los carabineros entrevistados, en ellos se incluye toda aquella información que pueda ser de interés y de conocimiento público (cantidad de personas participantes, detenidos, lesionados, daños, etc.).

Propuestas

La revisión de la evidencia generada en la experiencia internacional nos muestra que, en definitiva, la implementación de una estrategia efectiva para la gestión del orden público debe alejarse de las ideas tradicionales de control de masas indiferenciada y propender a dar un trato diferenciado a los distintos colectivos participantes de todo tipo de reuniones públicas masivas, tales como marchas, manifestaciones o protestas.

Debe tenerse en cuenta que, al igual que como ocurre con todas las políticas y planes en materia de seguridad pública, su implementación debe basarse en un sistema robusto de información; involucrar a todos los grupos interesados en la materia, y; por último, persistir en el tiempo, bajo el supuesto que supone un cambio actitudinal importante en la policía cuya transición debe comenzar lo antes posible.

Teniendo presente lo anterior, el Consejo para la Reforma a Carabineros propone respecto de la gestión del orden público las siguientes acciones:

Planificación de las estrategias para garantizar el orden público en el marco del respeto a los Derechos Humanos

Carabineros de Chile debe avanzar en implementar mecanismos que le permitan contar con la información suficiente para caracterizar a los distintos grupos que participan o puedan participar de un evento en que deban cumplir funciones de resguardo del orden público, con miras a potenciar la consecución de los objetivos legítimos de quienes participan de ella, asegurándoles el ejercicio de sus derechos fundamentales, junto con capacitar suficientemente a su personal en estrategias de planificación, comunicación, resolución de conflictos y promoción de mecanismos de control entre los propios participantes de la reunión pública masiva. De esta manera, se propone el establecimiento de planes de operación definidos en base a la información recabada según se señala a continuación.

Recopilación y análisis previo de la información

Se requiere mejorar el modelo de recopilación y análisis previo de información, de forma tal de contar con antecedentes que sean de relevancia para el abordaje de una reunión pública masiva y para la toma de decisiones mientras ésta se desarrolla. Para el cumplimiento de este fin, se propone:

1. Instalar dentro de la policía uniformada un equipo o repartición de apoyo a las Prefectura de Control del Orden Público, capaz de concentrar, integrar y analizar información previa relevante para el ejercicio de su función, sea que se vislumbren en el corto o mediano tiempo eventos o reuniones masivas en espacios públicos, o para el ejercicio general de la función de resguardo del orden público.
2. Elaborar una metodología establecida y conocida para la recopilación e integración de la información, de manera que las jefaturas de Carabineros de Chile y las autoridades civiles puedan realizar un control efectivo sobre esta gestión, favoreciendo no sólo la detección y mejora de acciones poco eficaces, sino también la omisión de acciones exigibles¹⁷.
3. Establecer con absoluta claridad las responsabilidades correspondientes a toda la cadena de mando y contar con procedimientos o protocolos para la recopilación de información ante un evento o reunión pública masiva, conocida o anunciada, que requerirá la intervención de la policía para el control del orden público.
4. Incluir la acción previa de parte de unidades de Carabineros de Chile, como las MIIC (Modelo de Integración Carabineros–Comunidad) o las PACI (Patrullas de Atención a Comunidades Indígenas), quienes deberán tener un contacto fluido y permanente con la comunidad con el objeto de establecer preliminarmente canales de diálogo con potenciales líderes de reuniones masivas públicas, pudiendo contar con apoyo de la autoridad civil.

Elaborar –bajo la supervisión del Ministerio del Interior y Seguridad Pública– un sistema de indicadores de gestión y de resultado específicos para las funciones de recopilación e integración de la información, así como para el análisis de ésta.

El equipo o repartición de la Institución a cargo de la recolección, integración y análisis de información deberá realizar informes periódicos a las jefaturas de las Prefecturas de Control del Orden Público, al General Director de Carabineros de Chile, a la Agencia Nacional de Inteligencia, a los Intendentes respectivos, al Subsecretario del Interior y al Ministro del Interior y Seguridad Pública.

17 Mientras no se cuente con un catálogo de acciones, la autoridad policial y la autoridad civil sólo podrán realizar una evaluación de la gestión en relación con la información entregada, mas no de las acciones que se dejaron de hacer y, por tanto, de aquellos datos que se dejaron de entregar.

Determinación y medición de las estrategias destinadas al resguardo del orden público

Carabineros de Chile debe optimizar sus estrategias destinadas al resguardo del orden público, con la finalidad de potenciar la posibilidad de éxito en el cumplimiento de sus objetivos, dentro de los que se debe considerar la protección de las personas y el resguardo de los Derechos Humanos. Para lo anterior, se recomiendan las siguientes acciones:

1. Realizar una revisión y actualización de sus estrategias, para lo que primeramente se deberán definir las finalidades generales del control del orden público y, respecto de cada una de ellas, se deberá contar con objetivos claros y medibles. Todas estas definiciones deberán contar con un claro enfoque de respeto a los Derechos Humanos y a las garantías fundamentales tuteladas por la Constitución Política de la República. Por ejemplo, resguardar a los manifestantes; reconocer *ex ante* los riesgos de contra manifestaciones y enfrentamientos o de actos violentos por parte de algunos de éstos¹⁸; identificar tempranamente actos de violencia, grabar, detener y poner a disposición de tribunales a quienes la ejercen evitando interferir con quienes se manifiestan pacíficamente.
2. Sistematizar e incorporar las estrategias en la normativa interna de Carabineros de Chile, incluyéndolas como contenidos específicos de la formación policial, tanto en su fase inicial, como en aquellas instancias comprendidas a lo largo de la carrera y, muy especialmente, en aquellas que son enseñadas en los planes formativos que permiten el ascenso a grados que permitan la toma de decisiones operativas o estratégicas en operaciones para el resguardo del orden público.
3. Elaborar –bajo la supervigilancia de la Subsecretaría del Interior– un sistema de indicadores ajustados a las funciones policiales específicas, según las estrategias y finalidades que se desplieguen. Dicho sistema deberá contemplar una metodología de seguimiento, que garantice un control institucional y de la autoridad civil sobre la gestión policial y que permita una adecuada rendición de cuentas (o *accountability*) entre los miembros de Carabineros de Chile que tengan a su cargo funciones destinadas al resguardo del orden público.
4. Los indicadores y la forma de seguimiento deben ser evaluados y actualizados periódicamente, de acuerdo con: los resultados obtenidos, su capacidad de asegurar el debido resguardo de las garantías fundamentales (de conformidad con las nuevas realidades o desafíos de la policía), la incorporación de nuevas tácticas y tecnologías u otro relevante.

18 En este caso, tratar de reconocer el tipo y magnitud de la violencia ejercida: contra bienes públicos, contra funcionarios de Carabineros de Chile, etc.

Acción operativa

La planificación de los objetivos de las Unidades de Control del Orden Público (COP) de Carabineros deberá gestionarse considerando los siguientes aspectos:

Gestión de la acción policial para el control del orden público y de sus estrategias

Lo central es que exista claridad tanto en las unidades destinadas al control del orden público, así como las unidades que pudieren prestarles apoyo respecto de los objetivos del operativo, de las acciones a desarrollar para conseguirlo, de los momentos cuando pueden actuar, de los tipos de decisiones que pueden tomar los distintos niveles y de quién será la autoridad a cargo de éste. Asimismo, debe existir una comunicación permanente entre quienes participen del operativo policial con quien tenga el liderazgo o jefatura, así como con las otras unidades policiales que les presten apoyo. En virtud de lo expuesto, el Consejo propone:

1. En la planificación de los eventos, las jefaturas y estamentos encargados instruirán al personal de Carabineros de Chile con la mayor claridad posible respecto de los límites territoriales que tendrán estos eventos (autorizados o no) y los cursos de acción en caso de que no sean respetados, lo que deberá ser conocido por quienes participan



del evento en cuanto sea posible. De igual forma, se instruirá de los procedimientos o estrategias específicas dispuestas para el respectivo operativo.

2. Elaborar y sistematizar estrategias detalladas de operación, con árboles de decisión¹⁹ que consideren el proceso de diálogo permanente con los participantes del evento, protocolos sobre el uso incremental y proporcional de la fuerza, así como procedimientos claros para aquellos casos en que proceda la detención de una o más personas. Estas estrategias deben

¹⁹ Un Árbol de Decisión corresponde a un método analítico que, por medio de la representación esquemática de las alternativas disponibles, permite enfrentar un determinado problema, dado que facilita la toma de las mejores decisiones, especialmente cuando existen riesgos, costos, beneficios y múltiples opciones.

contemplar cursos de acción alternativos, en caso de que no se cumpla con los objetivos del operativo, o surjan emergencias que requieran de gestiones adicionales.

3. Carabineros de Chile deberá incluir, en sus estrategias, herramientas y procedimientos que permitan la detección y evaluación de signos de escalamiento o indicios de alteraciones al orden público, así como la definición de acciones destinadas a prevenir que devenguen en situaciones de mayor gravedad, favoreciéndose de la tecnología y del personal que tenga a su cargo el diálogo con participantes del evento, así como aquellos dispuestos para la negociación con quienes se encuentren realizando acciones que supongan la alteración del orden público.
4. Carabineros de Chile deberá reforzar en sus programas de formación la instrucción de las estrategias sistematizadas y estandarizadas, para efectos de asegurar que sean debidamente conocidas por todo el personal policial que participe de una operación.

Comando y control de la gestión del orden público

Supone la implementación –con cargo y responsabilidad de quien ostente la jefatura o liderazgo del procedimiento– de los operativos planificados, el diseño y aplicación de procedimientos, la recopilación de información de

inteligencia, la revisión de estadísticas, el uso de tecnologías y el monitoreo de la implementación de las estrategias.

1. Se instruirá a Carabineros de Chile realizar un monitoreo constante del operativo, apoyados en la tecnología y la coordinación con los distintos estamentos involucrados, sean propios de la institucionalidad de control de orden público o de unidades de apoyo. Lo anterior permitirá definir y/o realizar ajustes a la acción operativa en función de sus resultados y las condiciones de operación, lo que deberá ser considerado para la determinación de los indicadores que permitirán asegurar una medición de calidad de la gestión policial.
2. Se establecerá de forma expresa que el jefe o líder del operativo, tendrá bajo su responsabilidad que estas decisiones sean suficientemente comunicadas a todo el personal de la institucionalidad destinada al control del orden público y al aseguramiento del ejercicio de los derechos fundamentales de la población que participa de las movilizaciones, que se encuentre operativo en un evento determinado, y realizar las gestiones de coordinación para que el personal de otras reparticiones que estén prestando apoyo también sean suficientemente informados.
3. Para efectivamente poder verificar el cumplimiento de lo señalado en las dos propuestas anteriores, el proceso completo de

gestión del resguardo del orden público debe ser trazable tanto al interior de Carabineros de Chile, como desde la autoridad civil a cargo de la institución. Para ello, todas las etapas del proceso debieran ser registradas, sistematizadas y evaluadas. En este sentido, se sugiere contar con, al menos:

- a) Registros de todas las comunicaciones radiales entre los miembros de los equipos para el restablecimiento del orden público, de los equipos de diálogo, de comando y control, y de éstos con los equipos de apoyo, entre otros.
 - b) Registros audiovisuales grabados mediante el uso de drones, cámaras video-corporales y de otros medios de registro dispuestos²⁰.
 - c) Partes policiales donde queden registradas todas las acciones relacionadas con la detención y traslado de personas en el contexto de una reunión pública masiva. En un escenario ideal, los registros audiovisuales deberán coincidir siempre con lo expuesto en los partes.
4. Tanto el personal operativo en terreno, como los tomadores de decisiones a todo nivel, es decir, incluyendo quienes tengan a su cargo el comando y control de la gestión policial, deberán tener conocimiento y

claridad respecto de las instrucciones y normativas sobre el uso de la fuerza y de los protocolos para el mantenimiento del orden público, a efectos que puedan implementar adecuadamente los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y responsabilidad en las decisiones que tomen y en las acciones que ejecuten, respectivamente.

5. Se promoverá el uso de tecnologías con altos estándares de seguridad y se establecerán sanciones para quienes no cumplan con el uso correcto de las mismas, las que debe ser suficientemente difundidas y conocidas entre los funcionarios de la institución.

Comunicación policía-manifestantes

Los concurrentes a reuniones masivas en espacios públicos o espacios abiertos al público deben tener la mayor claridad posible respecto de los límites territoriales que tendrán estos eventos y las consecuencias que puede tener no respetarlos. De igual forma, resulta fundamental que se promuevan de forma permanente mecanismos de involucramiento y comunicación con la ciudadanía.

Para lograr estos objetivos, el Consejo propone:

1. El personal de Carabineros de Chile en terreno deberá tener conocimiento –cuando se cuente con la información– de quiénes son sus líderes u organizadores. Ante manifestaciones que no cuenten con un liderazgo formal o

20 Estos registros tendrán, finalmente, una triple finalidad, a saber: colaboración para el control y gestión de un operativo; facilitar la determinación o exculpación de inconductas en el actuar policial, y; colaborar con antecedentes para investigaciones penales, en el caso de la comisión de delitos en el contexto de reuniones masivas o alteraciones graves al orden público.



conocido, los funcionarios policiales deben buscar relacionarse con los diversos grupos identificables organizados desde la sociedad civil, que pudieren relacionarse con el objeto de la manifestación.

2. Carabineros dispondrá de personal que cuente con conocimientos y competencias adecuadas para los roles de dialogar con participantes del evento y de negociación con personas que estén alterando el orden público, con el fin de evitar que existan signos de escalamiento, falta de claridad respecto de los límites territoriales, o de cuándo se vislumbrare la posibilidad que las Unidades de COP pudieren intervenir para el restablecimiento del orden público. En este sentido, es fundamental tener funcionarios de Carabineros de Chile que conozcan bien el territorio donde trabajan y sean capaces de identificar actores locales capaces de

mediar²¹ en situaciones de crisis colaborando estrechamente con las autoridades locales en esta materia.

3. Con el fin de evitar entregar a la multitud señales que puedan ser interpretadas por ésta como de escalada, o de invasión territorial, que puedan desbordar un conflicto al interior de la manifestación, se deberá distinguir y diferenciar claramente entre el personal que estará a cargo del diálogo con los participantes del evento, y que entablará negociaciones con grupos de personas que alteran el orden público, de aquellos que tendrán la tarea de intervenir (COP) en caso que no se pueda restablecer el orden público o bien se cometan

21 El trabajo de mediación es altamente complejo y requiere de un grado profundo de especialización acorde con los diferentes escenarios a los que se pueden enfrentar estos carabineros (desde una marcha pacífica en que no se registren hechos de violencia, a reuniones públicas masivas con violencia generalizada o radicada en uno o más focos).

delitos. Aquellos funcionarios encargados del diálogo con participantes del evento –cuando se contare con suficiente recurso humano– no sólo no debieran ser los mismos que participen de acciones antidisturbios que supongan el empleo de la fuerza, sino que además deben contar con distintivos o uniformes que permitan una clara diferenciación entre ellos y el resto del personal desplegado, a efectos que la ciudadanía sepa claramente cuando está en presencia de una policía de diálogo (encargada de facilitar el cumplimiento de los objetivos estratégicos de los operativos) y cuando no lo está.

4. Las reparticiones de Carabineros de Chile destinadas a la formación y al resguardo de los Derechos Humanos deberán elaborar conjuntamente programas formativos que entreguen conocimientos y competencias para el desarrollo de las funciones de diálogo y negociación²², estableciendo también perfiles que permitan identificar aquellas personas que podrían contar con las competencias mínimas requeridas para realizar esta labor, las que se deberán definir con antelación.
5. Carabineros de Chile deberá buscar con instituciones externas, relaciones de asociatividad que le permitan favorecer los equipos de diálogo, tanto en la gestión misma durante los eventos, como para favorecer la adecuada capacitación en dicha materia.

²² Asimismo, este personal deberá contar con competencias y conocimiento de los estándares de Derechos Humanos respecto de grupos especialmente vulnerables de la sociedad que puedan ser parte de un evento masivo.

Provisión de las necesidades mínimas para el personal policial en servicio

Para maximizar las posibilidades que la gestión policial operativa en el control del orden público sea eficiente, el personal policial debe contar con las condiciones adecuadas para el desempeño de su labor, estando preparados bajo el entendido que, en algunos casos, los eventos no podrán ser previstos o anticipados, evitando en todo lo posible que las policías enfrenten condiciones desfavorables. En virtud de lo anterior, el Consejo propone:

1. En la planificación con antelación de eventos o reuniones públicas masivas, se deberá comprender la disposición de determinados servicios, junto con la regularización de los turnos de acuerdo con el tipo de función que realizan, siempre según la realidad territorial, su necesidad y disponibilidad de los mismos, tales como uniforme o indumentaria de protección, sistemas de comunicación que les permitan la debida coordinación, el uso de medios de registro audiovisuales, y también aspectos más esenciales como la necesaria alimentación, hidratación, descanso y baños, además de avanzar en una regulación que establezca protecciones legales efectivas a los funcionarios de la institución.
2. En el caso de eventos cuya planificación no pudo ser realizada con antelación por haberse desconocido previamente, la jefatura deberá realizar todas las gestiones necesarias para poder disponer la provisión

suficiente de estos servicios, en atención a la realidad territorial, de recursos existentes y al desarrollo del evento.

Apoyo y coordinación con la misión institucional de control del delito

Si bien dice relación con la acción operativa, la misión de gestión o resguardo del orden público debe relacionarse con la también misión de Carabineros de Chile de control del delito. Desde tal perspectiva, en el cumplimiento de las funciones específicas vinculadas al resguardo del orden público deben interactuar de forma coordinada con aquellas unidades previstas para la actuación en caso de la comisión de delitos en el contexto de reuniones públicas masivas.

Por lo anterior, el Consejo Propone:

1. Que el personal policial asignado a las funciones de diálogo, negociación o de restablecimiento del orden público, deberá coordinarse con el personal destinado a la actuación en casos de delitos flagrantes, sea este último parte de la misma institucionalidad policial destinada al control del orden público, de otras unidades que le presten apoyo (como podrían ser las SIP²³ territoriales o unidades especializadas), o bien de la Policía de Investigaciones de Chile, para lo que deberán conocer los procedimientos relativos a la contención de la acción delictual, de la detención y de la protección de las víctimas.



23 La “Sección de Investigaciones Policiales”, se constituyen por personal de unidades territoriales operativas que están destinados primordialmente a labores de investigaciones, a diferencia del territorial destinado a funciones preminentemente preventivas.

El actuar conforme al flujo que se indica –con las distintas especificaciones o variantes que pudiere tener– permitirá solventar una dificultad existente en la actualidad, que dice relación con el bajo estándar de antecedentes de investigación que se está logrando recopilar respecto de delitos cometidos durante reuniones públicas masivas, según ha señalado el Ministerio Público. Asimismo, favorecerá el desarrollo de estrategias para aislar a los comitentes de delitos, o bien que, dentro del proceso de diálogo con los participantes del evento, se coordinen con ellos para fomentar el uso de estrategias de auto vigilancia²⁴ que se puedan activar cuando la situación así lo amerite.



24 Para mayor detalle ver Anexo II.

Revisión de los sistemas de evaluación

Resulta fundamental observar y mejorar la forma en que se está realizando la evaluación de los operativos relacionados a acciones policiales en el control del orden público. También resulta necesario revisar la entrega de espacios o instancias a la autoridad civil para poder tener incidencia en la evaluación de estos resultados.

Por lo tanto, el Consejo propone:

1. Todos los operativos de gestión del orden público deberán ser evaluados en función de las metas e indicadores²⁵ definidos, que deben revisarse y actualizarse periódicamente según los resultados obtenidos, su verdadera capacidad de medir el resguardo de las garantías fundamentales, las nuevas realidades o desafíos de la policía uniformada y la incorporación de nuevas tácticas y tecnologías u otro relevante. Deberá revisarse, igualmente, la entrega de espacios o instancias a la autoridad civil para la evaluación de estos resultados. Lo anterior permitirá que Carabineros de Chile pueda rediseñar los procedimientos y estrategias, en función de las acciones que resultaron más efectivas para evitar/disminuir consecuencias negativas

25 Incluyendo indicadores relacionados con el debido resguardo y garantía de los derechos fundamentales de quienes participen en reuniones públicas masivas.

- ajenas a las metas e indicadores planteados.
2. En conjunto a las evaluaciones del operativo, se debe revisar la evaluación que se encuentra dispuesta para que los funcionarios que cumplan labores en materia de control de orden público. Esto no implica realizar una evaluación de todo funcionario por cada operativo, sino que el sistema de evaluación de desempeño general que tendrán estos funcionarios considerará elementos de mérito que sean pertinentes a las funciones propias al control del orden público. De tal forma, las evaluaciones permitirán detectar brechas de conocimientos y/o competencias, así como favorecer que se identifiquen aquellos funcionarios que pudieran requerir de apoyo psicológico u otras necesidades asociadas a la compleja labor que realizan.

Mejorar la entrega de comunicación

Supone una transparencia activa del actuar de Carabineros de Chile en la gestión para el resguardo del orden público. Para lograr lo anterior, el Consejo propone:

1. Carabineros deberá contar con una institucionalidad interna que sea capaz de definir adecuadamente objetivos comunicacionales claros que consideren transmitir de manera objetiva los resultados de las operaciones tanto a las autoridades políticas como a la ciudadanía (rendición de cuentas del actuar policial). Es necesario que la definición de la información, así como también sus fuentes estén definidas a través de una estrategia comunicacional con objetivos, definiciones y sistemas de medición y evaluación.
2. Junto con lo anterior, se establecerán instancias periódicas de reportes a la autoridad civil sobre la gestión en materia de control del orden público, así como la publicación de información en su plataforma virtual institucional para la ciudadanía.
3. Se deberá perfeccionar a los equipos de comunicaciones en relación con el trabajo en publicaciones en redes sociales u otras fuentes abiertas, así como para vocerías. Lo anterior, con la finalidad de no generar concepciones erróneas o indeseadas sobre el actuar de Carabineros de Chile en el contexto de labores para la gestión del resguardo del orden público.



3

Criterios generales de una policía moderna

3 Criterios generales de una policía moderna

Adicional a lo expuesto anteriormente, el Ministro del Interior y de Seguridad Pública le encargó al Consejo elaborar sugerencias para mejorar Carabineros de Chile, las que – siempre considerando la urgencia de afrontar las problemáticas referidas a control del orden público y el respeto a los Derechos Humanos– realice propuestas estructurales que involucrarán todo el quehacer de la institución.

El trabajo encargado al Consejo para la Reforma de Carabineros de Chile requiere en primer lugar establecer las características, conducta y cultura que debe tener la institución policial en el futuro, para a partir de ellas construir la estrategia para su implementación en el corto, mediano y largo plazo.

Siendo la policía la cara más visible de la autoridad y del poder del Estado, ésta debe demostrar en todo momento su compromiso irrestricto con el Estado de Derecho, respetando los códigos de conducta y demostrando profesionalismo e integridad. Este compromiso supone desde ya la sujeción a la autoridad democráticamente electa por la ciudadanía, la transparencia en sus actuaciones y, además, el desarrollo de

un vínculo de cooperación con la población. Finalmente, las normas que rigen su actuación deben ser claras, precisas y, en tanto no se refieran a asuntos que requieran de reserva por motivos fundados, accesibles al público.

De esta definición, del entendimiento de las motivaciones que llevaron al Ministro del Interior y Seguridad Pública a convocar al Consejo, de los informes de organismos internacionales y nacionales de defensa de los Derechos Humanos, sobre el actuar policial durante las manifestaciones y de las encuestas que muestran la percepción de la ciudadanía respecto al desempeño de la policía uniformada, se desprenden cinco características básicas que deben ser alcanzadas a través de la reforma de Carabineros de Chile. Estas son: sujeción a la tuición de la autoridad civil; enfoque transversal de respeto a los Derechos Humanos en todo su quehacer; legitimada; transparente; moderna; y eficaz y eficiente.

Sujeción a la tuición de la autoridad civil

Carabineros de Chile, como toda institución pública centralizada, debe responder al Gobierno electo por la ciudadanía, lo que significa responder a los requerimientos de la autoridad civil y solicitudes de informar, así como someter las decisiones estratégicas institucionales al marco de las normas y directrices fijadas por ésta.

Lo anterior, además de contar con la respectiva disposición de colaboración y servicio de su jefatura y el personal de la institución, demanda perfeccionar los sistemas de control de Carabineros de Chile, tanto internos como externos, de forma que tanto la jefatura de la policía uniformada como la autoridad civil y la ciudadanía, puedan monitorear eficientemente su desempeño, que se generen instancias de rendición de cuentas y de responsabilización efectiva de sus actos y que se pueda verificar el cumplimiento de los mandatos de la autoridad civil.

Adicionalmente, resulta necesario perfeccionar los mecanismos que permitan a la autoridad civil supervigilar e instruir a Carabineros de Chile, de manera que exista una conducción efectiva, oportuna y eficiente del desarrollo de la gestión policial por parte del Ejecutivo, que no sólo abarque a Carabineros de Chile, sino también a la Policía de Investigaciones de Chile. En efecto, se han evidenciado descoordinaciones

interinstitucionales, las que han impedido inclusive compartir entre ambas instituciones policiales información clave para el buen desempeño de sus funciones, condición que ha afectado negativamente a las labores de prevención y control de delitos²⁶.

Es por lo tanto necesario fortalecer mecanismos de mando estratégico de la autoridad civil sobre las policías, de control efectivos y de rendición de cuentas hacia el poder civil, avances que implican la sujeción de las policías a la revisión y disposiciones de la autoridad civil, en espacios en que actualmente Carabineros de Chile contaba con cierto grado autonomía por falta de un tratamiento adecuado por parte de la autoridad civil en las tres últimas décadas.

Enfoque transversal de respeto a los Derechos Humanos en todo su quehacer

Atendidas las circunstancias vividas el último tiempo en nuestro país se hace necesario revisar la profundidad del entendimiento que Carabineros de Chile tienen de su rol tanto en el control del orden público, como en el resguardo de los Derechos Humanos, su correcta integración

26 Es importante mencionar que el Ministerio Público pone especial énfasis en este aspecto, especialmente en todas las acciones relacionadas con las primeras diligencias realizadas por ambas policías.

y aplicación en los protocolos de actuación, y los mecanismos de prevención y control de conductas desviadas de este principio.

El respeto absoluto de los Derechos Humanos debe ser un principio consagrado en toda la carrera policial, desde la selección al ingreso, durante la formación inicial y continua y debe constituirse en un factor fundamental para la toma de las decisiones de ascensos y retiros de la institución.



Legitimada

Los casos de público conocimiento que se originan en procesos de larga data, sobre corrupción, los problemas de capacidad de control del orden público, las investigaciones por responsabilidad penal y funcionaria por abusos policiales o delitos reñidos con el resguardo de los Derechos Humanos y la baja en la evaluación del desempeño policial han debilitado de manera importante la legitimidad de Carabineros de Chile, institución acostumbrada a tener una alta valoración por parte de la ciudadanía. Una policía con problemas de legitimidad tendrá más dificultades para cumplir sus funciones, lo que –considerando los cuestionamientos por los que atraviesa actualmente Carabineros de Chile– existe un riesgo efectivo de profundizar el juicio de reproche ciudadano.

Las instituciones policiales, por su estructura jerarquizada y espacios de discrecionalidad para ejercer su función, tienden a penalizar duramente el error, lo que inhibe la innovación y puede derivar en el ocultamiento de información, generando un espacio para incumplimientos normativos y abusos de poder que pueden afectar seriamente el buen desempeño institucional. En este sentido, el desconocimiento por parte de la ciudadanía de los procesos y procedimientos internos y de las condiciones de operación de la policía uniformada, debilita la generación de confianza en ella y la consiguiente reputación.

Esta condición hace que Carabineros de Chile sea más vulnerable a que, al conocerse conductas desviadas de sus efectivos, se produzca una inmediata desconfianza en la institución completa y una profunda pérdida de legitimidad. Esta misma situación de desconocimiento hace que la recuperación de la confianza y legitimidad en la institución sea más difícil.

Para recuperar la legitimidad institucional es necesario dar garantías de que sus funcionarios actuarán con un respeto irrestricto a la ley, a las garantías fundamentales y, en particular, a los Derechos Humanos, con apego absoluto a la probidad y que adaptarán el actuar policial hacia la prestación efectiva de servicios a la ciudadanía. Adicionalmente, resulta necesario que la ciudadanía sepa que el actuar indebido tendrá las consecuencias determinadas en la ley.

Transparente

La transparencia es un efectivo incentivo para las conductas apropiadas, no sólo por las consecuencias negativas que puede desencadenar una acción incorrecta, sino por la valoración que pueden hacer los superiores jerárquicos, la autoridad civil y la ciudadanía frente a acciones valiosas.

Además de propiciar la entrega ágil de información cuando es solicitada por los poderes del Estado o por la ciudadanía, es importante establecer sistemas de transparencia activa en Carabineros de Chile que pongan a disposición información relevante para entender el actuar policial, los recursos que son utilizados y particularmente los resultados que su acción está obteniendo en cada territorio.

Moderna

Una policía moderna es la que logra adaptar sus acciones a las necesidades de la ciudadanía reconociendo las particularidades de cada territorio, prestando los servicios requeridos por la comunidad y evaluando los resultados e impacto de su intervención para hacer un aprendizaje que permita mejorar el desempeño en forma continua. Asimismo, debe contar con objetivos claros y medibles, donde el actuar policial no solo responda a estos, sino que sea lo suficientemente transparente para transmitir sus resultados. En este sentido, el *accountability* (o rendición de cuentas) y el Estado de Derecho deben ser los principales valores para realizar la labor policial.

Para conseguir esta capacidad de adaptación es necesario promover el análisis crítico de todos sus efectivos y que éste sea reconocido y valorado por los mandos, de manera que puedan identificar las necesidades de mejora y proponer soluciones apropiadas.

También es necesario incentivar la innovación y “despenalizar el error” cuando éste no es negligente, evidentemente no constituye delito ni genere impactos de gravedad, y responde al pilotaje responsable de innovaciones que buscan el desarrollo institucional hacia donde la planificación estratégica ha determinado que es necesario avanzar.

Entendiendo la modernidad institucional como una capacidad de adaptarse, más que un estado a alcanzar, se hace necesario generar incentivos internos que estén alineados con el fin último de la institución que no puede desligarse de la satisfacción de las necesidades de seguridad de la ciudadanía y de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas.

Finalmente, y atendiendo la visión más estandarizada de modernidad, consideramos necesario hacer una revisión de la institución y sus procesos, para identificar oportunidades de

mejoras fáciles y rápidas de implementar que permitan agilizar procedimientos administrativos, generar información relevante para la toma de decisiones y dotarla de los recursos tecnológicos que potencien la capacidad de generar beneficios con sus acciones.

Eficaz y eficiente

Ya hemos relevado la necesidad que Carabineros de Chile centre su acción hacia la prestación de servicios para cumplir con la ley y satisfacer las necesidades de la ciudadanía, sin embargo, es importante revisar su capacidad de conseguir el mayor éxito posible con los recursos asignados. Para esto debemos asegurar tres condiciones:

- Que pueda medir el real desempeño – fortalezas y debilidades– de la acción policial, en función de su rol constitucional y de las necesidades de la ciudadanía.
- Que pueda identificar los recursos y tiempos asignados para cada actividad policial.
- Que se generen los indicadores y la capacidad de gestión para potenciar las acciones que generen mayor beneficio en función de los recursos asignados.



4

Recomendaciones propuestas para la reforma de Carabineros

4 Recomendaciones propuestas para la reforma de Carabineros

La mejora del desempeño policial, fundamentalmente de Carabineros de Chile, y el asegurar el cumplimiento de los criterios generales de una policía moderna (descritos en el capítulo anterior), requiere realizar acciones en diferentes áreas del quehacer policial. Para sistematizar las propuestas el Consejo estableció cinco ámbitos ordenadores, estos son: Institucionalidad: Ministerio de Seguridad y rol rector del ejecutivo; Hacia una policía moderna: reforma, procesos, incentivos y tecnologías; Prestación de Servicios policiales basados en la evidencia científica (eficacia); Transparencia y rendición de cuentas; Carrera (Ingreso, promoción y retiro); Formación; y Recursos materiales (eficiencia).

Institucionalidad: Ministerio de Seguridad y rol rector del Ejecutivo

Si bien se han realizado avances en materia de gobernanza de la seguridad pública, en la actualidad el rol del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (considerando sus importantes funciones²⁷) sigue teniendo en fuerte enfoque en la gestión administrativa de las instituciones policiales, situación que en el contexto de la reforma de Carabineros de Chile es necesaria de ser profundizada. Junto con ello, se requiere potenciarlo técnicamente, con miras a realizar los cambios profundos que se proponen desde el Consejo, así como aquellos que emanaban del Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública. En efecto, la autonomía con que ha dispuesto Carabineros de Chile en lo administrativo y operativo, es un aspecto que los distintos Gobiernos desde el retorno a la democracia no han logrado abordar en profundidad, lo que ha

27 En la actualidad, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública ejerce dos grandes funciones: la primera es esencialmente política, actuando como jefe de gabinete de Gobierno, coordinando los diversos ministerios y el aparato territorial, a través de las intendencias y gobernaciones; la segunda función es la coordinación de los temas de seguridad y orden público.

mermado las capacidades para un efectivo control y dirección de la institución. A lo anterior, debe señalarse que los profesionales que trabajan en la materia han carecido de suficientes herramientas para ejercer sus funciones. En este contexto, y considerando la escasez de profesionales dedicados a materias de seguridad pública, es relevante considerar las competencias requeridas para llevar un proceso de la envergadura de una Reforma de Carabineros de Chile.

En este contexto, pareciera relevante generar una nueva institucionalidad que tenga a su cargo la seguridad pública, dejando en el actual Ministerio del Interior y Seguridad Pública el rol de coordinación política e institucional, dando paso a un Ministerio de Seguridad Pública que se organice como el ente rector del Poder Ejecutivo, destinado a la dirección estratégica y supervigilancia de la seguridad, en cuanto a la conducción, control y evaluación de las instituciones policiales.

Esta nueva institucionalidad agruparía parte de los servicios y/o subsecretarías dependientes del actual Ministerio del Interior y Seguridad Pública como, por ejemplo, la Subsecretaría de Prevención del Delito, parte de las funciones de la Subsecretaría de Interior, junto con las actuales Divisiones de Seguridad Pública y de Gestión y Modernización de Policías. Una reforma así requerirá, además, decidir la dependencia de Gendarmería y adecuar la organización del gobierno interior en regiones y provincias.

De esta forma, esta nueva institucionalidad sería el ente gubernamental responsable de la seguridad pública, velando por la mantención del orden público en el país, así como de la prevención y el control del delito y de la violencia, entre otras funciones. Asimismo, de esta Secretaría de Estado dependerían las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, siguiendo el mandato constitucional²⁸.

Por lo mismo, en el marco de lo anterior, se propone lo siguiente para asegurar el rol rector del Ejecutivo sobre las instituciones policiales:

1. Revisar la estructura orgánica del actual Ministerio del Interior y Seguridad Pública y evaluar la creación de un Ministerio de Seguridad Pública, a efectos de identificar los requerimientos de fortalecimiento orgánico para el adecuado ejercicio de su rol rector.
2. Fortalecer la institucionalidad en el Gobierno para la planificación estratégica del sistema de seguridad pública y la supervigilancia sobre las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.
3. Diseñar un sistema que garantice el cumplimiento de las facultades de fiscalización y/o dirección estratégica de la autoridad civil a las instituciones policiales.

28 Artículo 101, inciso 2° de la Constitución Política de la República.

4. Establecer las directrices que guíen el trabajo policial en materia de: garantizar el resguardo de los derechos de las personas, la gestión del orden público, la prevención y el control del delito y la violencia.
5. Establecer mecanismos de priorización para la ejecución de las funciones policiales en materia de control, prevención e investigación de delitos y alteraciones al orden público.
6. Coordinar el trabajo de las instituciones policiales en materia de mantención del orden público, la prevención y el control del delito y la violencia, y de éstas con otras instituciones públicas y privadas que tienen funciones policiales o fiscalizadoras, que pueden aportar en temas de seguridad, especialmente a nivel de control fronterizo²⁹.
7. Fomentar el desarrollo de estrategias basadas en la evidencia científica, a través de iniciativas piloto para implementar los cambios necesarios en este proceso.
8. Desarrollar e implementar un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación del desempeño policial.

²⁹ Especial preocupación debe tenerse en la coordinación con Aduanas, DIRECTEMAR y con DGAC, quienes tienen funciones policiales excluyentes en sus respectivos espacios (marítimo y aéreo).

Hacia una Policía Moderna: reforma, procesos, incentivos y tecnologías.

Con excepción de Carabineros, en América Latina se han emprendido un conjunto de acciones orientadas a la reforma de sus policías, motivadas principalmente por desequilibrios en las estructuras de mando (cúpulas policiales sobredimensionadas), deficiencias en la estructura operacional (exceso de centralización), problemas de formación policial y falencias en los mecanismos de control interno y externo de desempeño y disciplina (Ruiz, 2014).

Estos procesos nos entregan un conjunto de aprendizajes, entre los que destacan: la necesidad de definir y clarificar sus objetivos y, a partir de ellos, definir las funciones del nuevo modelo policial; enfatizar la compatibilidad entre el modelo, la misión, la función, la estructura y los sistemas de las policías; y el emprender los procesos de reforma como un conjunto articulado de acciones. Asimismo, se enmarcan en la nueva administración pública³⁰ (NPM, por sus siglas en inglés), buscando dar paso a una actividad policial democrática en que la transparencia,

³⁰ La nueva administración pública ha sido la base de iniciativas de reforma policial desde la década de los 90. Sus principios centrales son la rendición de cuentas en el uso de fondos públicos y funciones realizadas, el Estado de Derecho, la transparencia y la policía democrática. Se caracteriza por ser flexible, con objetivos claros, orientada a resultados, con focalización de recursos y procesos de rendición de cuentas claramente establecidos.



el *accountability* (o rendición de cuentas) y el Estado de Derecho son sus principales valores para ejecutarla e implementarla (den Heyer, 2011).

En nuestro país, las motivaciones de la reforma no deberían ser diferentes, y por lo mismo, es necesario que Carabineros de Chile se convierta en un agente activo en este proceso, buscando ser capaz de realizar una prestación efectiva de sus servicios y siendo responsable con el uso de sus recursos públicos (Gillespie, 2006), para lograrlo debe estar en continua adaptación de sus estrategias, aplicando nuevos métodos, herramientas y tecnologías para ser más efectivos, permitiendo de esta forma, dar un valor público a sus servicios.

En el contexto de esta Reforma, la policía uniformada requiere considerar un conjunto de ejes rectores que son comunes a la mayoría de los ejemplos exitosos de cambios organizacionales de policías de otros países, estos son:

1. Orientación al cumplimiento de sus roles constitucionales y a la satisfacción de las necesidades y demandas de seguridad de la ciudadanía.
2. Capacidades organizacionales y operativas para la resolución de problemas de inseguridad.
3. Flexibilidad para ajustar estrategias y servicios en el nivel local porque las demandas ciudadanas varían en función de los territorios.

4. Proximidad policial como objetivo fundamental en la prestación de sus servicios, con especial énfasis en prevención del delito, para poder actuar en sintonía con la población.
5. Configuración con altos niveles de descentralización territorial, a nivel regional, de ciudad y municipal³¹.
6. Evaluación de los resultados e impacto de su intervención con el objeto de mejorar el desempeño en forma continua.

En este contexto, Carabineros de Chile debe tener la capacidad de generar una nueva planificación estratégica que guíe el accionar de la institución; definir, de manera conjunta con la autoridad civil, los roles, funciones y tareas esenciales y aquellas que son más valoradas por la ciudadanía, y, por ende, otorgan mayor bienestar; e identificar las necesidades de cada territorio y disponer de la suficiente flexibilidad para adaptarse a éstas. Sólo así es posible evaluar adecuadamente la estructura organizacional de las instituciones policiales y, en su caso, generar los cambios necesarios, de manera que puedan generar capacidad de aprendizaje y, así, mejorar la prestación de servicios al país y a la ciudadanía.

En el marco de lo anterior, el Consejo propone lo siguiente:

1. Fortalecer la institucionalidad en Carabineros de Chile dispuesta para la planificación, monitoreo y evaluación de su gestión, junto con incorporar a la planificación estratégica un enfoque de derechos humanos.
2. Identificar las prioridades y los recursos disponibles para el cumplimiento de los roles y funciones policiales, generando un sistema de reasignación eficiente de ellos.
3. Diseñar un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación³² de las unidades operativas en el territorio, garantizando la alineación de la gestión operativa local con las prioridades de la seguridad pública y ciudadana en cada comuna.
4. Levantar las mejores experiencias promisorias a nivel de unidades policiales operativas en el territorio, identificando los factores facilitadores y obstaculizadores del proceso.
5. Fortalecer las competencias de análisis de los funcionarios policiales, particularmente a nivel local, a efectos de poder generar conocimiento de los principales problemas de seguridad en los territorios.
6. Poner a disposición información territorial a los distintos actores que participan en la

31 Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública. Modernización y Fortalecimiento de las Policías: Incrementar Niveles de Profesionalización Policial.

32 En este sentido, resulta fundamental evaluar si los consejos comunales de seguridad, así como el Sistema Táctico de Operación Policial (STOP) pueden dar cuenta de los objetivos que se proponen por el Consejo, o bien, si es necesario rediseñar estos mecanismos de control de la efectividad policial.

elaboración de estrategias para la prevención del delito y la violencia.

7. Diseñar un modelo de trabajo que permita el diálogo y el intercambio de información entre los distintos actores que participan en la elaboración de estrategias para la prevención y control del delito y la violencia.
8. Diseñar un modelo de gestión que asegure la eficacia y eficiencia policial de las unidades operativas en la prestación de servicios.
9. Asegurar que los efectivos destinados en las unidades policiales en los territorios tengan los tiempos de permanencia suficientes para conocer la realidad territorial, elaborar e implementar planes de prevención y poder evaluar los resultados.
10. Impulsar la modernización digital, particularmente en las unidades operativas, a efectos de agilizar procesos, favorecer la trazabilidad de estos y permitir una prestación más eficiente de los recursos.

Prestación de Servicios policiales basados en la evidencia científica (eficacia)

Carabineros de Chile cumple en la actualidad con más de 30 funciones, de las cuales se pueden desprender un sinnúmero de actividades. En general, su misión y labor en términos genéricos es definida como “dar respuesta ante



aquellas necesidades emergentes y urgentes de la ciudadanía”, lo que levanta la necesidad de delinear su trabajo a modo de promover la eficiencia y eficacia de la institución, especializar a los funcionarios y priorizar aquellas acciones que suponen el núcleo duro de la policía uniformada, es decir, aquellas asociadas a la prevención del delito³³, el control del orden público y el resguardo del ejercicio de los derechos fundamentales.

33 Capacidad que tiene la policía de anticiparse a los fenómenos de violencia, de delito y, en general, aquellos que afectan la seguridad de las personas, para elaborar respuestas que van más allá de la mera reacción al delito.

En consecuencia, la principal propuesta del Consejo en este ámbito dice relación con la necesidad de priorizar la prevención del delito, el control del orden público y el resguardo del ejercicio de los derechos fundamentales, por sobre las otras tantas funciones que realiza Carabineros de Chile³⁴. Esta priorización implica la revisión de la estructura organizacional y la distribución de funciones al interior de Carabineros de Chile, así como la urgencia de realizar una estimación de la oferta de dotación y la demanda de servicios en el territorio orientado a la especialización de funciones entre ambas policías y de la redistribución de algunas actividades en otros órganos públicos.

Teniendo presente lo anterior, el modelo de servicios policiales que se propone se sustenta en el paradigma de la actividad policial basado en evidencia científica (APBE). Dicho modelo favorece un desempeño policial eficiente, donde la toma de decisiones respecto de lo que son las mejores formas de prevenir el delito y controlar el orden público, deben estar basadas en evidencia sobre lo que mejor funciona en determinadas circunstancias (Sherman, 2013). La APBE permite a las policías lograr mayores niveles de eficiencia operativa y el diseño de estrategias de planificación de trabajo y control del correcto uso de la fuerza.

34 como lo son notificaciones, control de medidas cautelares, fiscalización de seguridad privada, control del tránsito público, entre otras, debiendo estudiarse también la factibilidad de automatizar procesos a través del uso de tecnologías y asignar ciertas funciones a otras agencias estatales o privadas adaptadas para tales efectos.

El trabajo policial basado en la evidencia científica requiere de tres elementos mínimos para su operación:

1. Generación de evidencia empírica sobre qué, cómo y dónde funciona.
2. Capacidad de sistematización y análisis instalada en la organización policial.
3. Formación de sus funcionarios en los lineamientos de la APBE.

De lo anterior se desprenden recomendaciones sobre los ámbitos necesarios de abordar en la reforma de Carabineros de Chile, promoviendo el tránsito hacia el modelo de actividad policial basada en la evidencia científica:

1. Promover el levantamiento de información y la generación de evidencia rigurosa sobre el trabajo de Carabineros de Chile. Para esto, la institución deberá contar con equipos especializados en levantamiento y análisis de información territorial que le permita testear e identificar aquellas estrategias policiales que muestren resultados positivos, para ser sistematizados e implementados.
2. Desarrollar la inteligencia policial moderna dentro de Carabineros de Chile, donde el análisis de datos criminales sea fundamental en la toma de decisiones de la institución. Lo anterior, facilitará la reducción, la interrupción y la prevención de delitos a través de la gestión estratégica y la utilización de tácticas efectivas.

3. Priorizar la asignación de recursos policiales a las labores de prevención del delito y al control del orden público en el marco del respeto a los Derechos Humanos requiere de la optimización de los recursos actualmente existentes. En este sentido, se deben realizar modificaciones a la gestión que permitan liberar recursos humanos de tareas accesorias (por ejemplo, el uso de tecnologías, para agilizar la gestión de procesos y facilitar la ejecución de tareas tales como control de velocidad, vigilancia y a la obtención de evidencia para apoyar la persecución penal, entre otras).

En síntesis, la propuesta general del Consejo es mejorar la eficiencia y eficacia institucional para destinar adecuadamente los recursos de Carabineros. Esto implica instalación de un modelo de trabajo policial basado en evidencia, la optimización y especialización de funciones para la priorización de actividades de prevención del delito y de control de orden público, la revisión y modernización de procesos obsoletos, actividades inconducentes y marcos regulatorios obstaculizadores, junto con la instalación de estándares de nueva administración pública.

Transparencia, responsabilización y rendición de cuentas

La modernización de la estructura institucional que describimos en el capítulo anterior permitirá a Carabineros de Chile el desarrollo de capacidades para generar sus propios aprendizajes sobre las acciones más efectivas, por lo que se sugiere que se otorguen, a los distintos niveles de mando de la institución, mayores grados de libertad en la toma de decisiones sobre la forma de desarrollar sus tareas dentro de los parámetros de la APBE y el respeto a los Derechos Humanos. Esta mayor autonomía, no obstante, deberá estar acompañada de una mayor transparencia, responsabilización y rendición de cuentas por parte de los funcionarios policiales, puesto que, al contar con el uso legítimo de la fuerza, se debe prevenir que se generen oportunidades de abuso de la organización y/o de los individuos para que no se siga afectando la legitimidad de la policía uniformada.

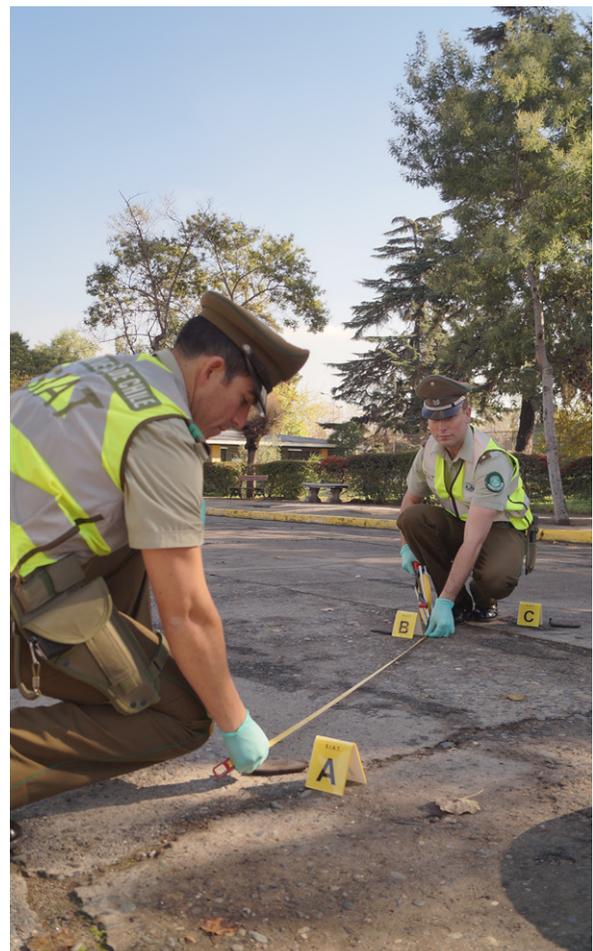
La transparencia, responsabilización y rendición de cuentas tiene dos niveles. Por una parte, en términos de *accountability* organizacional, la institución policial debe responder por los servicios que brinda y, por otra parte, en el nivel individual, los funcionarios policiales deben responsabilizarse de sus acciones, del trato que dan a la ciudadanía, la no discriminación, el uso de la fuerza, entre otros.

Las reformas orientadas a modernizar la transparencia, responsabilización y rendición de cuentas en Carabineros de Chile pueden agruparse en reformas a la normativa y reformas a la institucionalidad. En primer lugar, en materia de reformas a la normativa, orientadas a fortalecer el *accountability* de la organización³⁵, el Consejo recomienda diseñar un marco regulatorio que facilite un ejercicio eficaz de rendición de cuentas periódicas, la disponibilidad de información sobre su labor y la existencia de canales de comunicación que faciliten el monitoreo en distintos niveles a la autoridad de gobierno y a la sociedad civil.

En materia de reformas a la institucionalidad de Carabineros de Chile, se sugiere articular de mejor manera los órganos públicos que promuevan la entrega de información completa y periódica sobre el trabajo que desarrolla Carabineros a un órgano civil que supervise el actuar de aquellas instituciones que poseen el uso legítimo de la fuerza. Una policía moderna se legitima por su escrutinio democrático integral, donde se responde frente al poder político y la ciudadanía. Para lograr lo anterior, se debe contar con una arquitectura institucional que permita abordar aspectos de transparencia, responsabilización y rendición de cuentas:

Accountability externo/poder civil

El trabajo policial tiene un componente político, por lo que Carabineros de Chile debe responder al poder civil, político y administrativo. En la actualidad, dicha función es realizada limitadamente por la División de Gestión y Modernización de las Policías, dependiente de la Subsecretaría del Interior, perteneciente –a su vez– al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, quien vincula administrativamente la institución policial con el poder civil.



35 Que alude al marco que reglamenta la institución, el apego a dicha estructura y el monitoreo del cumplimiento de esta misma.

La autonomía de Carabineros de Chile ha sido ampliamente debatida, cuestionando la escasa dependencia que la institución presenta frente al órgano civil bajo el cual se rige. Más allá de la mera vinculación en términos administrativos, un órgano de control externo debe ser capaz de actuar de forma proactiva, realizando acciones permanentes de monitoreo y evaluación en materias presupuestaria, financiera, de desempeño, de comportamiento policial, entre otros. Para cumplir con dichas labores, urge la existencia de un marco normativo y cuadro institucional capaz de materializar la relación de subordinación de la policía respecto del poder civil.

Accountability por parte de la sociedad civil

El control del funcionamiento de una policía en una sociedad democrática y los deberes de rendición de cuentas no pueden quedar limitados sólo a la autoridad civil, sino que también deben incluir a la comunidad en general, con quien tiene contacto cotidiano y es el público a quien atiende. El accountability que ejerce la ciudadanía facilita la credibilidad de la institución y la confianza en que las acciones que realizan velan por los intereses de la comunidad. Son múltiples las acciones que realizan las policías para rendir cuentas a la ciudadanía, por ejemplo, cuentas públicas, información administrativa disponible en plataformas web, iniciativas para el contacto directo de la ciudadanía con funcionarios policiales, etc. No obstante, si queremos mejorar la legitimidad de Carabineros es necesario profundizar en estas materias.

Accountability interno / Carabineros de Chile

Los mecanismos externos antes descritos no pueden ser efectivos sin un sistema robusto de monitoreo interno que permita detectar irregularidades y corregirlas tempranamente. En esta dimensión deben desarrollarse los cambios institucionales requeridos para fortalecer la transparencia, responsabilización y rendición de cuentas individual de cada funcionario de Carabineros de Chile. Estas reformas deben orientarse hacia estrategias de monitoreo de apego a la normativa, respeto a los Derechos Humanos, estándares de uso de la fuerza, entre otros.

Teniendo presente lo anterior, el Consejo propone:

Ámbito normativo

1. Desarrollo e implementación de un sistema de indicadores de desempeño policial que permita el efectivo monitoreo y evaluación del trabajo de Carabineros de Chile, que sean adecuados a las funciones que desempeña: guiarse por los principios de la nueva gestión pública.
2. Transparencia de información de desempeño y gestión policial: esto implica la definición clara sobre aquellas materias que son reservadas y la generación de un sistema de respuesta oportuna y completa, así como control de cumplimiento a las solicitudes de información pública.
3. Transparencia en la ejecución presupuestaria

de Carabineros: considera transparencia activa de presupuesto anual y gastos reservados hacia el Gobierno, la Contraloría General de la República y el Congreso Nacional.

4. Generación y publicación de información periódica y de calidad: los indicadores generados deben ser permanentes en el tiempo, verificables, regularmente evaluados, perfeccionados, deben ser públicos y contener las respectivas definiciones oficiales.

Reformas institucionales orientadas a la promoción del *accountability* en Carabineros de Chile

1. Crear una institucionalidad al interior del Ministerio encargado de la Seguridad Pública para el Control de la Conducta Policial: esta oficina externa velará por el *accountability* individual de cada Carabinero, supervisando el cumplimiento de estándares de respeto a los Derechos Humanos, uso de la fuerza y normativas nacionales e internacionales por parte de los funcionarios policiales. Esta oficina debe recibir denuncias y dar seguimiento a infracciones y abusos que se cometan por los funcionarios.
2. Desarrollar una institucionalidad al interior del Ministerio encargado de la Seguridad Pública para monitorear el desempeño de Carabineros de Chile: este equipo velará por el *accountability* organizacional de Carabineros de Chile. Esta unidad supervisora externa debe monitorear activamente el apego a la

normativa, el cumplimiento de indicadores de desempeño, el monitoreo del gasto institucional, entre otros.

3. Revisar la experiencia internacional en materia de asesoramiento y supervisión de conductas indebidas en el actuar policial por parte de instituciones independientes: por ejemplo, la *“Independent Office for Police Conduct”*³⁶ en el Reino Unido.
4. Diseño e implementación de controles internos y externos para la prevención de conflictos de interés: en especial los procedimientos de compras, adquisiciones y en general de manejo de recursos por parte de la institución, deben contar con controles internos y externos estrictos, que garanticen que las decisiones son motivadas por el interés de la institución y no guiadas por intereses personales.
5. Instalar un sistema de supervisión interna de actuaciones indebidas de la policía: procedimientos definidos y efectivos para la identificación, conocimiento y resolución de reclamos de la ciudadanía por abusos y excesos en el cumplimiento de las funciones policiales.
6. Generar información a través de transparencia activa sobre los resultados de la gestión policial y sobre el monitoreo de la conducta policial, que contenga información suficientemente desagregada y en un lenguaje que sea accesible para la ciudadanía.

36 Disponible en: <https://www.policeconduct.gov.uk/who-we-are/accountability-and-performance/our-policies>

7. Institucionalizar un mecanismo de rendición de cuentas públicas a nivel nacional, regional y local de Carabineros de Chile: en cuyo contenido deban considerarse –además de aquellos datos referidos al cumplimiento de sus fines constitucionales– las materias que son de relevancia para la ciudadanía, debiendo incluirse el funcionamiento de los sistemas internos y externos de control, con especial énfasis en su modelo de control de conductas indebidas, entre otras materias.
8. Fortalecer los Consejos Comunales de Seguridad Pública, para que se constituyan como instancias reales para que Carabineros de Chile rinda cuenta de forma transparente y abierta a la comunidad y permita a ésta y a las autoridades locales coproducir seguridad con sus propias organizaciones en sus respectivos municipios. En la misma línea, se debe fortalecer a los Sistemas Tácticos de Operación Policial para la coproducción de medidas de seguridad, con una mirada local y acuerdos conocidos, mediables y evaluables.



Carrera (ingreso, promoción y retiro) ³⁷

Ingreso

El sistema de ingreso de Carabineros de Chile presenta una serie de problemas que es necesario enfrentar. El primero de ellos es la falta de un perfil de ingreso en cinco de sus seis planteles. Sólo la Escuela de Carabineros (ESCAR) cuenta con uno. Lo anterior se traduce en que el ingreso a los distintos planteles está definido por una serie de requisitos genéricos que poco tienen que ver con el desarrollo profesional de un Carabinero. Más aún, en ocasiones no solo se consideran los criterios formalmente enunciados, sino que se abordan aspectos no transparentados, como los vínculos familiares con miembros de la institución. Esto genera prácticas poco transparentes, como la priorización de postulantes con redes internas en desmedro de quienes no las tienen. En este escenario, las competencias, capacidades y vocación de los postulantes pasan a segundo plano, afectando directamente el funcionamiento de la institución.

Un segundo problema que presenta el sistema de ingreso es la incorporación de la mujer a la institución. Hoy en día, sólo el 19% de quienes ingresan a la Escuela de Formación de Carabineros

(ESFOCAR) o a la ESCAR son mujeres. Por años, Carabineros de Chile ha justificado esta cifra por no contar con infraestructura adecuada para recibir a más mujeres. Esto evidencia que no se han hecho los esfuerzos necesarios para una plena incorporación de las mujeres a la institución.

Un tercer problema, es la desigualdad en el ingreso existente entre los dos escalafones de Carabineros de Chile (oficiales y suboficiales). Esto genera desincentivos, especialmente para postular a la ESFOCAR, ya que las condiciones laborales y de carrera funcionaria que tendrán en el futuro son desfavorables en comparación con las de quienes egresan de la ESCAR. De hecho, el factor decisivo para postular a uno u otro plantel de estudios es de carácter económico: quienes deciden postular a ESCAR son los postulantes que cuentan con los ingresos monetarios para hacerlo³⁸.

Un cuarto problema, está dado por la disminución constante en las postulaciones. Esta situación ha generado que la capacidad de selección de los aspirantes se vea reducida, incorporando personas que, en algunos casos, no necesariamente cuentan con las condiciones suficientes para ejercer la profesión policial.

37 Para mayor información ver documento "Diagnóstico sobre Formación Policial de Carabineros de Chile", Fundación Paz Ciudadana, 2019

38 Es importante mencionar que, en una reciente visita de una delegación de expolicías y académicos de la ciudad de Barcelona, se planteó al Consejo que todos los policías (llamados mossos d'esquadra) que ingresan a la academia no pagan por realizar sus estudios, lo que aumenta las alternativas de elegir a los mejores postulantes.

Con el objetivo de integrar a las filas de Carabineros de Chile a las personas más aptas para el desempeño policial, se debe asegurar que los procedimientos de incorporación sean transparentes, equitativos y no discriminatorios, asegurando un ingreso basado en las competencias³⁹ necesarias para la carrera policial. Por lo tanto, para una mayor profesionalización institucional y de su personal, es necesario que la institución reevalúe sus criterios de admisión.

Teniendo presente lo anterior, el Consejo propone:

1. Diseñar perfiles de ingreso y egreso para cada uno de sus planteles educativos.
2. Establecer un reglamento interno de reclutamiento, donde como parte de los valores básicos del proceso se instauren el mérito, la no discriminación arbitraria, la igualdad de oportunidades, la transparencia y la diversidad.
3. Generar mecanismos que garanticen un proceso de selección transparente.
4. Aplicar el método *doble ciego* en el proceso de selección para evitar sesgos. Esto permitirá evitar criterios discriminatorios en el proceso.
5. Generar nuevas estrategias de reclutamiento que hagan atractiva la carrera policial.
6. Incrementar el ingreso femenino, llegando en un plazo no superior a 10 años a una proporción sobre el 30% de los nuevos

39 Elaboradas sobre la base de un perfil técnico previamente establecido.

aspirantes y alumnos carabineros⁴⁰. Asimismo, se debe intencionar que el acceso al Alto Mando institucional represente, al menos, estos mismos porcentajes, dado que en la actualidad no superan el 5%. Los plazos requeridos para alcanzar dicho propósito se deben estar claramente establecidos en un plan estratégico de desarrollo educacional.

Promoción

La carrera funcionaria al interior de Carabineros de Chile, se establece formalmente como un sistema de calificaciones y ascensos. En el caso de los ascensos, se consideran evaluaciones que el personal debe rendir regularmente. No obstante, estas calificaciones no permiten discriminar correctamente, puesto que se suele evaluar con la nota máxima a la mayor parte de los funcionarios. Asimismo, para la promoción del personal, se realizan evaluaciones del desempeño laboral que están a cargo del mando superior, las cuales en ocasiones son efectuadas por jefaturas que no mantienen continua relación con el personal a evaluar. Más aún, en los criterios de ascenso es la antigüedad la que tiene mayor ponderación, dejando el mérito en un segundo plano de la carrera funcionaria.

40 Ver, por ejemplo, las recomendaciones de Naciones Unidas (“Global Effort Initiative”) donde se solicita a los países miembros que establezcan una política que defina el porcentaje de mujeres policías a la par con la distribución de éstas a nivel nacional; revisar los requisitos y procedimientos de reclutamiento para no discriminar a las mujeres; entre otras. Disponible en: <https://police.un.org/en/un-police-gender-initiatives>.

En esta línea, el Consejo sugiere:

1. Establecer un nuevo sistema de calificaciones que permita identificar a los efectivos más preparados para promociones.
2. Diseñar y establecer un nuevo sistema de ascensos basado en el desempeño. Este sistema debe utilizar el mérito como el criterio de mayor ponderación en todos los grados y escalafones. Para esto se entiende el mérito como la capacidad de desempeñar de buena forma un cargo de mayor responsabilidad, considerando las aptitudes, conocimiento y experiencia.
3. Establecer mecanismos equitativos y no discriminatorios que permitan asegurar la igualdad de oportunidades de ascenso y acceso a los cargos superiores, así como también a las diferentes especialidades.

Retiro

Los funcionarios de Carabineros de Chile, tanto oficiales como suboficiales, pueden acogerse a retiro a partir de los 20 años de servicio. Sin embargo, es deseable que el personal se mantenga por un tiempo mayor a éste. Debido a que la edad de ingreso es mayoritariamente entre los 18 y 19 años, a los 20 años de servicios aún son personas activas que pueden seguir trabajando entre 20 y 25 años más, si se considera la edad de jubilación que rige actualmente en Chile. Esto último se corrobora con que una parte de los funcionarios se reintegran a

la institución como personal contratado por resolución (CPR)⁴¹, con condiciones económicas y laborales diferentes para oficiales y suboficiales en retiro. Normalmente, a los primeros se les asignan labores de asesoría al mando, mientras que, a los segundos, labores administrativas. Asimismo, es común que una vez desvinculados de la institución, se desempeñen en distintas empresas de seguridad privada o entidades públicas como jefes de seguridad (en el caso de algunos oficiales en retiro) por lo que se requiere transparentar estos procesos.

En este sentido, proponemos lo siguiente:

1. Generar un sistema de incentivos que fomente la permanencia de Carabineros después de los 20 y los 30 años de servicio, siendo el objetivo que los carabineros con experiencia y una carrera intachable puedan seguir aportando a la institución.
2. Limitar la recontractación de personal en retiro y de hacerlo que sea mediante concursos públicos transparentes en que los requisitos de ingreso no limiten la participación de personal que no haya pertenecido a la institución.

41 Dadas las condiciones laborales al interior de la institución (desgastantes, con jornadas extensas, subordinación a las exigencias del mando superior y una estructura jerárquica poco dialogante), es normal que el personal se acoja a retiro en las fechas previstas y que luego se reintegren como CPR, donde cuentan con respeto de sus horarios, tienen escasas responsabilidades y existe una relación menos asimétrica con la autoridad.

3. Regular la incorporación de personal en retiro de Carabineros de Chile en labores de seguridad privada o pública, especialmente en ámbitos donde se podrían generar conflicto de intereses.

Formación

La formación juega un rol fundamental en la labor policial, por cuanto es allí donde se instauran los valores institucionales como parte de la doctrina de la organización y se instruye a los miembros de la institución para la realización de sus funciones. En este contexto, es necesario mejorar los estándares de profesionalización de Carabineros de Chile, donde no sólo se considere un correcto aprendizaje de la ejecución de los servicios propios de la institución, sino que también cuenten con una sólida formación teórico y práctica en Derechos Humanos, que involucre la entrega de conocimientos y el desarrollo de competencias en todos los escalafones y grados institucionales, sin distinción. Este asunto reviste una especial importancia respecto de los procesos formativos en materia de Control del Orden Público y uso legítimo de la fuerza, debiendo revisarse los programas de formación inicial, continua y aquellos programas formativos que recibe el personal operativo, para efectos de mejorarlos y evaluar la necesidad de reentrenamiento a efectos de garantizar el respeto irrestricto a los Derechos Humanos en el actuar policial y muy

especialmente cuando deba hacerse uso de la fuerza por parte del personal operativo. Es por lo anterior, que una reforma policial requiere la generación de cambios sustanciales en la formación de la policía uniformada, donde los nuevos lineamientos que se incorporen al proceso educativo sean aquellos que impulsen cambios transversales y sostenibles en la cultura institucional.

La formación policial de Carabineros de Chile consta de cuatro ámbitos de análisis: gestión del sistema educacional; procesos formativos; estrategias formativas; y contenidos formativos.

Respecto de la gestión del sistema educacional, éste requiere perfeccionar los sistemas de monitoreo y evaluación del progreso de los funcionarios policiales. De hecho, el trabajo colaborativo y de coordinación entre los diferentes planteles que integran el área de formación es deficiente, por lo que requiere una revisión y mejora. Esto tiene como consecuencia que no exista una continuidad progresiva en el desarrollo profesional. Asimismo, se observan deficiencias en infraestructura y en las plataformas tecnológicas para el óptimo aprendizaje de los funcionarios, presentándose importantes diferencias entre los planteles de los dos escalafones.

En lo que se refiere al proceso formativo, cabe destacar que la formación inicial de los carabineros es acotada, por lo que la entrega de los conocimientos teóricos y prácticos que

podrían necesitar para su desempeño profesional es limitada. A mayor abundamiento, y de acuerdo con el documento “Diagnóstico sobre Formación Policial de Carabineros de Chile (FPC, 2019), los conocimientos prácticos son considerados como insuficientes por los alumnos, lo que tiene como consecuencia que los Carabineros se enfrenten a la realidad laboral con escasas herramientas prácticas para desempeñar sus funciones. Durante el desarrollo de la carrera, tanto oficiales como suboficiales acceden a los niveles de perfeccionamiento (NP) para ambos escalafones, donde el personal continúa con su formación. Son cuatro NP. Los primeros dos y el cuarto se realizan en línea durante dos semestres, mientras que el tercero se realiza de manera presencial durante cuatro semestres. De esta forma, los funcionarios policiales se forman y logran ascender en su carrera policial. Sin embargo, como fue mencionado previamente, para el progreso en la carrera funcionaria lo que se privilegia es la antigüedad por sobre el mérito y la profesionalización.

En lo que respecta a la estrategia formativa⁴² se visualizan diversas deficiencias, tales como la ausencia de metodologías pedagógicas, aprendizaje basado en clases lectivas sin una aplicación práctica (que permita el desarrollo de competencias funcionarias) y ausencia de un cuerpo docente estable o permanente.

42 Entendiendo ésta como las técnicas pedagógicas y didácticas que dan soporte a la entrega de competencias y habilidades a los alumnos en las distintas fases de su formación

Respecto a este último punto, es necesario agregar que la mayor parte de los profesores trabajan únicamente por horas, son oficiales en retiro de Carabineros de Chile y no cuentan con una formación pedagógica ni específica en muchos de los temas que abordan.

Un último problema que se identifica en este ámbito formativo se relaciona con los contenidos impartidos. Las mallas de formación inicial de ambos escalafones deben ser optimizadas, ya que consideran una cantidad excesiva de asignaturas al semestre, que dan cuenta de problemas de coherencia, repetición, pertinencia, calidad y ausencia de contenidos mínimos que deberían ser considerados. Sólo a modo de ejemplo, en la ESCAR no se consideran asignaturas respecto a planificación estratégica, gestión administrativa y liderazgo, que son fundamentales para el desempeño laboral de los oficiales. Asimismo, no se constata una planificación consistente y que cuente con un enfoque común, así como una visión transversal de Derechos Humanos

Teniendo presente lo anterior, el Consejo propone lo siguiente:

1. Elaborar un plan estratégico educacional, en el que se aborde el perfil de ingreso y de egreso, las competencias y habilidades que se busca desarrollar, los contenidos que se impartirán como parte de la formación (donde exista un modelo pedagógico atingente a la formación policial que cuente con un enfoque transversal

- de respeto a los Derechos Humanos) y un plan de monitoreo que considere a todos los planteles que forman parte del área de formación de Carabineros de Chile. Este documento debe ser validado por las autoridades políticas y técnicas⁴³ que correspondan.
2. Incluir dentro de la planificación educacional un sistema de monitoreo y evaluación de la formación de los funcionarios policiales, que incluya un robusto mecanismo de evaluación docente, donde a partir de indicadores puedan detectar progresos y deficiencias en la profesionalización de éstos.
 3. Disponer de un mayor equilibrio entre las clases lectivas y herramientas prácticas, como análisis de casos, simulaciones y observación en terreno, para lograr el desarrollo adecuado de las competencias necesarias para la función policial.
 4. Solicitar asesoría de expertos nacionales e internacionales, que realicen un análisis exhaustivo de las mallas curriculares de formación inicial y de especialización de Carabineros de Chile, poniendo especial énfasis en el perfil de egreso que se busca con esta formación y en la forma que se da en ella tratamiento al respeto de los Derechos Humanos.
 5. Elaborar e implementar un perfil docente, el cual debe abordar asuntos que permitan la adecuada entrega de conocimientos y competencias, tales como experiencia pedagógica, grado académico acorde al cargo, investigaciones desarrolladas y competencias en la asignatura a impartir.
 6. Generar un sistema de selección docente transparente y abierto, donde quien evalúe y seleccione a los profesionales cuente con las competencias para tal labor.
 7. Desarrollar un sistema de formación permanente en todos los niveles, que utilice tanto los recursos pedagógicos propios de la institución como también incorpore la mayor experiencia y capacidad, en algunas materias, de otras instituciones académicas del país.
 8. Incluir de manera explícita en los programas de formación, los instrumentos internacionales de Derechos Humanos y de la normativa nacional, en lo que sea pertinente para cada uno de los escalafones, verificando que éstos tengan consistencia y comunicabilidad con los demás ramos que conforman la formación.
 9. Evaluar la extensión del periodo formativo inicial.

43 Por ejemplo, expertos en metodología y formación profesional (policial y de otras áreas) de manera que se pueda asegurar que las competencias, y su desarrollo, sean incluidas para lograr un aprendizaje significativo. Lo anterior, es particularmente relevante considerando la enseñanza de los Derechos Humanos y el trato con niños, niñas y adolescentes en el ejercicio de las funciones policiales.

Recursos Materiales (Eficiencia)

En toda organización funcional que preste servicios, y en el caso particular de las policías, es fundamental contar con los recursos materiales para ejercer su función. Estos deben ser suficientes

en cantidad, condición y oportunos en su disponibilidad. Para conseguirlo, además de la obvia capacidad de abastecerse, es necesario generar condiciones de tratamiento óptimo de estos insumos que deben considerar al menos: un proceso de compra debidamente regulado, transparente y que asegure la calidad, oportunidad y precio más convenientes; un almacenamiento adecuado que permita su conservación y disponibilidad en el momento de ser requerido; un sistema de control de existencias que permita el abastecimiento oportuno, imposibilite las pérdidas y monitoree el uso correcto; y un sistema de monitoreo e incentivos para que el uso sea eficiente.

Adicionalmente, la institución policial uniformada debe contar con un sistema que permita que su equipamiento en uso se mantenga en condiciones de ser utilizado de manera efectiva. De acuerdo con lo expuesto por Carabineros de Chile, son particularmente sensibles las condiciones en que se encuentren su material rodante, las armas de servicio y el equipamiento de protección del personal⁴⁴.

44 No obstante, para lograr un control y monitoreo eficaz de los recursos con que cuenta esta institución, es fundamental realizar un catastro y diagnóstico en profundidad del estado actual de los recursos materiales de Carabineros de Chile respecto de: cuántos, cómo y en qué contextos se han utilizado. Lo anterior, con el fin de poder establecer brechas que puedan ser abordadas por la autoridad civil de la que depende la policía uniformada.

Para conseguir los objetivos planteados en este capítulo, el Consejo propone:

1. Revisar el sistema de compras institucionales, de manera de garantizar su transparencia y la competitividad de sus proveedores, asegurando la calidad, oportunidad y precio más convenientes para la institución.
2. Instituir como variable relevante en las decisiones de compra las condiciones de mantenimiento y obsolescencia, de manera de asegurar que el equipamiento se mantendrá disponible durante su vida útil.
3. Asegurar los recursos económicos necesarios para mantener su equipamiento actualizado, que permita renovar, con criterios de optimización del servicio y los recursos, sus materiales y equipos de forma oportuna.
4. Asegurar la existencia de un sistema de monitoreo de los stock, vidas útiles y condiciones de los materiales y equipos, para poder proyectar las adquisiciones de manera oportuna y asegurar las renovaciones en los momentos más oportunos considerando la prestación de servicio y el uso eficiente de los recursos.
5. Generar un sistema de incentivos para el uso adecuado de los recursos, que permita trazabilidad de la responsabilidad y responsabilización por su conservación.
6. Realizar una evaluación de la tecnología y equipamiento utilizados internacionalmente, para detectar y superar brechas en la Institución.



5

Sistema para el cambio

5 Sistema para el cambio

Las medidas propuestas en los capítulos anteriores representan un cambio profundo con una evidente complejidad en su implementación, primero porque consideran todas las áreas de la estructura policial: selección, formación, carrera, funciones, modelo de prestación de servicio, sistemas de control de gestión y rendición de cuentas, entre otros. También porque el período de implementación de los cambios será largo, obligando a mantener vigentes los objetivos de la reforma en el tiempo y adicionalmente porque la implementación de los cambios requerirá intervenir diferentes instrumentos, como cuerpos legales, normativa de la potestad reglamentaria de la institución, mallas curriculares, etc.

Se hace entonces necesario identificar las condiciones mínimas que permitirán favorecer el éxito de esta reforma⁴⁵, que deben considerar desde la capacidad de la institucionalidad existente hasta las comunicaciones. Entre estas condiciones identificamos como fundamentales las siguientes:

1. Generar las capacidades en el Ministerio del Interior y Seguridad Pública para planificar, implementar y monitorear el proceso de reforma en el corto, mediano y largo plazo.
2. Asegurar una capacidad técnica y política que permita dar continuidad a la reforma en el largo plazo, aún luego de cambios de Gobierno.
3. Implementar canales de comunicación y coordinación fluidos entre los diferentes actores de la reforma, que consideren a Carabineros de Chile y el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, pero también con otros actores relevantes, como el Ministerio Público, la Policía de Investigaciones, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, entre otros.
4. Fomentar la participación de Carabineros de Chile⁴⁶ desde el diseño de la reforma, de manera de generar adhesión al proyecto de cambio y conocer anticipadamente posibles impedimentos institucionales para su implementación.
5. Generar las capacidades para realizar

⁴⁵ Se sugiere seguir los componentes de la gestión del cambio propuestas por John Kotter (Anexo III)

⁴⁶ La participación de Carabineros no se puede limitar al General Director y su entorno próximo, sino que a todo el Alto Mando y los formadores de la institución dejando espacio para que otros niveles (oficiales y suboficiales) sean escuchados.

estudios que permitan diagnosticar correcta y profundamente la situación base de la institución, identificando correctamente las brechas existentes.

6. Identificar los valores institucionales que deben ser reconocidos porque permitirán anclar sobre ellos el proceso de reforma (vocación de servicio, lealtad institucional y obediencia).
7. Capacidad de comunicar a la ciudadanía los objetivos, el plan y los avances de la reforma permanentemente.

Para alcanzar estas condiciones y gestionar de manera efectiva el cambio proponemos:

Asegurar la participación de Carabineros de Chile desde el diseño de la reforma

No sería posible diseñar un proceso de cambio institucional sin la participación de la organización a reformar, esto no permitiría contar con información fundamental para hacer un correcto diagnóstico de la situación inicial, tampoco conocer experiencias previas que pueden haberse emprendido con o sin éxito para conocer los factores que desencadenaron ese resultado, ni lograr la adhesión de la policía uniformada con el objetivo de la reforma y por lo tanto que se haga parte de esta.

Para la implementación de una reforma, es fundamental un rol activo y protagónico de Carabineros de Chile.

Crear un Consejo Consultivo Permanente del Ministro del Interior y Seguridad Pública

El ejercicio de reforma de una policía suele tardar muchos años, incluso décadas, lo que impone la dificultad de mantener el objetivo de la reforma vivo. Es por lo anterior que es fundamental lograr la flexibilidad para hacer los ajustes administrativos y legislativos necesarios para asegurar la continuidad del proceso, con el objetivo que esta se mantenga independiente de los cambios de gobierno.

Para lograr sortear estos desafíos, proponemos la conformación de un Consejo Consultivo del Ministro del Interior y Seguridad Pública para la reforma de Carabineros de Chile, no vinculante y que podría ser al alero de la Ley N° 20.500, que tenga representación transversal e integrantes con fuerte conocimiento técnico que, ante requerimiento del Ministro, pueda asesorarlo en materias específicas vinculadas a la reforma y que sesione periódicamente para discutir sobre los avances de ésta y proponga al Ministro las medidas que estime pertinentes.

Crear una Unidad Coordinadora de la Reforma en el Ministerio encargado de la Seguridad Pública

El proceso de reforma de Carabineros de Chile requerirá de diagnósticos acabados, de la formulación de medidas en diferentes ámbitos, del diseño de un plan de implementación de corto, mediano y largo plazo, y de una capacidad de monitoreo y control de sus avances, es decir de un esfuerzo de conducción intenso que necesita de una institucionalidad dentro del Ministerio encargado de la Seguridad Pública, que se dedique al desarrollo de esta misión y que cuente con las capacidades necesarias.

Esta repartición deberá contar con personal que sea capaz de planificar, elaborar y hacer seguimiento de la reforma, de identificar brechas de información y aprendizajes, coordinar la ejecución de los estudios necesarios y realizar diagnósticos, con sus respectivas evaluaciones.

De igual forma, deberá elaborar e implementar la estrategia comunicacional interna y externa, tanto para el conocimiento de los objetivos de la reforma y su adhesión a ella por parte de Carabineros de Chile, como la rendición de cuentas de los avances del proceso a la ciudadanía. Asimismo, deberá contar con un equipo jurídico encargado de la confección de normativa reglamentaria o que concurra a la discusión parlamentaria de las iniciativas legislativas que tengan incidencia en el proceso de la reforma.

Esta institucionalidad dispuesta para materializar la reforma de Carabineros de Chile debiera coordinarse periódicamente con los integrantes del Consejo Consultivo Permanente del Ministro del Interior y Seguridad Pública y deberá mantenerse en contacto con instituciones expertas en seguridad pública y/o políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos.



6

Bibliografía /
Anexos

6 Bibliografía

- Adang, O., & Cuvelier, C. (2001). *Policing Euro 2000: International police co-operation, information management and police deployment*. Apeldoorn.
- Alpert, G. P., Dunham, R. G., & Macdonald, J. M. (2004). Interactive Police-Citizen Encounters that Result in Force. *Police Quarterly*, 7(4), 475-488. <https://doi.org/10.1177/1098611103260507>
- den Heyer, G. (2011). New public management: A strategy for democratic police reform in transitioning and developing countries. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 419-433.
- Eisner, M. (2009). No effects in independent prevention trials: Can we reject the cynical view? *Journal of Experimental Criminology*, 5(2), 163-183. <https://doi.org/10.1007/s11292-009-9071-y>
- Gillespie, J. (2006), "Policing performance management systems: identifying key design elements within a 'new' public management context", Master's research thesis, School of Business Management, Edith Cowan University, Perth
- Gorringe, H., Rosie, M., Waddington, D., & Kominou, M. (2012). Facilitating ineffective protest? The policing of the 2009 Edinburgh NATO protests. *Policing and Society*, 22(2), 115-132. <https://doi.org/10.1080/10439463.2011.605260>
- Gorringe, H., Stott, C., & Rosie, M. (2012). Dialogue Police, Decision Making, and the Management of Public Order During Protest Crowd Events. *Journal of Investigative Psychology and Offender Profiling*, 9(2), 111-125. <https://doi.org/10.1002/jip.1359>
- Judd, C. M., & Park, B. (1988). Out-Group Homogeneity: Judgments of Variability at the Individual and Group Levels. *Journal of Personality and Social Psychology*, 54(5), 778-788. <https://doi.org/10.1037/0022-3514.54.5.778>
- Kotter J. (1995). *Leading change*, Harvard Business School Press.
- Le Bon, G. (1985). *The Crowd: A Study of the Popular Mind*. Paris.
- Nassauer, A. (2015). Effective crowd policing: Empirical insights on avoiding protest violence. *Policing*, 38(1), 3-23. <https://doi.org/10.1108/PIJPSM-06-2014-0065>

- Osse, Anneke. Entender la labor policial, recursos para activistas de Derechos Humanos. Editorial Amnistía Internacional (EDAI). Madrid, España. Año 2007. Pág 125. Disponible en: <http://amnistiainternacional.org/publicaciones/51-entender-la-labor-policial-recursos-para-activistas-de-derechos-humanos.html>
- Reicher, S., & Stott, C. (2011). *Mad Mobs and Englishmen? Myths and realities of the 2011*. London, UK.: Constable & Robinson Ltd.
- Reicher, S., Stott, C., Cronin, P., & Adang, O. (2004). An integrated approach to crowd psychology and public order policing. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 27(4), 558-572. <https://doi.org/10.1108/13639510210450631>
- Ruiz, M. (2014). La formación de las fuerzas de seguridad y policiales bajo el paradigma de la Seguridad Ciudadana: una desafío educativo nacional y regional. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 122-133.
- Shadish, W. R., Cook, T. D., & Campbell, D. T. (2002). *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Generalized Causal Inference*. Boston; New York: Houghton Mifflin Company.
- Sherman, L. W., Gottfredson, D. C., MacKenzie, D. L., Eck, J. E., Reuter, P., & Bushway, S. D. (1998). *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising* (Vol. 27). Maryland. <https://doi.org/10.1111/an.1986.27.3.11.5>
- Sherman, L. W. (2013). The Rise of Evidence-Based Policing: Targeting, Testing, and Tracking. *Crime and Justice*, 42(1), 377-451. <https://doi.org/10.1086/670819>
- Stott, C., Scothern, M., & Gorringe, H. (2013). Advances in Liaison Based Public Order Policing in England: Human Rights and Negotiating the Management of Protest? *Policing*, 7(2), 212-226. <https://doi.org/10.1093/police/pat007>
- Terrill, W. (2003). *Police Use Of Force And Suspect Resistance: The Micro Process Of The Police-Suspect Encounter*. *Police Quarterly* (Vol. 6). <https://doi.org/10.1177/1098611102250584>
- Valdivieso, C., Wagner G., Fontaine E., Vargas J.E., Blanco R., Riego C., Poblete O., Blanco J., Duce M. (2010). A 10 años de la reforma procesal penal: Los desafíos del nuevo sistema. Ministerio de Justicia.
- Varios (2018) Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública. Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

ANEXO I: Cuestionario control del orden público en el marco del respeto a los Derechos Humanos

Planificación de las estrategias para garantizar el orden público y el derecho a manifestarse:

Cuándo las circunstancias lo permiten, ¿Se realiza una planificación de las acciones?

¿Quién lidera y participa en esta instancia?

¿Qué tipo de fuentes de información utilizan?

¿Qué decisiones concretas se toman?

¿Qué protocolos existen sobre esta fase de la acción de COP?

¿Se definen indicadores o datos con los cuales se evaluará si la acción de control de orden público resulta exitosa? ¿Tendrían ejemplos concretos sobre aquello?

¿Se diseña el proceso de capacitación/difusión de información y lineamientos tácticos a los carabineros que participarán en la acción de COP?

¿Hay decisiones relativas a la selección de los carabineros que participarán en cada acción de COP?

Acción operativa:

¿Cómo se difunden y comunican las decisiones tomadas en la planificación al oficial a cargo y carabineros que participarán?

¿Cómo se definen los límites territoriales y qué acciones determinan su transgresión?

¿Cómo se detectan signos de escalamiento tanto desde los manifestantes como de Carabineros?

¿Cómo se mantiene la comunicación entre Carabineros y manifestantes?

¿Cómo se toman decisiones operativas concretas para evitar que se produzcan daños a la propiedad y las personas? ¿Pueden dar un ejemplo?

¿Tienen instrucción de su mando a sus funcionarios de pasar partes por artículo 185 de ley de tránsito por estar en la plaza, o es instrucción del intendente?

Acción de comando y control durante el evento/situación:

¿Quién(es) realiza(n) la acción de monitoreo durante la operación?

¿Quién lidera y participa en esta acción en terreno y desde la prefectura?

¿Desde dónde se realizan estas acciones?

¿Qué herramientas tienen para monitorear la acción?

¿Cómo se monitorea que funcionarios operativos no violenten los DDHH?

¿Qué tipo de decisiones se toman en cada nivel?
¿Nos podrían dar ejemplos?

¿Cómo se comunican las decisiones que se toman durante la acción al personal en terreno?

¿Cómo se comunica la fuerza en terreno con el superior a cargo?

¿Con qué sistemas cuentan para la trazabilidad de la operación, del actuar de cada carabinero y de las decisiones tomadas y transmitidas?

¿Qué procesos están previamente diseñados y difundidos en los carabineros que participan en la acción de COP y como se detectan las condiciones que las gatillan? Por ejemplo: detección de signos de escalamiento; comunicación entre policías y manifestantes, priorización de resguardos entre distintas alternativas posibles.

¿Cómo definen los indicadores o datos con los cuales se evaluará si la acción de control de orden público resulta exitosa?

Evaluación: Evaluación y rediseño de los protocolos y estrategias en función de las acciones que resultaron más efectivas para evitar/disminuir el daño

¿Quién lidera y quiénes participan en esta instancia?

¿Qué tipo de fuentes de información utilizan?

¿Qué tipo de decisiones son tomadas?

¿Cómo se materializan las acciones adoptadas?

Acción de comunicación (Transparencia activa y rendición de cuentas del actuar policial)

¿Quién informa el resultado de la operación a las autoridades?

¿Qué información es entregada a las autoridades?

¿A qué autoridades se informa?

¿Quién informa el resultado a la ciudadanía?

¿Qué información es entregada a la ciudadanía?

¿Cuáles son los canales de comunicación utilizados?

¿Hay otros actores que son informados del resultado de los operativos?

¿Existe una estrategia comunicacional?

ANEXO II: Gestión del orden público en el marco del respeto a los Derechos Humanos

Introducción

Las estrategias de gestión del orden público utilizadas por Carabineros de Chile en el contexto de los hechos ocurridos a contar del 18 de octubre de 2019, no son exclusivas a nuestro país y han sido caracterizadas en la literatura comparada (ver por ejemplo, Stott, Scothern, & Gorringe, 2013) dando cuenta de su menor capacidad para gestionar adecuadamente el control del orden público en estos contextos en comparación con aquellas estrategias como por ejemplo la “facilitación estratégica”, o bien, la gestión del “orden público basado en el dialogo fluido” entre la policía y los manifestantes, las que fueron elaboradas teóricamente por Gorringe y sus colaboradores (2012) y que han sido implementadas exitosamente en los cuerpos policiales diversas partes del mundo.

Por ejemplo, en el caso del Reino Unido, las policías encargadas de implementar estas estrategias han recibido el nombre de “equipos de enlace policial” y además de utilizar un uniforme distinto de las otras fuerzas policiales, adoptan un enfoque no represivo y tendiente a generar

relaciones basadas en la generación de confianza con los manifestantes durante la protesta. Este enfoque ha sido objeto de estudios empíricos que han generado evidencia de su capacidad para prevenir la generación de conflictos entre manifestantes y la policía en estas situaciones (Gorringe, Rosie, et al., 2012; Gorringe, Stott, & Rosie, 2012). Asimismo, en una reciente visita a nuestro país, representantes de la policía alemana⁴⁷ reforzaron la idea de contar con una policía de enlace (o diálogo) cuyo objetivo sea la protección de los manifestantes y donde el uso de la fuerza es utilizado solo como último recurso. Es más, la Corte Suprema Alemana establece claramente las reglas y las exigencias de coordinación entre la policía y la ciudadanía en el contexto de una manifestación⁴⁸.

47 Andreas Backhoff fue el encargado de realizar la exposición frente a miembros del consejo.

48 El experto alemán sugiere al consejo evaluar el marco legal chileno con el fin de establecer sanciones contra aquellos que ataquen a la policía, así como también respecto de las reglas sobre las manifestaciones, los deberes de los organizadores y de la policía tal como existen en Alemania.

Aquellos países que han realizado revisiones profundas de las actividades policiales para la gestión del orden público, con miras a realizar reformas profundas a las estrategias policiales utilizadas en estas situaciones, han basado sus decisiones en la evidencia científica disponible, y en particular respecto de este tema, en los hallazgos teóricos de una corriente de la psicología social denominada “psicología de multitudes”⁴⁹. Este marco de referencia ha permitido dar sustento a la generación de cambios profundos en la manera en que la policía interactúa con los manifestantes durante las protestas sociales con miras a disminuir las probabilidades que surjan hechos violentos durante dichos eventos. En general al conjunto de conocimientos sobre la gestión policial de las protestas masivas se le conoce con el nombre de “actividad policial para las multitudes” (o “*crowd policing*” en inglés).

Psicología de multitudes y gestión policial de estas

Como su nombre lo indica, se trata de una rama teórica de la psicología social cuyo objeto de estudio específico es el comportamiento de las masas. En su visión más clásica, generada a finales del siglo XIX, investigadores como Le Bon (1985) caracterizaba a las multitudes como un conjunto de personas cuyo comportamiento

es impredecible y peligroso (en otras palabras, irracional), visión que a pesar de haber sido superada por investigaciones posteriores en la materia es la que subsiste en el pensamiento mayoritario de la ciudadanía hasta la actualidad.

Sin embargo, investigaciones realizadas sobre el comportamiento de las masas durante los últimos 30 años, encabezadas entre otros investigadores por Stephen Reicher (ver por ejemplo, Reicher & Stott, 2011; Reicher, Stott, Cronin, & Adang, 2004), han generado abundante evidencia empírica que refuta la idea clásica de la irracionalidad masiva y permite explicar el fenómeno en virtud de los conceptos de identidad individual y social, donde si bien, en algunos casos, individuos que en su vida cotidiana nunca se han visto envueltos en hechos violentos, en un contexto de multitudes podrían comportarse violentamente. No obstante, este comportamiento violento no sería la norma, sino más bien el resultado de las constantes interacciones entre los mismos manifestantes y de éstos con la policía. Vale decir, estamos frente a un proceso dinámico donde la identidad social de los sujetos puede moverse entre un comportamiento pacífico y violento en función de las interacciones que se dan en un determinado momento.

En concreto, allí donde el modelo de la irracionalidad masiva buscaba explicar la violencia generada en contextos multitudinarios simplemente como un cese temporal de la identidad individual producido por la

49 “Crowd psychology” por su nombre original en inglés.

participación en un colectivo, el modelo de Reicher plantea que lo que tiene lugar en esas situaciones es más bien un proceso de sumisión de la identidad individual (entendido como aquello que permite a un sujeto distinguirse de otros) a una identidad social o colectiva (esto es, la que permite a un grupo distinguirse de otros), lo que hace identificarse a los sujetos que participan de una multitud con los valores asociados al grupo relevante del cual se sienten perteneciente, y actuar conforme a estos aun pasando a llevar sus propios valores individuales.

En definitiva, como concluyen Reicher y sus colaboradores (2004), en la multitud, las personas se relacionan con otros en términos de su pertenencia a un grupo, y no de sus características como individuos, lo que facilita incluso realizar sacrificios por sujetos extraños y fanáticos, a quienes incluso en otras situaciones habríamos evitado por completo. Este comportamiento favorable respecto de extraños hostiles se configuraría cuando, formando parte ese sujeto de mi mismo colectivo, percibimos que su destino se convierte en parte del propio. En esos contextos se hace factible incluso recurrir en su defensa cuando lo que se percibe es que el ataque en su contra afecta de algún modo los valores de la identidad colectiva.

Sería esta característica del comportamiento de multitudes el que, ya en el ámbito específico de la gestión del orden público por parte de fuerzas policiales, facilita que acciones policiales que no

se dirigen contra la multitud sino contra minorías que realizan actos violentos, o que incluso están destinadas a ayudar a la multitud, sean muchas veces vistas por la multitud como actos hostiles, y los lleven a proteger de las fuerzas policiales a quienes, si bien ejercen la violencia, son percibidos como parte de su colectivo. Lo interesante es que los actos de violencia que se generan durante manifestaciones masivas no serían aleatorios, y tendrían más bien lugar en uno de los siguientes escenarios:

- cuando la policía lleva a cabo comportamientos percibidos como ilegítimos desde la perspectiva de los valores y estándares de la multitud; o bien
- cuando la policía busca impedir que la multitud lleve a cabo comportamientos considerados por ellos como legítimos desde sus valores y estándares colectivos.

Evidencia empírica en materia de la gestión del orden público

Durante los últimos 20 años se ha generado robusta evidencia empírica que permite sostener que las estrategias policiales basadas tanto en restricciones indiferenciadas, esto es, aquellas que reprimen a la multitud en su conjunto impidiendo el comportamiento tanto de quienes actúan con intenciones ilegales como legales, dan lugar a que grupos que originalmente no

buscaban participar de un conflicto con la policía estén dispuestos a acercarse a agrupaciones más conflictivas dentro de la multitud y a ser más hostiles con ésta (Gorringe, Stott, et al., 2012; Nassauer, 2015; Stott et al., 2013). Esta actitud de la multitud se intensifica cuando la policía realiza intervenciones de dispersión forzada contra ésta en su conjunto, pues en dicho escenario las personas estarían dispuestas a hacer uso activo de la violencia para mantener a la policía alejada, lo que otorga legitimidad a aquellos grupos de la multitud más fuertes, desviados y experimentados en resistir la violencia policial. Se ha estimado que esta clase de estrategias son las más comúnmente utilizadas por las policías puesto que tener el control es fundamental en las rutinas diarias de los oficiales, y ganar el control de las situaciones es el objetivo principal estos en todos los encuentros entre policías y ciudadanos (ver por ejemplo, Alpert, Dunham, & Macdonald, 2004; Terrill, 2003)

Teniendo presente lo anterior, el uso indiscriminado de estrategias de uso de la fuerza, dispersión o copamiento, aparece como problemático toda vez que la evidencia muestra que las razones por las cuales se generan comportamientos violentos en grupos masivos no radican tanto en las características de la multitud, sino que principalmente tienen que ver con los estímulos previos que recibe el grupo por parte de la policía, pues estos transforman en aceptable para el colectivo lo que previamente podía ser no aceptable para algunos de sus individuos.

Especial interés en esta materia reviste el estudio realizado por Adang y Cuvelier (2001), quienes analizaron el comportamiento de multitudes durante la Eurocopa de fútbol del año 2000, y en donde, entre otros hallazgos, dieron cuenta que cuando el enfoque policial fue mantener distancia con la multitud, evitar interacciones informales y tratarla con cautela, la hostilidad resultante fue mucho menor que cuando la policía interactuó con la multitud; incluso si lo hizo de manera amigable y abierta.

Más recientemente, Nassauer (2015) realizó una revisión sistemática de 30 protestas y marchas donde se analizaron las dinámicas⁵⁰ entre manifestantes y la policía ocurridas en Estados Unidos y Alemania entre los años 1960 a 2010. Los hallazgos de este estudio dan cuenta de 5 factores que se observan en la interacción de la policía con los manifestantes, en eventos o protestas masivas, que han mostrado efectividad en evitar el surgimiento de hechos violentos durante dichas interacciones, siendo estas las siguientes:

1. Delimitar el espacio territorial de los manifestantes y la policía, en cuanto su transgresión representa para ambas partes una amenaza a su espacio de confort, gatillando comportamientos violentos

50 Esta revisión incluyó bases de datos de las protestas (provenientes de juzgados, policía y de los mismos manifestantes), junto con registros visuales, tales como videos, fotografías y entrevistas con el fin de poder triangular la información.

2. Comunicación entre las unidades policiales para la gestión de la manifestación o protesta, pues en su ausencia las unidades policiales no pueden reaccionar adecuadamente a cambios de comportamiento de los manifestantes, aumentando la probabilidad de una reacción violenta;

3. Comunicación adecuada entre la policía y los manifestantes, de modo tal que ambas partes conozcan de antemano que pueden nivelar sus expectativas respecto de la manifestación o protesta masiva.

4. Ausencia de señales de escalada⁵¹, pues conductas tales como la llegada de fuerzas antidisturbios o la disposición de manifestantes encapuchados en acciones de ataque genera en las partes involucradas la percepción que el otro tiene intenciones dañinas, aumentando la sensación de temor y la probabilidad de generar reacciones adversas.

51 En este sentido, el experto alemán señala que la ausencia de signos de escalamiento por parte de la policía es central para recuperar la confianza de la población y de los medios en Carabineros. Sugiere que la policía se debe presentar ante la población como un aliado, por lo que es fundamental revisar las estrategias de control del orden público existentes en Carabineros con el fin que el desescalamiento de la violencia sea el objetivo principal de la intervención en contexto de manifestaciones sociales. Para lograr lo anterior, entre otras sugerencias, Backhoff recomienda la grabación y registro de las operaciones de control de orden público para la posterior rendición de cuentas, así como una comunicación proactiva y abierta de la policía con la ciudadanía.

5. Ausencia de daños a la propiedad. Lo propio ocurre con la generación de daño a tiendas o mobiliario público, el que es percibido por la policía como signo que todos los manifestantes son potencialmente peligrosos, y da lugar a reacciones policiales indiferenciadas entre manifestantes pacíficos de aquellos que efectivamente están cometiendo delitos.

Del mismo modo que Nasasuer sistematiza actitudes policiales que favorecen la mantención de la paz en contextos de manifestaciones y protestas masivas, Reicher et al. (2004), propone como metodología para la gestión policial del orden público el promover *estrategias diferenciadas para aquellos grupos hostiles y de aquellas personas que se manifiestan dentro de la legalidad, con miras principalmente a facilitar a estos últimos la consecución de sus objetivos legítimos*. Es justamente cuando estos objetivos se frustran, que el mensaje de confrontación comienza a hacerse aceptable en los valores de la masa⁵² y, por el contrario, su promoción hace más probable que los miembros de la propia multitud aislen a los actores violentos y acepten acciones policiales en su contra. En este mismo sentido, estos investigadores sugieren promover mecanismos de control (auto vigilancia) al interior de los grupos que se manifiestan en la legalidad, dada la evidencia que muestra que la reacción contra un miembro

52 En concordancia con lo teorizado desde la psicología de multitudes.

del propio grupo que viola los valores comunes es en general mayor que la que se tiene cuando un miembro externo al grupo lo hace, lo que podría dar lugar a mecanismos de autogestión de la seguridad al interior de las manifestaciones o protestas masivas.

Principios fundamentales en la gestión del orden público basado en la facilitación estratégica o el dialogo fluido

Como se puede concluir de la revisión de la literatura internacional en materia de gestión del orden público, los enfoques policiales de “facilitación estratégica” u “orden público basado en el diálogo fluido” (por ejemplo, Gorringer, Stott, et al., 2012; Stott et al., 2013) han mostrado mayor eficacia en la gestión eficiente del orden público que los modelos tradicionales de fuerza o copamiento indiferenciados. Por ello, autores como Reicher y sus colegas (2004) han impulsado estrategias policiales de gestión colectiva de manifestaciones con enfoques centrados en la negociación, para cuya implementación sostienen que es necesario basarse en los siguientes principios:

1. Comprensión de los objetivos del colectivo a intervenir: para ello propone usar los mecanismos de levantamiento de información de las policías para comprender

las identidades sociales del colectivo con miras a comprender cuáles son sus objetivos y poder planificar estrategias para apoyar su consecución y/o evitar intervenciones policiales que puedan dificultarlos.

2. Facilitación de los objetivos del colectivo:

al planificar un evento de masas (por ejemplo marchas, protestas o manifestaciones masivas) éste no solo debe ser coordinado con miras a que la policía facilite a la multitud alcanzar sus objetivos legítimos, incluso proponiendo formas alternativas a las originalmente planteada por ellos, sino que se debe acordar a priori con los manifestantes (o sus representantes), escenarios donde peligros de ocurrencia real de violencia obliguen eventualmente a la policía a imponer límites, o bien, reprimir a grupos violentistas de ser necesario. Lo central, es que la multitud perciba que esas intervenciones serán funcionales a facilitar la consecución de los objetivos de la manifestación.

3. Comunicación: se considera como un elemento relevante los mecanismos usados para comunicarse con quienes participan de un evento de masas, tanto en lo referido a quien toma contacto con ellos como con los mecanismos tecnológicos que usa para ello. Sobre lo primero, se ha reconocido en la experiencia comparada el uso de “mediadores comunitarios” para realizar esta tarea. Esto es, personas no designadas por las autoridades, sino más bien respetadas por los grupos dentro de la multitud y que

esta considere como portadora del mismo sistema de valores. Sobre lo segundo, en la experiencia comparada se han usado medios digitales o incluso la entrega de folletos a los participantes de la manifestación donde se haga saber a sus participantes las reglas acordadas por sus organizadores y las autoridades.

4. Diferenciación: ha sido reconocido como el elemento más difícil de implementar en el contexto de manifestaciones masivas, dada la tendencia psicológica de tratar a los grupos como entidades homogéneas, en términos de imputar el comportamiento negativo de algunos integrantes del grupo a todos los demás (Judd & Park, 1988), sin embargo se trata de un elemento fundamental en cuanto debe permitir mantener un trato no violento con la multitud aun cuando algunos de sus miembros se muestren hostiles con la policía.

Diagnóstico

En las siguientes sesiones del Consejo, se profundiza sobre este aspecto y se solicita a Carabineros de Chile responder a un cuestionario donde se abordaron los siguientes ámbitos de la acción de Fuerza Especiales⁵³: planificación estratégica, acción operativa, acción de comando

y control, evaluación de estrategias de control del orden público y comunicación de los resultados de los operativos. A continuación, se presenta un análisis de las respuestas entregadas por los funcionarios de carabineros.

Planificación estratégica de los operativos:

Lo primero que plantean los funcionarios de Carabineros de Chile es que la persona que lidera el proceso de planificación es el Subprefecto de los Servicios, participando de esta instancia también el jefe de la Oficina de Operaciones de la repartición de Fuerzas Especiales. Posteriormente, la planificación del servicio es visada por el Prefecto de la repartición. En esta se toman decisiones respecto de: la cantidad de personal que será comprometido para participar de la operación, las fases de la operación, los sectores asociados a la operación y los responsables de ésta.

En cuanto a las fuentes de información que utiliza Carabineros de Chile para planificar los operativos, se señala que corresponde principalmente a fuentes abiertas de información, canalizadas por estamentos institucionales, junto con la información recabada por las unidades territoriales.

53 Rebautizadas como Unidades de Control del Orden Público (COP).

De acuerdo con el diagnóstico realizado por el Consejo, si bien Carabineros de Chile reporta que *“ocho de cada diez manifestaciones han tenido resultados positivos”*, no fue posible lograr una explicación más acabada respecto de los objetivos a los que hace referencia la institución cuando habla de resultados positivos, ni tampoco respecto de cuáles son los indicadores que utilizan en la actualidad para sustentar empíricamente estas afirmaciones.

Asimismo, los funcionarios de Carabineros de Chile reportan que la planificación de los operativos se desarrolla considerando el Manual de Planificación Operativa, el Manual de Control de Orden Público y los protocolos de Control de Orden Público⁵⁴. No obstante, cuando se solicita mayor detalle respecto de la implementación de esta planificación queda en evidencia que si bien *“todos los servicios se gestionan en papel y luego se comunican en persona”* gran parte de las decisiones en terreno son “subjetivas” y marcadas por la “contingencia”. Por ejemplo, respecto de la pregunta sobre si se busca dialogar con los manifestantes Carabineros plantea que *“si bien es importante, depende de cada carabinero”*, por lo que independiente de la existencia de manuales y protocolos que regulan el accionar de las Unidades COP (ex

FFEE), no existiría uniformidad de criterios para la aplicación de estrategias estandarizadas y medibles de control del orden público.

Respecto de la definición de objetivos, indicadores y medios para evaluar los operativos de control del orden público, carabineros señala que *“el principal propósito de la planificación de servicios de control del orden público es que se mantenga la condición de orden público y de respeto a los derechos consagrados en la Constitución Política de la República... [Respecto de] los indicadores asociados a las actividades propias de la acción COP, se consideran algunos indicadores informativos y otros que permiten establecer el efecto de las acciones de control, cuyos resultados semestrales se remiten al Ministerio del Interior y Seguridad Pública”*. Cuando se solicita explícitamente que se haga referencia a los indicadores de resultado de los operativos, se señala que se miden ocho variables:

1. Eventos (tipo de manifestaciones; pacíficas, violentas o agresivas)
2. Cantidad de asistentes
3. Detenidos
4. Civiles lesionados
5. Carabineros lesionados
6. Daños a bienes fiscales, privados y de uso público
7. Reclamos
8. Denuncias (apremios ilegítimos en todas sus formas).

54 Es importante mencionar que el Consejo no tuvo acceso a esta información, por lo que no fue posible constatar los contenidos descritos en ellos, su pertinencia y efectividad, así como tampoco si estos documentos han sido notificados debidamente al personal institucional.

No obstante, se señala que si bien “*estas variables se transforman en indicadores... no tienen asociadas metas*”. Tampoco fue posible conocer si es que incorporan variables específicas relacionados con el resguardo de los Derechos Humanos, por lo que no es posible establecer con certeza que los operativos realizados en la actualidad puedan ser evaluados exitosamente de acuerdo con las variables que Carabineros de Chile utiliza en la actualidad.

En relación con la forma de recopilar información previa, que sirva para el uso de inteligencia preventiva o análisis criminal, Carabineros de Chile indica contar con un Departamento de Operaciones, que es el que sintetiza la información que proviene de fuentes abiertas o de su Departamento de Análisis Criminal (DAC). Sin embargo, de las consultas se pudo detectar que la precariedad de procedimientos o estándares mínimos para la recolección periódica de datos, así como respecto de la integración y utilización de dicha información, lo que dificulta que exista un sistema de evaluación, seguimiento y evaluación respecto de la gestión de recopilación y tratamiento de información.

Acción operativa

Una vez finalizada la planificación de los operativos relacionados con el control del orden público, las decisiones adoptadas son

transmitidas en “*reuniones de coordinaciones previas a la ejecución del servicio, en primer término con los Jefes de Áreas de Intervención, como de igual forma con los Jefes de Medios a intervenir (Jefes de dispositivos blindados, Secciones, Patrullas Lanza Aguas), considerando a su vez, la asistencia de personal territorial o especializado, que durante el desarrollo del evento, mantendrá acciones operacionales de intervención*”. Posteriormente, la operación (por ejemplo, tácticas a utilizar, lineamientos operacionales y ejecutivos de la acción) se comunican a todo el personal oficial y suboficial que será parte del servicio.

Tal como se observa en la experiencia y evidencia internacional un aspecto central de la acción operativa corresponde a la definición (y respeto) de los límites territoriales entre la policía y los participantes de reuniones públicas masivas. Al ser consultados sobre esta condición para el éxito de la gestión del orden público, los funcionarios de Carabineros de Chile señalan que “*no es que se fije un límite de avance o proyección, quedando ese límite únicamente circunscrito a la comisión de algún ilícito*”. Lo anterior es central puesto que, al igual que en el caso de la planificación de los operativos, en estricto rigor, no existe claridad respecto de la importancia de contar con límites preestablecidos entre Carabineros y los participantes de reuniones públicas masivas, quedando finalmente al arbitrio del personal en terreno el decidir si es que estos fueron superados o no.

En cuanto a la detección de signos de escalamiento tanto por parte de los participantes de reuniones públicas masivas como de Carabineros de Chile, la institución señala que se analiza información desde fuentes de información propias de la institución (“por ejemplo, BAP⁵⁵, PBI⁵⁶ y MICC⁵⁷”), pero no entregan mayores detalles por lo que no es posible profundizar en este aspecto.

Respecto de los mecanismos que utiliza Carabineros de Chile para mantener la comunicación con los manifestantes, se señala que se realiza a través de los “Oficiales Territoriales, ya sea en el punto de concentración, desplazamiento o término, en lo específico con los organizadores. Cuando existen las debidas autorizaciones, se identifica a organizadores y responsables y se coordina directamente con ellos. En el caso de eventos sin requerimiento de autorizaciones, se intenta identificar a los representantes, y se anuncian orientaciones generales por megáfono”. A este respecto, no se entregan mayores detalles sobre su utilización en el contexto de las manifestaciones ocurridas en el último tiempo, por lo que para poder realizar un diagnóstico en profundidad se requeriría contar con más información sobre cómo se realizan los “servicios de mitigación previa, como por ejemplo, el copamiento (despliegue

diferenciado y focalizado) y distribución de recursos en aquellos puntos críticos históricos señalados en la apreciación de situación (Iglesia San Francisco, Punto de Quiebre de Marchas, Iglesia Gratitude Nacional, entre otros)”.

Si se contrasta la información proporcionada por Carabineros de Chile con lo observado en la revisión de la experiencia internacional, queda en evidencia que gran parte de las estrategias descritas por la institución apuntan a la ocupación de espacios públicos y estratégicos, pero no a la búsqueda de coordinación con la ciudadanía que se está manifestando. Si bien estas estrategias por sí mismas no constituyen un problema, solamente se hacen cargo de una variable dentro de los cinco criterios mencionados por Nassauer (evitar que se provoquen daños a la propiedad) en el análisis de las variables que pueden influir para que en el contexto de una manifestación se susciten hechos generalizados o aislados de violenta.

Acción de Comando y Control

Los funcionarios de Carabineros de Chile dan cuenta de la existencia de una línea de comando claramente establecida para implementar las estrategias de control del orden público. Estas son monitoreadas por el Jefe de Servicio desde la central de comando y control, mientras que en terreno “están a cargo de quien secunda

55 No fue posible acceder a información respecto del significado de esta sigla en Carabineros.

56 Plan de Búsqueda e Información.

57 Modelo de Integración Carabineros–Comunidad.

al jefe del servicio o de quien [éste] designe. [Paralelamente] desde la Prefectura [el operativo] es monitoreado por la Central de Comunicaciones de Fuerzas Especiales”.

Los operativos de control del orden público cuentan con dos ámbitos para la toma de decisiones: estratégico y táctico. El primero considera los aspectos administrativos relacionados con el despliegue operativo de los funcionarios de carabineros (“... por ejemplo copamiento plaza Baquedano, instalación de cierre primario o secundario del Área Primaria de Seguridad”), mientras que el segundo se refiere a tácticas desplegadas por Carabineros de Chile en el contexto de una manifestación “como por ejemplo infantería, caballería, medios mecanizados, o la totalidad de los recursos humanos y logísticos de forma combinada”. Es importante mencionar que todas las comunicaciones que mantiene carabineros con sus funcionarios son realizadas por frecuencias radiales.

Con el fin de monitorear la realización de estos operativos, se utilizan principalmente herramientas tecnológicas, donde destacan:

- Central de Comunicaciones Comando y Control.
- Sistema de Televigilancia UOCT.
- Equipos DRON.
- Central Cámaras Palacio de Gobierno.
- Central de monitoreo de la comuna Santiago y Providencia.

Para resguardar que funcionarios de Carabineros de Chile no cometan violaciones de Derechos Humanos se menciona que se utilizan tres mecanismos internos de la institución:

1. Control jerárquico directo en cada operación.
2. Despliegue y observación de monitores de derechos humanos de Carabineros⁵⁸.
3. Verificación de actuaciones en tiempo real desde la Central de comunicaciones de comando y control.

Teniendo presente lo anterior, se consulta a los funcionarios de Carabineros de Chile sobre los sistemas con que cuentan para medir las operaciones en todos sus aspectos y momentos (trazabilidad de la operación), incluyendo el actuar de cada carabinero y las decisiones tomadas adoptadas en una operación. Se señala que “cada medio de vigilancia cuenta con un responsable jerárquico, quien debe velar por la correcta forma de actuar del medio. Paralelamente los medios mecanizados cuentan con monitoreo de SIMMCAR y la grabación de los procedimientos vía radial con el sistema TRUNKING de la Central de Comunicaciones”, por lo que cuando se diseñen nuevos mecanismos de control, medición y evaluación de los operativos de control del orden público será fundamental

58 Es necesario precisar que no se explicitaron los objetivos de dicho despliegue, qué acciones tienen en relación con los operativos, qué intervenciones realizan, etc., por lo que no es posible para el Consejo dar cuenta de la eficacia de la acción preventiva a fin de que evite la violación de los Derechos Humanos.

incorporar estas herramientas con el fin de mejorar la retroalimentación de estos procesos tanto al interior de Carabineros de Chile y del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, así como en su presentación a la ciudadanía.

En relación con lo anterior, se le consulta a los funcionarios de Carabineros de Chile lo siguiente: ¿cómo definen los indicadores o datos con los cuales se evaluará si la acción de control de orden público resulta exitosa? Su respuesta, se realizan comparaciones con años anteriores, nos muestra que si bien cuentan con algunos indicadores generales que manifiestan una preocupación sobre el bienestar tanto de los carabineros como de las personas que se manifiestan (por ejemplo, personas lesionadas y carabineros heridos), el problema está en la metodología que se utiliza para realizar esta medición⁵⁹: “conforme a comparaciones anuales a eventos de similares características”. En este punto vemos una oportunidad de mejora inmediata de aplicar en los procesos de evaluación del control del orden público por parte de Carabineros de Chile y la autoridad del Ministerio del Interior y Seguridad

Pública. Por ejemplo, se sugiere realizar análisis comparativos de los operativos, estrategias y tácticas desplegados por Fuerzas Especiales en el sector de la Plaza Baquedano, ya que no solo se cuenta con información detallada por parte de Carabineros de Chile u otros organismos (por ejemplo, los reportes e informes del INDH) sino que también suficiente material audiovisual recopilado por instituciones independientes (por ejemplo, canales de televisión abierta, Galería CIMA⁶⁰, etc.) de los más de noventa días de manifestaciones ocurridas en este sector de Santiago.

Evaluación de los operativos de control del orden público

Según lo expuesto por los funcionarios de Carabineros de Chile, los procesos de evaluación de los operativos de control del orden público son liderados por el MISP. En esta instancia participan: la Dirección de Derechos Humanos de Carabineros de Chile, la Prefectura de Control de Orden Público, el INDH y la Defensoría de la niñez. No obstante, es necesario revisar la forma en que cada una de estas instituciones participa y cómo, desde estos distintos ámbitos, Carabineros de Chile incorpora las sugerencias que emergen de estas instancias evaluativas.

59 Si bien no es la intención extendernos sobre los problemas metodológicos de este tipo de mediciones, basta con mencionar que la realidad que vive nuestro país desde el 18 de octubre de 2019 no es comparable con años anteriores. Más aún, la evidencia internacional en estudios sobre la efectividad de la actividad policial (sea en términos de prevención, control e investigación del delito) nos muestra que si no se cuenta con parámetros objetivos de comparación (por ejemplo un grupo de control) no es posible generar evidencia empírica sobre si un procedimiento resulto exitoso o no (para mayor información al respecto ver por ejemplo: Shadish, Cook, & Campbell, 2002; Sherman et al., 1998)

60 Disponible en: <https://www.youtube.com/channel/UC4GOcOKkEefz5NamN4WyMFg>

Respecto de lo anterior, a los funcionarios de Carabineros de Chile se les realizó la consulta específica respecto de sus estrategias para evaluar los operativos de control del orden público y se mencionaron distintas fuentes de información (por ejemplo, “*literatura internacional comparada, demandas del INDH y modelos policiales extranjeros*”). No obstante, como se observa en los puntos anteriores, estas evaluaciones necesitan ser mejoradas desde su metodología hasta las instituciones que participan de los procesos evaluativos⁶¹.

Finalmente, se plantea que las decisiones que son adoptadas por Carabineros (por ejemplo, modificaciones estructurales o de procedimientos) son comunicadas al resto de la institución por “vía reglamentaria interna”⁶².

Comunicación de los resultados de los operativos de control del orden público

Los resultados de los operativos de control del orden público son comunicados a “la autoridad institucional pertinente, de acuerdo con el nivel de interacción (Nacional, Regional, Provincial o

Comunal)”⁶³ e incorpora tanto la evaluación del servicio como de “*aquellas que el Alto Mando Institucional, considere necesario indicar. Por lo general, asistentes, hechos de violencia, detenidos, daños, lesionados*”. Paralelamente, estos mismos datos son entregados al Ministerio Público cuando corresponde, dado que “*esa es la principal cuenta que existe de la acción policial*”, según reporta Carabineros en las entrevistas.

Ante la pregunta del consejo respecto de ¿quién informa el resultado de los operativos a la ciudadanía? Carabineros manifiesta que es tarea del Departamento de Comunicaciones Sociales de la institución, o bien del “*vocero que se determine institucionalmente, cuando resulta necesario*”. Estos comunicados se difunden en televisión, radio, prensa escrita y redes sociales e incluyen “*toda aquella información que pueda ser de interés y de conocimiento público (cantidad de personas participantes, detenidos, lesionados, daños, etc.)*”. No obstante, la definición de la información, así como también las fuentes de esta son seleccionadas por Carabineros.

61 Una premisa fundamental dentro de los procesos evaluativos es que el evaluado no pueda ser el mismo que el evaluador (Eisner, 2009).

62 Es necesario mencionar que el Consejo no pudo acceder a esta información para su revisión y evaluación.

63 “Dependiendo de la connotación de la actividad (trascendencia), las informaciones son derivadas al Ministro del Interior y Seguridad Pública, al Subsecretario del Interior, Intendentes, Gobernadores y Alcaldes, conforme a los respectivos niveles de mando territorial”.

ANEXO III: Componentes de la gestión del cambio de Kotter

Establecer un sentido de urgencia: Examinar las condiciones que evidencian la necesidad de reforma, el rol institucional y las proyecciones futuras en las condiciones actuales. Discutir sobre la crisis y las oportunidades que genera.

Formar una coalición conductora poderosa: Identificar los agentes de cambio en el Ministerio del Interior y en Carabineros de Chile y fomentar el trabajo colaborativo para la conducción de la reforma.

Construir la visión de la policía que queremos implementar: Crear la visión de los Carabineros que Chile necesita que ayude a entender la dirección de la reforma y a dirigir el esfuerzo de cambio.

Comunicar a las policías y a la ciudadanía esta visión de manera simple y clara: Usar todos los medios posibles para comunicar la visión y estrategias nuevas. Enseñar nuevas conductas mediante el ejemplo de la coalición conductora ya creada.

Facultar a los funcionarios institucionales para que actúen de acuerdo con la visión:

Identificar y remover los obstáculos para el cambio, despenalizar el error responsable incentivando la toma de riesgos y las ideas alineadas con la visión.

Definir acciones que puedan generar éxitos tempranos que validen el proceso:

Planificar acciones que puedan mejorar visiblemente el desempeño policial. Reconocer y crear los mecanismos para recompensar a los efectivos involucrados en el logro.

Consolidar los progresos construyendo sobre el cambio:

Usar la credibilidad generada por los primeros éxitos para cambiar sistemas, estructuras y políticas que no se ajustan a la visión. Buscar como ascender y entrenar a los efectivos que puedan implementar la visión. Revigorizar el proceso de reforma con proyectos y temas nuevos.

Institucionalizar los nuevos enfoques ligando el éxito policial al cambio:

Articular las conexiones entre las nuevas conductas y el éxito de la institución. Desarrollar los medios para asegurar el desarrollo y la sucesión del liderazgo.

Consejo de 
REFORMA 
a **CARABINEROS**