

Crisis, estallido social y seguridad

La inminente crisis económica derivada del coronavirus será otra causa de tensiones y amenazas a nuestra convivencia, y se acrecentarán las exigencias por alcanzar mejores rangos de seguridad humana.

El desafío involucra un esfuerzo por pensiones decentes, salud accesible, educación de calidad para todos e igualdad de género, pero también por representación política e instituciones más confiables. Allí, un tema crítico es la reforma a Carabineros.

FRANZ VANDERSCHUEREN | Doctor en Sociología, profesor de la Facultad de Derecho, U. Alberto Hurtado.

En seis meses Chile ha conocido la doble crisis del estallido social y del coronavirus y se prepara para una tercera: la consecuente crisis económica. Las crisis en un país, por su amplitud, transforman la sociedad en un laboratorio social al develar las vulnerabilidades, los conflictos y la fragilidad de los consensos. También evidencian la permanente exigencia de una «seguridad humana», es decir, de un conjunto de protecciones sectoriales (salud, educación, seguridad pública y ciudadana, empleo, acceso a servicios urbanos etc.) que todo ciudadano requiere frente a las vulnerabilidades provocadas, sea por la naturaleza, los comportamientos humanos, las políticas de los gobiernos, o las iniciativas u omisiones de las instituciones o empresas. Estas medidas de protección responden a nuestros miedos frente a los riesgos de la vida en sociedad. Abordar la seguridad como exigencia humana integral, tal cual lo propone el premio Nobel Amartya Sen, y no solo como problemas de delincuencias o de violencias, permite identificar las múltiples causas de la inseguridad y sus efectos.

En el caso del estallido social, que aquí nos interesa, el impacto de la vivencia de desigualdades en los servicios so-

ciales y urbanos y en la discriminación de género ha causado la indignación de muchos ciudadanos, traducida en una protesta masiva sin precedente en Chile desde el 18 de octubre del año pasado. La fuerza de este movimiento social ha convocado a una agenda de transformación social, a una reforma constitucional y a políticas y a un cambio cultural que empoderen a las mujeres para que logren la condición igualitaria que merecen. Sin satisfacer estas demandas que son de «seguridad humana», es poco probable que la ira disminuya. Pensiones decentes, salud accesible, educación de calidad para todos, igualdad de género, pero también mejor representación política y protagonismo de los ciudadanos, pertenecen al indispensable ámbito de la seguridad humana. Estos problemas habían sido identificados como caminos de reformas en el gobierno anterior pero la falta de adhesión a este proyecto, la carencia de mayoría estable y los errores de implementación impidieron un avance decisivo. El movimiento social vuelve a recordar estas exigencias de reformas estructurales sin las cuales la sociedad no crecerá, debido a la falta de consensos básicos.

Cada crisis amenaza la cohesión social en forma diferente y es importante identificar los problemas de seguridad que muestra para abordar y solucionarlos. La del COVID-19 tiene un origen en la naturaleza o en su mal uso por parte de los hombres, mientras el estallido social deriva de la indignación en la sociedad civil frente a las instituciones y sus



© Mario Bennett AFP

*

Las incoherencias de las autoridades y las incapacidades de la policía de abordar las manifestaciones han generado miedo y también riesgo de manipulación. Por ende, el desafío de transformar las protestas en energía transformadora y no en venganza social es urgente.

*

políticas. La crisis económica que seguirá arriesga generar una fragmentación social análoga a la que se manifestó en el estallido social, en el cual la ira ha llevado a atrincherarse detrás de grupos de referencia que son antagónicos. En estos casos, los comportamientos de los ciudadanos privilegian la distinción casi tribal entre «ellos» (los malos) y «nosotros» (los buenos) y se imponen solo las referencias grupales hasta que aparezcan actores político-sociales capaces de generar un proyecto de convivencia y de adecuación de las instituciones.

Identificar las apuestas de cada crisis, en particular la del estallido social, permite entender los miedos y la demanda de seguridad, los actores y las instituciones claves. El estallido social ha evidenciado no solo los problemas sociales no resueltos, sino también aquellos de la seguridad pública y ciudadana. En especial, la incapacidad de Carabineros de abordar, eficazmente y en forma respetuosa de los DD.HH., las manifestaciones masivas, ha favorecido la generación de las diversas «líneas» de los manifestantes, que han sido una respuesta a esta reacción policial inadecuada y no una expresión espontánea de «delinquentes».

*

El proceso de pérdida de confianza coexiste con una demanda de más carabineros por parte de diversos sectores sociales. Lo anterior indicaría que los servicios policiales son percibidos como indispensables, aunque las fallas actuales sean condenadas por la población.

*

Pero las acciones de protesta han mostrado también una violencia inusual (saqueos, incendios, destrucción de infraestructura, contenido negativo de algunos grafitis —«acab», «asesinos»—, presencia puntual de «narcos» etc.). Además, las incoherencias de las autoridades y las incapacidades de la policía de abordar las manifestaciones han generado miedo y también riesgo de manipulación. Por ende, el desafío de transformar las protestas en energía transformadora y no en venganza social es urgente. Esta tarea requiere organizaciones políticas con visión, capacidad de dialogar con las fuerzas sociales, pero también instituciones de seguridad aptas para canalizar este proceso.

Por otra parte, la percepción de caducidad o corrupción de las principales instituciones de referencia (gobierno, parlamento, clase política, iglesias, policía, modelo de educación) ha llevado a una anomia generalizada que erosiona la cohesión social y la credibilidad de las instituciones. La superación de este estado va a requerir tiempo.

MAYOR LEGITIMIDAD PARA CARABINEROS

Desde la perspectiva de la seguridad, se impone el análisis de la principal institución de seguridad pública: Carabineros de Chile. Las carencias básicas en las respuestas policiales a las manifestaciones no son más que uno de los síntomas de la crisis de deslegitimación de Carabineros, la que requiere con urgencia un proceso de reforma para contar con una institución de Estado legitimada frente a todas las demandas de seguridad pública.

La crisis de Carabineros es representativa del conjunto de instituciones estatales que eludieron reformas profundas. En el caso policial, la pérdida de legitimidad no deriva directamente de la serie de hechos puntuales anteriores, como la corrupción del «Pacogate», la operación Huracán o el caso de la muerte de Camilo Catrillanca, ni de la gestión de los últimos eventos. Los carabineros llevaron a cabo durante el estallido lo que siempre habían hecho en casos de manifestaciones, de manera que es solo la dimensión masiva de los acontecimientos lo que dio mayor publicidad al contraproducente actuar policial. No es tampoco un problema de presupuesto, ya que este aumentó al doble entre 2007 y 2018, ni un asunto de falta de personal, pues su número no ha cesado de crecer, como tampoco puede

ser atribuido a la supuesta inexperiencia de un alto mando «joven» debido a la «jubilación» de 43 generales. La crisis no deriva de escándalos subsanables. No es de imagen, sino que es una crisis de legitimidad que se manifiesta en la percepción de ineffectividad, de zonas de opacidad, de violación de DDHH, de discriminación, de la carencia de suficiente sintonía con la población, sobre todo con jóvenes, de un desfase con la concepción de una policía en democracia y de un rechazo a reformas y controles del mundo público.

Este proceso de pérdida de confianza coexiste a veces con una demanda de más carabineros en varios territorios por parte de diversos sectores sociales. Lo anterior indicaría que los servicios policiales son percibidos como indispensables, aunque las fallas actuales sean condenadas por la población. El proceso de deslegitimación progresiva durante las últimas décadas tiene su raíz en las características de la institución y en su cultura institucional, y en el hecho de que ningún gobierno democrático en Chile ha abordado con valentía y lucidez este problema. El Estado chileno está en deuda en esta materia. Además, el hecho de que varios municipios desarrollaron en las últimas décadas servicios de seguridad propios evidencia la natural tendencia a asumir una mayor descentralización de la seguridad y es también revelador de las carencias actuales.

LOS NUDOS EN LA INSTITUCIÓN POLICIAL

Los principales nudos en la institución que impiden una reforma han sido presentados en esta revista (*Mensaje*, 686, enero 2019) en un artículo de Mauricio Duce. Reenviamos a este texto. Aquí subrayamos algunos de las causas mayores.

Primero, el «carácter militar» de Carabineros, que constituye una forma de cohesión grupal que asume todos los símbolos de la militarización —excepto el daño colateral— sin ser un ejército. Las policías en el mundo tienen dos orígenes. Pueden provenir de una voluntad ciudadana de distinguir la institución de los ejércitos (Inglaterra en 1831), de no tener enemigos y de asumir un rol preventivo, de cooperación comunitaria en estrecha relación con las colectividades locales. «La policía es la ciudadanía y la ciudadanía es la policía», decía el fundador de la policía inglesa. O, al contrario, pueden derivar, como en Chile con Ibáñez (1927), de una tradición militar de la cual asumen los símbolos y la disciplina como forma de cohesión institucional. En este caso la policía actúa con mando vertical cerrado, sin descentralización ni necesidad de agentes autónomos, ni cooperación con otros actores, ni siquiera con la autoridad política. En nombre de su cohesión tiende a mantener el secreto sobre sus actividades, a resistir al control externo, a predefinir enemigos (el «delincuente», el «narco», la «primera línea», etc.). No busca la cercanía con la población, sino como fuente de información. De allí las dificultades del Plan Cuadrante, que no empalma con la institución.

Segundo, la ausencia de instancia de un control externo, que es tan imprescindible como el control interno en sociedades complejas.

Tercero, la autonomía de facto, que impide un control del gobierno, lo que supondría un ministerio y personal competente dedicado a esta tarea. De allí la demanda actual de un ministerio de la seguridad.

Cuarto, la ausencia de una dimensión efectiva y prioritaria de trabajo territorializado, que implica descentralización del mando, preparación y capacidad de coproducir la seguridad localmente con otras agencias y con actores de la comunidad.

TRES PROPUESTAS PARA UNA REFORMA

Esta situación ya se había manifestado al inicio de este gobierno, a través del Acuerdo Nacional de Seguridad (julio 2018), que proponía un proceso de modernización sin control externo. Hoy, tres iniciativas políticas abordaron la crisis y sus posibles respuestas de largo plazo. En orden cronológico de difusión: la declaración del Frente Amplio que propone una «refundación»¹; la propuesta de una comisión de independientes liderada por el senador Felipe Harboe, que sugiere grandes orientaciones de una reforma profunda²; y el Consejo de reforma de Carabineros que ha liderado el ministro del Interior, Gonzalo Blumel, proponiendo en marzo un proceso de reforma de largo plazo (meta: año 2027, centenario de la institución) con un cronograma e instancias coordinadoras de control y gestión de la reforma³.

Más allá de la retórica de la «refundación» (ningún gobierno después de una crisis —fin del apartheid en la República Sudafricana, etapa del post franquismo— ha refundado su policía), las tres propuestas existentes sobre la reforma a Carabineros tienen muchas coincidencias y son complementarias.

En materia de creación del Ministerio de la Seguridad, de reclutamiento, de formación, de evaluación interna y externa, de especialización, de respeto a los DD.HH., las coincidencias predominan. Hay temas como el escalafón único, la relación estructural al territorio (policía municipal, regional, metropolitana o centralizada), la coproducción de seguridad o la sindicalización que no han sido explicitados en la comisión de gobierno y en la de independientes. Pero son temas que habrá que abordar en el debate público a la luz del proceso constitucional. Sobre todo, la participación indispensable de Carabineros en este proceso de reforma es fundamental como garante de su factibilidad. Sin embargo, el éxito depende de tres condiciones: de la constancia y lucidez de los actores que conducirán el proceso de reforma, de la capacidad de las fuerzas políticas de asumir su responsabilidad y buscar acuerdos, pero, sobre todo, de la capacidad de involucrar a los actores de la sociedad civil en este proceso porque pueden, a través de su participación, otorgar legitimidad al proceso.

Reconciliar Carabineros con la ciudadanía y en particular con la juventud es una tarea de largo plazo, difícil pero necesaria para consolidar la seguridad humana, la cohesión social y la convivencia en todos los territorios del país. **MSJ**

1 <https://revoluciondemocratica.cl/nuevapoliciaaparachile-frente-amplio-propone-refundar-carabineros/>

2 http://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2020/01/20200129_Propuesta-de-la-Comisio%CC%81n-de-Reforma-a-Carabineros-VFF-1.pdf

3 https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/52/fe/52fe7434-e81b-48b9-b314-79cd56ce134f/consejo_carabineros_v2.pdf

