

Lucía Dammert y Daniel Johnson abordan una de las reformas críticas que se invocan en pro de mejores estándares de seguridad ciudadana.

Las exigencias de legitimidad de la policía, lo que se requiere hacer al interior de la institución, el rol del Ministerio del Interior: las claves de los cambios que podrían asumirse.

La hora de la reforma para Carabineros

JOSÉ FRANCISCO YURASZECK S.J. | Capellán General del Hogar de Cristo.

Definida como una de las prioridades en la agenda nacional, la reforma a Carabineros lleva años en tramitación legislativa. Hace algunas semanas, el Poder Ejecutivo debió hacer un virtual «relanzamiento» de ella. En palabras del presidente Sebastián Piñera, se trata de una iniciativa que tiene como propósito «fortalecer la capacidad y la eficacia operativa» de la policía uniformada. También, fortalecer las culturas y las prácticas para proteger los derechos humanos, y mejorar la transparencia y probidad en el actuar de sus sesenta mil funcionarios.

Para impulsar con vigor ese cambio, entre diciembre del año pasado y enero del actual, sesionó un Consejo para la Modernización de Carabineros —con participación de los distintos poderes del Estado y apoyo transversal de diversos especialistas—, instancia de la que brotaron distintas líneas de acción. A contar de allí, una unidad coordinadora buscará acelerar la reforma.

Lo anterior se ha dado en un contexto en que se conoce el Índice Nacional 2020 de Paz Ciudadana, el que confirma un fenómeno muy preocupante: la inseguridad es esencialmente desigual. A la pregunta de si algún miembro de la familia ha sido víctima de robo o de intento de robo, en el Nivel Socioeconómico Bajo la respuesta afirmativa es de 32,5%. En el alto, 19,9%. Adicionalmente, la calificación que se otorga a los Carabineros baja nuevamente, esta vez de 4,1 a 3,6. Respecto de quienes interactuaron con esa policía tras sufrir algún delito, un 61% se declaró insatisfecho (siete puntos peor que el año anterior). Y un 25,75% dijo tener nula confianza en Carabineros.

Reunimos a dos protagonistas reconocidos en los debates sobre el tema, quienes han seguido de cerca ese proceso de reforma. Lucía Dammert, socióloga, académica de la Universidad de Santiago e integrante del directorio de Espacio Público, es una de las voces más inquietas ante la urgencia de avanzar hacia una policía plenamente legitimada. Daniel Johnson, ingeniero civil industrial, director ejecutivo de Paz Ciudadana, es quien informa de los resultados de los estudios de opinión y de las evaluaciones de la que hoy es seguramente la entidad más tenida en cuenta cuando se abordan estos temas.

Las de ambos son visiones complementarias, aunque con varios puntos de acuerdo.

CLAVES PARA LA REFORMA

—Al hablar de la reforma a Carabineros hay que tocar necesariamente distintos temas: corrupción, ineficacia de la acción policial, inseguridad en los barrios, descontrol del narcotráfico, violaciones a los derechos humanos. ¿Por dónde debiéramos comenzar?

LUCÍA DAMMERT (L.D.): El deterioro de la percepción ciudadana sobre el trabajo policial viene desde hace años, y eclosiona con el llamado «Pacogate». Teníamos una policía conocida en el mundo por ser «incorruptible», pero ese episodio pegó en el centro de un símbolo nacional. Después vinieron los casos de uso excesivo de la fuerza en la Araucanía, que culminaron con la Operación Huracán, donde hubo gente inocente que



fue presa —siempre hay que recordarlo— y con el intento de «Cobra» y el asesinato de Camilo Catrillanca. Ha ido aumentando el descontento con el trabajo policial por su creciente ineffectividad. Esto último, sin embargo, impactaba poco por dos motivos: Carabineros tiene una estrategia comunicacional muy desplegada y validada, y, en segundo lugar, se trata de una institución que tiene a nivel de la ciudadanía una consideración positiva en cuanto a protección ante situaciones de desastre o situaciones críticas.

Lo ocurrido desde octubre en materia de atropellos a los derechos humanos terminó por destruir el andamiaje de protección que había para impulsar la reforma de Carabineros. Se abre ahora una ventana de oportunidad. Me parece que hay cuatro condiciones fundamentales. En primer lugar, que se busquen soluciones con la mirada puesta en el largo plazo. Segundo, que se haga con la policía. Tres, hay que tener en cuenta que hay muy poco capital político para hacer los cambios. Por último, hay que considerar que mientras más tarde se haga esta reforma, más serán las voces radicales que pidan una reformulación total, o bien que pedirán que nada cambie.

DANIEL JOHNSON (D.J.): Ese es un muy buen diagnóstico. La legitimidad está determinada por tres factores, que son claves y necesarios. El primero es la efectividad policial. Es decir, que la policía haga lo que la ciudadanía quiere que haga. La encuesta de victimización de Paz Ciudadana arroja una baja muy importante en la evaluación positiva que se hace a los procedimientos de

Carabineros posteriores a las denuncias. En segundo lugar, preguntamos a la gente por el patrullaje en su barrio y hemos observado que también es cuestionado y que la gente piensa que no es suficiente. Por otro lado, en materia de orden público, vemos que, al margen de los problemas de derechos humanos, la institución no logra controlarlo. Es decir, por estos tres elementos se pone en cuestión la legitimidad de Carabineros.

Por otra parte, hay dos formas de acción justa de la policía. Una es la justicia procedimental, que tiene que ver con que su trato al actuar. Esto se puede observar en el momento de hacer una detención, en el traslado en el móvil hacia el lugar donde la persona va a estar detenida durante la noche, o bien cuando se cursa una infracción de tránsito o se hace un control de identidad, o bien cuando se hace un trámite en una comisaría y hay que esperar. También está la justicia distributiva, que tiene que ver con que el trato sea homogéneo, independientemente de las características de la persona que está atendiendo.

Como dice Lucía, el cambio en la percepción ciudadana se debe en buena medida a un déficit en la efectividad policial y en la interacción que las personas tienen con los carabineros. Esto último es complejo y en esto debe concentrarse el foco. ¿Qué hacer entonces? No se puede pensar en que unos eruditos hagan la tarea. Carabineros tiene que sentirse plenamente partícipe, pues son sus efectivos los que deberán implementar lo que se resuelva. Por lo demás, necesitamos su participación para conocer los problemas que realmente existen al interior de la institución.

AL INTERIOR DE LA INSTITUCIÓN

L.D.: En ese punto, es clave enfatizar que debemos comunicarnos con los suboficiales. ¿Por qué? Porque en estas instituciones tan jerárquicas la comunicación desde afuera suele ser solo con los oficiales, vale decir, con los que han viajado o han estudiado en el extranjero o tienen magísteres especializados en crimen, por ejemplo. Sin embargo, la diferencia entre ese oficial y el cabo que está en la comisaría es gigante. Así, lo que se debe hacer es generar una conversación con la institución en general y no solo con sus representantes jerárquicos.

D.J.: Es importante definir el foco de la reforma a Carabineros. Todos estos casos que enunciaba Lucía —fraude, caso Huracán, Catrillanca, derechos humanos— son síntomas de algo más profundo. Importa tener un norte claro, una visión de la policía que necesitamos, todo lo cual tenemos que construir en conjunto.

Así, hay que trabajar para entender mejor qué necesidades tiene la ciudadanía acerca de la labor de la policía, y que esta sea capaz de actuar en función de esas necesidades. Para eso, para tener una policía que tenga una cierta flexibilidad, necesitamos montar controles estrictos. Estos últimos no son un castigo, sino que son necesarios debido a la misma naturaleza del actuar policial, porque las policías siempre tienen espacios de discrecionalidad muy grandes.

UN NUEVO MINISTERIO

—Un tema que atraviesa todo dice relación con el mando y la sujeción de las fuerzas policiales a la autoridad política. Las policías han sido enviadas y, en algunos casos, hasta mandatadas a actuar de alguna manera. Hay que considerar esta interacción y el tipo de control y de mando que existe de parte del poder político. ¿Qué podrían ustedes decir acerca de eso?

L.D.: En 1989, en el programa de gobierno de la Concertación, se proponía que una de las primeras iniciativas debía ser cambiar a Carabineros de dependencia, desde Defensa a Interior. ¡Tomó veintiún años hacer eso! ¿Por qué tanto? Porque la institución policial es una institución muy sólida, muy fuerte, políticamente



«¿Cómo canalizamos el proceso? Estableciendo la visión de policía que queremos construir, que para los ciudadanos esta policía sea efectiva en su acción y que también sea atractiva para esta institución».

DANIEL JOHNSON

hablando. Cuando se trasladó al Ministerio del Interior, los acomodos que se hicieron en este fueron muy pequeños en consideración al tamaño que tiene Carabineros. ¡Esta institución es casi una comuna más de Chile! Tiene sus propios hospitales, médicos, profesores, etc. Quiero decir que la estructura orgánica del Ministerio del Interior no da abasto ante la magnitud que representa la tarea de gobernar la seguridad pública.

Por lo demás, en esta tarea hoy tenemos un ministro part time. Él tiene que ser Vicepresidente de la República cuando el Presidente viaja. Es encargado de las relaciones políticas. Y, de paso, encargado de la seguridad pública. Las policías se coordinan con el Subsecretario del Interior, y a partir de ahí algo tal vez le llega al Ministro. Cuando no hay escándalos, ese mecanismo funciona medianamente bien... a pesar de que ya hubo problemas en el 2011, a pesar de que murió Catrileo, a pesar de que sí ha habido un montón de otras situaciones que han tenido que resolverse. Sin embargo, hoy necesitamos una mejor estructura civil. Se necesita gente civil que esté formada en estos temas.

D.J.: Un Ministerio de Seguridad Pública parece una necesidad y es algo que tendría que implementarse. Es muy cierto lo que dice Lucía: el ministro del Interior no está dedicado plenamente al tema seguridad, las urgencias han estado en otra parte, porque la agenda política es más compleja, en temas como la coordinación del gabinete. En la práctica, cuando algún tema de seguridad llega al ministro es porque ya es una crisis.

En Chile, en estas materias estamos muy atrasados en cuanto a generar evidencia para adoptar decisiones legislativas. Se legisla para la galería, es decir, tomando en cuenta lo que el ciudadano cree que debería hacerse. Y, cuando se hacen encuestas, el ciudadano se muestra muy duro y suele pensar que es necesario aumentar penas, más policías, etc., pero eso no tiene rigor científico alguno.

OTRA VARIABLE DE LA DESIGUALDAD

—Conversemos acerca de lo que ocurre en nuestras ciudades, donde hay una gran inequidad territorial y vivimos perfectamente segregados de acuerdo con el tamaño de la billetera: los pobres han sido expulsados a las periferias, donde hay muchos barrios donde hay mucha inseguridad o están entregados al narcotráfico. ¿Por dónde podemos avanzar en estos temas?

L.D.: Lo primero que hay que decir es que el tema de la inseguridad es un tema de desigualdad, como todas las políticas públicas. La última encuesta de Paz Ciudadana muestra que la gente de los sectores populares es más víctima y tiene más miedo. Por otro lado, los municipios donde hay mucho dinero gastan diez, quince o treinta veces más que los municipios más pobres. Esta segregación da cuenta de dos realidades muy distintas. En algunas comunas hay portonazos y robos. Incluso hay un empleo de violencia mayor en esos delitos. Sin embargo, en otras partes, a algunos kilómetros de distancia, hay balaceras permanentes o niños que mueren por balas locas. Hay gente que no sale de su casa después de cierta hora, porque tiene miedo a morir.

La policía debiera entregar un servicio que atienda las necesidades de quienes más lo requieren. ¿Sabían Uds. que los mejores graduados en las escuelas policiales tienen como beneficio escoger dónde desempeñarse? Eso no está bien, pues las mayores antigüedades debieran ir donde la gente más necesita una constante relación con la policía. Un aporte desde esta área sería decir que la policía debe tener programas específicos de trabajo constante con aquellos que están encerrados en sus casas y se mueren de susto porque hay balaceras todo el día.

D.J.: Nosotros estamos súper preocupados de los barrios prioritarios o de los barrios críticos, que debiéramos llamar en realidad «barrios inseguros». Las viviendas que hay en ellos equivalen a las viviendas que los SERVIU regionales construyen en dos años. ¿Cómo hacer que esos barrios sean preventivos

en seguridad? Pues se deben considerar temas como la cantidad y disposición de las áreas verdes; que las personas que van a vivir ahí participen en el diseño; ayudar a que las familias realmente se conozcan, decidan en conjunto los reglamentos de copropiedad y qué cosas están dispuestas a aceptar, qué cosas no, etc. Incluso abordar cuestiones como de qué manera trabajar cuando hay personas con antecedentes delictuales. No negarse a tratar los temas por temor a estigmatizarlos.

Si miramos los barrios críticos, constatamos que muchos programas sociales están bien encaminados, pero la acción policial muchas veces pasa por el lado: aparte de la labor de las Oficinas de Integración Comunitaria (MICC), las policías restringen su tarea a desarticular una banda delictual... Suele haber acciones puntuales de allanamiento, buscando desarticular redes de narcotráfico, y estas pueden desarticular a una banda en una hora, pero si no se actúa en alguna coordinación con una red que sea capaz



«Deben tenerse presente algunas cosas: que es necesario que los políticos se comprometan a hacer los cambios, que se tiene que asumir que esto debe ser un proceso constante y que se consoliden espacios de estudio sobre esta temática».

LUCÍA DAMMERT

de aportar en el barrio, al final el espacio disponible lo ocupará otra banda y el problema seguirá. En otras palabras: el que hacer policial debiera estar articulado con otras iniciativas para tener un mayor impacto en la ciudadanía.

UN PROCESO PERMANENTE

—¿Podrían compartirnos algunas experiencias exitosas de reforma policial de otros países?

L.D.: Las reformas policiales deben ser un proceso permanente. No hay que asustarse respecto de que a veces las cosas funcionan y a veces no. Si se observa el ejercicio hecho en EE.UU. respecto de la legitimidad policial, una de las iniciativas que impulsó el presidente Barack Obama incluyó consultas vecinales y policías sosteniendo diálogos constantes en los barrios de los afroamericanos, en un proceso que tuvo logros y que también dejó abiertos algunos desafíos. De todas formas, también hubo después casos de abuso, como el de George Floyd, pero igualmente vimos a jefes policiales que, respondiendo a su experiencia de formación, reaccionaron arrodillándose en las calles ante las siguientes manifestaciones de protesta. En definitiva, se trata de trabajos de largo plazo. Hay cuestiones interesantes en Irlanda del Norte sobre el trabajo con la ciudadanía. En Inglaterra hay iniciativas muy buenas en el estudio civil acerca de la policía y se forman cada año cientos de especialistas en ellas. Hay estudios con y para la policía, que no son secretos, como pasa en Chile. La experiencia inglesa me gusta porque está basada en la capacidad civil de relación con la policía. En América Latina hay pocos ejemplos interesantes porque las policías son mucho más problemáticas que la chilena.

Finalmente, las policías son un espejo de la sociedad. Probablemente, nos gustaría tener la policía de Finlandia, pero para eso habría que mudarse a Finlandia. En Chile, podemos tener la policía de Chile. Nuestra policía puede aprender, sin duda, de otras. Sin embargo, deben tenerse presente algunas cosas: que es necesario que los políticos se comprometan a hacer los cambios, que se tiene que asumir que esto debe ser un proceso constante y que se consoliden espacios de estudio sobre esta temática. Y todo eso nos debe llevar a tener conversaciones críticas con la institución.

D.J.: Comparto lo que dice Lucía, en cuanto a que la reforma debe ser asumida como un proceso permanente, como una tarea constante. Tenemos que transformar a Carabineros en una institución abierta al aprendizaje. Si seguimos formando a los policías con las mismas personas que se formaron hace treinta años, no vamos a lograrlo. Por eso es tan importante que se desarrolle la academia en temas policiales. Se necesitan más académicos trabajando en estas áreas. Se requiere que las policías adquieran más conocimiento y lo incorporen a sus acciones todo el tiempo. Hay que lograr que en las policías exista capacidad de analizar críticamente. Hoy, cuando se asciende por antigüedad, la posibilidad de equivocarse está muy penalizada

y eso inhibe de asumir riesgos a quienes están formándose o haciendo carrera en ella. ¿Cómo hacemos un cambio para que la institución sea capaz de aprender? Desarrollando el análisis crítico y despenalizando el error.

—¿Es una variable a considerar el estado de ánimo de Carabineros? ¿Cómo incide ese factor en un plan de reforma?

D.J.: Al interior de Carabineros hay conciencia acerca de la necesidad de hacer esos cambios. ¿Cómo canalizamos el proceso? Estableciendo la visión de policía que queremos construir, que para los ciudadanos esta policía sea efectiva en su acción y que también sea atractiva para esta institución. Se habla ahora de «la policía del centenario». Nos quedan siete años¹. Pongamos ese foco. Una policía que es querida por la ciudadanía, que cumple bien su rol, evidentemente es deseada por cada uno de los efectivos policiales: esa visión tiene que ser movilizante para que los mismos efectivos se reincorporen en su moral y puedan acompañar este proceso.

L.D.: Esta idea de desmoralización institucional se ha instalado y en parte es porque hay muy poco diálogo con el mundo de la suboficialidad. Esta se informa a partir de sus mandos y quién sabe qué les dirán estos. Los que están preocupados de perder algunos privilegios son los altos mandos. Entonces, si los suboficiales recibieran algunos de los beneficios que les traería una reforma, podría haber un buen impacto. Mucho impactó en la moral del suboficial saber que su oficialidad se apropió, en beneficio personal, de treinta mil millones de pesos y que estos eran fondos provenientes de la propia planta institucional. Eso debe haber sido muy desmoralizante. No lo sabemos porque no se han hecho investigaciones y esta es una institución cerrada y lo que hay son solamente hipótesis. Sería interesante conocer lo que hay hacia adentro. **MSJ**

¹ Carabineros de Chile fue fundado el 27 de abril de 1927 por Carlos Ibáñez del Campo.