

¿Orden y patria?: Los problemas de Carabineros ante la crisis de seguridad en Chile

Constanza Bravo Uribe¹

El último informe de Paz Ciudadana indica que, Chile llegó a un récord en percepción de inseguridad. El miedo a ser víctima de un delito creció 7,6 puntos porcentuales, llegando a ser la cifra más alta en 22 años. A pesar de que la victimización se ha mantenido baja, crece la preocupación por el alarmante aumento de violencia, homicidios y un nuevo tipo de criminalidad que incide en la inseguridad de la población. Ante esto, en las últimas semanas el debate de cómo enfrentar este problema se ha vuelto prioritario en la agenda nacional y junto con eso, el cómo se puede ayudar Carabineros a enfrentar delitos.

Y es que, ante la creciente ola de violencia pareciera no ser novedad enterarse que Carabineros ha sido sobrepasado. Si se mira al extranjero vemos a una policía sumamente empoderada, donde pensar en la muerte de un funcionario es difícil, pero ¿Qué es lo que falla entonces en Chile? Algunos apuntan al debilitamiento de la institución en cuanto a la falta de apoyo desde el estado, a la falta de atribuciones al restringir el crimen, e incluso a la pérdida de respeto de la ciudadanía ante la institución. Además a estos problemas se le suma la crisis de legitimidad, por la que atraviesa Carabineros a partir de los escándalos de corrupción y de violencia policial en 2019, por lo tanto cabe preguntarse ¿Cómo abordar la crisis de seguridad y la de carabineros ante una ciudadanía que cada día se siente más insegura? Para contestar esta pregunta, se revisarán algunos de los principales problemas y algunas de las propuestas de las autoridades.

La crisis de legitimidad en Carabineros

Hasta hace unos años, la institución se mantenía con alta legitimación social. Sin embargo; no fue hasta 2016 donde esta percepción empezó a cambiar, a partir de una crisis de probidad y transparencia en la que se destaparon escándalos de asociación ilícita y lavado de activos, en la que todo el alto mando se vio envuelto. Además de contar con problemas de falta de control interno de mala conducta, lejanía respecto a la población y uso excesivo de la fuerza, lo cual culminó en las violaciones de derechos humanos en las grandes protestas iniciadas en octubre de 2019. Según Human Rights Watch (2019) y el Instituto Nacional de Derechos Humanos (2019), coinciden en que a partir de las acciones represivas de Carabineros, PDI y FF.AA, “el Estado ha faltado a su deber de proteger una serie de derechos humanos” e incluso sugirió una reforma policial a partir de los hechos acontecidos durante las protestas.

¹ Estudiante Ciencia Política UDP

Según Mohor (2018), el trabajo de atención al ciudadano que deben desarrollar los funcionarios policiales es involucrar a vecinos y vecinas, con respeto y dignidad, haciéndolos participar en el diagnóstico de sus territorios, promoviendo mecanismos de supervisión y garantizando la rendición de cuentas, parece ser tanto o más importantes que solo 'combatir' a los criminales. Así, al no haber existido un acercamiento exitoso a comunidades por parte de las instituciones policiales, y no haber cumplido en la prevención del delito y la protección del orden público, la legitimidad y la aprobación de su trabajo se ha desplomado.

En los sectores socioeconómicos bajos, asociados a menores dotaciones policiales y la ocurrencia de otros hechos de violencia, la desprotección policial es una realidad que afecta específicamente a sectores poblacionales como el tráfico de drogas, que ha tenido respuesta en el Plan Microtráfico Cero de la PDI, ante lo que Carabineros no parece ejercer control efectivo. Por consiguiente, es en estos sectores donde se juega masivamente la legitimidad policial y del Estado. Pero a pesar de esta realidad, la transparencia y vinculación entre municipalidades, sociedad civil y Carabineros es al debe, lo que ha afectado a la imagen de la policía en sectores de bajos ingresos, puesto que se considera que el actuar policial no responde a las demandas y necesidades de las comunidades más afectadas por la desigualdad social (INAP, 2020).

Los factores de la crisis

Algunos identifican la capacidad organizativa como uno de los factores más influyentes en la crisis. Esto se debe a que según Soifer y Hau (2008) "los estados con altas capacidades se encuentran en mejores condiciones de establecer el monopolio de la fuerza, controlar su población, regular las instituciones, extraer recursos y proveer bienes públicos". Los cuatro indicadores para poder medir la organización son: funcionarios, presencia, coherencia institucional y recursos. En cuanto a recursos, el presupuesto se mantuvo aumentando sus recursos desde 1990, pero hace aproximadamente cuatro años el presupuesto ha estado congelado o reducido. La falta de transparencia de la institución con respecto a sus dotaciones, no permite tener información fidedigna sobre el tipo de personal policial con que cuenta el Estado, su experiencia, su formación y capacidad.

Sin cambios organizacionales sustanciales en las últimas décadas, Carabineros se ha mantenido como una institución policial rígida, centralizada y con un mando superior unipersonal, jerarquizado y con dificultades de control de procesos internos y de adaptación a un entorno delincencial, que ha mutado rápida y sustancialmente. De esta forma, el control político del Ministerio del Interior (que no cuenta con personal de buen nivel para estas funciones) no se ha visto fortalecido.

Según González (2020), otros de los factores que explican la crisis, son la ausencia de control por parte del poder civil. Esto se refiere a que desde el término de la dictadura militar, se configuró una "autonomía colaborativa" de Carabineros materializada en el impulso de innovaciones de gestión que neutralizaban la presión de los gobiernos civiles por influir en políticas policiales (Frey, 2020). Esta autonomía se encuentra sustentada en normas constitucionales y la Ley Orgánica Constitucional que otorga prerrogativas y dificulta el mando y control civil. En segundo lugar, se apunta a los deficientes mecanismos de control interno. El sistema de supervisión de la conducta policial con reglamentos que dan más importancia a la obediencia interna que al tratado del ciudadano, con procedimientos de investigación que carecen autonomía respecto del General Director y de la línea de mando.

Las deficiencias en la formación policial tendrían falencias importantes, que se expresan en el perfil de egreso que no perfilarían al policía como un profesional formado para servir al ciudadano. Además la estructura docente se basa principalmente en ex funcionarios, con escasa participación civil y un currículo desactualizado. Por último, se identifica la hipertrofia del valor del orden público, que indican las normas internacionales ratificadas por Chile en cuanto a principios de progresividad, necesidad y proporcionalidad de uso de la fuerza. Sin embargo; también existen normas estructurales, generadas durante la dictadura militar que le dan un valor superlativo a la identidad policial y orden público.

¿Reforma o refundación?

Al plantear esta pregunta, es interesante observar cómo se planteaba resolver la crisis de Carabineros después de los hechos de violencia policial ocurridos el estallido social. De hecho, una de las reacciones más importantes viene por parte del presidente Boric, quien en octubre de 2020 twitteaba que el Frente Amplio exigía la destitución de Rozas y llamaba a rechazar el presupuesto de Carabineros (Boric, 2020). También, en febrero de 2021, planteaba refundar carabineros mediante la misma red social. En la primera vuelta presidencial que en su programa presidencial, mantenía la propuesta de refundar Carabineros, sin embargo en segunda vuelta propuso una reforma, sin mayor claridad en qué pretendía cambiarse. Ahora, el pasado 11 de agosto, el gobierno propuso cambios para poder aumentar la legitimidad de Carabineros y la PDI.

El objetivo principal de esta reforma según la minuta oficial del Ministerio del Interior (2022), será “dotar de legitimidad la labor que realizan las policías” y reforzar la “validación social de su desempeño a lo largo del país”. También se buscaría que “las policías cuenten con la capacidad de ser eficaz y eficiente en sus objetivos de mantener el orden público, la seguridad y el resguardo de las personas, con un enfoque de derechos humanos, perspectiva de género y subordinados al poder civil”. Otros puntos que también toca la reforma, apuntan a los principales problemas que se habían mencionado anteriormente, como la estructura organizacional, la formación, la profesionalización y la coordinación con el sistema de seguridad y justicia. Además dentro de los anuncios realizados en agosto, se encuentran la flexibilización de criterios para ingresar a la institución, evitando la “discriminación arbitraria” y ampliar el número de postulantes, admitiendo así a personas con pie plano, tatuajes y caries.

No obstante, estos objetivos no dicen mucho sobre los cambios que se exigen a partir del estallido social, pues se ve que estos puntos van más hacia cambios estructurales del estado actual de Carabineros, más que a lo que se pensaba podría ser pasar de ser partes de las fuerzas Armadas según la Constitución actual a una policía Civil. Tampoco se ha revisado la posibilidad de exigir capacitaciones o procesos de reflexión con respecto a la cultura militar de la institución, ante la impunidad que todavía está presente en las violaciones de los derechos humanos de 2019.

Cabe mencionar, que desde el oficialismo, urge acelerar el proyecto de ley para la creación de un Ministerio de Seguridad. En la primera sesión de la unidad consultiva para la reforma a Carabineros, propusieron impulsar una formación con bases en los derechos humanos y garantizar la transparencia dentro de la institución. Desde la oposición, recalcaron que están dispuestos a mejorar y actualizar las policías pero no a eliminarlas y refundarlas (Biobío, 2022).

El aumento de presupuesto en seguridad

Tal como lo recalcó el presidente Boric el pasado 29 de septiembre, el presupuesto en Carabineros en cuatro años no aumentó, se congeló o se redujo. Por esto; el mandatario anunció un aumento de 4,4 puntos porcentuales en el presupuesto en materia de seguridad para el año 2023, recalcando la importancia que este también tendría en ser un factor esencial para reactivar la economía (Biobío, 2022).

Considerando que actualmente, el presupuesto de Carabineros enviado por la administración anterior, es 1.5 puntos porcentuales menor que el del año 2021 para 2023 se espera un aumento de \$25 mil millones el presupuesto para la institución (Prensa Presidencia, 2022; La Tercera, 2022). Dentro de este aumento se destinan \$26 mil millones para la renovación de 1.054 vehículos, \$1.628 millones para comprar cámaras corporales, \$3.131 millones para trajes antinflama de los funcionarios de Control de Orden Público (COP) y \$7.737 millones para chalecos y cascos.

También, como parte del plan de crimen organizado, disponen de \$907 millones para que se destinen a sus unidades vinculadas con ese combate. Otros \$687 millones, se destinan a programas vinculados a la comunidad y fortalecimiento de Patrullas de Atención a Comunidades Indígenas (P.A.C.I) en las regiones del Biobío, Araucanía, Los Lagos y Los Ríos. Lo que va a disminuir son los \$300 millones es el programa de “formación y perfeccionamiento policial”, dado a un ajuste en la puesta en marcha de la iniciativa (La Tercera, 2022). Según el presidente, se está buscando tener mayor dotación policial, se está aumentando la cantidad de carabineros que entran a la escuela, para poder tener en dos años más, más de 1.200 carabineros nuevos para atender requerimientos (Prensa Presidencia, 2022).

Cabe agregar a esto, el aumento o ajuste de presupuesto en otras áreas que complementarias, como el aumento de 38 mil millones para la Política Nacional contra el Crimen Organizado, de los que 643 millones se focalizan en la Región de Antofagasta con recursos para Carabineros, PDI y Directemar para fortalecer la labor en las fronteras (Prensa Presidencia, 2022). Además, también habrá un aumento en la Subsecretaría de Prevención del delito, incrementando los recursos del Sistema Nacional de Seguridad y el Programa Denuncia Seguro, lo que fortalece la labor preventiva de municipios para apoyar el trabajo de Carabineros en el territorio, según el subsecretario de esta cartera, Eduardo Vergara (Biobío, 2022).

Conclusiones

Carabineros de Chile es una representación del Estado, por lo que el cumplimiento de sus labores en la protección del orden público afecta directamente, no solo la legitimidad institucional sino que también la del gobierno, legisladores y jueces. Por lo tanto, si hay crisis en Carabineros, es una crisis del Estado que incumple el pacto social, en cuanto a la protección del pleno goce de los derechos ciudadanos. Al pensar en la crisis es importante tener presente la raíz del problema, es cierto, en toda institución pueden haber personas que no tengan las mejores intenciones, pero hay que fijarse en el espacio que se deja para que estas situaciones ocurran. Y es que, con regulaciones que no otorgan límites claros es difícil exigir resultados que no alejen a la policía chilena de lo que son las policías extranjeras. Lo que sí se puede exigir es arreglar la fuente del problema.

Parece existir un cierto miedo al hablar de una refundación, pues suena sumamente drástico sobre todo cuando nos encontramos ante una de las mayores crisis de seguridad que atraviesa Chile. La ciudadanía demanda respuestas rápidas, por lo que es tranquilizante saber que al menos se está trabajando tanto en el combate de la delincuencia como en los factores que han agravado la crisis de la institución. Pero, ¿es suficiente? El panorama general requiere de más debate, el combate contra la delincuencia no se trata sólo de “modernizar” la institución o entregar más presupuesto, se trata también de mirar el problema de la desigualdad, cuestionar el sistema económico y educativo, pues son complementariedades que a largo plazo entregan resultados favorables.

Sin duda el querer modernizar Carabineros y que, estos estén dispuestos a hacerlo es bajo cualquier punto de vista un avance. El aumento del presupuesto en seguridad también es una señal de que al menos la institución podría entregar al enfrentar la crisis de seguridad. Sin embargo, todavía quedan temas por resolver, sería bueno dar una mirada más introspectiva a la institución y hacer hincapié en los mismos problemas que alguna vez el mismo presidente criticaba. Pero también es cierto que, no solo el presidente tiene que estar dispuesto a ir más allá, sino también las instituciones y distintos sectores políticos, lo cual todavía se ve lejano.

Queda un camino largo por recorrer, quizás sería pertinente observar los resultados de la reforma para ver si puede existir una refundación, ya que si trae buenos resultados, puede que haya más transversalidad en ir aún más allá en los problemas de fondo. Las buenas noticias son que hasta ahora por parte de la institución se han mostrado receptivos ante la propuesta; y por parte del gobierno también hay disposición al diálogo.

Referencias

Biobío. (2022). Presupuesto 2023: Boric subraya que invertir en seguridad es esencial para reactivar economía. Disponible en: <https://www.biobiochile.cl/noticias/economia/actualidad-economica/2022/09/30/presuesto-2023-boric-remarca-que-invertir-en-seguridad-publica-es-esencial-para-reactivar-economia.shtml>

Biobío. (2022). Presupuesto de seguridad: Gobierno detalla que "100% de los municipios van a poder tener patrullas". Disponible en: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2022/10/04/presupuesto-de-seguridad-gobierno-detalla-que-100-de-los-municipios-van-a-poder-tener-patrullas.shtml>

Biobío. (2022). Reforma a Carabineros: Ejecutivo impulsa Ministerio de Seguridad y oposición llama a "modernizar". Disponible en: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2022/09/23/reforma-a-carabineros-ejecutivo-impulsa-ministerio-de-seguridad-y-oposicion-llama-a-modernizar.shtml>

Boric, G. (2020). Frente Amplio exige destitución de Rozas, renuncia de Pérez y llama a rechazar presupuesto de Carabineros. Seguimos! Disponible en: <https://twitter.com/gabrielboric/status/1312474748836667394>

Frey, A. (2020). Transformaciones del Sistema de policía chileno Hacia un modelo civil-gerencial: El caso de Carabineros. Disponible en: <https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=transparencia&ac=doctoInformeAsesoria&id=6720>

González. (2020). Carabineros de Chile: ¿modernización o reforma?. Disponible en: https://www.uchile.cl/documentos/carabineros-de-chile-modernizacion-o-reforma_169267_0_2028.pdf

Human Rights Watch. (2019). Chile: Llamado urgente a una reforma policial tras las protestas. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/news/2019/11/26/chile-llamado-urgente-una-reforma-policial-tras-las-protestas#:~:text=Human%20Rights%20Watch%20se%20reuni%C3%B3,fortalecer%20sus%20mecanismos%20de%20supervisi%C3%B3n>.

Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2019). Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile en el contexto de la crisis social. 17 de octubre-30 de noviembre de 2019. Santiago, INDH.

La Tercera. (2022). Zoom al primer presupuesto de seguridad de Boric. Disponible en: <https://www.latercera.com/la-tercera-sabado/noticia/zoom-al-primer-presupuesto-de-seguridad-de-boric/OXVWZLVUQBEG7KDLLBKRHN72HU/>

Ministerio del Interior. (2022). Reformas a las policías. Disponible en: https://www.pauta.cl/pauta/site/docs/20220811/20220811135007/lanzamiento_unidad_y_comision_reforma_de_policias.pdf

Mohor, A. (2018). Legitimidad de la policía. Estudio comparado en barrios pobres de América Latina. Disponible en: https://www.academia.edu/49200383/Tesis_Mohor_MCP_Final

Pauta. (2022). Las claves de la reforma a las policías que propone el Gobierno. Disponible en: <https://www.pauta.cl/nacional/reforma-policias-gobierno-boric-izkia-siches-carabineros-pdi-cambios>

Prensa Presidencia. (2022). Presidente de la República anuncia incremento de 164 mil millones de pesos para el presupuesto de Seguridad en 2023. Disponible en: <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=202497>

Soifer, H. y Vom Hau, M. (2008), "Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power", *Studies in Comparative International Development*, December.