MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROTECCIÓN CIUDADANA

Bases para avanzar en la construcción de un sistema de seguridad pública integral

Miguel Ángel Calisto Águila

Ronald von der Weth Pettinelli

RESUMEN EJECUTIVO

En Chile tenemos un consenso transversal para la creación de un nuevo ministerio encargado de nuestras Fuerzas de Orden y Seguridad y la protección civil y física de los ciudadanos. Sin embargo, hay distintas visiones sobre las competencias y estructura de la nueva organización a crear. Algunas corrientes sugieren que este nuevo ministerio debe contener una estructura similar a la del ministerio de Defensa, otros creen que simplemente debemos dividir el complejo andamiaje actual del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, separando las estructuras y funciones de la actual organización en dos ministerios distintos. Por otro lado, otro creemos en una modernización real del Estado mirando el interés de las personas y la gestión integral de los recursos para el combate de los distintos riesgos y amenazas que enfrenta nuestra sociedad.

Tradicionalmente en nuestro país se ha concebido a la Seguridad Pública Nacional como una materia aislada y limitada al actuar de las Fuerzas de Orden y Seguridad, sin tomar en cuenta a otros elementos, actores u organismos relacionados que participan directa o indirectamente en el resguardo de la seguridad interior del Estado y en la protección de los intereses de la población en cuanto a combate de los riesgos y amenazas que enfrenta la sociedad se refiere.

Actualmente, las Fuerzas de Orden y Seguridad dependen del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Sin embargo, nuestras Fuerzas de Orden y Seguridad no lo hacen directamente del Ministro, pues según dispone el artículo 9° de la ley 20.502 y por las múltiples funciones que tiene el Ministro del Interior ajenas a la seguridad, en la práctica es el Subsecretario del Interior quien ejerce el control civil de las policías, dejando entonces, la conducción política de las Fuerzas de Orden y Seguridad en manos de un funcionario de segundo orden, lo que no se condice con su relevancia, pues la conducción política requiere de un rango ministerial.

Asimismo, los hechos acontecidos en octubre de 2019 han mostrado las falencias y vulnerabilidad de los sistemas y han instalado en la discusión pública la necesidad de reformar a nuestras policías y en particular a Carabineros de Chile. Sin embargo, ha existido poca capacidad de detectar el origen del problema, cual parece radicar en una dirección política deficiente en el tiempo que ha buscado históricamente privilegiar lo cuantitativo de lo cualitativo, afectando la orgánica funcional de las instituciones. La actual institucionalidad no ha sido capaz de adecuarse correctamente a las demandas y necesidades de los tiempos actuales.

Hoy nuestro país requiere de una respuesta ***integral*** del Estado a sus necesidades, enfocándonos no solo la labor de nuestras policías, sino también en resto de organismos que atienden la matriz de los diversos riesgos que ponen en peligro a nuestra sociedad. Teniendo hoy, la oportunidad única de crear un sistema de seguridad pública integral de protección civil con pleno respeto a los derechos humanos que atienda las necesidades de la ciudadanía y que sea capaz de coordinar e interoperar con los distintos actores relacionados para la elaboración de una respuesta oportuna a las necesidades y demandas sociales en cuanto a la democratización de la seguridad se refiere. Pero también, se requiere un ministerio que tenga una visión holística del sistema y que sea capaz de tener una actitud o visión preventiva y no meramente reactiva a la hora de desarrollar y planificar las políticas públicas a tratar.

En el presente documento, se entregará una propuesta para el desarrollo del Ministerio de Seguridad Pública y Protección Ciudadana cuya fuente de alimentación será un sistema integral de seguridad pública bajo un conjunto de elementos y capacidades que permitirán a la autoridad civil disponer de toda los medios e información que se requieren para la adecuada toma de decisiones y ejecución de las acciones con pleno respeto al marco legal vigente.

La construcción de un sistema de seguridad integral requiere de un Estado organizado para articular, coordinar e integrar sus recursos y capacidades para otorgar protección a la población. Preparar para, proteger de y recuperar o mitigar efectos de catástrofes provocadas por la naturaleza y amenazas o actos deliberados de personas u organizaciones que afecten la vida, la seguridad y el normal funcionamiento del país.

ÍNDICE

Resumen Ejecutivo 03

Introducción 06

Diagnóstico y antecedentes para la creación de un nuevo Ministerio de Seguridad Pública 09

Base para el diseño de un nuevo Ministerio de Seguridad Pública y Protección Ciudadana 13

Dirección de mando y control 19

Subsecretaría de Prevención del Delito y Reinserción Social 19

Gendarmería 20

Fuerzas de Orden y Seguridad 20

Subsecretaría de Seguridad Pública 20

Centro de Operaciones Policiales (CIOPOL) 21

Agencia Nacional de Inteligencia (ANI) 21

Agencia Nacional de Anticorrupción y Antidiscriminación (ANA) 22

Agencia Nacional de Protección Civil (Emergencias) 22

Agencia Nacional de Ciberseguridad 23

Servicios Especializados 23

Superintendecia de Seguridad Privada 23

Control Nacional de Protección Civil 24

Conclusiones 26

INTRODUCCIÓN

En Chile por mandato legal, las Fuerzas de Orden y Seguridad dependen organizacionalmente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública el cual es el ministerio encargado de la seguridad pública y del control de orden público en el territorio nacional. Sin embargo, el Ministro del Interior es también vicepresidente de la República, el jefe del gabinete político y el hoy coordinador de los gobiernos regionales y futuros delegados presidenciales regionales, quienes dependen de él a través de la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo. Motivo por el cual, la coordinación y relación con las Fuerzas de Orden y Seguridad la tiene la Subsecretaria del Interior, cuyo subsecretario es el jefe de servicio de las instituciones policiales y en la practica es Ministro de Seguridad de facto.

Por otro lado, las Fuerzas de Orden y Seguridad se ven indudablemente expuestas al panorama político contingente, esto por ser la primera autoridad en relacionarse con la población civil y la primera línea de apoyo a muchas demandas y necesidades ciudadanas. En consiguiente, la aprobación de las instituciones se ve afectada, por las decisiones políticas que toma el ejecutivo, siendo entonces, muchas veces traspasadas dichas responsabilidades políticas por la sociedad civil a las policías, en relación con la insolvencia política en otras materias ajenas a seguridad pública.

En este sentido, con la entrada en vigencia de la ley 21.073 que regula la elección de los Gobernadores Regionales, cambian las reglas del juego, pues mientras el gobernador regional le corresponde formular políticas de desarrollo de la región, al nuevo delegado presidencial regional le corresponde la supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por la ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región, y que dependan o se relacionen con la Presidencia de la República a través de los distintos ministerios, por lo que será el Delegado Presidencial Regional el responsable de la seguridad pública entre otras materias.

Pareciera de toda lógica concluir que nos encontramos ad-portas de un conflicto en las relaciones político-administrativas. Pues el Ministro del Interior tendría en la práctica la doble función de negociar con los nuevos gobernadores sobre los programas a ejecutar para el desarrollo de la región y, por otro lado, ser el responsable político de la seguridad pública y control de orden público. Siendo entonces, la actual estructura insostenible en el tiempo para el cumplimiento de sus funciones y el desarrollo efectivo y armónico de las negociaciones con las nuevas autoridades regionales.

Por otro lado, la violencia sistemática y los conflictos así como las respuestas institucionales en la región de La Araucanía, la irrupción del narcotráfico y crimen organizado, las falencias en la formación y preparación y la falta de especialización de nuestras policías, la carencia de un centro de mando y control y el debilitamiento del sistema de seguridad pública nacional, el que no se encuentra lo suficientemente preparado para enfrentar los ataques y amenazas a nuestra sociedad, pone no solo en riesgo la vida e integridad física de los habitantes del territorio nacional, sino también a nuestra institucionalidad y al Estado de Derecho y por ende, la Democracia.

En este sentido, no basta con crear un nuevo ministerio traspasando las actuales competencias en otra organización o generar reformas profundas y estructurales en las instituciones policiales, pues las actuales condiciones exigen que nos enfoquemos todos los elementos que inciden en la seguridad y nos replanteemos la creación de un sistema de seguridad pública integral e interagencial, que sea capaz de tener un mando y control efectivo supeditado al control civil, Pero también, que sea capaz de funcionar y atender a la matriz de riesgos que amenaza a nuestra sociedad. Asimismo, se requiere la creación de un ministerio que tenga las herramientas efectivas y necesarias para enfrentar el crimen organizado, que gestione adecuadamente los recursos policiales y que tenga un enfoque que abarque desde la prevención del delito hasta la reinserción del delincuente, que coordine ciberseguridad contando con los recursos necesarios para aquello, gestionar y coordinar todo tipo de emergencias e inteligencia en aras de otorgar una protección integral a nuestra sociedad civil con pleno respeto a los derechos humanos. Por lo tanto, no cabe duda sobre la necesidad de una reforma profunda a los sistemas de inteligencia y emergencia nacional, siendo menester crear una Agencia Nacional de Ciberseguridad y un Centro de Mando y Control efectivo que permita evaluar, gestionar e integrar a los distintos actores a crear que participan en el Sistema de Seguridad de la República de Chile.

Por otro lado, tras los acontecimientos y lamentables sucesos posteriores al de octubre de 2019, los casos de Operación Huracán y Catrillanca, y al Fraude a Carabineros, se ha instalado en la discusión pública la crisis de legitimidad de las Fuerzas de Orden y Seguridad, y en particular la reforma urgente de Carabineros de Chile. Sin embargo, no hemos sido capaces de atender aún al origen del problema, el cual presenta múltiples facetas, y parece estar radicado principalmente en la formación y en la falta de especialización preferente, en la carencia de insumos y recursos para el cumplimiento de la función policial pero también en el crecimiento inorgánico institucional, sumado a problemas en los sistemas de seguridad social de las policías y en la estructura orgánica inapropiada de la institución que no reconoce la realidad de las regiones e impide el control y distribución eficientes de los recursos policiales disponibles.

Pero también en la falta de una estructura política eficiente y un mando civil empoderado y con los conocimientos adecuados, capaz de gestionar las necesidades y problemas actuales, visualizando los nuevos desafíos, pero también enfrentando los posibles problemas futuros de las instituciones. En efecto, la falta de una mirada holística en la actual institucionalidad ha generado el debilitamiento de nuestras instituciones policiales.

En este contexto, hoy nos encontramos frente a una oportunidad única para reordenar la gestión del Estado y hacerlo más eficiente, generando un sistema de protección civil integral cuyas actuaciones se concentren en atención las necesidades de nuestra sociedad, pero también respetando el marco jurídico con pleno respeto de los derechos humanos.

DIAGNÓSTICO Y ANTECEDENTES PARA LA CREACIÓN DE UN NUEVO MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA.

Antes de entregar una propuesta concreta sobre la nueva institucionalidad parece prudente poner énfasis en los antecedentes que dieron lugar a esta propuesta, teniendo como insumos disponibles las distintas visiones contenidas en diversas instancias algunas con la participación del ejecutivo, como sin ella. Siendo prudente, contextualizar previamente el escenario actual en materia de Seguridad Pública.

La discusión para la creación del Ministerio de Seguridad Pública está radicada hace ya varios años, desde el gobierno del expresidente Eduardo Frei Ruiz Tagle. Los gobiernos de la concertación y la entonces oposición hicieron grandes esfuerzos para formar una institucionalidad especializada que pueda gestionar adecuadamente la labor de las policías y hacer frente al crimen organizado. En este sentido, la expresidenta Michelle Bachelet ingresó el Boletín número 4248-06 a fin de crear el Ministerio de Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención del Consumo y Tráfico de Drogas. Sin embargo, al no haber un consenso transversal con la iniciativa del ejecutivo, durante el año 2010, cuando se estimó que el desarrollo de la seguridad pública tenía una directa relación en los gobiernos regionales y provinciales. Finalmente, se promulgó en el año 2011 la ley 20.502, que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de drogas y alcohol, modificándose la dependencia administrativa de Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones desde el Ministerio de Defensa Nacional al Ministerio del Interior.

En Julio del año 2018 el ex ministro del Interior don Andrés Chadwick publicó el "Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública", proponiendo 150 medidas para abordar la temática contingente sobre la Seguridad Pública concentrando las propuestas en 5 áreas:

1) **Modernización de las Policías.**
2) **Transparencia.**
3) **Modernización del Sistema de Inteligencia del Estado.**
4) **Reestructuración del sistema de control de armas.**
5) **Fortalecimiento del rol de las municipalidades y de la ciudadanía en la seguridad local.**

Gran parte de las propuestas lideradas por el exministro Chadwick se materializaron en el proyecto de ley número de boletín 12.250-25 que Moderniza la gestión institucional y fortalece la probidad y la transparencia en las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. Cabe destacar, que, aunque dicho proyecto de ley no haya sido aún promulgado, Carabineros de Chile inició un proceso de modernización institucional en materia de accountability como la creación de la Contraloría General Institucional, la Dirección de Auditoria Interna y la Dirección de Derechos Humanos. Sumado a ello, recientemente Carabineros de Chile ha publicado su Plan Estratégico de Desarrollo Policial, que por vez primera vez en su historia es materializado fuera de la institución, teniendo como insumo el apoyo de la Pontificia Universidad Católica de Chile y la coproducción del ejecutivo, cual contiene una propuesta con los lineamientos generales a implementar para los próximos 8 años de la institución, pudiendo ser revisados cada 4 años.

En la misma línea, durante el año 2019 el Estado de Chile suscribe un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el "Programa de Fortalecimiento de la Gestión Estratégica de la Seguridad Pública en Chile", cuyo préstamo entró en vigencia el 11 de Junio de 2020, fecha en la cual la Contraloría General de la República, tomó razón del Decreto Supremo N° 378 de 27 de Marzo de 2020, solicitando US$ 48 millones más un aporte local a ejecutar por la misma suma, disponiendo entonces US$96 millones para la implementación del programa.

El programa del BID centra su enfoque en cuatro componentes y actividades: 1) Modernización de las Policías para prevenir e investigar los robos con violencia con un gasto total de US$46 millones.2) Fortalecimiento de la Prevención local de la seguridad con un gasto total de US$ 17 millones.3) Fortalecimiento de la capacidad institucional del Ministerio del Interior y Seguridad Pública para gestionar incidentes cibernéticos con un gasto total de US$27 millones. 4) Administración y otros gastos contingentes con un gasto superior US$5 millones, no estando muy claro a que se refiere con "gastos contingentes" o cuáles serán los alcances o gastos para incurrir para su administración. No obstante, todo lo anterior y según consta en la última glosa para la ley de presupuesto de este año 2021, solo se ejecutará el 10% del crédito durante el presente año.

Por otra parte, y posterior a los hechos de violencia y excesos en la utilización de la fuerza acontecidos en octubre de 2019. En el mes de enero de 2020, los Senadores José Miguel Inzulza, Kenneth Pugh, Felipe Kast y el ex Senador Felipe Harboe desarrollan en conjunto con la sociedad civil un documento con una "Propuesta de Reforma a Carabineros" donde se aborda como eje principal 1) La necesidad de crear un Ministerio de Seguridad Pública. 2) Generar procesos robustos en materia de formación y especialización de funciones. 3) Modernización de la carrera funcionaria, 4) Equidad de género 5) Gestión territorial y 6) Probidad y transparencia. Sugiriendo, además, la creación de una Unidad Coordinadora

integrada por miembros de la sociedad civil que fiscalice la implementación de la reforma policial.

Posteriormente en marzo de 2020, bajo la gestión del exministro del Interior y Seguridad don Gonzalo Blumel Mac-Iver se da a conocer un documento elaborado por el "Consejo para la Reforma de Carabineros"cuyas similares recomendaciones radican en 1) La creación de un nuevo Ministerio de Seguridad Pública. 2) Modernización de los procesos de formación y de la carrera funcionaria. 3) Transparencia, responsabilización y rendición de cuentas. Asimismo, se propone la creación de la Unidad Coordinadora para la Reforma de Carabineros, y la creación de un Consejo Consultivo Permanente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública: La Comisión para la Reforma de Carabineros de Chile.

La Comisión para la reforma de Carabineros de Chile, está integrada por altas autoridades de gobierno en conjunto con el General Director de Carabineros, el presidente de la Corte Suprema, el Fiscal Nacional y el Contralor General de la República. Sin embargo, solo se ha reunido en tres oportunidades, siendo la última convocatoria el 7 de octubre del año 2020 bajo la administración del exministro del Interior y Seguridad Pública don Víctor Pérez Varela. Sin perjuicio de lo anterior, y casi inmediatamente el mismo exministro implementa la Unidad Coordinadora para la Reforma de Carabineros y la constituye como un organismo técnico que orientará la reforma, mediante lineamientos y directrices de sus miembros para la ejecución de los objetivos, procurando desarrollar sugerencias, procesos y acciones, que permitirán una coordinación entre los objetivos dispuestos por la autoridad y los procesos vigentes.

Finalmente, el 15 de abril del año 2021, a través de la Orden General N° 2832, el General Director de Carabineros de Chile don Ricardo Yáñez Reveco, publica el Plan Estratégico de Desarrollo Policial 2021-2028, cual fue diseñado por diferentes actores entre académicos de la Pontificia Universidad Católica, la participación de Carabineros y funcionarios del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Asimismo, realiza un diagnóstico sobre la evolución del delito y la necesidad de metamorfosis institucional para adquirir las herramientas necesarias para enfrentar los nuevos desafíos. El mencionado plan, contiene la hoja de ruta para los próximos 8 años de la institución, considerando diversos elementos para responder adecuadamente a las demandas de orden y seguridad de la población con una gestión transparente, profesional, y colaborativa con pleno respeto a los Derechos Humanos.

El Plan de Desarrollo Estratégico Policial reafirma el rol esencialmente preventivo de la institución y resulta tener junto al documento de la Comisión Harboe, la primera aproximación a la necesidad de organizar y gestionar todos los recursos

policiales existentes o que actores del sistema de seguridad bajo un mando y dirección común que permita la subordinación efectiva al poder civil, en suma, a un diagnóstico serio de los problemas internos que tiene la institución, recordando entre otras cosas se destaca que, desde la década de los 90' y producto de sucesivas decisiones del Ejecutivo, se impulsó un crecimiento inorgánico de la planta institucional, pasando de 36.000 integrantes a cerca de 61.000 funcionarios.

Ello demuestra, que todos los gobiernos sin excepción, amparados en la gran aprobación histórica de Carabineros de Chile han privilegiado los aspectos cuantitativos de los cualitativos, sin atender los problemas a generados en los centros de formación, en el sistema de seguridad social y bienestar institucional, y en la estructura funcional y operativa de la institución, tomando el desafío de hacer más atractiva la carrera policial en aras de incorporar a nuevos funcionarios.

En la misma línea, cabe destacar que se encuentra hoy pendiente el Plan de Desarrollo Policial de la Policía de Investigaciones cual está siendo elaborado por funcionarios del Ministerio del Interior, a través de la División de Seguridad Pública, funcionarios de dicha institución policial y docentes de la Universidad de Chile.

Por el momento, solo el Plan de Desarrollo Estratégico Policial de Carabineros tiene una aproximación a una visión integral del sistema de seguridad pública abordando elementos que abarcan desde control de orden público, seguridad privada, emergencias, ciberseguridad, inteligencia, seguridad pública, fronteras, tránsito y colaboración de los municipios. En cambio, ninguno de los otros documentos contiene una visión explicita sobre un sistema de seguridad publica integral, sin perjuicio de dar muchos de ellos cuenta, de la imperiosa necesidad para crear un nuevo ministerio encargado de la seguridad pública por razones político-administrativas sin atender detalladamente la funcionalidad o alcances de este nuevo organismo.

En el actual escenario parece surgir la posibilidad real de implementar un sistema de seguridad pública integral que aborde la matriz de riesgos que amenaza y enfrenta nuestra sociedad. La creación de la Comisión Bicameral de Seguridad Pública, instancia que integran distintos parlamentarios de la Comisión de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Diputados y Diputadas en conjunto con integrantes del Senado de la República. Surge, por ende, la posibilidad de arribar a un consenso republicano tendiente a fijar lineamientos concretos para la creación del nuevo Ministerio de Seguridad Pública con una visión interagencial y con capacidad de interoperar con otros organismos asociados a la protección civil, junto a discutir los alcances, atribuciones y funciones de la nueva organización a crear.

BASES PARA EL DISEÑO DE UN NUEVO MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROTECCIÓN CIUDADANA.

Tras la serie de cuestionamientos del actuar de las Fuerzas de Orden y Seguridad en el marco de los hechos de violencia sucedidos en Chile a partir de octubre de 2019, surge un consenso nacional en la necesidad imperativa de pensar en una reforma estructural que redefina el sistema de seguridad pública chileno y rol de nuestras policías, que considere la eficacia en sus principales dimensiones: preventiva, investigativa y de control del orden público. Asimismo, se presenta la necesidad para una revisión en la relación entre las instituciones policiales y el Estado. En esta dimensión, la creación de un Ministerio de Seguridad Pública y de Protección Ciudadana, nos permite arribar a un gran acuerdo político y social que consienta alcanzar los cambios que la sociedad chilena requiere para definir el rol de nuestras policías y la seguridad y gestión de riesgo que aspiramos para enfrentar los desafíos presentes y futuros.

Cabe destacar, que bajo la actual estructura del Ministerio del Interior existe una especialización política de la gestión, que contiene una suerte orden de prelación implícita entre las funciones:

1. **Función Política:** El ministro del Interior es el vicepresidente de la República, pero, además, es el jefe del gabinete político, quien tiene la misión de coordinar las políticas publicas interministeriales, liderando la agenda política de todos los ministerios.

2. **Función Económica:** El Ministerio del Interior debe materializar los apoyos para los gobiernos regionales y municipalidades del país, relacionando al ejecutivo con los gobiernos regionales a través de la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo.

3. **Función de Orden y Seguridad Pública, Migraciones, Ciberseguridad y Protección Civil:** En la práctica estas funciones son delegadas al Subsecretario del Interior.

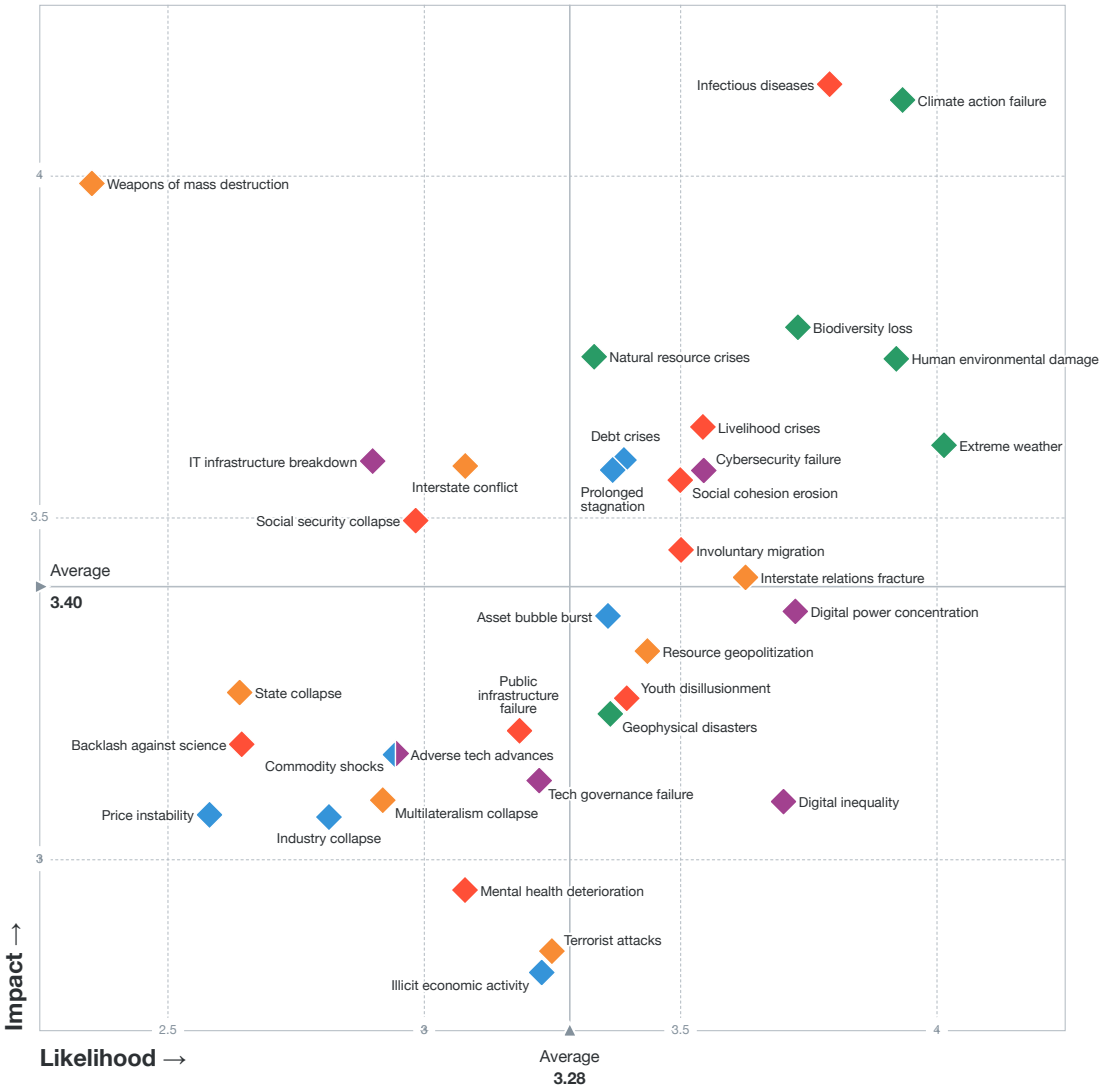
En este sentido, es menester que la eventual reforma sea bien concebida para efectos de la sociedad, evitando soluciones aparentes que tiendan a debilitar los valores y principios que resguardan la institucionalidad. Por ello es fundamental, que la nueva organización tenga una base de equilibrios, pues no basta con solo crear un nuevo ministerio o reformar policías si no somos capaces de mirar al sistema de seguridad pública nacional en su conjunto y a los otros organismos del Estado en su mérito.

Por este motivo, debemos abordar las funciones del nuevo ministerio desde una perspectiva de futuro, procurando ser ambiciosos, pero también realistas para estar a la altura de las condiciones, exigencias y necesidades de la sociedad. En esta línea, debemos ocupar como insumo para la propuesta el "Informe de Riesgos Globales 2021" elaborado por el Foro Económico Mundial (WEF) que este año nos presenta su decimosexta edición. Dicho informe incluye una matriz de riesgos que permite identificar los riesgos en distintos niveles según la probabilidad de ocurrencia, impacto y amenazas futuras más inminentes. Estas son las amenazas que el país debe saber enfrentar, debiendo determinar de forma anticipada que, quien o quienes pueden poner en riesgo la seguridad de la población, sobre qué elementos críticos pueden actuar y tener preparado los planes para enfrentarlos y mitigar sus efectos.

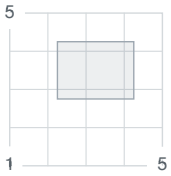
FIGURE II

Global Risks Landscape

How do respondents perceive the impact ↑ and likelihood → of global risks?



Visible area



Risk categories

- Economic
- Environmental
- Geopolitical
- Societal
- Technological

Top Risks
by likelihood

1. Extreme weather
2. Climate action failure
3. Human environmental damage
4. Infectious diseases
5. Biodiversity loss
6. Digital power concentration
7. Digital inequality
8. Interstate relations fracture
9. Cybersecurity failure
10. Livelihood crises

Top Risks
by impact

1. Infectious diseases
2. Climate action failure
3. Weapons of mass destruction
4. Biodiversity loss
5. Natural resource crises
6. Human environmental damage
7. Livelihood crises
8. Extreme weather
9. Debt crises
10. IT infrastructure breakdown

Methodology

Survey respondents were asked to assess the likelihood of the individual global risk on a scale of 1 to 5, 1 representing a risk that is very unlikely and 5 a risk that is very likely to occur over the course of the next ten years. They also assessed the impact of each global risk on a scale of 1 to 5, 1 representing a minimal impact and 5 a catastrophic impact. To ensure legibility,the names of the global risks are abbreviated.

Source: World Economic Forum Global Risks Perception Survey 2020

El informe indica que los riesgos de mayor probabilidad que enfrenta la humanidad en los próximos años, se encuentran radicados en la falencia tendiente a moderar el impacto del cambio climático, eventos climáticos extremos y el daño ambiental provocado por el hombre; pero también en la concentración del poder digital, la brecha digital y las vulnerabilidades de la ciberseguridad. En suma, a los riesgos inminentes a atacar cuales también incluyen la inestabilidad social profunda producto de la cohesión social y a los ataques terroristas, y las inmigraciones involuntarias.

Es importante reconocer la existencia de una correlación entre las fuentes de poder de los factores que amenazan a nuestra sociedad. En este sentido y bajo el actual contexto mundial, la desigualdad digital y la incapacidad en los sistemas de ciberseguridad pueden ser un elemento para considerar por grupos subversivos o anarquistas, pues se da la paradoja que un solo individuo tiene el potencial de transformarse en un genocida al realizar un ciber ataque a una infraestructura crítica, al momento de planificar un ataque terrorista. Por ejemplo, a la red de salud hospitalaria o a las fuentes de energía de una nación pueden verse fuertemente afectadas por un ataque cibernético, como recientemente ha ocurrido en Irlanda y Estados Unidos por lo que no bastaría solo con tener policías bien preparadas, si no somos capaces de enfrentar los riesgos de forma integral. En consiguiente, los riesgos se interconectan entre ellos, motivo por el cual parece un deber imperativo crear una institucionalidad con capacidad de generar un sistema integral capaz de interoperar e interactuar con otros actores del sistema para atender las diversas amenazas que enfrenta nuestra sociedad.

Como se puede apreciar el concepto de "Seguridad Integral" abarca los elementos tradicionales asociados a la seguridad física de las personas o infraestructuras, como también a los nuevos conceptos de seguridad digital o ciberseguridad que ocurren en el ciberespacio, siendo una nueva dimensión que demanda seguridad y talento por los múltiples efectos que tiene y tendrá en la sociedad moderna, y donde la acción criminal debe ser detectada, perseguida y neutralizada. Lo anterior demanda capacidades policiales especializadas, las que ya está desarrollando la PDI, para poder así recabar los medios de prueba necesarios para la acción del Ministerio Público y así se pueda administrar justicia.

Por otra parte, se requiere que la nueva institucionalidad sea interagencial con un rol técnico para poder coordinarse eficazmente con otros organismos del Estado al momento de dar respuestas integrales a las necesidades de la población, siendo capaz de trabajar en conjunto con otros ministerios inclusive, como Defensa, como por ejemplo, para el resguardo de los procesos eleccionarios y para la protección del Sistema Electoral Público en aras de garantizar los procesos electorales y plebiscitario, tanto con seguridad física mediante el resguardo de locales de votación, urnas y votos, con el apoyo de las Fuerzas Armadas y de Carabineros,

la manipulación del proceso por terceros nacionales o extranjeros por medio de la futura Agencia Nacional de Ciberseguridad al considerarse este un proceso sujeto al tratamiento de "Infraestructura Crítica de la Información".

Además, la creación de otras Agencias y/o Servicios Nacionales, se permitirá generar un componente de mayor especialización técnica con el fin de asesorar adecuadamente al ministro de Seguridad Pública y Protección Ciudadana en la toma de decisiones. Por este motivo, se estima que los directores de las "Agencias Nacionales" tengan un mecanismo de selección técnico que asegure la idoneidad y solvencia técnica para el cargo y continuidad en el tiempo con un periodo trascendiendo a los gobiernos de turno, tal como lo es la designación del Fiscal Nacional y el Contralor de la República, y renovaciones acotadas de sus mandatos.

Por otro lado, el Estado en su orgánica posee infinidad de instituciones y organizaciones, todas con sistemas informáticos diversos y en ocasiones con insuficiente compatibilidad, que manejan datos e informaciones, los que desafortunadamente no se comparten con la agilidad y simplicidad necesarias para beneficiar a los ciudadanos, e incluso a las mismas instituciones, obligando a un trámite eterno y a veces injustificado, que no se condice con el avance de la tecnología: no existe la interoperabilidad.

Básicamente, la interoperabilidad consiste en hacer que los sistemas informáticos de las distintas organizaciones, tanto del Estado como privadas puedan conversar entre sí, intercambiando aquella información que está permitida pudiendo crear, leer o modificar datos, si se cuenta con los permisos y atributos para hacerlo. Implementar la interoperabilidad debe seguir una serie de reglas, que permitan que estas conversaciones hablen los mismos idiomas, que puedan acceder solo a lo que está permitido, que se sepa quien accedió y porque, que exista integridad de la información, y un largo etc., de otras que van desde lo físico, lo semántico y por supuesto lo legal. La interoperabilidad debe ser la base sobre la cual el Estado, y también los privados construyen el ecosistema que permita la relación digital de las personas y las instituciones, de forma segura y con herramientas que sean neutras a la tecnología, y por sobre todo en base a estándares y soluciones probadas en el mundo, apoyadas por una robusta legislación que asegure confiabilidad y certeza jurídica de esta importante componente de la Transformación Digital.

La interoperabilidad debe ser la piedra fundacional del nuevo Ministerio de Seguridad Pública y Protección Ciudadana basado en el completo manejo digital y oportuna de la información. Necesitamos avanzar hacia un Estado más eficiente, donde con el uso de datos se puedan tomar mejores decisiones, dar mejor servicio a los ciudadanos, controlar mejor como se manejan los recursos, y si estos realmente reditúan socialmente, o simplemente se malgastan en desmedro de quienes realmente necesitan el apoyo y servicios del Estado.

En el caso del Ministerio de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, la interoperabilidad permitirá una mejor información en la gestión al hacer el traspaso de informaciones relevantes prácticamente instantáneo, sin el uso de papeles y documentos que pueden sufrir alteraciones; generando mayor certeza jurídica. La interoperabilidad con organismos relacionados como el Ministerio Público, la Unidad de Análisis Financieros, el SII entre otros se transformarán en una poderosa herramienta contra la corrupción política, el crimen organizado, al contar con la mejor información y con sentido de oportunidad.

DIRECCIÓN DE MANDO Y CONTROL:

La nueva institucionalidad debe operar bajo un sistema de mando y control que permita a la autoridad ministerial tener una visión holística e integral de la realidad para el adecuado control y gestión de los recursos existentes. Se propone que el nuevo Ministerio de Seguridad Pública y Protección Civil contenga una División de Mando y Control que analice toda la información proveniente de las Agencias, Servicios Nacionales y relacionados, Subsecretarias, Centro Integrado de Operaciones Policiales, Gendarmería y las Fuerzas de Orden y Seguridad. La División de Mando y Control será la encargada de coordinar las acciones, controlar el uso de recursos y planificar los programas relacionados. Además, la División de Mando y Control será quien tenga la real misión integradora, quien tendrá que evaluar las acciones del pasado, presente y futuro, consolidando la visión holística del nuevo Ministerio de Seguridad Pública y Protección Ciudadana.

SUBSECRETARIA DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y REINSERCIÓN SOCIAL:

La nueva estructura ministerial debe tener una visión marcada por la prevención del delito, pero también por la reinserción del delincuente, debiendo existir una política estatal permanente y transversal, para ello, se requiere operativizar la Subsecretaria de Prevención del Delito, convirtiéndose en la nueva Subsecretaria de Prevención del Delito y Reinserción Social, realizando un seguimiento efectivo para evitar las reincidencias, y tratar de aportar oportunidades de mejora y también la posibilidad laboral desde el interior de los centros penitenciarios. Para ello es fundamental traspasar Gendarmería y algunos Servicios Especializados tales como el Servicio Médico Legal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos al nuevo Ministerio de Seguridad Pública y Protección Ciudadana. Además, la nueva Subsecretaria debe tener un rol fundamental en la planificación e implementación de programas y políticas públicas de Gendarmería, Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones.

Es fundamental, cambiar el estigma social del "preso reincidente", para ello se propone evaluar la creación de un Servicio Nacional de Reinserción Social.

El Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA), se relacionará con el Ministro del Interior y Protección Ciudadana a través de esta nueva Subsecretaria.

La inclusión de otros organismos que dicen relación con el combate a la delincuencia, protección de personas en situación de riesgo debe ser considerada también en el alcance.

GENDARMERÍA:

Gendarmería es una institución relevante en la seguridad, y su personal cumple sus tareas en permanente riesgo, y en condiciones que deben merecer una mayor preocupación de las autoridades. Ellos además tienen el manejo de armas en sus labores, un tema no menor a tomar en cuenta. Deben considerarse procesos de capacitación y apoyo social al personal para mejorar su condición laboral.

Representan un importante elemento que permite el combate del crimen organizado, al estar en directa relación con la población penal, y su incorporación a este nuevo ministerio será un mejor aporte a la seguridad ciudadana.

El nuevo ministerio deberá hacerse cargo de la reinserción del infractor, consecuentemente demanda una reforma al actual sistema penitenciario, que involucre tanto a los reos como a los que deben encargarse de su seguridad y cuidado. Siendo importante, que las cárceles funcionen como centros de reinserción social, otorgando espacios dignos para ellos, pero también con la misión de entregar las herramientas al presidiario para su reinserción en sociedad.

FUERZAS DE ORDEN Y SEGURIDAD:

Se propone cambiar la actual dependencia administrativa de Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones desde la Subsecretaria del Interior al nuevo Ministerio de Seguridad Pública y Protección Civil. Además, también se sugiere implementar una amplia reforma en los sistemas de formación, seguridad social y de estructura orgánica-funcional a las instituciones.

SUBSECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA:

Se propone la creación de una nueva Subsecretaria de Seguridad Pública quien tendrá como principal misión gestionar los asuntos de naturaleza administrativa, elaborando decretos, órdenes ministeriales y resoluciones relacionadas a Gendarmería, Policía de Investigaciones y Carabineros de Chile. Esta Subsecretaria tendrá el deber de resguardar y modernizar el Sistema de Seguridad Social de las Fuerzas de Orden y Seguridad y Gendarmería de Chile.

CENTRO DE OPERACIONES POLICIALES (CIOPOL):

Es menester, consolidar la creación de un Centro Integrado de Operaciones Policiales (CIOPOL), aprovechando la creación de las tres Unidades Coordinadoras (norte, centro y sur) que permite consolidar el trabajo interinstitucional generando una visión conjunta y colaborativa en materia de seguridad entre las distintas policías y aduanas. Motivo por el cual, se propone que este Centro de Operaciones Policiales sea liderado por un Oficial General de dos estrellas, siendo un mando rotativo entre las instituciones (Policía Marítima, Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones) cada dos años. Ello permitirá integrar procesos, unificar doctrinas y fomentar el desarrollo de un trabajo colaborativo interinstitucional. El director del Centro de Operaciones Policiales será un colaborador directo del Ministro de Seguridad Pública y Protección Ciudadana.

Se propone también la creación de una cuarta Unidad Coordinadora, especializando la zona central en la Región Metropolitana y las otras regiones. Y evaluar la creación de Macrozonas en Carabineros de Chile para gestionar los recursos adecuadamente.

AGENCIA NACIONAL DE INTELIGENCIA (ANI)

Se recomienda que la ANI siga dependiendo del presidente de la República, pero a través del nuevo Ministerio de Seguridad Pública, no solo por fin utilitarista en relación con la investigación, sino también para fortalecer el rol preventivo y táctico del nuevo Ministerio de Seguridad Pública y Protección Ciudadana. En efecto, actualmente se encuentra en el segundo trámite constitucional el boletín 12234-02 que moderniza el Sistema de Inteligencia del Estado y a la ANI, integrando capacidades y herramientas que la actual institucionalidad no tiene, que le permitirán interoperar con otros servicios del Estado como la Unidad de Análisis Financiero del Ministerio de Hacienda, o la Policía Marítima en cuanto a tareas de monitoreo y control de cargas y embarques sospechosos en los embarcaciones que navegan por nuestro mar territorial, o utilizan nuestros puertos. Ello permitirá al Estado de Chile coordinar esfuerzos para prevenir la corrupción, la creación de asociaciones ilícitas y el lavado de activos, sin dejar de mencionar otros aspectos que demandan trabajos de análisis de inteligencia y trabajo de campo en la prevención del delito y mantención del orden social entre otros.

AGENCIA NACIONAL DE ANTICORRUPCIÓN Y ANTIDISCRIMINACIÓN (ANA):

Se sugiere la creación de una estructura para denunciar con seguridad, situaciones de uno o más funcionarios o hechos alejados de la probidad o situaciones de acoso y/o discriminación de cualquier tipo que involucren la participación de un funcionario del Estado, procurando operativizar la protección de los derechos humanos. Existe una imperiosa necesidad de otorgar protección al denunciante mientras se investiga el hecho denunciado, siendo una instancia para mejorar los procesos de transparencia al interior de las instituciones. Se recomienda que la ANA por el solo hecho de recibir una denuncia o aviso pueda iniciar gestiones e investigaciones que deriven en denuncias a las instancias correspondientes como Ministerio Público y Contraloría, o bien oficiar a las correspondientes OAE de situaciones que deben atenderse.

AGENCIA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL (EMERGENCIAS):

Con la reciente aprobación del proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Emergencias y la creación de la Agencia Nacional de Protección Civil que reemplazará a la actual ONEMI, implementando un Sistema Nacional de Prevención del Riesgo y Desastres se genera un importante avance en materia de gestión de riesgos. Es necesario que el Sistema de Emergencias sea dependiente del nuevo Ministerio de Seguridad y Protección Ciudadana para abordar de forma integral la matriz de riesgos que enfrenta la sociedad. La coordinación de entre los distintos actores permitirá una gestión eficaz de los recursos. Se debe discutir la conveniencia de que la Defensa Civil pueda depender de ella para dotarla de mayores capacidades humanas y así contribuir no sólo en la formación de mejores ciudadanos sino además entrenarlos para prevención y actuación. También se debe discutir la dependencia de los medios para enfrentarla prevención y el combate de los incendios forestales, que producto del cambio climático serán cada vez más frecuentes e intensos, requiriéndose de la participación incluso de las Fuerzas Armadas y medios contratados en el extranjero. Actualmente estos dependen del Ministerio de Agricultura a través de una corporación (CONAF) que está en proceso de convertirse en un servicio nacional. Se debe fortalecer el rol de la ANE en las comunas y regiones, para que se constituyan en las primeras y segundas líneas en cuanto a prevención como acción ante emergencias, siendo el organismo encargado de la gestión de resiliencia de los servicios básicos, siendo este el que establezca y fiscalice planes de contingencias, de continuidad de servicios.

Existen múltiples organismos que interactuaran en distintos grados, especialmente preventivo, donde la información oportuna será relevante. Es así como se puede nombrar al SHOA, Sernageomin, Meteorología, entre muchas otras.

AGENCIA NACIONAL DE CIBERSEGURIDAD:

Es indispensable la creación de una Agencia Nacional de Ciberseguridad, una Agencia Nacional de Protección de Datos y el nuevo Instituto de Ciberseguridad. Dejando atrás el concepto del CSIRT (Computer Security Incident Response Team), que aunque relevante en la red del Estado, no es suficiente, y así se ha entendido en la formación de nuevos CSIRTs de referencias en distintas actividades especificas procurando que esta nueva agencia tenga capacidad de coordinarse y recibir información estos y otros actores, ya sean del sector privado o del ámbito público, siendo la instancia de colaboración por excelencia ante la ocurrencia de eventos, recolectando, evaluando y analizando la información, para la generación de conocimiento útil en la toma de decisiones preventivas y reactivas para la ejecución de acciones en el ámbito de la ciberseguridad. Esta entidad existir con una fuerte componente interagencial, ya que debe actuar con las policías, ya sea en aspectos preventivos (Carabineros: protección física, coordinación con vigilancia privada), investigativos (PDI: análisis forense, cibercrimen), CSIRT de Referencias, Agencia Nacional de Inteligencia, FFAA, Oficina Nacional de Emergencias, Ministerio Pública, Inciber, la Academia y muchos otros.

SERVICIOS ESPECIALIZADOS:

Es indispensable discutir el traspaso de competencias entre algunos servicios de apoyo a la investigación penal, como el Servicio Médico Legal dependiente actualmente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Así como también la creación de una entidad que proponga mejoras en urbanización y prevención del delito derivado de ello.

SUPERINTENDENCIA DE SEGURIDAD PRIVADA:

Se propone crear una Superintendencia de Seguridad Privada, cual será un servicio público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del presidente de la República a través del Ministerio de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, y cuyos cargos directivos serán provistos por el sistema de Alta Dirección Pública. El objetivo de la Superintendencia será fiscalizar y supervigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias y normas técnicas sobre seguridad privada, tanto en la prestación de Servicios como en

equipos, de manera que los servicios que presten sean los indicados para el tipo de operación de acuerdo con las disposiciones y normas técnica que se establezcan, y que las antes citadas operaciones y el uso de recursos dispuestos para estos efectos no constituyan peligro para las personas o a los bienes.

La Superintendencia tendrá la obligación de fiscalizar todos aquellos servicios que guarden relación con resoluciones o mandatos que emanen de las autoridades municipales y policiales tales como servicios de grúas, servicios de aparcaderos, depósitos, caballerizas y otros similares, que deberán estar acreditados y fiscalizados: se les puede establecer áreas de concesión, e incluso un sistema tarifado. Esto mejorará los estándares de transparencia reduciendo la corrupción.

Asimismo, la Superintendencia tendrá la misión de fiscalizar a los integrantes de la Seguridad Ciudadana de las distintas municipalidades, estableciendo requisitos y generando protocolos para una adecuada labor. Es importante también, avanzar en una ley que permita entregar herramientas a la seguridad municipal para el apoyo a las policías y al Ministerio Público.

CENTRO NACIONAL DE PROTECCIÓN CIUDADANA:

El Centro Nacional de Protección Ciudadana será el resultado del trabajo interagencial e interoperacional del nuevo Ministerio de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, tendrá por misión coordinar a todos los participantes del sistema de seguridad integral, abarcando a las policías, emergencias, municipalidades y seguridad privada bajo una misma red, cual permitirá fiscalizar y distribuir los recursos eficientemente, y planificar políticas públicas futuras. La propuesta está compuesta por dos centros nacionales, 16 centros regionales y 46 centros provinciales. Se propone además la implementación de un número telefónico único nacional que permita dar una respuesta integral y rápida a toda la sociedad, ante situaciones que importen riesgos, emergencias o catástrofes.

Los centros de protección ciudadana serán los grandes coordinadores de los integrantes del sistema de seguridad, tanto público como privados. En este sentido, es prudente una modificación legal para que los centros se coordinen con las policías, ambulancias, emergencias naturales y seguridad privada para atender la matriz de riesgos que enfrenta la población. Actualmente en Chile existen más de 12 números de emergencias **(130 CONAF, 131 SAMU, 132 Bomberos ,133 Carabineros ,134PDI, 135Fono Drogas, 136Socorro Andino, 137Rescate Costero, 138Salvamento Aéreo, 139 Informaciones Policiales, 147 Fono Niños y 149 Fono Familia),** siendo casi imposible que nuestros compatriotas memoricen todos estos, en caso de ocurrir una emergencia, siendo menester integrar todas capacidad dentro de una casa común y bajo un número telefónico único nacional que reduzca los tiempos de espera.

Chile está viviendo un proceso de modernización digital y actualmente, no estamos aprovechando como Estado los beneficios y recursos que nos ofrece el sistema. La constante expansión de los servicios de telecomunicaciones en cuanto a su cobertura y expansión tendientes a cubrir todo el territorio nacional facilitará las integraciones de sistemas de vigilancia y las comunicaciones tanto de privados, como agentes públicos que se relacionen con el Estado. Por este motivo, los centros de protección ciudadana serán establecimientos funcionales 24/7 que tendrán por misión monitorear su jurisdicción de vigilancia a través de un sistema interconectado público-privado que permitirá prevenir, reacción y mitigar los efectos de los distintos daños que se enfrenta la sociedad. Por otra parte, el sistema deberá desarrollar una aplicación para teléfonos inteligentes que permita alertar y georreferenciar el incidente al centro de protección ciudadana correspondiente. Todo lo anterior mejorará significativamente la eficiencia y eficacia en la protección ciudadana.

Los centros deberán coordinar a todos los integrantes del sistema de seguridad, para ello debe existir un verdadero control situacional, motivo por el cual, se propone la implementación de sistemas GPS en una primera etapa en todos los vehículos policiales, ambulancias, carros de bomberos y la seguridad de los municipios, para luego incorporar transmisión y registro de imágenes; gracias a la interoperabilidad interagencial el manejo de situaciones críticas se podrá enfrentar de mejor manera, al facilitar la evaluación y disposición de recursos (se sabrá donde están y en que están), tener la capacidad de redistribuir los medios existentes, y analizar los datos para la planificación de las futuras políticas públicas. Los responsables de estos centros deberán tener un perfil técnico, y serán seleccionados por el sistema de Alta Dirección de Pública.

Finalmente, los Centros de Protección Civil cumplirán un rol esencial en los procesos de investigación que realice el Ministerio Público al aportar en forma inmediata gracias a la Interoperabilidad de los sistemas, los registros y medios de prueba que se levanten en estos centros con un mejor resguardo de la cadena de custodia, velando así por las garantías fundamentales de los ciudadanos.

CONCLUSIONES:

La propuesta para un Ministerio de Seguridad Pública y Protección Ciudadana antes expuesta con sus distintos componentes recoge una visión de la seguridad integral en sus múltiples aristas que van desde los aspectos formales de crear una institucionalidad más técnica y que este más ajena a los avatares políticos de la contingencia.

La mirada de futuro incorpora conceptos como la Interagencialidad y la Interoperabilidad que permite darle al ministerio propuesto una mirada más holística, más allá de los silos propios de las visiones particulares, entendiendo que la seguridad es un concepto amplio e integral que va más allá de las instituciones. En este nuevo ministerio están convocadas muchas de las instituciones tradicionales de la estructura actual, incorpora otras de otras dependencias y propone la creación de nuevas entidades o reformas de las existentes para conformar una institucionalidad integral, eficaz y eficiente.

Es una propuesta esencialmente republicana, en la que debe primar la seguridad de todos los chilenos en forma más amplia posible frente a los riesgos producidos por el hombre y la naturaleza. Así considera desde el orden público, la prevención del delito y la reinserción del delincuente en la sociedad, sin dejar de lado la nueva dimensión del ciberespacio, cada vez más relevante.

Siendo una propuesta que incorpora una visión tecnológica, con una mirada de servicio público moderno y eficiente, con una estructura que mejora las coordinaciones y capacidades, y donde cada parte de este nuevo ministerio esta al servicio de las personas, con el sello de una protección civil e integral con pleno respeto a los derechos humanos.

MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROTECCIÓN CIUDADANA

Bases para avanzar en la construcción de un sistema de seguridad pública integral

Miguel Ángel Calisto Águila

Ronald von der Weth Pettinelli