

MFB
25.11.1991

MARIO FERNÁNDEZ BAEZA

MEMORANDUM

PAUTA PARA ANUNCIOS DE S.E. SOBRE SEGURIDAD PÚBLICA.

Exordio: Comprensión de la preocupación ciudadana. La violencia como fenómeno de las transiciones políticas en sociedades en desarrollo. Libertades y pobreza.

1. Antecedentes.

1.1. Referencia al Mensaje Presidencial del 21 de Mayo de 1991

- a) Preocupación del Gobierno por la seguridad ciudadana como un problema de la sociedad moderna y de la coyuntura chilena.
- b) Delimitación de funciones y competencias dentro del Estado para enfrentar las amenazas a la seguridad.
- c) Descripción del fenómeno de la violencia: Causas, delincuencia (asaltos, drogadicción), terrorismo.
- d) Lineamientos de políticas en ambos ámbitos de la violencia:
 - Prevención. (política social, inteligencia)
 - Apoyo a la acción policial (Institucional y presupuestario)
 - Rehabilitación y reinserción.
- e) Disposición del Gobierno a recibir sugerencias: Problema de la seguridad ciudadana = Política de Estado.

1.2. Evolución del problema hasta hoy.

1.2.1. Seguridad objetiva:

- a) Disminución cuantitativa y cualitativa del terrorismo.
- b) Disminución cuantitativa de los asaltos bancarios.
- c) Persistencia y cambio cualitativo de los asaltos con daños a las personas y a la propiedad.

1.2.2. Seguridad subjetiva:

- a) Comunicación masiva de los hechos desproporcionada con el acontecer nacional.
- b) Interpretación periodística acorde con la propia comunicación masiva de ellos.
- c) Resultados de encuestas.
- d) Tratamiento político del tema por la oposición ("Siendo un tema de difícil solución, sensible a la preocupación ciudadana, es necesario persistir en su uso político")

2. La respuesta del Gobierno: Plan integral de Seguridad.

2.1. Descripción:

- a) Consecuencia con las medidas anunciadas y con los principios enunciados.
- b) Adaptación a la evolución del problema.
- c) Armonía entre los medios legales y las medidas concretas.

2.1. Plano institucional:

- a) Reforma Constitucional
- b) Subsecretaría de Seguridad Pública e Informaciones (Ver memorandum del 16.11.1991)

2.2. Iniciativas legales.

2.3. Apoyo presupuestario extraordinario.

*- Presentar datos al inicio del folio.
- Mencionar aumento para 1992.*

3. La seguridad como un valor.

- a) Dimensionar su significado y su envergadura.
- b) Actuar como sociedad y como Estado.
- c) Confianza en la superación de las amenazas por medios civilizados.

MEMORANDUM

COMENTARIOS SOBRE LA DECISION DE CREACION DE UNA SUBSECRETARIA DE SEGURIDAD PUBLICA E INFORMACIONES.

El envío de un proyecto de ley, mediante el cual se establece una Subsecretaria de Seguridad Pública e Informaciones, constituye una decisión político-institucional de la mayor importancia. Ella reside no tanto en la originalidad de la medida, que ya fue considerada antes de crearse el Consejo Coordinador de Seguridad Pública, sino en que su formulación es el producto de una evaluación muy seria, basada en antecedentes analíticos y en la experiencia que el funcionamiento del referido Consejo ha traído consigo.

Estos comentarios tienen por objetivo contribuir a la claridad y solvencia que deben tener los fundamentos de esta decisión, tanto dentro del Ejecutivo como frente a la opinión pública y a la discusión parlamentaria.

El autor de este comentario participó de la decisión que se comenta y argumentó en su favor. Por lo tanto, estas líneas forman parte de una responsabilidad de perfeccionar lo acordado y en ese sentido debe entenderse los aspectos críticos o advertencias que en ellas se presenten.

1. Necesidades de una institucionalidad sobre esta materia.

Existen necesidades reales y políticas para que el Estado cuente, especialmente en la presente fase de la democratización del país, con un marco institucional que permita obtener sistemáticamente toda la información necesaria para enfrentar las amenazas al normal desarrollo político democrático y a la convivencia ciudadana civilizada. En idioma usual eso se llama INTELIGENCIA INTERNA.

Todas las democracias modelos en el mundo disponen de una institucionalidad de ese tipo.

1.1. La necesidad real de esta institucionalidad consiste en:

a) El carácter incierto, en su envergadura y alcance, que pueden tener las amenazas a la seguridad pública y ciudadana en Chile.

A pesar de que los antecedentes de que se disponen indican que el fenómeno terrorista es minoritario, poco legitimado y cuyas fuentes de apoyo y militancia son conocidos y pueden ser controlados, persiste incertidumbres respecto a la orientación e impacto que tome ese fenómeno en su fase de descomposición.

En cuanto a la delincuencia común o no política, la apreciación indica que estamos frente a un fenómeno macro social, motivado por una mezcla de causas socioeconómicas y políticas que se han "cruzado" en el actual proceso chileno, potenciándose

mutuamente: Pobreza masiva, desempleo familiar persistente y especialmente juvenil, cultura y comportamiento real consumista y materialista, paso súbito de las restricciones a las libertades, especialmente las personales y las de expresión e información.

b) La disponibilidad parcial de información por parte del Gobierno como producto del proceso gradual, pero aun incompleto, de la normalización institucional entre el sistema político democrático y las fuerzas armadas y de orden y seguridad.

Considerando ~~de~~ que existe ~~disposición por parte de~~ las instituciones para cumplir con su deber ~~para con las autoridades de gobierno en materia de información, ésta se limita por regla general en "el deber" y no al "querer". La información el gobierno tiene que solicitarla y en situaciones a exigirla. Aun no se da la conciencia de un apoyo fluido permanente y autoiniciado.~~

Esta situación reside fundamentalmente en la carencia de una institucionalidad muy formalizada, especialmente en el marco jerárquico del Estado, para permitir la fluidez de relaciones en estas materias.

1.2. La necesidad política de esta institucionalidad consiste en:

a) Entregar una señal muy perfilada a la opinión pública sobre una iniciativa gubernamental en esta materia.

Este es un tema básicamente de comunicaciones. Se sabe que el tema de la seguridad ha sido una materia en el que los medios han tomado una decisión unánime en cuanto a su tratamiento:

1) - Desproporción entre la gravedad e impacto social de los hechos en relación con los otros aspectos interesantes del acontecer nacional.

En esta línea influyen motivaciones comerciales y/o políticas.

- Indiferencia ante lo sustantivo de la argumentación, tanto fáctica, jurídica, política o socioeconómica que el Gobierno proporciona a los medios como un intento de integrar rigurosidad a los despachos, noticias y comentarios.

- Unilateral y extrema interpretación por parte de los medios respecto a su responsabilidad como único criterio para medir sus límites de acción profesional. "Decir la verdad", que es una verdad de los medios, tiende a ser la única vara de la actividad.

- Falta de competencia profesional en materias técnicas relativas a la violencia.

2) b) Situar el debate con la oposición sobre el tema de seguridad en el nivel de seriedad que corresponde a su relevancia.

Hasta este momento la oposición ha encontrado en este área una "veta" propicia para mantener una presión permanente de crítica en los medios y en el parlamento. En privado, sin embargo, se presentan las explicaciones de comprensión. Las críticas desacansan en parte en los fenómenos ya descritos y en las carencias señaladas, lo que les otorga un porcentaje de asidero. En

segundo lugar la crítica se apoya en el ambiente de opinión ya formado por los medios, lo que entrega una visión de coherencia entre las opiniones de los políticos con lo que "ocurriría" en la sociedad según el cuadro de percepción ya formado.

La iniciativa de proponer una institucionalidad en esta materia deberá sacar a la oposición del nivel de vulgarización de los temas en que ahora se encuentra el debate, para ponerlo frente a definiciones de alto nivel y de carácter estatal.

3 | c) Contribuir a completar la institucionalidad democrática post-transición .

El tema de la seguridad es una asignatura pendiente en la institucionalidad democrática. El carácter fáctico que tiene la dependencia operativa de las policías del Ministerio del Interior es una muestra cabal de ello.

Por otra parte, la imagen que existe en la sociedad chilena respecto a los mecanismos del Estado en materia de seguridad presenta un grado negativo proporcional a la percepción de inseguridad entregada en parte por la realidad y en parte por los medios. Expresado en términos más breves: Se tiene miedo tanto a las amenazas como a los medios para alejarlas.

El desafío ha consistido, entonces, en establecer una institucionalidad de seguridad claramente establecida en el aparato del Estado, con sus límites legales claros, pero que garantice eficiencia en sus funciones.

2. La solución adoptada. Antecedentes y explicaciones.

2.1. La solución ideal. Bases y obstáculos.

El establecimiento del Consejo Coordinador de Seguridad Pública consistió en un primer paso para satisfacer las necesidades reseñadas en los puntos anteriores. Es cierto que surgió del impacto del asesinato del Senador Guzmán, pero su origen se remonta a un diagnóstico asociado ya al inicio del Gobierno.

Desde un principio se afirmó que el Consejo era una fase transitoria. S.E. lo precisó así en el Mensaje ante el Congreso Pleno el 21 de mayo. Lo transitorio tenía su asidero en el precario sustento jurídico y en las consiguientes debilidades de su acción, especialmente en cuanto a la integración de los recursos de información existentes en el país.

Por ello es que gran parte de la tarea del Consejo ha consistido en preparar una institucionalidad de seguridad más consolidada.

Considerando la experiencia chilena tanto en lo jurídico como en lo político y los modelos de las grandes democracias, así como la opinión prevaleciente en los círculos nacionales involucrados, la opinión resultante fue el establecimiento legal del Consejo como un servicio de inteligencia interna y civil, no operativo, asesor del Presidente de la República y radicado en el Ministerio del Interior.

En la materialización legal de esta conclusión, sin embargo, quedaron en evidencia algunos obstáculos insalvables:

- De tipo legal-administrativo. La dirección del servicio requiere de un mando centralizado y autónomo, pero más que nada, provisto de jerarquía formal en relación a los servicios y personal con los cuales trabaja o se relaciona. Este requisito se estimó como de difícil fundamentación en nuestro esquema político-administrativo.

El otorgamiento de un rango inexistente en la ley administrativa requeriría dificultades en la tramitación legislativa. Su no verificación, por su parte, implicaba la sujeción a las autoridades existentes, con la consiguientes incompatibilidad o conflicto de funciones y atribuciones. Esta situación se habría dado específicamente con la Subsecretaría del Interior y la falta de jerarquía del director del servicio con las autoridades policiales y militares del ámbito de la inteligencia.

- De tipo funcional. La concepción de un servicio de inteligencia circunscrito a las tareas de información y, por lo tanto, sin atribuciones operativas, no implica que se deje de lado el principio de que ambas funciones deben tener un nexo de gran fluidez.

Por lo tanto era necesario buscar los mecanismos óptimos de coordinación con las policías y también con los servicios de inteligencia de las Fuerzas Armadas, sin alterar las funciones de unas, otras, pero aprovechando todo su potencial para los altos fines del Estado. Cualquiera de esos mecanismos colisionaba, sin embargo, con las carencias jerárquicas del servicio y su espacial integración en el marco formal de la administración.

- De tipo personal. La dirección de un organismo de inteligencia, aun en los términos no operativos descritos, requiere de una dirección y de un personal profesional. En los sistemas consolidados y sin alteraciones institucionales, como en EEUU, es posible ~~de~~ que el jefe del servicio sea un político, pero con un personal altamente profesionalizado. Y eso es una excepción. En Inglaterra, por ejemplo, el director de estos servicios es alguien de carrera.

En nuestro caso, nos encontramos con una situación en la que se carece de personal profesional para la dirección y en gran parte para el staff. La integración de personal de las policías debe ceñirse a la no alteración del carácter no operativo del servicio y el de las Fuerzas Armadas a un marco muy específico que debe irse perfilando gradualmente y con la participación del Ministerio de Defensa. La integración de personal en retiro, también, obligaría a evaluar caso por caso las posibles reacciones tanto de civiles como de uniformados en servicio activo.

2.2. La solución posible. La Subsecretaría.

La propuesta de institucionalizar el tema de la seguridad en una Subsecretaría del Interior ya se había propuesto antes del crear el Consejo Coordinador de Seguridad Pública. Por lo tanto, se podría decir, que todo este período ha sido una pérdida de tiempo.

Esa es una apreciación injusta.

En primer lugar vale preguntarse por qué no se escogió esa solución en vez de la creación del Consejo y la consiguiente búsqueda de perfilar un servicio de inteligencia asesor, situado fuera del marco formal de la administración.

En segundo lugar debe valorarse el esfuerzo de examinar verdaderamente a fondo, la viabilidad de establecer un servicio de inteligencia en las actuales circunstancias nacionales. Lo señalado en el acápite 2.1. de estos comentarios describe ordenadamente los aspectos que impiden esa iniciativa, los que no podían apreciarse hace seis meses.

Una vez que latamente se discutió la posibilidad de plasmar en la ley lo que se necesitaba y que fue evidente que los obstáculos eran insalvables, se apreció las ventajas de la creación de una tercera Subsecretaría del Interior, resumidas en las siguientes:

- Sitúa la institucionalidad de la seguridad en un marco claramente formal dentro de la administración y claramente en el Ministerio del Interior.

- Impide la contienda de atribuciones con la Subsecretaría del Interior.

- Otorga rango al responsable del área.

- Libera a la actividad de lo operativo, pero al mismo tiempo la sitúa en un nivel de fluidez óptima con esa función, especialmente si se verifica la dependencia operativa de las policías del ministerio del Interior.

- Permite globalizar los temas de la seguridad pública y ciudadanas, facilitando distinguir similitudes y diferencias tanto en los diagnósticos como en los tratamientos.

- Produce los efectos políticos necesarios ya señalados.

- Permite solucionar el problema del personal, especialmente en lo concerniente a disponer de un Subsecretario y otros jefes provenientes del ámbito civil y de nivel político.

Sin embargo, las ventajas señaladas, no eliminan algunos aspectos que deben tenerse presentes, los que presentamos en el punto siguiente.

3. Temas pendientes.

3.1. La estructuración de la actividad de inteligencia.

Situar la responsabilidad en una Subsecretaría y, por lo tanto, establecer un responsable político dotado de la investidura adecuada para el área, no exime de pensar en cómo estructurar la división encargada de la información dentro de la Subsecretaría.

Esa estructuración repite algunos de los dilemas ya planteados

en torno a la creación de un servicio, aunque en menor cantidad y rango.

a) Debe pensarse en los requerimientos de autonomía de funcionamiento dentro de la Subsecretaría y del Ministerio, los que, en alguna medida, subsisten dada la naturaleza de las actividades de inteligencia.

b) En segundo lugar, subsiste el tema del personal. Es necesario precaverse de no establecer castas especiales dentro del Ministerio, como asimismo el respetar las peculiares características que deben mantener quienes realizan labores de inteligencia.

c) Es necesario fijar mucho la atención en el perfil del Director de la División de Informaciones, teniendo presente que dado sus funciones, podría darse la situación de equiparamiento real de poder en relación al Subsecretario.

Debe tenerse presente que el Subsecretario es el responsable de toda la actividad de su repartición, y que los Directores de divisiones son personal de responsabilidad técnica, no política.

3.2. Las relaciones entre las funciones de información y operativas.

Teniendo presente la dependencia formal de las Fuerzas de Orden Seguridad Pública del Ministerio del Interior, debe entenderse que su verificación institucional se situará en esta tercera Subsecretaría. Se sugieren las siguientes orientaciones:

a) Ni el Ministerio, ni la Subsecretaría, menos las divisiones (o la división) encargadas de las policías, cumplen con tareas operativas. Son las instituciones mismas las que las llevan a cabo. El Ministerio es el responsable político de esas actividades, debido a lo cual debe existir permanentemente un conocimiento de ellas y se les debe hacer llegar con la misma persistencia las opiniones del gobierno respecto a su apreciación y verificación.

b) En el nivel de la coordinación entre la relación con lo operativo descrita y las informaciones que se obtengan, es responsable el Subsecretario. Este, a su vez debe mantener informado al Ministro y velar por que sus Directores se limiten a su ámbito de acción.

c) El Ministro debiera establecer una suerte de Consejo de Subsecretarios del Ministerio con la finalidad de permitir la fluidez entre las áreas de su incumbencia y de restringir o eliminar posibles superposiciones de tareas.