

# PLEBISCITO Y ORDEN PÚBLICO:

## Antes, Durante, y Después



PROTOCOLO DE PREVENCIÓN Y  
DESESCALADA FRENTE A  
INCIDENTES DE ORDEN PÚBLICO  
EN EL CONTEXTO DEL  
PLEBISCITO CONSTITUCIONAL  
Equipo del **Monitor de Seguridad** de la  
Fundación Chile 21  
[www.monitordesequidad.org](http://www.monitordesequidad.org)



Este documento entrega propuestas concretas para un protocolo de prevención y desescalada sobre eventuales hechos de orden público en el marco del plebiscito de octubre del 2020. Considerando la actual pandemia y los desafíos evidenciados tras el Estallido Social del 2019, el rol de las policías y las FFAA cobra especial relevancia para resguardar la seguridad de las personas, respetar los DDHH y servir como agentes de paz para prevenir y desescalar conflictos, siendo esta una de las labores más relevantes que podrán jugar durante el proceso. Todo dejando claro que el Estado es el responsable de sus agentes de seguridad. Ofrecemos objetivos claros, principios de acción y sugerencias detalladas divididas para antes, durante y después del plebiscito. Este documento fue elaborado por un equipo de profesionales con experiencia de trabajo en el *Ministerio del Interior y Seguridad Pública*.

## I.-CONCENTRACIONES, PROTESTAS, MARCHAS Y ACTOS DE CAMPAÑA EN EL CONTEXTO DEL ORDEN PÚBLICO

Para que el plebiscito del mes de octubre se lleve adelante de manera exitosa, es necesario abordar una serie de desafíos en materia de seguridad pública que fueron evidenciados luego del Estallido Social del 2019. Uno de estos tiene que ver con cómo gestionar el orden público de manera legítima en un contexto donde es probable que abunden manifestaciones organizadas y espontáneas, tanto antes, durante y después de este ejercicio democrático esperado por la ciudadanía. A los desafíos convencionales, se le suma la presencia de una emergencia sanitaria que por sí misma ha puesto en tela de juicio las capacidades de prevención y control.

Por estas razones, es necesario que el gobierno, desde el Ministerio del Interior hasta el Ministerio de Defensa, en conjunto a las policías, las fuerzas armadas, y por sobre todo, el SERVEL asuman de manera urgente la tarea de actualizar sus protocolos y elaborar nuevos en los casos que sea necesario. No hay margen para que el plebiscito y su legitimidad sean opacados por la mala gestión de la seguridad y arriesgarnos a que nuevamente incidentes desencadenen espirales de violencia como ya hemos visto. El rol de las policías y FFAA será clave para prevenir y desescalar conflictos pero por sobre todo para colaborar con el resguardo del derecho a la reunión pacífica, espontáneas u organizadas, como fundamento de una sociedad democrática, siendo estas unas de las labores más relevantes que podrán jugar en el plebiscito.

Esta preocupación nace frente a la ausencia de nuevas estrategias democráticas de orden público adaptadas a la realidad nacional. Al menos hasta ahora, la reforma a Carabineros dejó de ser una prioridad para el gobierno, y si es que se han realizado algunos cambios, la autoridad ha decidido no comunicarlos. Sin embargo, la preocupación surge al observar el manejo del Gobierno en materia de orden público desde el estallido social del 2019 pasando por la pandemia hasta la fecha. Los escenarios de brutalidad y abuso policial, como por ejemplo los casos de víctimas de pérdida ocular; la incapacidad de anticipar y prevenir hechos de violencia; junto con la inhabilidad de mantener un diálogo a nivel político y operacional con los actores sociales para garantizar el orden público, dieron cuenta que la acción de la fuerza pública sólo es capaz de aumentar la violencia y radicalizar los conflictos sociales. Nos queda mucho camino por recorrer en materia de anticipación, prevención, proporcionalidad y gestión del diálogo y la violencia social. Queremos una policía no politizada, que deje de ser instrumento para resolver los problemas sociales. Si bien algo de esperanza queda en que estos aspectos sean abordados en una eventual reforma, la preocupación radica en el futuro inmediato. El plebiscito de octubre debe ser desde ya un escenario en que se impulse una nueva seguridad democrática e integral, que ponga en el centro el compromiso de la seguridad de las personas y el respeto irrestricto por los Derechos Humanos.

Dicho esto, las policías y las FF.AA, bajo la responsabilidad del Gobierno, deben ser los primeros comprometidos con este horizonte. No sólo lo deben declarar en sus políticas y protocolos, sino que deben ajustar sus intervenciones en el teatro de operaciones concretas bajo estos principios. Las policías deben asegurar resguardo de las personas y manifestantes de todo espectro político y no sólo de uno como hemos visto en las imágenes de las marchas del "Rechazo"; y por sobre todo, debemos avanzar hacia que el resguardo de la propiedad privada no sea en desmedro de la seguridad de las personas. Por otro lado, las Fuerzas Armadas deben ser re capacitadas en manejo de masas o gestión de multitudes, dado los nuevos desafíos que han tenido que enfrentar junto a su histórica participación en procesos electorales. La evidencia internacional, incluso de larga data<sup>1 2</sup>, muestra claramente que el escalamiento del uso de la fuerza policial termina por generar más violencia generando un espiral fuera de control: Manifestantes responden contra las policías, las policías escalan de mayor manera y ambos grupos no solo ven incrementos en su rabia sino que también el miedo. Esto último suele gatillar acciones fuera de control.

En concreto, sabemos que este plebiscito traerá múltiples y variadas formas de manifestación. Habrá manifestaciones más institucionalizadas organizadas por los comandos del "Apruebo" y del "Rechazo" siendo de esperar que el grueso de estas cuenten con los permisos establecidos y regulados por el derecho a reunión y manifestación pública,

---

<sup>1</sup> Policing Protest in the US: 1960-1995. [http://davidschweiggruber.com/docs/McPhail&al\(1998\).pdf](http://davidschweiggruber.com/docs/McPhail&al(1998).pdf)

<sup>2</sup> La Kerner Commission formada en 1967 formada para investigar revueltas urbanas evidenció que la acción policial fue clave para iniciar las revueltas y recomendó la elaboración de protocolos y nuevos tratos.

presentes en nuestro orden jurídico constitucional<sup>3</sup>. También tendremos situaciones espontáneas que no contarán con estos permisos y no solo serán igualmente legítimas para la ciudadanía, sino que además y como nos recuerda la reciente Observación General N°37 del Comité de Derechos Humanos sobre el derecho de reunión pacífica, no por que las reuniones no cuenten con permisos dejan de ser legales. Por otro lado, tendremos enfrentamientos entre los más fervorosos adherentes, y lamentablemente, tendremos incidentes provocados por quienes quieren sabotear este histórico proceso electoral. Negar que estos hechos van a ocurrir es una irresponsabilidad política que traerá consecuencias.

Aunque la historia de los últimos treinta años nos demuestra una baja conflictividad en los procesos electorales, sí hemos visto pequeños y aislados incidentes, que en esta ocasión, dado el contexto sociopolítico podrían aumentar. Por ejemplo hemos visto riñas y peleas al interior de los locales de votación, peleas callejeras entre adherentes de distintos comandos y la toma de los comandos y sedes de partidos políticos por parte de estudiantes.

Sin embargo, las celebraciones en nuestro país tienen por tradición terminar de manera pacífica, dando lugar a imágenes de encuentro entre la ciudadanía y las fuerzas de orden, aunque en esta ocasión estará acompañado por el COVID-19 y la necesidad de medidas sanitarias y de distanciamiento social. Esperamos que esa tónica permanezca.

## II.- PROTOCOLO Y RECOMENDACIONES PARA EL MANEJO DEL ORDEN PÚBLICO EN EL CONTEXTO DEL PLEBISCITO



Esta estrategia cuenta de un protocolo y recomendaciones que tienen por principio establecer el diálogo de manera clara y explícita por parte de nuestras fuerzas policiales en el terreno mismo de la intervención. Para esto, es importante que el gobierno en conjunto con los actores políticos y sociales puedan establecer un trabajo de coordinación en pro de tener una experiencia democrática y segura tanto antes, durante y después del plebiscito, en materia de orden público. El gobierno debe darle garantías a la ciudadanía, y para ello debe esforzarse en generar un espacio de encuentro entre los actores sociales y policiales.

Los objetivos de esta deben ser al menos:

1. Prevenir escaladas de violencia con una estrategia de prevención, coordinación, proporcionalidad y desescalada de conflictos.
2. Establecer el diálogo de manera oportuna para contener un escalamiento a nivel local. Evitar a toda costa el uso de la fuerza, dejando esta como último recurso.

<sup>3</sup> La Constitución Política asegura el derecho a la libertad de expresión (Art 19, N 12) y el derecho a reunión (Art. 19, N 13).

3. Definir los estándares y límites bajo un diseño situacional. Logrando operativos quirúrgicos y selectivos por sobre operativos de choque masivo.
4. Una adecuada gestión e intervención del incidente basada en el respeto irrestricto a los Derechos Humanos y la seguridad de los manifestantes que actúan de manera pacífica.
5. Evitar la criminalización de la protesta.
6. Servir como complemento a las medidas sanitarias existentes y las que se dispongan para el plebiscito.
7. Relevar la necesidad de una policía y Fuerzas Armadas profesionales para el sano funcionamiento de la democracia. En consecuencia son estas las que deben demostrar la capacidad de desescalar los conflictos.

Los principios que tanto las policías como las FFAA deben relevar para que este proceso sea exitoso son:

1. Facilitar y proteger el derecho público y constitucional de las personas a manifestarse y reunirse demostrando que su entrenamiento y profesionalismo está al servicio de la seguridad de las personas y la protección de sus derechos.
2. Las policías y FFAA deben resguardar la seguridad de las personas, respetar los DDHH y servir como agentes de paz para prevenir y desescalar conflictos siempre facilitando que ejerza el derecho a reunión y manifestación pública.
3. Las intervenciones deben estar basadas en el manejo de masas o gestión de multitudes y no en el restablecimiento del orden público, paradigma obsoleto en las democracias modernas
4. Sobreponer la integridad y seguridad de las personas sobre la propiedad privada en todo momento.

En este marco, el tono tanto de la autoridad política, como de la autoridad policial, son fundamentales para declarar con claridad los límites y la respuesta asociada, sin generar fricciones innecesarias tanto en sus declaraciones, como en el uniforme, equipamiento, vehículos, disposición de medios y actuación policial.

Este punto supone una adecuada coordinación en la vocerías tanto de los jefes de zona -si existieran a la época del plebiscito- con los intendentes y gobernadores de las regiones respectivas.

Para ello, proponemos un conjunto de acciones para gestionar de manera democrática las manifestaciones, así como también los eventuales enfrentamientos que se puedan suscitar entre adherentes de los distintos comandos y contra la policía. Estas propuestas están categorizadas temporalmente en el periodo de campaña (antes), el día de la elección (durante) y la entrega de los resultados y días posteriores (después).

Proponemos que el Ministerio del Interior solicite a Carabineros la designación de una plana mayor nacional con contrapartes regionales para el proceso del plebiscito constitucional.

## 1.- ANTES: Periodo de campaña



- Creación de una mesa de coordinación nacional con los principales actores sociales, sanitarios y políticos, policías, Fuerzas Armadas, Gobierno y el INDH. En esta mesa deberán definirse las necesidades de coordinación, e implementarse cada una las coordinaciones nacionales con acuerdos de servicio escritos, que definan los compromisos de las partes, los estándares asociados, personas responsables, modo como se implementan estas coordinaciones a nivel local y mecanismos de resolución rápida de conflictos que pudieren suceder en su implementación.
- Definición de roles, funciones y responsabilidades a nivel nacional y local de cada uno de los actores; vocerías frente a escenarios previsibles; y nombres y contactos.
- Creación de una mesa de coordinación local, a nivel municipal, con los principales actores sociales, sanitarios y políticos, policías, Fuerzas Armadas, Gobierno y el INDH. En esta mesa deberán implementarse a nivel local las definiciones de coordinación a nivel nacional, y deberán definirse las necesidades de coordinación complementarias a nivel local, e implementarse cada una las coordinaciones locales complementarias con acuerdos de servicio escritos, que definan los compromisos de las partes, los estándares asociados, personas responsables, y mecanismos de resolución rápida de conflictos que pudieren suceder en su implementación.
- Carabineros debe comprometerse a cuidar primero la integridad y seguridad de los trabajadores, manifestantes y simpatizantes tanto del comando “Apruebo” como del comando “Rechazo” y en segundo lugar, la propiedad privada.
- Designación de un Jefe de Servicio a nivel nacional y para cada uno de los eventos locales tal como se hizo para la marcha feminista del 8 de Marzo, y tal como se hace para los eventos del fútbol profesional. Este jefe de servicio debe contar con formación en manejo de masas y gestión de multitudes junto con cumplir un rol de vocería pública en todo momento. Carabineros cuenta con una serie de oficiales formados en esta materia al interior de su institución y que han demostrado profesionalismo y eficacia.
- Designación de “Oficiales de Enlace” a nivel territorial para la planificación de los servicios en conjunto con las organizaciones sociales, y comunicación de principios básicos a resguardar, y acordar límites y respuestas asociadas por parte de las fuerzas de control de orden público. Debe tener como objetivo la identificación en terreno de manifestaciones espontáneas, con la finalidad de asegurar el resguardo de los adherentes, pero siempre manteniendo la presencia policial fuera de alcance visual de los manifestantes, a fin de no provocar fricciones innecesarias. Estos oficiales deben generar empatía con las organizaciones sociales, para no generar desconfianza entre ellos y evitar el sesgo político al interior de Carabineros.
- Se debe realizar un trabajo de identificación de los sectores críticos a nivel comunal en conjunto con los Alcaldes, organizaciones sociales y policías, a fin de detectar lugares donde se puedan producir enfrentamientos entre manifestantes del Apruebo, el Rechazo u otras opciones.

- En los lugares que históricamente se han generado enfrentamientos con Carabineros, se debe evitar la presencia policial y establecer un trabajo de comunicación activa entre Carabineros y la Organizaciones Sociales Territoriales con el objetivo de construir confianzas para denunciar hechos que sean perjudiciales para el normal desarrollo del plebiscito.
- Creación de una cartilla de denuncia sobre hechos falsos o “fake news”.
- Relevar y no entorpecer el rol del INDH como observadores de las detenciones que se realicen durante todo el proceso.
- Los medios de comunicación deben firmar un compromiso para informar de manera permanente los lugares en que se desarrollarán manifestaciones del apruebo y del rechazo.
- Definición de una estrategia comunicacional (medios masivos, de nicho y redes sociales) para informar con detalle a la ciudadanía sobre estas medidas, puntos focales y de contacto, junto con autoridades responsables.

## 2.- DURANTE: Día del plebiscito



- Definición de roles, funciones y responsabilidades de cada uno de los actores; vocerías; y nombres y teléfonos de contacto.
- Contar con información suficiente para caracterizar a los actores en cuestión. Carabineros debe tener una respuesta proporcional respecto del tipo de manifestante. No hay margen para que se repitan las imágenes en donde escoltan a personas armadas con bates, a quienes infringen la ley y menos las de civiles amedrentando y agrediendo a otras personas.
- El plebiscito es una oportunidad para comenzar a mostrar los cambios que ha prometido el gobierno en materia de reforma policial. Durante las manifestaciones se debería contar con una policía que no vista para la guerra, si no para el diálogo. En concreto, proponemos un cambio en la indumentaria de Carabineros, así como en la disposición visual de sus medios, en la línea de un tono adecuado que no genere fricciones innecesarias. Estos deben estar fuera del alcance visual de los manifestantes.
- En caso de que Carabineros deba intervenir, proponemos una intervención basada en el manejo de masas o gestión de multitudes y no en el restablecimiento del orden público. Es decir, acceder al terreno de operación de manera empática, estableciendo diálogo, identificando a quienes ejercen un liderazgo natural sobre los manifestantes, induciendo a que sean ellos, los manifestantes, quienes se encarguen en un primer

momento de disuadir una acción violencia. Esta primera intervención asegura más legitimidad que una inmediata intervención policial y por ende, evita un escalamiento.

- Para que lo anterior tenga efecto, es importante el trabajo previo de coordinación.

### 3.- DESPUÉS: Tras los resultados



- Se debe conocer previamente y actualizar la ubicación de las zonas históricas de celebración tanto para los comandos como la ciudadanía en general. Esto debe ser abordado a nivel nacional (ciudades) tanto como a nivel local (comunas).
- Los lugares identificados deben ser seguros en todo momento para los manifestantes, simpatizantes y la ciudadanía en general. Se debe evitar el encuentro entre adherentes de los distintos comandos.
- En los lugares de celebración, se debe informar sobre el mantenimiento de medidas sanitarias como el uso de mascarillas y de distanciamiento social. Esto debe ser informado en todo momento por los organizadores y los medios de comunicación para evitar posibles rebrotes a propósito de las celebraciones multitudinarias.
- Los diferentes actores sociales, sanitarios y políticos, policías, Fuerzas Armadas, Gobierno y el INDH, deben dar cuenta pública de los detalles de este proceso como forma de entregar transparencia pero por sobre todo una mejora continua para los procesos electorales que vendrán a continuación.

[www.monitordesequidad.org](http://www.monitordesequidad.org) - [www.Chile21.cl](http://www.Chile21.cl)