



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Uso racional de la fuerza. El caso argentino

Cecilia Samanes

ceciliasamanes@gmail.com

Profesora y Licenciada en Sociología. Docente en la Universidad de Buenos Aires y en el Instituto

Universitario de la Policía Federal Argentina.

Argentina



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

RESUMEN

La regulación del uso de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad o policiales al interior de un territorio nacional se convirtió en tema de investigación y preocupación de diversos actores a nivel mundial.

Si bien el uso de la coerción y la fuerza son elementos cuasi constitutivos del Estado moderno, ya que siguiendo a Weber el “Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el “territorio” es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima”, se plantea la necesidad de modificar las acciones policiales del clásico “policiamiento” securitario hacia conceptos de prevención social y situacional del delito y la violencia.

Entonces este trabajo se propone analizar la posibilidad de implementar políticas públicas en materia de seguridad en la relación e interacción social de las fuerzas policiales y la ciudadanía dentro del paradigma de gestión del conflicto social.

Presentaremos los aspectos sobre los cuales debería operar un plan político de gobierno para enmarcar el uso de la fuerza en los principios de legalidad, oportunidad, proporcionalidad, moderación y rendición de cuentas, para alcanzar un uso de la fuerza de manera racional y de respeto de los derechos humanos hacia todos los sujetos.

Intentaremos analizar cómo se llevaron a cabo planes estatales en Argentina desde la crisis institucional de diciembre del 2001 bajo el respeto de los protocolos de actuación propuestos por organismos internacionales como las Naciones Unidas y las teorías de la seguridad. Y, asimismo, qué elementos estructurales debieron cambiar para que el paradigma de una seguridad situacional y democrática deviniera en modificaciones al interior de las fuerzas policiales y se arraigue en un saber-hacer profesional por parte de los efectivos policiales.

Palabras clave

Uso racional de la fuerza. Seguridad. Democracia.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

ABSTRACT

The regulation of the use of force by the security or police forces within a national territory has turned into a research subject and an issue of worry for various actors at the international level.

Even though the use of coercion and force are elements almost constitutive of the modern State, as following Weber the “State is that human community that, within a specific territory (the “territory” is a distinctive element), claims (with success) for itself the monopoly of legitimate physical violence”, we consider necessary to move the conception of police interventions from the classic model of law enforcement towards concepts of social and situational prevention of crime and violence.

In that sense, this investigation aims at analyzing the possibility to implement public policies in security relative to the relationship and social interaction between the police forces and the citizenship within the paradigm of social conflict management.

We will present the aspects a government political program should take into account to define the use of force according to the principles of legality, opportunity, proportionality, restraint and accountability, to achieve a use of force rational and respectful of the human rights.

We will try to analyze how the state programs in Argentina have been implemented since the institutional crisis of December 2001 in relation with the intervention protocols proposed by international institutions such as the United Nations and the security theories. Likewise, we will try to analyze the structural elements that should have changed so that the paradigm of a situational and democratic security brings about changes within the police forces and became ingrained as a professional know-how.

Keywords

Rational use of force. Security. Democracy.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

I. Introducción

En los años de los crímenes de Estado perpetrados por la Dictadura Militar que subyugó a la Argentina entre 1976 y 1983, imperó la más grave política represiva en materia de seguridad de la historia Argentina, acompañando los procesos dictatoriales del Cono Sur. Tanto es así que la ruptura de los lazos entre la ciudadanía y las fuerzas de seguridad tiene claras consecuencias hasta el día de hoy.

Desde el retorno de la democracia en diciembre de 1983, vastos sectores políticos y académicos confluyeron en la imperiosa necesidad de modificar las políticas de seguridad de sus resabios autoritarios y violatorios de los derechos humanos, en ese período se logró que tanto la Gendarmería Nacional como la Prefectura Naval salieran de la órbita del Ejército y la Armada respectivamente. Asimismo, la Ley 23.554 de Defensa Nacional (1988) y la Ley 24.059 de Seguridad Interior (1992), definieron con claridad la arquitectura y finalidad de los sistemas nacionales de defensa y de seguridad garantizando la exclusión del aparato militar de las políticas de prevención y represión del delito al interior del territorio.

Con la sanción de la ley de Seguridad Interior se reimpulso el control político de las fuerzas de seguridad iniciado en 1984 y, a partir del orden federal que establece la Constitución Nacional, se diseñó un Sistema de Seguridad Interior de carácter federal que incluye tanto a la Nación y sus fuerzas de seguridad y cuerpos policiales, como a las provincias y sus policías.

La seguridad es definida como *“la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías, y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional”*¹. Esta conceptualización pone el énfasis en la seguridad de las personas y en la defensa del régimen constitucional, dejando de lado concepciones vinculadas a la noción de seguridad nacional, que entendían a la seguridad en términos de defensa del Estado –ya

¹ Art. 2 de la Ley 24.059 (Ley de Seguridad Interior). Disponible en [<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/texact.htm>] consultado el 29/11/2017.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

sean amenazas externas o internas— subordinando a ella los derechos de los individuos. Este desplazamiento conceptual se expresa en la centralidad que ha tomado en los debates de políticas públicas el concepto de seguridad ciudadana, más afín a la inquietud por la construcción de mayores niveles de democracia, involucrando acciones que trasciendan el clásico “policiamiento” securitario hacia prácticas de prevención social y situacional del delito y la violencia.

Estas nuevas concepciones, académicas y desde las propias políticas públicas estatales, respondieron a la preocupación por garantizar que la construcción de una seguridad absolutamente compatible con la defensa de los derechos humanos y entienden que, además de la labor central de conjurar el delito, la creación de seguridad requiere también de la reducción de los niveles de violencia –institucional e interpersonal– aun cuando algunas de sus manifestaciones no estén tipificadas como delito en el código penal.

La crisis institucional y política de diciembre de 2001 dejó 43 muertos en Argentina, esto obligó a los políticos a replantear sus propuestas de gobierno. A partir del 2003 se profundizó la construcción del paradigma de Seguridad Democrática -con políticas de inclusión social, de reapertura de los procesos de juzgamiento de los responsables de los crímenes de Estado y la decisión de no reprimir la protesta social- fue la condición de posibilidad para diseñar estrategias acordes a la consolidación democrática en Argentina.

En diciembre de 2010, el Decreto 1993/2010 crea el Ministerio de Seguridad de la Nación. Esta decisión marca la consolidación del gobierno político de la seguridad, basado en el *modelo argentino de seguridad democrática*².

En este marco institucional la creación, con Resolución Ministerial 933 de septiembre de 2012, del Programa sobre Uso de la Fuerza y Empleo de Armas de Fuego (en adelante “el Programa”), respondió a la necesidad de dar respuesta a diferentes obligaciones del Estado Argentino y operó sobre las 4 fuerzas federales: Policía Federal Argentina (PFA); Gendarmería Nacional Argentina (GNA); Prefectura Naval Argentina (PNA); y Policía de Seguridad

² Para mayor profundidad sobre el tema ver “El Modelo Argentino de Seguridad Democrática” del Ministerio de Seguridad de la Nación. 2011. Disponible en [\[http://www.minseg.gob.ar/sites/default/files/Publicaciones/El%20Modelo%20Argentino%20de%20Seguridad%20Democrática.pdf\]](http://www.minseg.gob.ar/sites/default/files/Publicaciones/El%20Modelo%20Argentino%20de%20Seguridad%20Democrática.pdf) consultado el 29/11/2017.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Aeroportuaria (PSA).

El Programa operó sobre la adecuación del Estado Nacional a compromisos internacionales asumidos en virtud de la incorporación del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y de los Principios Básicos de Empleo de la Fuerza y Armas de Fuego aprobados por Naciones Unidas y sobre la necesidad de mejorar la capacitación y bienestar de los funcionarios policiales en el cumplimiento de su función señalada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos³.

El proceso de creación e implementación del Programa fue dinámico presentando varias particularidades y tensiones en tanto proceso de innovación e incorporación de un nuevo marco conceptual en el accionar de las Fuerzas de Seguridad. El primer foco de trabajo fue puesto en los casos con uso de armas de fuego, para ello se trabajó sobre 4 ejes fundamentales:

- ✓ Gestión y registración de datos;
- ✓ Promoción del bienestar de los efectivos;
- ✓ Doctrina, formación inicial y capacitación permanente; y
- ✓ Control sobre la actuación policial.

³ Ver “Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos” de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2009. Disponible en [\[https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf\]](https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf) consultado el 29/11/2017.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

II. Marco teórico/marco conceptual

El modelo policial tradicional argentino es el represivo y reactivo, este paradigma securitario, basado en la lógica del miedo relacionado con la penalización del crimen y no en su prevención, opera sobre el imaginario del ciudadano generando la sensación de inseguridad, donde el Estado parece no dar respuesta satisfactoria. Ya en tiempos dictatoriales se promovió la desconfianza y delación entre los ciudadanos con el objetivo de señalar a los desviados “subversivos”. Este panorama presentó un desafío interesante para modificar estos patrones convirtiendo a la seguridad en objeto de preocupación. A partir de los años 80, tanto desde la academia como desde la gestión de Estado, se estudiaron diferentes modelos con el fin de analizar su aplicabilidad en la Argentina.

Nos podemos basar en que el uso de la coerción y la fuerza son elementos cuasi constitutivos del Estado⁴, sin embargo Recasens⁵ problematiza la cuestión de la fuerza y el uso policial de la misma, haciendo algunos aportes interesantes. En primer término plantea la fuerza como un instrumento mensurable y el uso policial como una acción discrecional de su aplicación dentro de un orden. Por otro lado, se puede hablar de las instituciones y cuerpos, las fuerzas policiales, de seguridad y armadas como estructuras e instrumentos coercitivos del Estado. La fuerza será utilizada entonces por quien tiene el dominio sobre las fuerzas, el Estado.

Estas instituciones fueron necesarias como parte constitutiva de los estados modernos con el objeto –en sus inicios de la Revolución Francesa- de garantizar los derechos del hombre y del ciudadano por parte de una fuerza pública. A lo largo de la historia moderna se ha producido un divorcio entre aquellos derechos humanos que debía proteger y las acciones de las policías, podemos inferir que fue desplazando sus objetivos hacia la protección y defensa de determinados intereses y ya no los derechos ampliados de las personas, pero este es un problema para otro trabajo

⁴ Weber, Max.: “Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el “territorio” es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima. Lo específico de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del “derecho” a la violencia.”. “La política como vocación”. 2009. Pags. 83 y 84

⁵ Para profundizar en este análisis ver Recasens (2009) conferencia internacional sobre “Derechos humanos y uso policial de la fuerza”. Buenos Aires Argentina.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

de análisis.

Por su parte, Victoria Rangugni establece la seguridad, a modo de tipos ideales, como “humana”, “pública” y “ciudadana”. La primera se organiza en torno a la reducción de la incertidumbre individual y colectiva en relación a la ampliación de derechos de las personas. Desde Marcelo Sain y Amadeus Recasens describe la seguridad pública como el marco regulador que limita las competencias de las instancias públicas que garantizan las condiciones de convivencia. Por último, la “seguridad ciudadana” se desplaza de una seguridad como exclusiva responsabilidad del Estado que mantiene el orden público sino que supone, una “ciudadanización” de la seguridad donde el ciudadano, en tanto sujeto activo, no sólo demanda cuidado estatal sino que asume una corresponsabilidad participando en instancias de regulación y control desde la sociedad civil (Rangugni, 2010).

En tanto que, García García analiza la implementación del paradigma de seguridad de gestión de la conflictividad en un barrio de Madrid, amplía el concepto y entiende por “dispositivo securitario el conjunto de instituciones, arquitecturas, discursos y prácticas que configuran la “seguridad ciudadana” como uno de los problemas político-culturales fundamentales de nuestro tiempo, (...), cabe señalar que en el mismo confluyen distintas lógicas culturales aparentemente contradictorias –desde las disciplinarias a las neoliberales– (García García, 2012:1).

Es posible entonces volver a gestionar otro tipo de fuerza y del uso de la fuerza policial, claro que ello implica un dominio y control político real y efectivo sobre las instituciones en tanto instrumentos del Estado.

Es a partir de estos trabajos académicos y sobre otras experiencias concretas, que el Programa tuvo como tareas fundamentales coordinar acciones vinculadas al uso racional de la fuerza por parte de los efectivos policiales, incluyendo casos de violencia institucional. Asimismo, la prestación del servicio de seguridad y la forma en que los efectivos se vinculan con los ciudadanos, como elemento más próximo y de presencia permanente del Estado, establece la relación entre la administración de seguridad y la comunidad, lo que configura la calidad del servicio e influye de manera determinante en la percepción sobre el servicio de seguridad, su confiabilidad y eficiencia.

Uno de los elementos esenciales es la doctrina como el grupo de ideas y opiniones bajo un



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

paradigma que dá un marco de referencia sustentado por una persona o grupo. En este sentido, la **doctrina policial** hace referencia al conjunto de conocimientos teóricos y prácticos, adquiridos y transmitidos de manera formal e informal sobre la actuación policial y también valores y creencias más amplios y afianzados en la institución policial que impactan sobre esos conocimientos y maneras de actuar, normalmente denominado como “**cultura policial**”.

Como sustrato necesario al cambio cultural y actitudinal era necesario entonces revisar la doctrina imperante con el objetivo de la profesionalización de los efectivos policiales.

El llamado modelo de uso racional de la fuerza se había trabajado conceptualmente desde la Secretaría de Seguridad y se publicó en 2011 el libro “Regulación y Control del Uso Policial de la Coerción y la Fuerza en Argentina”⁶. Especialmente en su Capítulo 6to, contiene una recopilación de la normativa internacional y nacional sobre el uso de la fuerza, e incluye una propuesta de dicho modelo, estableciendo parámetros definidos para las intervenciones policiales de acuerdo a los estándares internacionales y los **principios generales de legalidad, oportunidad, moderación, proporcionalidad y rendición de cuentas**. La doctrina del uso racional de la fuerza concibe al policía como un funcionario profesional encargado de hacer cumplir la ley⁷, que en el día a día se enfrenta a diversas situaciones que debe evaluar para poder planificar un curso de acción y actuar en consecuencia, con responsabilidad y prudencia, siempre priorizando la vida, suya y de los civiles, ante todo. Su principal función se vincula con las tareas de prevención y conjuración en seguridad ciudadana y presupone a un efectivo policial que desarrolla sus tareas desde una lógica de cercanía y proximidad con la ciudadanía. Esto impacta por un lado en la efectividad de las tareas, dado que mejora la obtención de información y conocimiento de las problemáticas del territorio, y por otro mejora la confianza general en la institución policial, al observarse un comportamiento que se percibe más profesional que abusivo.

Un condicionante sustantivo a tener en cuenta es la obligación de los efectivos a intervenir y arriesgar la vida “por la patria”, regulada en el artículo 8 de la ley 21.965 de 1979 que establece que

⁶ Disponible en [http://www.minseg.gob.ar/sites/default/files/Publicaciones/Regulacion_y_control.pdf] consultado el 29/11/2017.

⁷ “Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de hacer cumplir la Ley” (Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana - Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990)



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

los efectivos el deber de “*defender contra las vías de hecho, la vida, la libertad y la propiedad de las personas a riesgo de su vida o integridad personal*”. Esto implicaba una inversión de los valores que propone el modelo priorizando el valor de la vida, dado que obliga a los efectivos a arriesgarla, incluso ante daño a los valores materiales. Para esto, si bien no hubo una modificación normativa, desde el Programa se propuso una reinterpretación en base a numerosos tratados de derechos humanos que establecen la obligación de los estados de respetar el derecho a la vida. Por tanto entender que un bien material justifica la muerte de alguien sería una interpretación contraria a la vigencia de dichos tratados. El **manual sobre uso de la fuerza** que se aplica actualmente a la instrucción policial⁸ es taxativo en este sentido.

Asimismo, la ley en su artículo 9, inciso a) prevé como inherente al estado policial⁹ la obligación de “*Mantener el orden público, preservar la seguridad pública, prevenir y reprimir toda infracción legal de su competencia, aún en forma coercitiva y con riesgo de vida*” y la interpretación general por parte de la Institución policial era que ante una situación de delito la intervención implicaba una intervención física directa. Este punto ocasionaba que en determinadas situaciones algunos elementos tácticos no fueran considerados, intervenir por lo tanto implicaba riesgos elevados para la vida por la baja eficiencia en el accionar.

Se incluyó como parte del modelo una definición de intervención mucho más amplia que la intervención física, como lo planteaba en el Título: Principios Generales el Reglamento General N°8 de Armas y Tiro, “*Cuando el personal entienda que no puede intervenir [directamente en el hecho y en interacción con los sospechosos] con razonable seguridad para su integridad física, la de las víctimas o la de terceros, porte o no armas, o que provocará un riesgo mayor que el del*

⁸ Manual de Capacitación Policial en el Uso Racional de la Fuerza, pág 24: “Debe tenerse en cuenta que, si bien el artículo 8 de la ley 21.965 establece que el “estado policial” implica deber de “defender contra las vías de hecho, la vida, la libertad y la propiedad de las personas a riesgo de su vida o integridad personal”, y que la posibilidad de poner en riesgo la vida e integridad física es inherente a la profesión policial, dichos riesgos deben minimizarse y tomarse estrictamente en la medida de lo necesario. Las normas prescriben el comportamiento esperable de un policía en función y aquel conjunto de acciones y operaciones exigibles a la profesión. no obstante, no pueden ser exigibles acciones que resultaran contrarias a lo establecido en los tratados internacionales de derechos Humanos incorporados a la Constitución Nacional de 1994. Las acciones policiales siempre deben estar destinadas a proteger la vida en primer lugar, y esto –naturalmente– incluye la vida del propio personal policial”.

⁹ El estado policial definido por la propia ley en el artículo 3 como “la situación jurídica resultante del conjunto de deberes, obligaciones y derechos que las leyes, decretos y reglamentos establecen para el personal en actividad o retiro”.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

propio ilícito, limitará su [intervención] a la obtención de elementos que permitan la posterior identificación de los autores, a saber: recordar una correcta y rigurosa individualización criminal a partir de rasgos morfológicos, característica física (cicatrices, tatuajes), edad aparente, vestimenta, vehículos utilizados, y otros detalles, para orientar con profesionalidad la ulterior pesquisa. Inmediatamente después de cometido el ilícito cumplirá con su obligación como funcionario público de denunciar ante las autoridades competentes la perpetración del delito”, incluido en el Manual de Capacitación Policial.

El objetivo principal debería lograr que las Fuerzas se implicaran en una lógica “cultural” del paradigma de seguridad de la gestión del conflicto y romper con el policiamiento represivo tradicional enmarcado en el paradigma del orden, para ello fue necesario promover buenas prácticas en un proceso que incluyera a los propios actores policiales tanto en el diseño como en la implementación del Modelo.

Un primer eje de tensión fue modificar la denominación de “enfrentamientos” con la cual se hacía referencia a los hechos donde hubiera disparo de armas de fuego, quedando como “*todo hecho en el cual hubiera disparos de armas de fuego producidos por o en contra de personal de los Cuerpos Policiales o de las Fuerzas de Seguridad, haya o no heridos o fallecidos a consecuencia de dicho suceso*”. Esta modificación era relevante porque uno de los problemas observados en la operatoria policial y en relación a hechos de uso de la fuerza era el lenguaje justificativo por el que todo hecho se planteaba desde el inicio como un ataque de los ciudadanos hacia el personal policial. Esto, que resultaba necesario para los efectivos en virtud de justificar legalmente su accionar, impedía poner en discusión lo estratégico de ese accionar.

Otro aspecto sustancial fue de-construir la forma en que se observa a un sujeto como “delincuente”, aquí se decidió nominar a los ciudadanos como “intervinientes” en el hecho, término que no implica un juicio de valor respecto de la actuación de los particulares. Esto era importante en términos de análisis de las actuaciones policiales, pero además para evitar incluir en dicha variable a sujetos que de ninguna manera habían cometido un delito, por ejemplo los casos de riñas entre vecinos que requerían de la intervención policial¹⁰.

¹⁰ <http://www.minseg.gob.ar/programa-uso-racional-de-la-fuerza>. Dejó de estar disponible a partir de enero de 2016.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

El Modelo se basó en las obligaciones internacionales en materia de Derechos Humanos es un compromiso esencial que el Estado debe cumplir al atender las demandas de seguridad ciudadana, pero también lo es para la construcción de la legitimidad social y profesional de las instituciones¹¹.

La doctrina debía responder a preguntas centrales:

Principios del Modelo de Uso Racional de la Fuerza

Principio	Descripción
Legalidad	<i>¿CUÁNDO SE PUEDE USAR LA FUERZA?</i> El uso de la fuerza solo está autorizado cuando el objetivo que se pretende alcanzar y el modo en que se utiliza ese recurso se encuentran respaldados por normas jurídicas que así lo autorizan. En relación a ello, el uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Policiales y de Seguridad tiene que adecuarse a las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, así como a los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos.
Oportunidad	<i>¿EN QUÉ MOMENTO ES NECESARIO USAR LA FUERZA?</i> Cuando todos los demás medios legítimos para alcanzar ese objetivo resulten ineficaces y el uso de la fuerza no acarree consecuencias más lesivas que aquellas que se producirían en caso de no recurrir a ella. En este sentido, el uso de la fuerza es siempre un medio para la consecución de un fin policial legítimo. Por tanto, recurrir a él requiere la evaluación desde un punto de vista táctico,

¹¹ **Normas internacionales:** Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Convención Americana sobre Derechos Humanos; Declaración Universal de Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Convención contra la Tortura y la Sanción del Delito de Genocidio; Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; Convención sobre los Derechos del Niño; Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, aprobado por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas; Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego, aprobado por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas.

Normas nacionales: La Constitución Nacional; Las siguientes leyes: el Código Penal de la Nación, el Código Procesal Penal de la Nación, la Ley Nro. 24.059 de Seguridad Interior, la Ley Orgánica de la Policía Federal Argentina, el Decreto-Ley Nro. 333/1958, la Ley para el Personal de la Policía Federal Argentina N° 21.965, el Decreto Reglamentario de la Ley de Personal de la Policía Federal Argentina Nro. 1866/1983 y la Ley de Armas y Explosivos N° 20.429.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

	así como ético. La oportunidad de usar la fuerza por parte de la Policía resultará de la evaluación del riesgo que presente la situación, conforme las circunstancias que objetivamente produzcan o pudieran producir un agravamiento o des-escalamiento del conflicto y la violencia.
Proporcionalidad y moderación	<i>¿CUÁNTA FUERZA SE DEBE UTILIZAR?</i> El nivel de fuerza aplicado debe ser proporcional a la agresión recibida, la gravedad de la amenaza y los riesgos objetivos que de ella surjan, procurándose evitar daños innecesarios (moderación). Así, el grado de fuerza aplicado deberá ser evaluado por el personal en relación a la gravedad del delito y al objetivo que persiga salvaguardar.
Responsabilidad y rendición de cuentas	<i>¿CÓMO SE CONTROLA EL USO DE LA FUERZA?</i> El personal debe asumir las responsabilidades de su accionar y rendir cuentas por las acciones efectuadas. Quien utiliza la fuerza, sus superiores, y en última instancia el Estado, deben rendir cuentas por esa acción y responder por las consecuencias que acarree su uso.

Otro aspecto central era la operacionalización de las normativas a la intervención policial, para ello se planteó una modificación en las currículas incluyendo un Modelo Operativo

Todas las situaciones problemáticas suponen un conflicto y tomar una decisión respecto de qué tipo de acción seguir, con el propósito de resolverla. Las alternativas de respuestas posibles siempre suponen un curso de acción que deben ser valoradas por su eficacia y su ajuste al código de ética profesional. *La facultad de decidir es la que convierte a un efectivo en un profesional.*

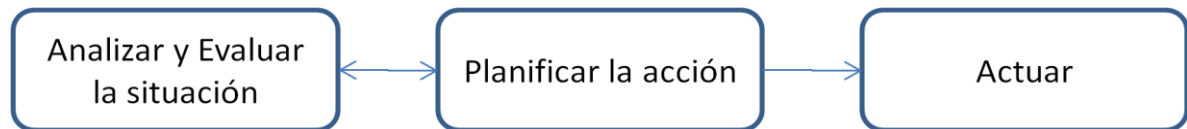
La intervención policial es la consecuencia de su capacidad profesional: su competencia. Son fundamentales la preparación táctica y el entrenamiento en técnicas pero implica además dos dimensiones claves: la evaluación de las circunstancias y el contexto de actuación; y la planificación de las acciones que implica esa decisión. Este proceso es dinámico.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

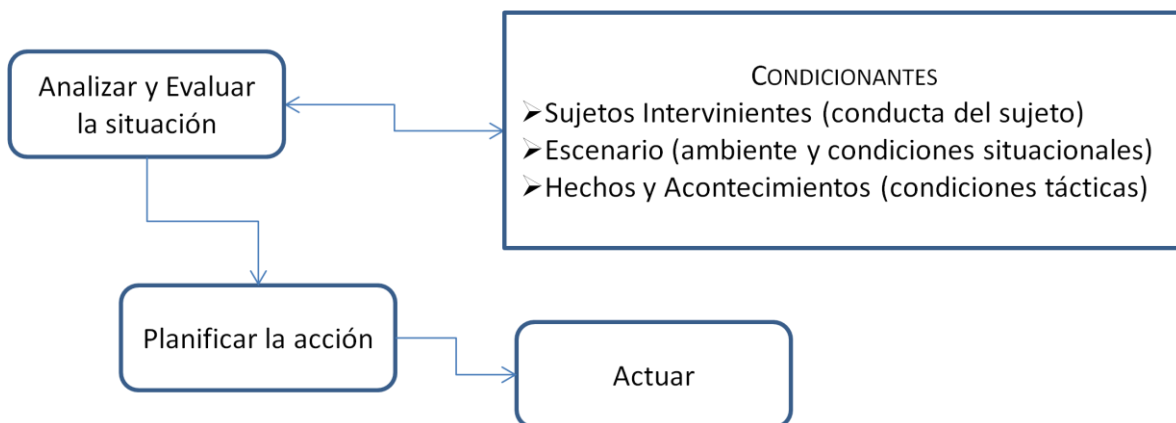
3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio



Un proceso simplificado de toma de decisiones policiales

Para tomar decisiones operativas eficientes es necesario focalizar el análisis situacional del hecho. Hay tres factores que inciden sobre el desarrollo de una situación: el escenario, las consideraciones tácticas y la conducta del sujeto.



El proceso de toma de decisiones policiales ante los condicionamientos de cada situación.

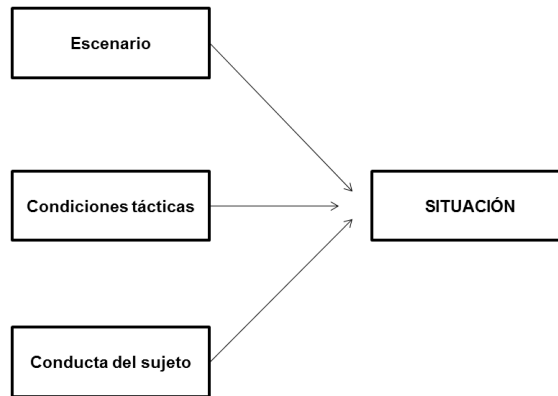
Para tomar decisiones operativas eficientes es necesario focalizar el análisis situacional del hecho. Hay tres factores que inciden sobre el desarrollo de una situación: el escenario, las consideraciones tácticas y la conducta del sujeto.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

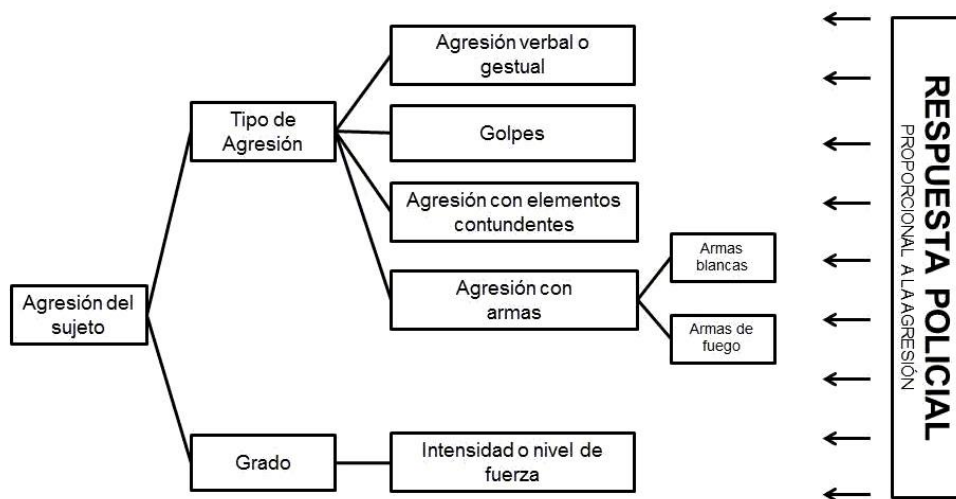
3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio



Factores que inciden sobre el desarrollo de una situación.

En el principio de proporcionalidad y moderación intervienen elementos que el efectivo debería tomar en cuenta, según se esquematiza como:



Modelo simplificado de respuesta policial frente a una agresión

Estos esquemas son utilizados para la enseñanza en las escuelas de formación y los cursos de capacitación permanente en las fuerzas federales.

El objetivo de incluir la nueva doctrina en la formación se abordó desde diferentes ámbitos. Estas acciones incluyeron la modificación de la currícula y las metodologías en las escuela de PFA,



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

en Gendarmería los planes eran de 2007¹² ya incluían en cierta medida esta nueva visión de la seguridad, en Prefectura el Instituto de Seguridad Marítima fue creado en 2008¹³. El caso de la Policía de Seguridad Aeroportuaria es diferente al ser una fuerza creada por el decreto nacional N° 145/05 separándola de la antigua Policía Aeronáutica Nacional y se compone de un cuerpo policial especializado en tanto que todo el resto de tareas administrativas y de gestión son cumplidas por personal civil, su mayor particularidad el que control sobre asuntos internos y la conducta policial se realiza desde un cuerpo externo conformado exclusivamente por personal civil del Ministerio de Seguridad.

¹² Por Ley 26286 se crea el Instituto Universitario de Gendarmería Nacional

¹³ Resolución 1778/08 Ministerio de Educación



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

III. Metodología

A partir de un análisis exhaustivo para conocer la situación en cada una de las fuerzas policiales respecto a enfrentamientos y al uso de la fuerza se plantearon los ejes del Programa, a continuación se desarrolla cada uno:

- ✓ Gestión y registración de datos;
- ✓ Promoción del bienestar de los efectivos;
- ✓ Doctrina, formación inicial y capacitación permanente; y
- ✓ Control sobre la actuación policial.

La primera tarea fue el relevamiento del **registro de datos** con que contaran las fuerzas policiales y de seguridad. Se detectó que solo la PFA contaba con una registración sistemática aunque deficitaria por cuestiones institucionales y metodológicas. En base a esa experiencia se inició un proceso de re-capacitación del personal para optimizar la recolección de datos y en la redefinición de circuitos administrativos que permitieran el cruce de información de todos los hechos ocurridos.

Un aspecto relevante fue la **creación de categorías** de individualización de los hechos que no tuvieran que ver con los delitos tipificados legalmente sino con una mirada sociológica más amplia tomando las causas que originan el intercambio de disparos. Esto permitiría un análisis causal de los sucesos para proponer políticas públicas preventivas y superar la actuación ante los hechos consumados. A su vez, la **entrevista personalizada, individual y anónima** a los efectivos que participaban en hechos con disparos de armas de fuego, siguió siendo una de las principales fuentes de datos tanto cualitativa como cuantitativa, por lo cual se rediseñó el instrumento y se mejoraron las condiciones de su realización, -ambiente, enfoque, etc.

Este trabajo se implementó de manera paulatina a las demás fuerzas federales que no tenían ningún dispositivo similar generando aquí, además de las colaboraciones entre el personal de las



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Fuerzas un aprovechamiento cruzado de la información y los procesos ya elaborados para la PFA, situación también novedosa como modo de trabajo colaborativo entre las fuerzas.

La profesionalización y mejora de las áreas estadísticas redundó en el fortalecimiento y revalorización de sus integrantes.

El análisis inicial sobre los demás ejes de trabajo, es decir capacitación, control y bienestar arrojaron resultados similares en cuanto a la necesidad de sistematización y establecimiento de procedimientos estandarizados aunque los procesos de implementación estuvieron marcados por dinámicas muy diferentes a lo que fue la recolección de datos. Estos procesos menos lineales, algunos de los cuales mostraron tal nivel de resistencia que no se lograron implementar o mantener con los parámetros originales.

En el ámbito de **formación y capacitación** era necesario rediseñar los contenidos teóricos y prácticos de las escuelas iniciales así como generar espacios de capacitación para el personal que ya estaba en funciones que permitirán acercar el universo normativo del uso racional de la fuerza a la práctica cotidiana de los agentes de seguridad ciudadana.

En este eje resultó un obstáculo la falta de experiencia en la realización de materiales didácticos dado principalmente por la arraigada cultura de transmisión oral y basada en el ejercicio de la función por oposición al estudio doctrinario. Aunque llevó un largo tiempo, este objetivo pudo concluirse con éxito, siendo uno de sus productos el Manual de Capacitación Policial en el Uso Racional de la Fuerza.

Otros factores institucionales que, bajo la apariencia de problemas logísticos, revelaban el componente jerarquizado y verticalista de la institución, cuestiones simples como el buen trato a los efectivos que se están formando fue complejo de instalar. Sin embargo, a partir de la práctica concreta al reconocer el valor que merece el otro como persona titular de derechos aun dentro de la institución policial, generó un sustrato positivo y obligatorio en tiempos democráticos para la incorporación de las ideas prácticas que promueven un mejor trato al particular.

Otro eje que requirió de atención y generó resistencias, muchas veces inesperadas, es el de



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

bienestar del personal. Aquí se abordó por un lado las necesidades de equipamiento, en las que no hubo más que limitaciones presupuestarias, y por otro el tratamiento que recibía el personal luego de participar en un hecho de uso de la Fuerza.

El diagnóstico inicial había mostrado que no existía ninguna contención institucional hacia el personal policial, en las entrevistas mostraban el profundo malestar y estrés postraumático que generaban estas situaciones, por sentir que su vida podía estar en riesgo y que la institución no mostraba el menor interés por su integridad. Estas situaciones implicaron en su vida cotidiana la permanencia de un estado mayor de alerta al que tenían antes del hecho, por haber tomado mayor conciencia del peligro real –o subjetivo– que implicaba el desempeño de su función.

Otra de las razones por las que no recurrían a la asistencia psiquiátrica era el temor a ser declarados inaptos para el servicio con las evidentes consecuencias laborales y económicas que eso acarrearía. En un intento por eliminar esta estigmatización se definió establecer la atención psicológica de contención como obligatoria para todo el personal que participara de hechos con uso de armas pero, nuevamente apelando a problemas logísticos y de recursos, nunca se implementó para el total de los efectivos intervinientes.

Por último, el **control de la actuación policial**, representa el eje de trabajo con más tracciones. Dado que es el punto más resistido desde dentro de la institución policial y el más reclamado desde instituciones por fuera del Ministerio, en particular por víctimas y organizaciones sociales y de defensa de los derechos humanos, sobre todo en sucesos de violencia institucional.

El diagnóstico inicial, confirmó una presunción previa de que no existían investigaciones internas (sumarios) serías y profundas y que la sanción de los casos de uso de armas de fuego era ínfima en relación con los hechos acontecidos.

Aquí el punto inicial fue establecer un circuito de información con una guardia mixta permanente entre personal del Ministerio y de asuntos internos, que asistía al lugar del hecho lo más pronto posible. Esto permitía tener una primera visión, con el objetivo, por un lado, de evitar manipulaciones intencionales sobre la escena, y de formar al personal de investigaciones sobre cuál era la manera correcta de recabar datos en ese tipo de hechos, a la vez que implicaba un respaldo a



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

su accionar dado que, nuevamente por la jerarquía y lo delicado del tema, muchas veces por más que asistieran a los hechos los superiores no permitían la recolección de datos, pero que ya no podían evitar al estar presente personal del Ministerio.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

IV. Análisis y discusión de datos

Los datos no son públicos, por lo tanto no se pueden analizar cifras relevadas de los hechos ni de sus características.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

V. Conclusiones

Se conoce que a partir del año 2014 los ejes de trabajo se relacionaron exclusivamente al bienestar y los espacios educativos, aunque las entrevistas y el circuito de datos se mantuvieron como fuente de información para la mejora en ambos aspectos.

Hacia la ciudadanía, el Programa sirvió para contener y dar una respuesta estatal a las víctimas de abuso policial, así existieron respuestas en cada caso concreto dónde existía un espacio para la recepción de las denuncias, entrevistas con las víctimas o sus familiares, a la vez que una conexión permanente con organizaciones sociales y de derechos humanos, que a su vez funcionaban como controles civiles externos de la actuación policial.

Creemos que esta asunción de responsabilidades por parte de funcionarios políticos y de rendición de cuentas ante la ciudadanía, en particular ante los afectados, de ser sostenida tendría la función de restablecer y fortalecer la confianza en las instituciones y dar cierta sensación de seguridad en los colectivos más vulnerables a los abusos policiales. Lamentablemente esto es aún una afirmación que se queda en el plano de la teoría, dado el corto tiempo en que se aplicaron dichas medidas.

De acuerdo a esta experiencia, la implementación y gestión de una política pública de control político en materia de seguridad hace suponer que podrían considerarse efectivas las medidas tomadas en las diferentes dimensiones del Programa. Por ello consideramos necesaria la gobernanza política por sobre las fuerzas policiales y de seguridad en un país dado que es una de las garantías institucionales del respeto de los derechos humanos de todas las personas y de la administración de un uso racional y progresivo de la fuerza de acuerdo a los estándares internacionales.

Asimismo, sería interesante que, siendo Argentina un país federal, en materia de seguridad el Gobierno central puede sugerir a las Provincias y de modo más general colaborar en trasladar la experiencia sobre la doctrina del uso racional de la fuerza, generando instancias de asistencia técnica a provincias o al servicio penitenciario para la adecuación de sus políticas en relación a esta materia.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

VI. Bibliografía

- Resolución Ministerio de Seguridad de la Nación 933/2012 y 1069/2012
- Manual Capacitación Policial URF: disponible en <http://escuelasuperior.com.ar/instituto/wp-content/uploads/2017/05/Manual-de-Capacitaci%C3%B3n-Policial-en-el-Uso-Racional-de-la-Fuerza.pdf>
- Capacitación Docente PNA
- Capacitación Docente GNA
- Orientaciones para enseñar URF_Casos GNA
- Orientaciones para enseñar URF_Casos PNA
- Orientaciones para enseñar URF_Casos PFA
- Ales, C. Fernández, G. Pereyra, S. Rosso, L. y Sokol, P. 2011. “Propuestas para la regulación y control del uso policial de la coerción y la fuerza en Argentina”, en Ales, Cecilia (ed.) *Regulación y Control del Uso Policial de la Coerción y la Fuerza en Argentina*, Ministerio de Seguridad de la Nación – UNTREF, Buenos Aires.
- Moro, Javier. 2013. Relato Programa URF. El Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH).
- Recasens i Brunet, Amadeus. 2007. La seguridad y sus políticas. Barcelona: Atelier.
- . 2009. Ponencia en la Conferencia Internacional “Derechos humanos y uso policial de la fuerza”, organizada por la Secretaría de Seguridad Interior de la Nación, con el apoyo de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, la Agencia Española de Cooperación Nacional para el Desarrollo y la Fundación Tinker
- PNUD (2004). Informe de Desarrollo Humano (IDH). México: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, Max (2009). La política como vocación. Alianza Editorial



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

- <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/texact.htm>
- <http://www.minseg.gob.ar/sites/default/files/Publicaciones/El%20Modelo%20Argentino%20de%20Seguridad%20Democratica.pdf>
- <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>
- http://www.minseg.gob.ar/sites/default/files/Publicaciones/Regulacion_y_control.pdf
- <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>
- <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx>
- <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-207955-2012-11-16.html>
- https://www.caf.com/media/2400079/ficha_resumen_uso_de_la_fuerza_pw.pdf
- <http://www.icla.up.ac.za/images/un/use-of-force/latin-america-caribbean/Argentina/Legislation%20of%20Argentina%20On%20Use%20of%20Force%20and%20Firearms.pdf>