



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO**  
**FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES**  
**INTERNACIONALES**  
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA  
ORIENTACIÓN EN ADMINISTRACIÓN Y PLANIFICACIÓN  
PÚBLICA

**TESINA DE GRADO**

EL PARADIGMA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICO Y LA VIOLENCIA  
INSTITUCIONAL EN LA POLICÍA DE LA PROVINCIA DE SANTA FE.

**Alumna:** Gigli, Natalia Edith

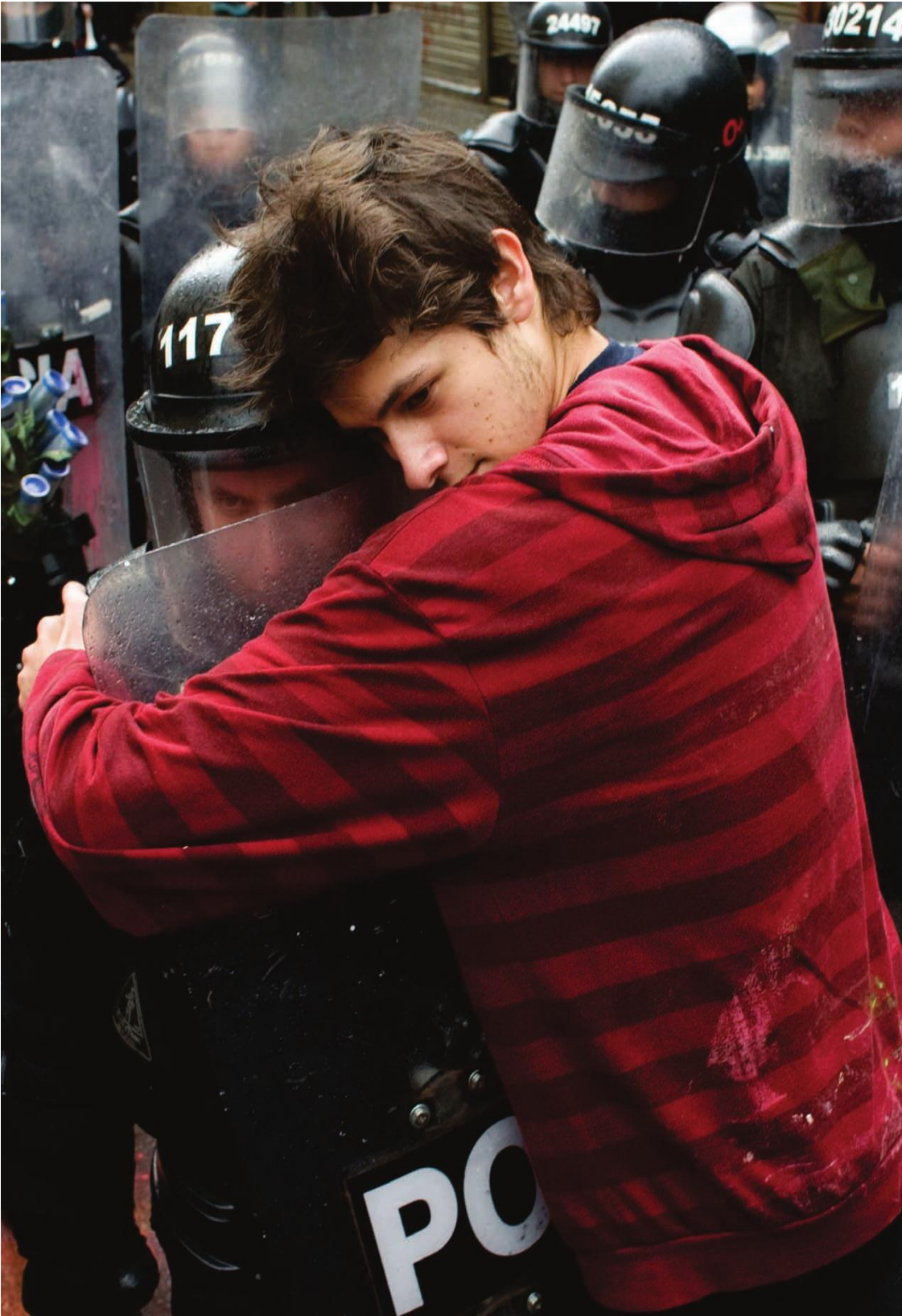
**Director:** Gastón Mutti

**Co-director:** Victor Moloeznik

Rosario, Febrero de 2018

*(...) Es el tiempo del miedo. Miedo de la mujer a la violencia del hombre y miedo del hombre a la mujer sin miedo. Miedo a los ladrones, miedo a la policía. Miedo a la puerta sin cerradura, al tiempo sin relojes, al niño sin televisión, miedo a la noche sin pastillas para dormir y miedo al día sin pastillas para despertar. Miedo a la multitud, miedo a la soledad, miedo a lo que fue y a lo que puede ser, miedo de morir, miedo de vivir.*

**Eduardo Galeano. Extracto de "El miedo global" en: Patas Arriba. La Escuela del Mundo al Revés, Quinta Edición (España), 2000, p.83**



## **Agradecimientos**

Cuando comencé a pensar en la elección del tema para este trabajo y la posterior aprobación de la tesina para la obtención de mi título de grado, no se me ocurría ni en mis más remotas posibilidades, decidirme a investigar sobre la policía de la provincia de Santa Fe.

Entonces, se preguntarán que sucedió en el medio. Sucedió que mi ingreso a aquella institución produjo en mi un cambio sustancial y subrepticamente, mi cabeza se llenó de interrogantes e inquietudes, que posteriormente se transformaron en un enorme y significativo compromiso por realizar un aporte para mejorar las condiciones en que un servicio público tan vital y esencial como la policía, puede servir a la comunidad.

Durante este proceso, se produjo una transformación con respecto a la mirada con la cuál ingrese a la institución, y la que hoy pude adquirir después de observar y compartir muchas conversaciones y opiniones con policías de diversas jerarquías, antigüedad, funciones e ideología.

Hoy, puedo asegurar que muchos de los prejuicios que cargaba, se han derrumbado a partir de la experiencia vivida que me permitieron presenciar muchas de las prácticas cotidianas que se llevan a cabo dentro de la institución policial, así como de su cultura organizacional, para descubrir que si bien existe una cierta "autonomía" que podría traducirse en la construcción del concepto de "familia policial" portadora de códigos sagrados y secretos que se conservan para la protección de los pares, también pude entender que muchas de las prácticas culturales arraigadas en ellos, se relacionan y explican a partir de una experiencia propia que dista mucho de parecerse a la del resto de la ciudadanía.

Finalmente, este ejercicio de ponerse en el lugar del otro, contribuyó a la obtención de una mirada completa, integral y acabada del comportamiento y el accionar policial, que desde afuera de la institución resulta imposible comprender.

Por tal motivo, mi agradecimiento va dirigido especialmente a aquellos policías que no solo aceptaron conversar y debatir conmigo, sino que tuvieron la predisposición de escuchar y la apertura suficiente para atender mis críticas y cuestionamientos durante el proceso de esta tesina. Otro enorme agradecimiento corresponde a mi director y co-director, por la paciencia infinita que han tenido en este largo recorrido y por ayudarme también a despojarme de todos los prejuicios con los que inicié esta investigación.

Por último, a todos los entrevistados por sus valiosísimos aportes y por ayudarme a comprender el fenómeno abordado. A la universidad pública, por darme la oportunidad de estudiar.

## **Dedicatorias**

A mi madre, que siempre me empujó a seguir estudiando y recibirme.

A mis afectos, que creyeron en mi indiscutiblemente y en mi capacidad de lograrlo.

A mis compañeros de trabajo y jefes que me aportaron una mirada imprescindible para que este trabajo encontrara su rumbo.

## **Resumen**

El presente proyecto de investigación surge del interés en el funcionamiento y accionar de la institución policial de la provincia de Santa Fe, pensada en clave con los paradigmas de seguridad democráticos y ciudadanos que han irrumpido en todos los debates académicos sobre seguridad y, aun con más énfasis, en la formulación y diseño de las políticas de seguridad delineadas por los funcionarios del gobierno.

El tema central de este proyecto gira en torno a la relación entre las prácticas que desarrollan los agentes policiales en su labor cotidiana, y los paradigmas de seguridad actuales, cuya premisa fundamental remarca el respeto a los derechos humanos y la protección del individuo, dentro de una lógica de igualdad ciudadana en el trato hacia todas las personas. Entonces, el objetivo principal reside en constatar la existencia o no, de dificultades que condicionen el establecimiento de un paradigma de seguridad democrático en la policía de la provincia de Santa Fe.

Como hipótesis central, se plantea la idea afirmativa con respecto a la existencia de dificultades para introducir un paradigma que difunde valores democráticos, teniendo en cuenta los casos de violencia institucional que en estos últimos años, han protagonizado los titulares en las secciones policiales de los diarios locales, constituyendo una estadística alarmante y preocupante a nivel provincial, y considerando aún más grave que las víctimas de estos casos de uso excesivo de la violencia, como el abuso de autoridad, provienen en su gran mayoría de sectores socio-económicos carenciados o marginales.

A fin de contestar las preguntas de investigación, e intentando corroborar nuestra hipótesis central, se utilizarán diversas técnicas e instrumentos metodológicos considerados apropiados para el abordaje de la temática bajo estudio; se partirá del uso de manera combinada de las perspectivas metodológicas humanista- cualitativa y científicista-cuantitativa, utilizando técnicas de recolección de datos tales como entrevistas, estadísticas de casos, revisión de fuentes secundarias, entre otras. Por último, el análisis de datos se realizará a través de herramientas tales como la decodificación del material estadístico, análisis de tipo estructural y análisis de contenido de las entrevistas, intentando comprender la compatibilidad o incompatibilidad de ambos fenómenos, y la detección de los obstáculos concretos que dificultan la efectiva incorporación de una política de seguridad democrática aplicada al accionar de la policía provincial.

## **Palabras claves**

Paradigmas de seguridad – derechos humanos – seguridad democrática – violencia institucional – excesivo uso de la fuerza – cultura policial – libertades civiles – garantías constitucionales – legalidad – legitimidad.

# Índice

<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo I.....</b>	<b>4</b>
I. 1. Antecedentes.....	5
I. 1. 1. Las teorías sobre Estado moderno y la cuestión de la seguridad pública.....	5
I. 1. 2. Evolución del concepto de policía y seguridad.....	6
I. 1. 3. Crisis de la concepción tradicional de seguridad y desafíos que enfrentan las policías en la actualidad.....	14
I. 1. 4. El modelo de seguridad democrática y la ambigüedad con la función policial.....	17
I. 1. 5. La “democracia” en la seguridad.....	18
I. 1. 6. Experiencias internacionales.....	21
I. 1. 7. Antecedentes en la Provincia de Santa Fe.....	25
I. 1. 7. 1. Ley de emergencia en seguridad.....	25
I. 1. 7. 2. La Policía Comunitaria.....	27
I. 1. 7. 3. El Plan de Seguridad Democrática.....	28
<b>Capítulo II.....</b>	<b>29</b>
II. 1. Marco Teórico.....	30
II. 1. 1. Marco legal para el uso de la fuerza.....	34
II. 1. 1. 1. El funcionario policial y el artículo 34.6 del Código Penal: controversias en cuanto al principio de proporcionalidad.....	35
II. 1. 1. 2. Los estándares derivados de los principios sobre el uso racional de la fuerza y empleo de armas de fuego y el derecho internacional de los derechos humanos.....	35
II. 1. 1. 3. Los principios sobre el uso de la fuerza.....	36
II. 1. 1. 4. El derecho internacional de los derechos humanos.....	36
II. 1. 1. 5. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos.....	37
II. 1. 2. Cultura policial democrática.....	38
II. 1. 3. La violencia institucional.....	38
II. 1. 4. Cultura organizacional policial.....	41
<b>Capítulo III.....</b>	<b>45</b>
III. 1. Análisis e interpretación de resultados.....	46
III. 1. 1. Los casos resonantes en la ciudad de Rosario en 2014-2015.....	64

III. 1. 1. 1. El caso Franco Casco.....	64
III. 1. 1. 2. El caso de Carlos Godoy.....	64
III. 1. 1. 3. El caso de Gerardo Escobar.....	65
III. 1. 1. 4. El caso de Alejandro Ponce.....	65
III. 1. 1. 5. El caso Roberto Martelón.....	65
III. 1. 1. 6. El caso de Brian Fernández.....	66
III. 1. 1. 7. El caso Jonathan Herrera.....	67
III. 1. 1. 8. El testimonio de sus familiares.....	67
III. 1. 2. Algunas ideas para empezar a analizar.....	69
<b>Conclusiones.....</b>	<b>73</b>
<b>Recomendaciones.....</b>	<b>78</b>
<b>Referencias bibliográficas.....</b>	<b>81</b>

<b>Anexos.....</b>	<b>86</b>
Anexo N° 1. Definiciones de seguridad.....	87
Anexo N° 2. Acuerdo para la seguridad democrática.....	90
Anexo N° 3. Modelo de entrevista.....	93
Anexo N° 4. Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.....	94
Anexo N° 5. Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.....	98

## Índice de tablas y gráficos

Tabla N° 1 Diferencias entre seguridad pública y seguridad democrática.....	14
Grafico N° 1 Numero de planillas recibidas por circunscripción judicial.....	47
Grafico N° 2 Distribución porcentual según tipo de agresión física.....	48
Grafico N° 3 Distribución porcentual según tipo de afectación.....	49
Grafico N° 4 Distribución porcentual según grupos de edad.....	50
Grafico N° 5 Distribución porcentual según lugar de ocurrencia del hecho.....	51
Grafico N° 6 Distribución porcentual según circunstancias del hecho.....	52
Tabla N° 2 Distribución de lugares de ocurrencia del hecho según circunscripción judicial.....	53
Grafico N° 7 Distribución porcentual según identifican o no identifican los autores del hecho.....	54

Grafico N° 8 Distribución porcentual según fuerza a la que pertenece el autor.....	54
Tabla N° 3 Informe registro de torturas del año 2014.....	55
Tabla N° 4 Origen de las denuncias ingresadas a la U.F.E.....	56
Tabla N° 5 Delitos denunciados ante la U.F.E.....	57
Grafico N° 9 Distribución de casos por provincia.....	59
Grafico N° 10 Índice de casos por millón de habitantes.....	60
Grafico N° 11 Crímenes primeros 8 meses.....	62
Grafico N° 12 Móvil de los crímenes en 2015.....	63



## **Introducción**

Es innegable reconocer que vivimos en una época y un territorio donde el tema de la (in)seguridad tiene un lugar privilegiado y exclusivo en las agendas de todos los gobiernos. Las sociedades se han vuelto cada vez más violentas e inseguras por múltiples factores. Y el debate sobre la seguridad nos remite automáticamente a la institución policial en general, y al rol determinante que cumple el funcionario policial en el mantenimiento del orden y la provisión de seguridad. Si bien las discusiones y producciones teórico-académicas sobre seguridad tienen en su haber por lo menos un siglo, la producción de conocimiento sobre las instituciones o agencias policiales y su accionar en contextos y sociedades democráticas, es relativamente nuevo. El surgimiento de los paradigmas o enfoques de seguridad democráticos, participativos, ciudadanos apuraron y empujaron la puesta en discusión sobre el rol de las policías en sociedades cada vez más asentadas en principios democráticos y con ciudadanos completamente conscientes de sus derechos.

En la actualidad, el concepto de seguridad ha sufrido notables cambios, tomando un viraje hacia una visión más ciudadana, humana y democrática. El indiscutible fracaso que presenciamos frente a las políticas de seguridad tradicionales en lo que respecta a la prevención y comisión del delito, nos obligan a pensar en nuevas y renovadas formas de plantear la seguridad pública.

Muchas de las políticas y programas aplicados por el ministerio de seguridad de la provincia de Santa Fe han sido copiados de otras policías del mundo, que implementaron modelos policiales con una fuerte impronta participativa, comunitaria y preventiva, consistente en acercar a los efectivos policiales al ciudadano, en detrimento de la función meramente represiva que ha caracterizado a las policías en las últimas décadas, en especial a partir de los años 70', donde el rol policial estuvo muy ligado a las fuerzas armadas en un contexto de dictadura militar.

Estos cambios se encuentran enmarcados en un intento por adaptar las policías actuales a una mirada democrática, respetuosa de los derechos humanos vigentes en nuestra constitución nacional. Es aquí que surge la tensión entre el accionar efectivo de las fuerzas de seguridad y el paradigma democrático que se aspira a alcanzar.

Esta investigación surge a partir de tomar conocimiento sobre las cantidad de muertes ocurridas por violencia institucional a manos de uniformados policiales, en los últimos años y su considerable y alarmante incremento en la ciudad de Rosario. (Entendiendo a la violencia institucional como un uso excesivo de la fuerza por parte del Estado a través de la policía, mediante apremios ilegales, tortura, y hasta desapariciones forzadas). Se

introduce entonces el interrogante sobre si es posible sostener prácticas violentas y abusivas en un marco de respeto a los derechos humanos y a la cultura democrática que subyace en nuestro sistema de gobierno.

Es por esto, que el objetivo principal de la investigación se constituye en demostrar si existe un uso excesivo de la violencia en la policía de la provincia de Santa Fe que dificulte el establecimiento de un paradigma de seguridad democrática proyectado a nivel político. En consecuencia, nuestra hipótesis sostiene que dicho paradigma, basado en la protección de las libertades fundamentales de los seres humanos, el mantenimiento del orden y el bienestar general mediante políticas y prácticas que sean lícitas, humanas y legítimas; resulta complejo de aplicación en el contexto actual que define a la policía de la provincia de Santa Fe, en cuya actuación predominan grandes dificultades para controlar la prevención del delito perpetrada en la violación a los derechos humanos, a través de la tortura, malos tratos, detención arbitraria y discriminatoria, hasta el secuestro y la desaparición forzada.

La presentación de este trabajo concibe una división en tres capítulos, que ordenan la investigación de manera que la información resulte consecutiva y coherente para el lector.

El primer capítulo realiza un recorrido sobre el concepto de seguridad y sus distintos enfoques de acuerdo a su evolución, y está dedicado a brindar un panorama sobre los antecedentes recabados hasta la actualidad sobre la problemática a nivel internacional y las experiencias implementadas en Argentina y Santa Fe.

El segundo capítulo engloba la definición del marco teórico y desarrolla los conceptos utilizados para darle sustento ideológico y normativo a la hipótesis anteriormente mencionada.

Es en este sentido, que se pretende explicar cuál es el rol que debería tener la policía para ser democrática y cuál es el uso de la fuerza permitido en cuanto a la función que le es inherente, apuntando a tomar como referencia el paradigma de seguridad democrático y las premisas que éste propone con respecto al uso permitido de la fuerza y la violencia para la prevención del delito.

La metodología utilizada para esta investigación comprende la elección de aquellos métodos que resulten más útiles para la obtención de información, las técnicas e instrumentos, las variables y los indicadores.

Para la construcción de la estrategia se evaluaron las posibles propuestas metodológicas, definiendo como la más apta, la combinación de la humanista- cualitativa con la científicista-cuantitativa.

Su justificación radica en la necesidad de utilizar ambos tipos de información, para luego poder superponerlos en una tarea de contrastación de la información recabada, que nos permita confirmar la validez de la hipótesis planteada.

La contribución que se prevé hacer mediante esta investigación permitirá comprender si el desarrollo científico-teórico en seguridad y sus avances, pueden ser fácilmente introducidos o presentan resistencias y/o dificultades en una fuerza policial como la que actualmente tenemos, haciendo hincapié en el accionar culturalmente reactivo y represivo, en contraste con prácticas de índole más preventivas y más humanitarias.

Por último, en el tercer capítulo se realizara el análisis e interpretación de los resultados a partir de toda la información cualitativa y cuantitativa que se consiguió. En este apartado, se desmenuzan en detalle las estadísticas suministradas por organismos gubernamentales y las entrevistas realizadas a funcionarios políticos, policiales y judiciales.

La finalización del trabajo, pretende darle un cierre provisto de algunos aportes en términos de conocimiento, que fueron descubiertos durante el proceso investigativo. Parte de esas observaciones, son el insumo principal que constituye el apartado con las recomendaciones.

# Capítulo I

## **I.1. Antecedentes**

### **I. 1.1. Las teorías sobre el Estado moderno y la cuestión de la seguridad pública**

En uno de sus artículos publicados en los Cuadernos de Seguridad del Ministerio de Seguridad de la Nación, Eugenio Zaffaroni (2011) relata los distintos enfoques filosóficos que plantean algunos autores sobre la seguridad y su relación con el Estado, afirmando que no hay ninguna teoría del Estado que no destaque la importancia de la seguridad pública como cuestión constitutiva del mismo. Como menciona Beck “las sociedades presuponen -política y teóricamente- el dominio estatal del espacio-. Lo cual quiere decir que la visión sociológica resulta de autoridad ordenadora –orden y violencia- del Estado Nacional”. (Beck, 1997: 46).

En “El Leviatán”, Thomas Hobbes, justifica el nacimiento del Estado sosteniendo que “el fin de esta institución es la paz y la defensa de todos, y como quien tiene derecho al fin lo tiene también a los medios, corresponde de derecho a cualquier hombre o asamblea que tiene la soberanía, ser juez, a un mismo tiempo, de los medios de paz y de defensa, y juzgar también acerca de los obstáculos que se oponen a los mismos” (Hobbes, 2001: 143).

Así la seguridad interna, es el fundamento del pacto originario que realizan los individuos para salir del pobre estado de naturaleza en donde no hay derecho alguno. Justamente, el derecho de naturaleza que protege el Estado, en virtud del cual se realiza el pacto es salvaguardar la propia vida, y es por ello que el medio más apto que les da la razón a los individuos es la celebración de un contrato en donde instituyen un gobierno.

Con John Locke, padre del liberalismo político inglés, surge una nueva corriente filosófica que va a reducir los límites de lo público y la acción estatal. Los presupuestos son contrarios a las teorías absolutistas de Hobbes. Para este pensador en los momentos pre-estatales hay una sociedad civil (no es un estado de guerra) y encontramos una serie de derechos que él denomina “naturales”, entre los que subraya el de la vida y la propiedad privada. Postula que los hombres viven en este estado de naturaleza en una situación de paz y sometidos a leyes naturales que surgen de la razón. Los hombres salen a través del pacto social del estado de naturaleza porque no existe allí justicia imparcial que asegure los derechos naturales y por la necesidad de proteger la vida y la propiedad contra los atentados de transgresores que desean los bienes de los hombres laboriosos e industrioses que viven en paz.

El fundamento de este Pacto es salvaguardar estos derechos naturales que no están

garantizados en un estado de naturaleza. Si dicho Pacto es violado por la autoridad pública que resultó de la voluntad de los ciudadanos, se vuelve al estado de naturaleza. La autoridad se sostiene en tanto asegure los derechos naturales que el individuo buscó proteger al entrar en la sociedad. Por ello, el escocés sostiene una visión de Estado como la expresión de una comunidad y no como la voluntad de un soberano que aparece en un Estado Absolutista.

De esta manera afirma que “el Estado viene a disponer de autoridad para determinar la pena que deberá aplicarse a las diferentes infracciones ejecutadas por los componentes de esa sociedad, según piense que se merecen. (Locke 1997: 103)

Por consiguiente, el poder punitivo en cuestiones de seguridad interna viene a ser también para la perspectiva liberal un elemento constitutivo del moderno Estado Nación.

Dentro de las definiciones sobre el Estado y sus atribuciones relativas al uso de la fuerza en el territorio de su competencia, debemos remitirnos obligadamente a Max Weber (1968: 54) cuando plantea que “una organización gobernante será llamada ‘política’ en la medida en que su existencia y orden sean continuamente salvaguardados dentro de un territorio determinado por la amenaza de la aplicación de la fuerza física por parte de un órgano administrativo. Una organización política compulsiva con operación continua es llamada “Estado” en la medida que su órgano administrativo ostente para sí el monopolio legítimo de la violencia física para proteger su orden”. (Zaffaroni, 2011: 17,18)

### **I.1.2. Evolución del concepto de policía y seguridad.**

Dentro del Tratado de Derecho Administrativo, en la Teoría General del Derecho Administrativo (Gordillo, 2013: 375) se desarrolla el origen y la evolución del poder de policía en los diferentes momentos históricos por los que transita el Estado. Desde la edad antigua hasta el siglo XV: “policía” designaba el total de las actividades estatales; en la organización griega de la polis (ciudad-Estado), el término significaba actividad pública o estatal, y se mantuvo en esa significación a pesar de la desaparición de la polis.

En el siglo XI se separa del concepto de policía todo lo referente a las relaciones internacionales; sucesivas restricciones hacen que en el siglo XVIII estén excluidas del concepto también la justicia y las finanzas.

En ese momento “policía” designa el total de la actividad administrativa interna -con exclusión de las finanzas- y consiste en la facultad estatal de reglar todo lo que se encuentra en los límites del Estado, sin excepción alguna; es el poder jurídicamente ilimitado de coaccionar y dictar órdenes para realizar lo que se crea conveniente. La policía

no estaba, por lo tanto, limitada ni en cuanto a su objeto o finalidad ni en cuanto a los medios que podía emplear; pero se advierte ya que es una función del Estado y concretamente una parte de la función ejecutiva. En el siglo XVII *Juan Esteban Pütter* sostiene que la policía es la “suprema potestad que se ejerce para evitar los males futuros en el estado de la cosa pública interna” y que “la promoción del bien común no pertenece a la esfera de la policía.”

Esta formulación fue rápidamente aceptada en doctrina, legislación (particularmente en el Código Civil prusiano) y jurisprudencia; el Estado no debería ya intervenir donde quiera con su poder de policía, sino solamente allí donde el buen orden de la comunidad estuviera en peligro. El poder de policía que entró en vigor dentro de estos límites más estrechos siguió siendo ante todo, ciertamente, el antiguo; se mantuvo como poder de coaccionar y ordenar sin regulación ni límites. Pero se redujo el campo en que podía actuar.

De esta forma nació el concepto de que la esencia de la policía era la lucha contra los peligros realizada mediante el poder coaccionador. En esta etapa de la noción, el objeto de la policía está limitado y precisado; ilimitados son, sin embargo, todavía los medios que puede usar.

Ese objeto, repetimos, es la lucha contra los peligros que amenazan el buen orden de la comunidad (o, según algunos autores, la seguridad, salubridad y moralidad públicas), eliminándose expresamente la promoción del bien común, las acciones positivas tendientes a mejorar lo existente, no simplemente a mantenerlo estático. Estas nuevas ideas contrarias al *polizeistaat* significaron la restricción de los fines del Estado y, por ende, del alcance del poder estatal, que se estrechaba ahora en esta nueva noción de policía. Esas ideas expresaban que el Estado sólo estaba llamado a asegurar la protección de la libertad y la seguridad, y que sólo para el cumplimiento de tales finalidades podría usar su poder coaccionador y ordenador. Las preocupaciones acerca de conseguir la felicidad y el bienestar de los ciudadanos debía dejárselas a ellos mismos; y si se le ocurriera ocuparse de ellas, que lo hiciera al menos sin el uso de la coacción.

En los inicios de las sociedades contemporáneas, podemos apreciar la aparición de mecanismos de control creados por los Estados para garantizar el orden social y la organización con la consecuente protección de la propiedad privada en los países capitalistas.

En este sentido, las diferentes formas de control social, han ido mutando de acuerdo a los cambios políticos, sociales, jurídicos y económicos que se fueron sucediendo a lo largo del último siglo y el anterior.

Por tal motivo, deducimos que la existencia de múltiples acepciones y matices con respecto al concepto de “seguridad” entraña una correspondencia innegable con el periodo al cuál hace alusión. Es decir, que cada enfoque sobre el funcionamiento y el diseño de las políticas de seguridad se encuentra atravesado por los conflictos y demandas que emergen en cada período histórico. De esa manera, una definición inicial de seguridad pública refiere a un conjunto de acciones públicas (normativas, intervenciones, desarrollos institucionales) orientadas a producir y garantizar determinadas condiciones de convivencia, a la persecución de delitos, la reducción de formas de violencia, y la protección de bienes y la integridad física de las personas.

Sin embargo, otras perspectivas se vienen desarrollando, especialmente aquellas centradas en el concepto de “seguridad democrática”, que adquiere las orientaciones básicas de la seguridad pública aunque está enfocada prioritariamente en la persona como destinataria de las políticas de seguridad.

Adhiriendo a la descripción que encarna Luis Felipe Dávila, (2013: 3) donde plantea que “la gran mayoría de las conceptualizaciones sobre la seguridad tienden a ubicar su práctica y discurso (jurídico-político) en el terreno de la preservación del statu quo, del “sistema”, o del orden social. Entienden la seguridad como medio y no como fin. Se presenta pues el término como un medio para la consolidación de la soberanía, y su ejercicio implica la eliminación de amenazas (tanto internas como externas) y el control sobre el territorio”.

La debilidad histórica de las instituciones públicas en Latinoamérica ha impedido que estas puedan asegurar el Estado de Derecho y el imperio de la ley.

Este es el caso de las policías y, en general, de los sistemas de administración de justicia en buena parte de nuestros países. A los factores mencionados se sumaron desde los años noventa las amenazas de la narcoactividad y del crimen organizado, que no han dejado de crecer, especialmente en la región andina, Centroamérica y México, pero también en países como Argentina y Brasil, en donde el tráfico y consumo de drogas han aumentado significativamente. (Patricia Arias, Héctor Rosada-Granados, Marcelo Fabián Saín, 2012: 10)

En estos casos particulares referentes a Latinoamérica y el Caribe, se puede identificar la fuerte incidencia de una concepción de seguridad ligada a la “militarización” de la seguridad interior, proveniente de una tradición de gobiernos de facto en la región, que en muchos casos, tornaba difusa la línea de separación entre seguridad interior y exterior.

Tomando esta afirmación como referencia, se introduce la idea de que en América Latina no han sido ajenas estas conceptualizaciones de tipo estado-centristas y militaristas. Los trabajos de Lilian Bobea (2002, 2004) reflejan la cuestión para el Caribe, donde

paradójicamente convergen prácticas de militarización de las políticas públicas de seguridad y de la policía misma, con el policiamiento de las fuerzas militares.

Para lograr entender como desembocamos en el actual paradigma de seguridad democrática, debemos explicitar la aparición cronológica de los distintos enfoques propuestos desde la teoría y las respectivas modificaciones y ajustes que fueron aplicándose en sintonía con los cambios políticos y sociales cuyas sociedades protagonizaron a lo largo de las últimas décadas.

El primer enfoque formal y académicamente identificado es el de “seguridad pública” y encuentra su origen en el paradigma realista de la teoría de las relaciones internacionales. En este paradigma, la seguridad es entendida como la ausencia de amenazas para el Estado, tanto internas como externas. Los medios utilizados para este fin, son ante todo militares (Abello y Pearce, 2008: 8). Los individuos, las colectividades, las minorías no son relevantes para este enfoque como valores a defender, se consideran de primer orden valores como la soberanía, la integridad estatal y el orden social y económico. Por consiguiente, el objetivo principal es el orden. (Giraldo, 2009: 33), (Rivas, 2005: 86)

El análisis de este enfoque centrado en la protección del Estado y por consiguiente su preservación resultan cuestionados a partir de las nuevas miradas que emergen sobre la seguridad, producto del avance de las sociedades, considerándolo obsoleto e insuficiente para dar cuenta de las problemáticas que dominan las preocupaciones de los funcionarios públicos.

Tickner y Mason (2003) señalan que en la actualidad existe consenso acerca de la obsolescencia del modelo de seguridad centrado exclusivamente en la protección del Estado frente a amenazas militares, por consiguiente, se hace necesario ampliar el campo de comprensión del concepto, involucrar derechos y generar una constitucionalización de las prácticas destinadas a generar ambientes seguros.

El enfoque de “seguridad ciudadana” irrumpe como modelo superador del anterior, corriendo el eje del problema, desde el Estado hacia el ciudadano, pero sin modificar esencialmente la estructura de funcionamiento tradicional que rige para el modelo anterior.

El concepto de seguridad ciudadana es entendido como humano céntrico (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2007, 2011), (Espín, 2010: 9), (Alda y Beliz, 2007: 2) y liberal (introduce una mirada kantiana al problema de la seguridad), concibe al ciudadano como el fin de la seguridad y no como un medio más para la conservación de la hegemonía política. Es una visión de la seguridad constitucionalizada, tamizada por los derechos del hombre y del ciudadano. Se privilegia la protección de derechos de primera y segunda generación (PNUD, 2005), y propenden por el mejoramiento de la calidad de vida.

(Rivas, 2005), (Arriagada y Godoy, 1999)

Las amenazas ya no serán relativas a la hegemonía político-militar, si no que pasaran al terreno del delito común, el homicidio, el hurto, etc. (PNUD, 2013) La seguridad debe suprimir o al menos limitar la criminalidad. Con relación a los medios utilizados, es relevante mencionar que la triada estructural: policía-juez-prisión continúa ejerciendo un influjo importante, pero este enfoque agrega herramientas de prevención y aspira a enfrentar la criminalidad sin reproducir o aumentar la violencia. Aboga por la apertura de espacios democráticos de participación y de fortalecimiento institucional. Es un enfoque más dúctil y múltiple de la seguridad (Muñoz, 2012), que pretende incorporar una visión no militarista de la actividad policial, y una preocupación por la prevención como medio eficiente para generar resultados sostenibles. (PNUD, 2013), (Asesoría de Paz y ONU-Hábitat, 2010), (HABITAT y Eafit, 2011)

En concordancia con lo anterior, se le da relevancia a los asuntos de convivencia ciudadana, siendo un enfoque primordialmente preventivo y en menor medida reactivo.

Aquí se empieza a pensar en propuestas de políticas públicas orientadas a la prevención en detrimento de la represión delictiva. El abanico comienza a ampliarse para dejar paso a otras variables y elementos que intervienen en la consumación de un hecho delictivo que engrosa las estadísticas de inseguridad.

Posteriormente, el enfoque de la “seguridad humana” intenta hacerse eco de las discusiones y debates que están en la agenda en la década del 90’, equiparando este concepto a la adquisición de nuevos y mayores derechos que hasta ese momento no se planteaban. La novedad de la seguridad humana, se encuentra en parte identificada en el aumento de la calidad de vida de las personas y los factores que en ella influyen para conseguirla. El contexto político de la época representado en el Estado democrático de derecho contribuye a una mayor exigencia en las características que la seguridad debe ofrecer.

El concepto de seguridad humana aparece en la década de los 90’s en el Informe sobre el Desarrollo Humano publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD, 1994, 2008, 2010, 2014), (IIDH, 2007: 3) también es introducido por algunos teóricos sobre temas de seguridad en los últimos veinte años (Abello y Pearce), (Angarita 2008), y lo acuñan íntimamente ligado al concepto de desarrollo humano. El concepto de seguridad se amplía y busca incorporar derechos de tercera y cuarta generación. Pretende llegar a ser un concepto integral que beneficie a la colectividad y les permita una vida más estable y tranquila.

El informe del PNUD del 2014 lo define de la siguiente forma:

“La seguridad humana se define como la condición de vivir libre de temor y libre de necesidad. Es un concepto amplio que contempla un abanico de amenazas que pueden atentar contra la vida y contra el bienestar de las personas: desastres ambientales, guerras, conflictos comunitarios, inseguridad alimentaria, violencia política, amenazas a la salud y delitos”. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014: 5)

Si bien el concepto de seguridad pública tiene origen en las tesis políticas realistas y en las ideas de soberanía estatal; la seguridad ciudadana incorpora la filosofía liberal y el espíritu democrático; la seguridad humana se ve imbuida por la social democracia y por el espíritu que da origen al Estado Social y Democrático de Derecho. (PNUD, 2010) Tanto la seguridad ciudadana como la seguridad humana son humano-centristas, pero esta última pretende ir a la raíz del problema y no simplemente atacar los síntomas más evidentes. (Abello, 2013) La superación de los tradicionales problemas de seguridad son entendidos como relevantes, pero el concepto pretende ir más allá, a la eliminación de las amenazas de la vida cotidiana de los ciudadanos.

Por consiguiente, se consideran amenazas: el crimen, el desempleo, el hambre, las enfermedades, la violencia intrafamiliar, la falta de oportunidades, la discriminación, los riesgos ambientales, la delincuencia, los conflictos sociales y la represión política. (PNUD, 1994), (Alda y Beliz, 2007) En síntesis todo aquello que perjudique o puede llegar a perjudicar al ser humano, bien sea una amenaza sostenida en el tiempo, o una amenaza súbita. Todo aquello que pueda generar temor o daño. El concepto de seguridad humana incorpora a las personas como los destinatarios de la seguridad, continúa en ese sentido con el legado de la seguridad ciudadana, pero lo amplifica de acuerdo a la idea de dignidad. (Arnaudo y Martin, 2008: 19), (PNUD, 1994: 28), (Alda y Beliz, 2007: 3), (Tickner & Mason, 2003: 4), (Gómez, 2012: 29) Indefectiblemente, la superación de los enfoques nos sitúa en el concepto de “seguridad democrática”, cuya definición trasciende el ámbito de la seguridad para englobar una mirada íntimamente ligada a los derechos insertos en las constituciones nacionales del siglo XXI, es decir que dicha concepción se manifiesta contemplando variables de tipo social, política y económica que deben coexistir con los sistemas políticos democráticos de los países, tratando de salvar esa contradicción inherente a toda política de seguridad represiva.

La seguridad democrática se define como la aplicación de la seguridad al nivel de los principios y valores de la democracia. Entiende como seguridad a todas aquellas condiciones que propicien el bienestar de los actores humanos: el desarrollo de las formas representativas en la vida política, la ausencia de riesgos o amenazas físicas, la

generación de condiciones mínimas de ingreso, vivienda, salud, educación, etc. (Jácome, 2004). Las democracias modernas no se limitan hoy a una concepción basada solo en la realización de elecciones libres, justas y transparentes, o en el respeto de los derechos humanos, exigen también el buen funcionamiento del Estado. La sociedad ha logrado mejores niveles de educación, y el gran flujo de información hace más perceptibles a los ciudadanos acerca de cuáles son las fallas de las instituciones políticas y del sistema. El terrorismo, el narcotráfico, el contrabando de armas, las guerrillas, la corrupción, etc., son delitos de gran magnitud, que producen verdaderos movimientos telúricos en el interior de los países, generando inestabilidad y anarquía, y que han modificado para siempre el concepto de paz y seguridad nacional en el mundo. (Gavira, 2002: 10)

Pero al mismo tiempo, en tanto derecho exigible al Estado, se constituye en una obligación ciudadana, no sólo en lo atinente al cumplimiento de las leyes, sino también respecto de su participación protagónica en esta cuestión. (MJ y DD.HH: 8-26)

Por último, aludimos al concepto de “seguridad comunitaria”, entendiendo como tal la incorporación de la comunidad a través de sus distintos actores, en el diseño y definición de las políticas de seguridad. Se busca así, obtener información, propuestas e ideas de los vecinos, que sirvan como insumo para la construcción de programas y proyectos que estén más alineados a las demandas y reclamos ciudadanos. En este marco, y con la misma lógica, se crea la policía comunitaria, cuya función prioritaria y diferenciable de la policía de seguridad, consiste en fortalecer los vínculos policía-comunidad, apostando a la prevención en detrimento de la tradicional acción reactiva. De esta manera, el Estado deja de ser el actor monopólico que define y piensa la política de seguridad, sino que lo hace en conjunto con los distintos representantes de la sociedad civil, quienes otorgan un aporte sustancial en términos de información precisa y relevante a los efectos de conocer lo que sucede en el territorio.

Más allá de que la seguridad es un deber del Estado, en una democracia los ciudadanos deben comprometerse y aquél debe crear las condiciones para su participación. La seguridad se completa entonces con el activismo social y necesita del protagonismo (compromiso) de los ciudadanos.

La coproducción de la seguridad entre el Estado y las comunidades es una práctica que se extiende por distintos países y da cuenta de la emergencia de nuevos actores de las estrategias de seguridad y control. Son un índice, junto con la seguridad privada, del papel que empiezan a jugar las ONG´s o, incluso, las prácticas vigilantistas y parapoliciales, del declive del monopolio del Estado en la provisión de seguridad. (Garland, 1996)

Por eso no basta con que el Estado genere instancias de participación. Se necesita que cada una de las instituciones civiles (clubes, cooperadoras escolares, gremios, partidos políticos, movimientos sociales, centros culturales, casas juveniles, bibliotecas, etc.) evalúe también a la seguridad como un tema primordial en sus respectivas agendas. Que generen sus propios ámbitos de reflexión y discusión para luego ir a los espacios públicos (por ejemplo, los foros de seguridad) a reflexionar y debatir con otras instituciones que entienden por seguridad.

Esto, que se ha señalado en la evaluación de distintas propuestas de participación y coproducción de la seguridad, está asociado con la relación entre desorganización social y delito: los vecindarios con menor grado de organización, cohesión y capacidad de movilización colectiva son los que, frecuentemente, presentan mayor tasa de delito. (Sampson, 2009)

Los ciudadanos no son espectadores ni meros consumidores: tienen que ser actores, protagonistas de las políticas de seguridad democrática. Recordemos que la seguridad es un bien colectivo y no un bien privado que se resuelve según la capacidad de consumo de cada jefe de familia.

A continuación, presentaremos un cuadro comparativo que resume las principales características que diferencian a los conceptos de seguridad pública y democrática.

**Tabla N° 1: Diferencias entre seguridad pública y seguridad democrática.**

	<b>Paradigma tradicional de seguridad pública</b>	<b>Paradigma alternativo de seguridad democrática</b>
<b>Foco</b>	Cuidado y mantenimiento del orden establecido por el Estado	Bienestar y calidad de vida de los ciudadanos y la comunidad en su conjunto
<b>Enfoque</b>	Verticalista-militarizado	Multidireccionado y participativo
<b>Actores</b>	Principalmente fuerzas de seguridad policiales	Fuerzas de seguridad, organizaciones gubernamentales y ONG's de la sociedad civil
<b>Lapso de tiempo</b>	Corto plazo – énfasis en la represión del delito	Largo plazo – énfasis en la prevención del delito

Fuente: Elaboración propia en base a la bibliografía.

### **I.1.3. Crisis de la concepción tradicional de seguridad y desafíos que enfrentan las policías en la actualidad.**

Heredada de la guerra fría y de la doctrina de la Seguridad Nacional, la política de seguridad en varios países se conoció como “seguridad pública”, en un contexto social marcado por el incremento de las violencias, de nuevas prácticas criminales y del modus operandi de las múltiples delincuencias, adicionalmente cada vez más transfronterizas. Fenómenos estos que, al tiempo que evidenciaban la poca eficacia de las tradicionales estrategias policiales, develaban una crisis de legitimidad de la institución y clamaban por un cambio en el modelo policial.

Un rasgo común de las policías latinoamericanas es la falta de confianza de la ciudadanía con respecto a ellas. La población tiene una percepción negativa sobre su trabajo y sobre su capacidad para combatir la delincuencia, por lo que, en general, solo acude a ellas en casos extremos y como último recurso. Diversos factores contribuyen a ese estado de cosas: por un lado, las policías latinoamericanas responden no tanto a las necesidades de la ciudadanía como a las demandas de los gobiernos de turno o de las elites locales o nacionales; tienen una débil cultura democrática; no logran los resultados que se esperan

de ellas; muchas siguen teniendo fuertes problemas de corrupción; recurren a las prácticas represivas y violaciones a los derechos humanos; algunas están volviendo a caer en procesos de creciente militarización, con el nombramiento de militares en cargos directivos y la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interna.

La reforma policial es pues una tarea pendiente para las democracias latinoamericanas e implica un cambio institucional mucho más amplio y complejo que la mera mudanza doctrinaria, organizativa y funcional de la institución policial. Reformar la policía supone reformar la política o, más bien, reestructurar el modo tradicional de relacionamiento entre las dirigencias políticas y, más específicamente, las autoridades gubernamentales y la institución policial. Es necesario asumir que una política de seguridad pública democrática implica que los responsables del gobierno de la seguridad pública, junto con las instancias competentes de la sociedad civil, elaboren, formulen y desarrollen estrategias inclusivas e integrales de gestión de los conflictos y, en ese marco, aborden la problemática criminal, y a tono con ello, lleven a cabo la reforma institucional de la policía. (Arias, Rosada-Granados, Saín, 2012)

A mediados de la década de los 80' y comienzos de los 90', América Latina vivió una serie de procesos que han determinado la dinámica de los intentos de reforma y fortalecimiento de los sectores de seguridad en la región.

Durante ese periodo terminaron los conflictos armados internos y se firmaron acuerdos de paz en Centroamérica, al tiempo que en los países del Cono Sur se retornaba a la democracia. Una tendencia asociada fue el aumento del crimen y la violencia (Bailey y Dammert, 2006), que ocurrió en paralelo con transformaciones económicas profundas que generaron el crecimiento del desempleo y de la informalidad, además de mayor desigualdad económica y social.

A pesar de que en la mayoría de los países hubiese democracia en términos electorales, estas nunca se consolidaron, y la fragilidad de las instituciones y del Estado de derecho fue abriendo espacios territoriales y sociales que fueron llenando actores ilegales que ejercen el control y el poder por medio de la violencia, el convencimiento mediante prebendas, la solución de problemas o la atención de necesidades básicas. La incapacidad de los sistemas de administración de justicia (la policía, las cortes y jueces, la fiscalía o el ministerio público, las cárceles y las agencias encargadas de la rehabilitación social) para controlar el crimen y la violencia, hizo aumentar la percepción de inseguridad de la ciudadanía, lo que sumado a su vulnerabilidad frente a la corrupción generó gran desconfianza hacia esas instituciones.

Dado el impacto político de los niveles de inseguridad percibida, desde los años 80' muchos gobiernos han intentado llevar a cabo procesos de reforma institucional de la policía, cuyos objetivos y alcances han sido variados, pero que en la mayoría de los casos han sido insuficientes para atender la problemática de seguridad, real y percibida. Muchas de las reformas han apelado a la mano dura como mecanismo aparentemente obvio para reprimir el crimen.

Sin embargo, una de las consecuencias de la implementación de políticas más represivas ha sido la sobrecarga de los sistemas de justicia, pues el aumento de las detenciones y los procesos judiciales agudizan sus problemas de ineficiencia, injusticia y corrupción. En muchos casos, los procesos no han tenido en cuenta que la seguridad pública incluye no solo la represión del crimen y su investigación, sino también su prevención, el procesamiento de los delitos, su castigo y, también, la rehabilitación de los delincuentes. En consecuencia, los resultados de las reformas han sido muy limitados, la inseguridad ha crecido o se mantiene, al tiempo que aumenta la percepción de inseguridad en la sociedad, la ciudadanía sigue desconfiando de la policía y los sistemas de administración de justicia permanecen desbordados.

Dado el impacto político que tiene el fenómeno de la (in)seguridad, el funcionamiento de la policía es un asunto clave en la agenda pública. Aunque las policías latinoamericanas son muy diversas y no es posible identificar un modelo único, hay algunos elementos comunes para señalar.

En términos de las estructuras, en los países federales (Argentina y México, por ejemplo) existen diversos cuerpos de policía entre los cuales no existe coordinación.

Y países con un modelo de gobierno centralizado o Estados unitarios, como Colombia, El Salvador y Guatemala, tienen un único cuerpo policial. Sin embargo, históricamente la estructura funcional de todos esos cuerpos ha sido muy centralizada, jerarquizada y militarizada, lo que la ha sobrecargado de funciones y tareas administrativas, ha dificultado la comunicación entre los mandos y la base, y la ha hecho muy burocratizada e ineficiente.

En cuanto a las funciones, en países como Brasil, Honduras y México, entre otros, la investigación de delitos es tarea de las policías judiciales, que aunque su denominación lo sugiera, no dependen del poder judicial, sino que son cuerpos diferenciados y especializados dependientes del poder ejecutivo y las labores de prevención son asumidas por una policía distinta; en otros como Perú y en buena parte de las provincias de la Argentina, la investigación y la prevención están a cargo de un solo cuerpo.

Un elemento común en la mayoría de los países de la región es que en ocasiones las funciones se superponen y falta una diferenciación más clara entre las fuerzas policiales y

las militares que tradicionalmente han realizado tareas de seguridad pública. Esa falta de claridad ha hecho que las policías hayan operado con base en doctrinas militares que han impactado su comportamiento frente a la ciudadanía y llevado a numerosas violaciones de derechos humanos en razón de la naturaleza de las funciones militares y un entrenamiento que no las prepara para la interacción con la comunidad.

#### **I.1.4. El modelo de seguridad democrática y la ambigüedad con la función policial.**

La policía es, por naturaleza, la guardiana de una determinada concepción social y política, modo de expresión de la autoridad administrativa y política e instrumento de protección de la sociedad. En este punto radica una de las principales ambigüedades de la profesión: ella detenta el monopolio del uso de la fuerza, lo cual determina sus funciones represivas, siendo este aspecto el más problemático a ojos de la ciudadanía.

A esto se suma que es soberana en sus decisiones, en especial porque decide sobre situaciones excepcionales, siendo suya la facultad de definir las como tales y de determinar si empleará la fuerza y con qué intensidad. Estas decisiones, sin ser arbitrarias, deben concluir una vez que alcancen el fin propuesto (cuando el orden se ha restablecido, se ha detenido al delincuente, etcétera), pero también es decisión de la policía terminar o suspender la aplicación de la fuerza en cada caso, según motivaciones que están cubiertas por un derecho excepcional, el derecho policial. De esta forma, las normas que regulan su función habilitan a los policías para hacer uso de la fuerza y establecen también las fronteras de ese uso, señalando las condiciones para que sea legítimo.

Ahora bien, los policías también tienen expectativas respecto del sistema de justicia: si este no asegura el castigo que los agentes creen que los delincuentes merecen, estos también podrían intentar ejercerla sumariamente, forma de ejercicio del poder que les ha delegado el Estado, nociva para todos los involucrados y que cuestiona a los gobiernos y a la calidad de las democracias.

El principio, fundamental en una democracia, de apego irrestricto al Estado de derecho, puede generar cierto rechazo en los policías que consideran que adherir a la idea y a los límites de los derechos humanos es muy restrictivo para su labor. Además, son frecuentes las quejas en cuanto a que la justicia penal no es lo suficientemente severa para procesar a los delincuentes tal como ellos y las víctimas lo esperan. También son recurrentes los reclamos de quienes ven y experimentan el uso excesivo de la fuerza y la intimidación, especialmente en grupos o barrios estigmatizados como foco de delincuencia. A esto se suman los cuestionamientos de las organizaciones de la sociedad civil, la academia y los

organismos internacionales frente a las instituciones que no respetan el Estado de derecho y los derechos humanos.

En el modelo de seguridad democrática -aunque esta denominación necesita mayor reflexión y precisión- la política de seguridad es más amplia, compleja e integral, se desarrolla a través de todo un sistema de instituciones, que deben ser gobernadas por la dirigencia política. La institución policial cumple una función importante dentro del sistema de seguridad pero no se le debe encargar el diseño ni el gobierno de la política de seguridad. La policía se integra a una política de seguridad más amplia gobernada por la dirigencia política y sometida al escrutinio democrático. Esto es lo que llamamos el gobierno del sistema de seguridad, condición esencial de la política de seguridad democrática.

Se reconoce la complejidad y legitimidad de la demanda ciudadana por mayor seguridad como una reivindicación de la vida pacífica, pero se pretende construir un diálogo con la sociedad que no se sustente en el miedo y la transferencia de poder hacia sectores armados, sino en la comprensión de las causas, la enormidad de las dificultades de administración de las sociedades modernas, convocando también al debate y la participación de distintos sectores sociales, en particular en el control de las fuerzas de seguridad (foros de participación ciudadana).

La democratización es un proceso más lento de lo que quisiéramos, que va pasando por distintos sectores de la vida social e institucional.

Se trata, en definitiva, de democratizar la política de seguridad y ello no se logra simplemente con sustentar valores democráticos sino mediante una profunda renovación de las herramientas, concepciones y técnicas propias de la política de seguridad.

A partir de allí, podremos tener política de seguridad democrática de derecha o de izquierda (en las múltiples combinaciones posibles) pero no existe política de seguridad democrática si se prescinde de las condiciones de transparencia, control, dirección política, debate público y eficacia técnica, propias de toda política pública democrática. (Binder, 2007)

### **I.1.5. La “democracia” en la seguridad.**

El trabajo que realiza cotidianamente la policía en su contacto con la ciudadanía es un elemento relevante en la consolidación democrática de una sociedad. El nivel de vigencia de importantes derechos de la población depende de los resultados del gran número interacciones que policías y ciudadanos realicen diariamente. Esta perspectiva acerca de

la función policial y su papel en el nivel de cumplimiento de garantías básicas no ha sido una preocupación central en el análisis de los procesos de democratización latinoamericanos, más focalizados en la recuperación y afirmación de los derechos políticos. Tampoco ha sido el punto de vista central de la nueva mirada sobre organizaciones policiales, ya que los enfoques dominantes derivan de la preocupación por cómo enfrentar las altas sensaciones de inseguridad e índices delictivos vía el aumento presupuestal y de armamento, procesos de profesionalización o reforma (muy parciales) y la aplicación de nuevos modelos policiales (más incipientes aún), y más lateralmente por la preocupación por casos notorios de abuso policial o violaciones a los derechos humanos.

El Estado de derecho depende de la vigencia efectiva de la ley y la igualdad en su aplicación al conjunto de la población, por lo cual la forma y modalidad de estructuración de las prácticas policiales aparece como un factor explicativo de primer orden para dar cuenta de su presencia y nivel de desarrollo.

En términos generales, las preocupaciones acerca del trabajo policial se han guiado por dos problemas cuya solución tiende a pensarse, equivocadamente, como contradictoria: eficacia del trabajo policial ante la delincuencia y alta discrecionalidad en su actuar (asociada a abusos y prácticas de corrupción entre otros males). La falta de prevención y la impunidad de los delitos cometidos refieren al primer problema, así como el hecho de que la propia policía sea parte del problema delincuencia. En segundo lugar, la discrecionalidad es un rasgo constitutivo de la función policial, tanto por el tipo de situaciones que debe enfrentar como por el carácter espacialmente disperso del policía en la calle, quedando gran parte de la toma de decisiones de los policías operativos y de sus mandos directos por fuera de las capacidades de control de la propia institución, así como de posibles mecanismos de regulación externa. La discrecionalidad como rasgo institucional se vuelve objeto de preocupación social al estar dotada las policías de importantes capacidades de acción que es necesario conocer en su distribución y resultados, así como en sus posibles malos usos.

El principal problema resultante de la discrecionalidad es entonces ser la ventana hacia la discriminación, hacia los sesgos en la distribución de los servicios entre la población, el abuso y el mal comportamiento policial, así como una de las características centrales que se ha comprobado es la existencia de una asimetría clara en la arbitrariedad policial, y que dicha asimetría sigue en gran medida a la estructura de clases de la sociedad. Es decir, los mayores poderes de coerción y abusos policiales de mayor gravedad se aplican sobre grupo sociales vulnerables, de estratos socioeconómicos bajos, considerados peligrosos en gran medida, cuyos servicios son negados al momento de ser victimizados. Se

transforman en sectores sociales sobrevigilados y subprotegidos. Si las actuaciones policiales operan bajo estos criterios en la distribución de sus servicios, o en el abuso de sus capacidades, la policía daría como resultante social un reforzamiento de la ya desigual distribución de los derechos y los recursos sociales. (Luisa Tarrés, María y Blancarte, Roberto, 2010: 48)

La visión *organizacional* de la reforma policial, por su parte, la restringe al rediseño institucional y cambio organizativo de aspectos formales, en particular, los referidos a dos cuestiones básicas: 1), la que la limita a la redefinición de las bases curriculares y los sistemas pedagógicos de las escuelas policiales que imparten la formación inicial a los cadetes y aspirantes, con la esperanza de sentar así las bases de una nueva cultura institucional que dé lugar a prácticas que permitan superar los recurrentes abusos de poder de numerosos policías mediante actos de corrupción o el uso excesivo o ilegal de la fuerza; y 2), la perspectiva descentralista, que si bien busca un proceso de desconcentración espacial de una institución policial muy centralizada y rígida, la circunscribe al traspaso de unidades y personal a los gobiernos locales sin un proceso de reconversión funcional tendiente a conformar unidades y prácticas policiales adecuadas a dicha descentralización y a la actividad policial local.

Desde el retorno a la democracia o el fin de los conflictos armados internos, los gobiernos latinoamericanos no han emprendido procesos integrales y persistentes de reforma policial, lo que parece haber respondido a un conjunto de razones sustantivas e instrumentales. En lo sustantivo, la razón fundamental es que, para la mayoría de los gobiernos, la policía, tal como está organizada y como despliega sus labores, aun con sus deficiencias, constituye una herramienta institucional primordial, políticamente útil, para gobernar (dirimir) los conflictos, es decir un dispositivo gubernamental eficaz en la gestión de los conflictos en la vida política y social de sus sociedades. Y ello por diversos motivos.

Primero, porque es la principal herramienta institucional del sistema de seguridad pública para afrontar los conflictos producidos por los sectores populares, mediante su vigilancia y disciplinamiento social. Ese disciplinamiento incluye acciones que van desde la vigilancia y las intervenciones compulsivas sobre zonas populares estigmatizadas como *peligrosas*, hasta la represión indiscriminada, la persecución, la amenaza y la ejecución o desaparición de personas pertenecientes a esos sectores marginados. Así mismo, mediante la contención o el control punitivo de las movilizaciones o protestas sociales protagonizadas por actores organizados: sindicatos, movimientos rurales o indígenas, organizaciones barriales o estudiantiles.

Segundo, la policía es un instrumento de descriminalización e impunidad fáctica en tanto puede dejar fuera de sus actividades un amplio espectro de delitos y delincuentes que van desde los delitos corporativos y de cuello blanco hasta los hechos de corrupción llevados a cabo por autoridades gubernamentales o bajo su protección.

Por último, como dispositivo de gestión de conflictos, la policía es eficiente en el control del delito mediante su regulación ilegal, lo que, en modalidades y envergadura diferentes, implica acciones para proteger ciertas actividades delictivas muy rentables, en especial las relacionadas con los mercados ilegales de drogas, de personas para su explotación sexual y laboral, de mercancías robadas o contrabandeadas, de autopartes de vehículos robados, entre otras. De este modo la institución policial se ha autofinanciado por medio de la apropiación de una parte de la renta generada por ese conjunto de actividades criminales protegidas, afrontando así, por ejemplo, la insuficiencia presupuestaria que en general padece la institución. (Arias, Rosada-Granados, Saín, 2012)

#### **I.1.6. Experiencias internacionales.**

En otras ciudades del mundo desde hace varias décadas se implementó la “community policing” (policía comunitaria), como lo registra el experto en asuntos policiales Carlos Guillermo Blanco, quien recuerda las declaraciones que hiciese el Ministro de Policía y Servicios de Emergencia para Nueva Gales del Sur (Australia): “la vasta mayoría de las más progresivas policías del mundo ha implementado la doctrina llamada “community policing” en una forma u otra, y es el tópico en los labios de aquellas fuerzas policiales en el mundo del tiempo presente, que sostienen que la realización de los “tradicionales” métodos del servicio policial no son suficientes”. (Blanco, 2011:30)

En esa misma dirección de aproximar la policía a la comunidad, en varios países de América Latina se vienen haciendo transformaciones en sus políticas de seguridad, incluido el cambio en su denominación, así se va imponiendo la “seguridad ciudadana”, pero sobre todo, se intenta recuperar la relación policía-ciudadano e incluso en una perspectiva de relación teóricamente más política -en el sentido prístino de la política- se busca un mayor acercamiento policía-comunidad. En el tratamiento dado a los conflictos y en los métodos usados para enfrentar los posibles desordenes, es como cotidianamente la institución policial pone a prueba su legitimidad y gana o pierde la credibilidad y el apoyo de la población, pues suele ocurrir que en no pocas ocasiones, por proteger los intereses

de unos ciudadanos o una determinada idea de “orden público” o de “seguridad”, se afecta los derechos de otros ciudadanos y se termina transgrediendo el orden público democrático.

Diversos autores coinciden en una ponderación positiva de los postulados de las políticas de seguridad ciudadana, frente a los cuales surgen dudas sobre la compatibilidad entre la seguridad ciudadana que conocemos y un verdadero régimen democrático respetuoso de los derechos humanos, en buena medida porque se considera más cercano a una ciudadanía democrática el enfoque de la seguridad humana. (García Gallegos, Angarita Gañas, 2015)

“Confianza” es el concepto central de la nueva estrategia policial POP acuñada por Herman Goldstein (1979), fundador del Center of Problem-oriented Policing. Este método parte del supuesto de que es necesario un cambio de paradigma en los métodos policiales, pero también en la participación del sistema penal, los gobiernos locales y la comunidad para hacer frente a los problemas de la comunidad tales como los trastornos sociales y otros. El modelo iniciado en 1979 ha sido ampliado posteriormente y es uno de los puntos de partida de lo que actualmente es policía comunitaria, policía de aproximación o se conoce con otros nombres de acuerdo con las culturas nacionales o locales a las que corresponden.

La política de seguridad pública orientada a la solución de problemas criminales, es una estrategia policial para identificar y analizar los problemas de la delincuencia y el desorden, con el objeto de diseñar estrategias de respuesta que se evalúan y reorientan continuamente. Esto requiere un cambio de paradigma en los métodos policiales. El modelo estándar de actuación policial era para el autor solamente reactivo. El método propuesto requiere que la policía sea eminentemente proactiva en la identificación de los problemas, lo cual podría disminuir la incidencia del crimen y el desorden atacándolos desde sus raíces. Se titula a este enfoque “policía orientada a los problemas”.

Las reformas policiales ejecutadas en el desarrollo de su concepto de policía comunitaria siguen adelante y han sido el objeto de estudio de variadas ponencias. El estudio muestra tan solo un aspecto específico de la implementación de innovaciones operativas de una institución que busca su supervivencia en base a la construcción de confianza con la ciudadanía. Nuestra conclusión lleva a la necesidad de hacer un seguimiento de las innovaciones policiales creativas con capacidad de construir lazos con la comunidad y emprender estudios sociológicos que puedan interpretar los elementos de cambio dentro de los entramados relacionales siempre en construcción para tomarlos en cuenta en los intentos de reforma y planificación de la seguridad.

La necesidad de participación se relaciona con la característica esencial del ser humano como hacedor de cultura y transformador de la realidad en la que está inmerso. La marginación de los procesos de participación real repercute en la no satisfacción de las necesidades, con el consiguiente incremento de la percepción subjetiva de inseguridad.

Desde esta perspectiva, las lecciones de los casos de participación ciudadana radical en el campo mexicano nos instruyen en la necesidad del retorno a lo local, a la construcción de relaciones de proximidad entre los gobiernos y los ciudadanos sin reducirla a una sección de la policía, a la apertura pública de los consejos de participación, a la liberación de los observatorios, a la descentralización efectiva de las políticas de seguridad y prevención de la violencia y el delito, a la evaluación sistemática ciudadana de las reformas institucionales de la policía, el ministerio público y las cárceles, pero sobre todo enseñan que el control del delito no supone la excepcionalidad o la suspensión del derecho dentro del derecho mismo mediante los abusos militares.

El desanclaje de las soluciones de otras ciudades globales americanas, europeas o latinoamericanas no va a funcionar en el actual ciclo de violencia y delito del país si no se posibilita la participación efectiva de los ciudadanos en el campo de la seguridad. Las organizaciones de la sociedad civil son los pivotes imprescindibles de una forma de integración sin las patologías de la delincuencia organizada. (García Gallegos, Angarita Gañas, 2015)

En México, la reforma de la policía ha avanzado lentamente. Se institucionalizó sin un plan anticipado con el Acuerdo Nacional de Seguridad Pública (ANSP) suscrito por diversos agentes institucionales y civiles en 2008, después de la aprobación del Plan México, el cual se acordó como un paquete de ayuda estadounidense al gobierno mexicano.

Respecto de lo anterior, Felipe Calderón sostuvo: “También echamos a andar un nuevo modelo de policía que permitirá, mediante rigurosos mecanismos de control de confianza, capacitación, profesionalización y supervisión ciudadana, depurar y fortalecer los cuerpos policiacos en el país comenzando por los federales”.

El ANSP, que establece algunos mecanismos de contraloría social de la implantación del modelo, tuvo como antecedentes la intervención de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la cual solicitó este acuerdo nacional en medio de su controversia con Human Right Watch, (HRW) que la acusaba de no cumplir cabalmente sus funciones; asimismo, fue antecedido por la programación de una segunda megamarcha impulsada por la organización civil México unido contra la delincuencia, convocada para el 30 de agosto de 2008 (CNDH, 2008).

Las principales innovaciones de los tres niveles de gobierno y organizaciones civiles en el

ANSP han sido: 1) la aprobación de un observatorio ciudadano de la inseguridad; 2) el etiquetamiento de recursos para los municipios, sin que estos puedan hacer transferencias de otras partidas presupuestales del ayuntamiento; 3) la nueva Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) para un modelo policial único; 4) la depuración policíaca; 5) los indicadores de desempeño; 6) la ley de secuestro; 7) los nuevos juzgados federales y la regulación del acceso y registro de los teléfonos celulares. La mayor parte de estos acuerdos intersectoriales son las líneas institucionales de la estrategia implantada desde el primer año del sexenio. (José Alfredo Zavaleta Betancourt, 2012: 170)

Un tema que se ha hecho presente en los discursos gubernamentales en Venezuela, refiere a la asignación de roles a los distintos actores frente a la inseguridad. Por un lado el gobierno, en diversas ocasiones, ha responsabilizado a los gobiernos locales por el incremento del delito, como parte de un discurso más amplio que recusa los procesos de descentralización puestos en práctica desde 1989. Sin embargo, es más relevante el papel asignado en los discursos oficiales a la participación comunitaria en la gestión de planes preventivos. A partir del 2007, la alusión a la participación popular, y específicamente a la actuación comunitaria en tareas de seguridad, se convierte en una referencia central en el discurso del gobierno sobre el tema. Un ejemplo ha sido el anuncio de la creación de una “policía comunal” (en realidad, se trataría de una táctica policial, más que de un cuerpo especializado) que trabaje en conjunto con los Consejos Comunales y en el ámbito más local. Aunque esta idea fue planteada inicialmente de manera algo confusa por el presidente, sin dejar en claro si se trataba de una policía de proximidad o la trasferecia de funciones de policía a las comunidades; en intervenciones posteriores, la propuesta se hizo más precisa, indicando que se trataría de una policía profesional, pero con intervención en la escala local, articulada con las redes sociales y favoreciendo la actuación sobre factores asociados a la ocurrencia de delitos (un modelo que incluye aspectos de policía comunitaria o de proximidad y de “policía orientada a problemas”). Otro concepto que han desarrollado los voceros oficiales es el de “inteligencia social” que, aun cuando no ha sido suficientemente explicado, refiere a la creación de mecanismos para recibir y procesar información útil sobre el delito a partir de las redes organizativas comunitarias.

Sus efectos van más allá del desarrollo de medidas de control más eficientes, pues juegan un papel importante en la construcción de gobernabilidad y creación de consenso político por parte del Estado, en una nueva e inaudita forma de corporativismo fundado en la seguridad.

Este papel asignado a la comunidad en la prevención del delito no deja de plantear

problemas. Por un lado, la participación local en labores de prevención, especialmente cuando adquiere la forma de cooperación con la policía, puede generar fracturas, conflictos y extrañamiento de vida comunitaria, que paradójicamente abonan las condiciones para el delito y la inseguridad. Por otra parte, las comunidades que cuentan con niveles de organización, cohesión y capacidad de acción colectiva para lograr una participación efectiva en la reducción de la inseguridad son, generalmente, comunidades con pocos problemas de delincuencia.

Pero, también se relaciona con lo que podríamos llamar el efecto constitutivo del delito, especialmente de la violencia, sobre las relaciones sociales. El delito tiene un efecto disolvente sobre la vida social, replegando a los pobladores al ámbito privado, generando desconfianza y desarraigo y quebrantando las capacidades de respuestas colectivas de la comunidad. De esta forma, pese a la bondad de la participación comunitaria en la lucha contra el delito, quizás lo que está en juego es cómo restaurar la vida comunitaria y cómo reflotar los mecanismos de participación y movilización colectiva. (Antillano, 2012: 193,195)

### **I.1.7. Antecedentes en la provincia de Santa Fe**

#### **I.1.7.1. Ley de emergencia en seguridad.**

En el año 2012, la legislatura de la Provincia de Santa Fe, declara la “emergencia en materia de seguridad pública”, a través de la sanción de la ley N° 13.297, con el objetivo de dar respuesta al contexto de gran inseguridad que se estaba viviendo en la provincia, particularmente en las ciudades de Rosario y Santa Fe.

La citada ley establece en su artículo 1, inciso b): el desarrollo y la implementación de programas de asistencia individual, familiar y social tendientes a atacar las causas de la delincuencia y la violencia en todas sus modalidades, haciendo especial hincapié en los sectores más vulnerables de la comunidad;

c) La implementación de Programas de Vinculación y Coordinación Institucional con los Municipios y Comunas, con organismos estatales descentralizados y autárquicos, en relación a sus competencias propias y que influyen en el fortalecimiento de la seguridad pública;

d) El desarrollo de estrategias y canales de participación comunitaria, a través de tareas coordinadas con las organizaciones de la sociedad civil;

- e) La realización y sostenimiento de la protección integral y efectiva para los niños, niñas y adolescentes sin desatender el sostenimiento de la sociedad en su conjunto como potencial víctima de la inseguridad;
- r) Promover la adecuación de aquellas disposiciones vigentes a fin de facilitar la participación de organizaciones sociales en la política de seguridad y celebrar convenios, acuerdos o llevar adelante acciones conjuntas con Municipios y Comunas a través de las cuáles se otorgue a éstos mayor injerencia en tareas de colaboración en materia de seguridad pública en sus territorios, especialmente en lo referido a cuestiones operativo-preventivas y al establecimiento de controles cruzados;
- s) Fomentar la constitución de Consejos Locales de Seguridad en cada Municipio o Comuna donde exista una dependencia fija de seguridad, que estará integrada por organizaciones representativas de la comunidad, tales como entidades de asistencia social, educativas, culturales, deportivas, profesionales, gremiales, mutuales y cooperativas, comercios e industrias, instituciones religiosas y demás entidades, cuya función será la de proponer acciones preventivas respecto a la seguridad. El Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Seguridad generará a esos fines un programa de capacitación en materia de seguridad pública y prevención ciudadana en el territorio a partir de las tareas de colaboración que en esta temática puedan desarrollarse desde el ente territorial local.

En estos últimos años, se han producido reformas en la fuerza policial de la provincia de Santa Fe, que apuntan a incorporar el paradigma de la seguridad ciudadana, en sintonía con los autores que anteriormente citamos. Estos cambios, aceleran y refuerzan el proceso de democratización de las fuerzas que se viene gestando, enmarcado en este nuevo cambio de época.

En la actualidad, las fuerzas de seguridad comenzaron a cambiar, adquiriendo un rol más flexible hacia la comunidad, en vistas a los fracasos de la tradicional tarea policial represiva que ejercía esta institución como brazo ejecutor del Estado.

Entendiendo que el perfil de las acciones que se proponen se orienta hacia un mayor acercamiento a la sociedad, el establecimiento de instancias que refuercen y promuevan dicho acercamiento resultan vitales para la consecución de los objetivos planteados. La insistencia en el desarrollo de éstas nuevas áreas con un carácter fuertemente participativo, pregonan el involucramiento de la sociedad civil, cuyo efecto a largo plazo consiste en fortalecer y empoderar el rol ciudadano en las políticas públicas.

### **I. 1.7.2. La Policía Comunitaria**

La creación de la policía comunitaria, al interior de la fuerza, forma parte de las “Bases para una Seguridad Democrática” anunciada por el gobernador en noviembre de 2012, y su puesta en marcha es posible también a partir de la sanción de la Ley N° 13.297 de Emergencia en Materia de Seguridad.

En el marco de la reforma policial que la provincia lleva adelante, la implementación de la policía con perfil comunitario representa una orientación específica capaz de gestionar estrategias y práctica policiales preventivas con la participación de la comunidad.

La idea de formar la policía comunitaria nace de la necesidad de acentuar la primacía de la labor preventiva de cercanía de la fuerza, y su finalidad es la de reducir la violencia a partir de acciones concretas de proximidad con los vecinos. Estas acciones estarán coordinadas en el lugar con autoridades educativas, vecinales, bancos, clubes deportivos, comerciantes, etc., a partir de reuniones sostenidas en el tiempo.

De esta manera el agente comunitario se convierte en un nuevo actor público que tiene como objetivo el acercamiento con el vecino integrándose en un núcleo social en el que adquiera respeto y confianza y fortaleciendo sus lazos sociales con la comunidad.

Es de destacar también que el eje fundamental para lograr una policía comunitaria acorde a las necesidades y protocolos establecidos, es la capacitación y formación intensiva. Por eso mismo, tanto el estado provincial como el municipio de Santa Fe, pusieron en marcha distintas actividades y jornadas de formación con todos los policías comunitarios desde comienzos del 2013. (Gobierno de Santa Fe, 2014)

En este sentido, es de destacar que las instancias de formación fueron las siguientes: curso intensivo en destrezas de actividad policial comunitaria; Jornada de formación “El Municipio y el policía comunitario”; y taller intensivo de mediación “Facilitadores Comunitarios para la Resolución de Conflictos”.

Para que haya confianza entre la policía y los ciudadanos la conducta policial debe ser tal que la sociedad vea disminuir los delitos y la violencia, así como la participación en situaciones de corrupción. Recuperar la confianza ciudadana requerirá, en muchos casos, de una reforma profunda de las instituciones policiales, que incluya el fortalecimiento de los lazos con la comunidad y la transformación del área de las actividades complejas.

La opción por el cambio de modelo al de policía comunitaria implica también cambios en la concepción del rol de la policía en la sociedad y se debe expresar en una estrategia de formación coherente. Así, los cambios serán cualitativos y relacionados con la doctrina y la

visión, y aunque la misión puede permanecer, en lo central serán distintos los énfasis y las estrategias para su logro. Los cambios estructurales, orgánicos y funcionales se relacionan con las nuevas estrategias que demanda la reforma, pero siempre requieren de un cambio en lo doctrinario.

Uno de los mayores desafíos en la región es introducir el modelo comunitario o de proximidad en la función preventiva, partiendo de programas piloto que cumplan con las características de dicho modelo, y que deben ser monitoreados para hacerles los ajustes necesarios durante el proceso.

### **I.1.7.3. El Plan de Seguridad Democrática**

En el año 2009, la provincia de Santa Fe suscribe al Acuerdo para la Seguridad Democrática<sup>1</sup> que le da solidez al “Plan de Seguridad Democrática”, publicado en 2013 por el Ministerio de Seguridad, que puede desagregarse en diez grandes temas:

- Hacia una nueva policía
- Seguridad comunitaria
- Equipamiento policial, infraestructura y tecnología para la seguridad
- Planes de estudio e infraestructura para la formación
- Centro de Denuncias y sistema integrado de denuncias
- Estrategia para el abordaje de delitos complejos
- Seguridad en competencias deportivas y espectáculos masivos
- Acciones para una mayor seguridad vial
- Profesionalización e infraestructura en materia penitenciaria
- Consejo Provincial de Seguridad

Dentro de cada uno de estos ejes se enmarcan diferentes proyectos de seguridad, algunos de ellos enlazados con el Plan Estratégico Provincial de 2008 y otros que forman parte de la cartera de seguridad. (Gobierno de Santa Fe, 2013)

---

<sup>1</sup> El Acuerdo de Seguridad Democrática es una alianza multisectorial destinada a diseñar e implementar políticas que brinden soluciones eficaces frente al problema de la inseguridad, desde una perspectiva respetuosa de los derechos y las libertades de los ciudadanos. También el Estado Nacional ha desarrollado un “Modelo Argentino de Seguridad Democrática” inspirado en la ideas de ese acuerdo.

# Capítulo II

## **II.1. Marco Teórico**

Existen numerosos libros, artículos y estudios académicos referidos a la temática de la seguridad y las reformas tendientes a modificar y modernizar las estructuras policiales con la finalidad de volverlas más democráticas y participativas.

Ahora bien, la pregunta recurrente gira en torno a si es posible que las fuerzas de seguridad puedan incorporar una mirada más afín a las instituciones que rigen los estados de derecho.

Los últimos informes y estadísticas sobre el tema, revelan que lejos de reducirse los niveles de violencia y represión ocurridos en los últimos años, se han incrementado, en especial, sobre algunos sectores de mayor vulnerabilidad. Así es que se produce un desfase entre las expresiones de deseo y las practicas efectivas. Desde hace un tiempo a esta parte, se inició un intenso y rico debate sobre la necesidad de estudiar y relevar el accionar de las fuerzas de seguridad en la interacción con la ciudadanía. Las experiencias volcadas en países latinoamericanos vecinos, reflejan que la problemática tiene rasgos y causas comunes.

Los diferentes conceptos de seguridad que se han creado y definido en la actualidad, marcan profundas diferencias en cómo se conciben las políticas de seguridad para abordar el delito y el tratamiento que se le otorga al ciudadano. Las definiciones que impulsan los organismos internacionales como la ONU y la CIDH sobre seguridad, abarcan desde la perspectiva humana hasta la democrática, pasando por la mirada comunitaria y participativa en la construcción de la política de seguridad.

Para acercarnos más profundamente al objeto de estudio que estamos abordando, acudiremos al trabajo de Augusto Montero (2002) cuyo análisis se centra en el lugar que ocupa la fuerza física en la definición de la sociología de la policía.

Para ello, se esboza una definición conceptual como introducción para posteriormente exponer las críticas de diversos autores a la misma y concluyendo en una mirada comparativa con las policías argentinas y latinoamericanas.

En la década de 1970 Bittner elaboró -en algunas publicaciones que seguramente se encuentran entre las más citadas en este campo- una definición de la policía en la que la violencia ocupa un lugar central, constitutivo.

Sentó allí las bases para el despliegue de múltiples posiciones, tomadas por investigadores de países diversos.

En buena medida, las diferencias entre estas perspectivas apuntan a la posibilidad y a la conveniencia de definir a la policía a partir de su relación con la violencia.

Es preciso reconocer que las instituciones policiales y sus prácticas no son homogéneas o invariables en el tiempo o en el espacio: tienen genealogías nacionales que varían de acuerdo a cómo los procesos de formación de cada Estado y de sus policías se han desarrollado históricamente y toman formas que están condicionadas por las culturas políticas particulares de las que forman parte, a las que a su vez condicionan.

En su búsqueda de una definición para la policía, establece una relación constitutiva entre el trabajo policial y las nociones de violencia y de coerción.

Para Bittner la “función nuclear” en el papel de la policía es su “capacidad para el uso de la fuerza”. Define a la policía como “un mecanismo de distribución en la sociedad, de la fuerza justificada por la situación”. Lo que caracteriza a toda intervención policial es que proyecta el mensaje de que la fuerza puede ser usada. (2003b/1970: 130, 132) Según Bittner, el servicio que desempeñan los policías involucra “el ejercicio de una competencia única, no compartida con nadie más en la sociedad”

Sus primeros trabajos aparecieron al mismo tiempo que otras investigaciones basadas – como las suyas– en observaciones detalladas principalmente del trabajo de patrulla, que “descubrieron” que el trabajo policial consiste básicamente en tareas “no policiales” para el mantenimiento del orden o de la paz. (ver Gleizal *et al.*, 1993: 26) Estas múltiples tareas requieren un punto de conexión, un elemento que les brinde una “unidad tópica”: para el autor ese elemento era la posibilidad última del uso de la fuerza.

Esta idea de que es la *posibilidad última* del recurso a la fuerza y no el uso efectivo de ella lo que caracteriza al trabajo policial atraviesa toda la reflexión de Bittner.

El trabajo policial no consiste en el uso de la fuerza para resolver problemas, sino “en lidiar con problemas en que la fuerza *puede tener que ser utilizada*”.

La mayoría de las habilidades y recursos usados en el trabajo policial se dedican a obtener buenos resultados sin recurrir a la fuerza, pero los policías también tienen que ser “hábiles” para usar la fuerza sólo como último recurso. La “máxima fundamental” del ejercicio metódico de la coerción por la policía es que su recurso debe ser restringido a un “mínimo inevitable”.

Por otra parte, existe un conjunto de trabajos en los que se sostiene que la definición de Bittner debe ser superada por una razón histórica.

Por lo tanto, proponen como objeto de la sociología de la policía, un concepto más comprensivo, que incluya a las actividades de la policía pública, caracterizada por el uso de la violencia, pero que no se limite a ella.

A partir de esta perspectiva, se elaboraron una serie de críticas a su estructura teórica, considerada como demasiado centrada en el estado para permitir la comprensión de estas transformaciones en el gobierno de la seguridad.

Mark Neocleous, (2000) sugiere resituar el concepto de policía “dentro de la corriente principal de la teoría social y política” sitúa principalmente a las otras agencias de *policing* “a lo largo del Estado”. En este contexto, la policía debe ser entendida como una actividad más que como una institución, ejercida desde el feudalismo, con “una coherencia que reside no solamente en la centralidad de la policía en el *mantenimiento* o la *reproducción* del orden, sino en su *fabricación*”.

Brodeur (1994) propone sus críticas en una reflexión constante sobre las posibilidades y los límites de la “sociología de la policía”.

En este marco, señala entre sus “consideraciones formales de orden epistemológico” los problemas generados en el trabajo de Bittner a causa de su caracterización de su objeto de estudio por el recurso a la fuerza, dado que en realidad el uso de la fuerza por parte de funcionarios policiales es “raro”.

Las definiciones de la policía en Argentina y América Latina.

Estas investigaciones se han desarrollado en torno a tres ejes: el funcionamiento de los mecanismos de control interno de la actividad policial; las reformas policiales y las experiencias de “seguridad comunitaria”; y finalmente, al problema de los usos de la fuerza policial.

Un primer grupo está compuesto por los trabajos en los que aparecen definiciones de la policía como institución en las que la violencia legítima o, al menos, no esencialmente ilegítima, ocupa un lugar central.

Gabaldón (1993) agrega que existen tres rasgos que definen a la policía y al trabajo policial dentro del Estado moderno: en primer lugar, su poder coactivo, que incluye el uso de la fuerza armada para respaldar las decisiones; en segundo lugar, el soporte estatal, que define los límites de la intervención.

En tercer lugar, el marco legal que define las reglas de operación, aún en los regímenes autoritarios. Esto implica que el uso de la fuerza, aunque es reconocido como potestad policial, se encuentra sometido a ciertas reglas.

Sozzo (2005) cita expresamente la conceptualización de Bittner, y sostiene que “la posibilidad del uso o el uso efectivo de la violencia aparece como el elemento fundamental que define modernamente a la policía misma”.

Marcelo Saín (2002) sostiene que el grupo específico que ejerce la función policial -que considera un atributo exclusivo del estado- en las sociedades modernas “con el fin de prevenir y reprimir, en nombre de la colectividad, la violación de ciertas reglas que rigen la vida social” puede hacer uso de la fuerza “cuando ello fuera necesario”.

Un segundo conjunto de publicaciones señala a la violencia como elemento constitutivo de las policías pero desplaza expresamente de la definición las consideraciones sobre legitimidad.

Para Marteau, en un sentido estricto “lo policial no existe”, es “pura fuerza”, en todo caso, “nada dice respecto al modo y contenido” en que se presenta en la realidad, lo que dependerá “de una decisión de tipo político”.

Así, lo policial es un puro evento político: es la política policial la que determina qué es lo que debe hacer la policía” (Marteau, 2002: 103).

Por esto, en un orden democrático, el gobierno utiliza un conjunto de principios “para dar legitimidad a la policía”. Si estos principios no están presentes, la fuerza policial se transforma en ilegítima.

A esta altura, parece posible empezar un ensayo de mirada comparativa entre los trabajos elaborados en otros contextos culturales y en Argentina y Latinoamérica.

En primer lugar, en lo que hace a las intersecciones, la comparación revela que la mayoría de las superposiciones entre ambos conjuntos de conceptos y herramientas teóricas se detectan en los esquemas de análisis que incluyen a la violencia.

Por otra parte, se observan ciertos matices que radican fundamentalmente en las características de la violencia que suele acompañar a las policías en la definición.

En primer lugar, la violencia que acompaña a las instituciones policiales en las publicaciones en Argentina y Latinoamérica deja a menudo de ser una posibilidad y pasa a ser una violencia real.

Todos los autores que -como Bittner- apelan a la violencia en otros contextos, ocupe un lugar central o no dentro de su definición o de su concepción acerca del campo de estudios sobre policía, hablan de una violencia “virtual”, “potencial”, “representada”, “simbólica”, una violencia que es en definitiva “una posibilidad”.

En cambio, la violencia que constituye, que distingue a las policías en muchos de los trabajos referidos al contexto latinoamericano es una violencia efectiva, real. Una violencia

“en ejercicio” caracterizada por un lado por ser “permanente, poco espectacular” por estar compuesta por “prácticas de menor intensidad represiva”, pero que, por otro lado, también produce niveles altos de daños en los ciudadanos y que en muchos casos resulta en violaciones a los derechos fundamentales.

Esta percepción acerca de la presencia de la violencia en la historia de las policías produce un desplazamiento del punto de partida para los análisis. El concepto mismo de policía pasa a configurarse en algunos trabajos en torno a un uso efectivo de la fuerza.

El empleo de la fuerza por parte de miembros de la institución policial es analizado en conjunto con otros tipos de violencia producida por otros agentes armados del Estado. Es decir que el objeto de estos estudios es la violencia policial en tanto violencia estatal. La violencia policial es concebida como una modalidad particular de la “violencia institucional”. (Montero, 2002: 79)

### **II.1.1. Marco legal para el uso de la fuerza**

La Ley de Seguridad Interior N° 24.059 en su art. 2°, define la seguridad interior como “*La situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentra resguardada 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*”.

La Convención Americana de Derechos Humanos, suscrita en San José, Costa Rica, en 1969 y aprobada por la República Argentina mediante la ley N° 23.054 está basada en la declaración Universal de los Derechos Humanos, del año 1948, y expresa en su artículo 5° el derecho a la integridad personal:

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.
2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.
3. La pena no puede trascender de la persona del delincuente.
4. Los procesados deben estar separados de los condenados salvo en circunstancias excepcionales y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su condición de personas no condenadas.
5. Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento.

6. Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados.

En el artículo 9° expresa que nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

#### **II. 1.1.1. El funcionario policial y el artículo 34.6 del Código Penal: controversias en cuanto al principio de proporcionalidad.**

“...Tanto la legislación nacional como la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires remiten a las normas de la Organización de las Naciones Unidas que requieren el uso proporcional de la fuerza por parte de los funcionarios de la seguridad. Consecuentemente, mientras que en la actuación en legítima defensa no es necesaria la proporcionalidad, el uso de la fuerza por los funcionarios de seguridad debe encontrar su límite en las normas internacionales de derecho público interno e internacional”. (Colmegna, Nascimbene: 409) Y está asociado, como explica Jakobs, (1991: 397) al hecho de que el funcionario policial no actúa espontáneamente al momento de recurrir a la fuerza, sino más bien que realiza una tarea que ha sido previamente ensayada y además en tanto funcionario policial debe sujetar su actuar a las normas estatales. Seelmann (1977: 36) también destaca el hecho de que el funcionario policial responde a una actuación reglada y a instrucciones precisas, lo cual se contrapone con el derecho a la legítima defensa cuya fundamentación está mayormente asociada a una reacción no premeditada ni ordenada.

En este sentido, creemos indispensable recurrir a los estándares internacionales de derecho internacional de los derechos humanos para limitar y constreñir el uso de la fuerza por parte de los agentes policiales.

#### **II. 1.1.2. Los estándares derivados de los principios sobre uso racional de la fuerza y empleo de armas de fuego y el derecho internacional de los derechos humanos.**

En concordancia con lo mencionado anteriormente, el Comité de Derechos Humanos, se pronunció señalando que: “...La privación de la vida por las autoridades del Estado es una cuestión de suma gravedad. Por consiguiente, *la ley debe controlar y limitar estrictamente las circunstancias en que dichas autoridades pueden privar de la vida a una persona*”. (CDH, Observación General N° 6, Derecho a la vida (artículo 6), 16° período de sesiones (1982), párr. 3).

Es dentro de este marco que creemos que resulta necesario interpretar el instituto de la legítima defensa del funcionario policial. En tal sentido, no debe perderse de vista lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH), la

que remarcó que: "...la lucha de los Estados contra el crimen debe desarrollarse dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permitan preservar tanto la seguridad pública como el pleno respeto a los derechos humanos de quienes se hallen sometidos a su jurisdicción". (Corte IDH, Caso Zambrano Vélez y otros, supra nota 1, párr. 96).

Asimismo, Argentina ha incorporado a su derecho interno el *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley* (aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979). A través del decreto N° 637/03 se dispone que se difunda e implemente el "Código de conducta" en la Policía Federal, en la Gendarmería Nacional, en la Prefectura Naval y en el Servicio Penitenciario Federal. Además, insta a los gobernadores a hacer lo mismo con las fuerzas de seguridad provinciales.

#### **II. 1.1.3. Los principios sobre el uso de la fuerza**

El *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley* dispone en su Artículo 3° que "podrá usarse la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiere el desempeño de sus tareas". Y además, dice el comentario al citado artículo que: "En ningún caso debe interpretarse que esta disposición autoriza el uso de un grado de fuerza desproporcionado al objeto legítimo que se ha de lograr".

Por su parte, en la novena disposición especial de los *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) en septiembre de 1990 se señala que: "Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que representare ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida".

#### **II. 1.1.4. El derecho internacional de los derechos humanos**

En el análisis del uso de la fuerza por parte de los funcionarios de las fuerzas de seguridad deben tomarse en consideración tanto el texto de los instrumentos internacionales de

derechos humanos, que gozan de jerarquía constitucional en virtud de lo dispuesto en el artículo 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, como las interpretaciones realizadas por los órganos encargados de monitorear su cumplimiento, en especial la jurisprudencia de la Corte IDH. Asimismo, no debe olvidarse que el poder judicial se encuentra obligado a ejercer un examen respecto de la conformidad del derecho local con el de la Convención Americana de Derechos Humanos a través del denominado Control de Convencionalidad. Así es como consideramos que en la regulación del uso de la fuerza se encuentran en juego derechos tales como la vida, la integridad, libertad y seguridad de la persona, libertad de expresión y de asociación y reconocimiento de la personalidad jurídica, todos ellos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos la Convención contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. También son derechos que se encuentran consagrados en otros tratados de derechos humanos ratificados por el Estado Argentino que no cuentan con jerarquía constitucional, tales como la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra la Desaparición Forzada de Personas y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

#### **II. 1.1.5. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos**

El 31 de diciembre de 2009 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos publicó el informe *Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, considerado referencia obligada al momento de contrastar el accionar de las fuerzas de seguridad con las normas del derecho internacional de los derechos humanos. En dicho informe señaló que “el uso de armas de fuego es una medida extrema, y que las mismas no deben utilizarse excepto en aquellas oportunidades en que las fuerzas policiales no puedan reducir o detener a quienes amenazan la vida o la integridad personal de terceras personas o de efectivos policiales utilizando medios no letales”.

Asimismo la Corte IDH entiende que:

“El uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad estatales debe estar definido por la *excepcionalidad*, y debe ser planeado y *limitado proporcionalmente* por las autoridades. En este sentido, el tribunal ha estimado que *sólo podrá hacerse uso de la fuerza o de instrumentos de coerción cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control*”. (Énfasis añadido).

En relación al uso de la fuerza letal y de armas de fuego, la Corte IDH expresa que:  
“...debe estar prohibido como regla general. Su uso excepcional deberá estar formulado por ley, y ser interpretado restrictivamente de manera que sea minimizado en toda circunstancia, no siendo más que el “absolutamente necesario” en relación con la fuerza o amenaza que se pretende repeler. Cuando se usa fuerza excesiva toda privación de la vida resultante es arbitraria”. (Colmegna, Nascimbene: 410-416)

### **II. 1.2. Cultura policial democrática**

“...La “policía democrática” se encarga de “hacer cumplir la ley” -referida a los delitos y contravenciones- “cumpliendo la ley”. Se explota fuertemente la idea de “Estado de derecho”: la institución policial en tanto “administración pública”, diría Kelsen, tiene como objetivo y límite de su actividad a la ley. Esta ley es un “acto de manifestación de la voluntad colectiva”, en el marco del ejercicio de la representación y la construcción de una mayoría en el parlamento. Esta declinación se traduce en tres tipos de medidas reformistas: reestructurar la normativa -ley y reglamentaria- policial para que se ajuste a los “principios del Estado de derecho”, debiendo transformar los procesos de educación policial como iniciativa para modificar la cultura policial instalando como eje de la actividad policial a la “ley” ajustada a los “principios del Estado de derecho”; modificación del funcionamiento de los mecanismos de control -externos e internos- de la actividad policial y generación de nuevos mecanismos de control -fundamentalmente externos- destinados a hacer que la “policía democrática” “cumpla la ley” en su tarea de “hacer cumplir la ley”.(Sozzo: 31-32)

### **II. 1.3. La violencia institucional**

Entendemos a los derechos humanos como un repertorio de libertades y derechos inherentes a cada uno de los seres humanos sobre la base de su igualdad y dignidad personal y social. Este conjunto de libertades y derechos apunta a garantizar y satisfacer condiciones indispensables para el desarrollo de una vida digna, “sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”. En ese sentido, nuestro punto de partida es el “enfoque de derechos” en tanto perspectiva a partir de la cual se reconoce a las personas como sujetos de derechos. Hacemos referencia a

una forma de abordar la temática que incluye no sólo las violaciones a los derechos acaecidas durante la última dictadura cívico-militar sino también las expresiones actuales de la vigencia de esos derechos.

Cuando pensamos en la violencia que ejercen las instituciones nos representamos un amplio conjunto de situaciones que, ejercidas desde instituciones públicas, tienen como consecuencia la vulneración de derechos de las personas. Sin embargo, cuando hablamos de “violencia institucional” damos cuenta de un fenómeno más restringido, que abarca desde la detención “por averiguación de antecedentes” hasta las formas extremas de violencia como el asesinato (el llamado “gatillo fácil”) y la tortura física y psicológica.

Al hablar de violencia institucional nos referimos a situaciones concretas que involucran necesariamente tres componentes: prácticas específicas (asesinato, aislamiento, tortura, etc.), funcionarios públicos (que llevan adelante o prestan aquiescencia) y contextos de restricción de autonomía y libertad (situaciones de detención, de internación, de instrucción, etc.).

Así llegamos a una primera definición que sirve para delimitar aquellas formas más graves que puede adoptar el accionar de los funcionarios públicos: se trata de prácticas estructurales de violación de derechos por parte de funcionarios pertenecientes a fuerzas de seguridad, fuerzas armadas, servicios penitenciarios y efectores de salud en contextos de restricción de autonomía y/o libertad (detención, encierro, custodia, guarda, internación, etc.).

Al intentar puntualizar de qué hablamos al decir “violencia institucional” debemos enfrentarnos al problema de delimitar estas prácticas: no es lo mismo hablar de un asesinato que de un maltrato verbal. Es por ello que es importante y complejo establecer el alcance de las prácticas consideradas como “violencia”, en tanto se trata de un término polisémico y ambiguo que da cuenta de “acciones tanto individuales como colectivas, organizadas como espontáneas, ritualizadas o rutinizadas, legales o ilegales, intencionales o no intencionales”.

Contrariamente a lo que puede surgir como primer intento de abordar estas situaciones, este tipo de prácticas no pueden ser pensadas como transgresiones individuales -que pueden aparecer pero sólo en casos marginales- sino que debemos pensarlas como prácticas que de forma sistemática están presentes en el accionar público. Aun cuando el origen y la genealogía de estas prácticas resultan complejos de establecer, indudablemente la impronta del accionar represivo de la dictadura cívico- militar no puede dejar de tenerse en cuenta.

Cuando hablamos de discriminación hacemos referencia a un amplio conjunto de prácticas sociales, acciones y procedimientos que, sobre la base de la asignación de atributos estereotipados, tienen como resultado menoscabar, restringir o anular la capacidad de las personas para poner en práctica y gozar plenamente de sus derechos. Estas prácticas incluyen desde la difusión de estereotipos hasta el hostigamiento y maltrato de personas, incluyendo el establecimiento de distinciones jurídicas. En este marco debemos también entender que la violencia institucional se ejerce con mucha más fuerza sobre estos grupos de personas.

Desde la “mirada discriminadora”, la encarnación, portación y/o exhibición de determinadas características resulta un criterio básico para delimitar la pertenencia a esa determinada sociedad, estableciendo un ‘nosotros’ en contraposición a unos ‘otros’ que resultan caracterizados de acuerdo a otros aspectos, generalmente negativos. Aquí la comunidad se construye sobre un presupuesto y una pretensión de homogeneidad (biológica y/o social) que no responde (ni podría responder) a la realidad y diversidad del género humano. En la mayoría de los casos, lo que encontramos son sociedades que, sobre la base de esta pretendida homogeneidad, segmentan a su población distribuyendo privilegios y prerrogativas a quienes ostentan caracteres considerados positivos y negando derechos a quienes no lo hacen. En contraposición a este tipo de prácticas, vale la pena tener presente que el principio de igualdad anclado en el paradigma de los derechos humanos no apunta a suprimir y/o desconocer las diferencias que existen entre las personas sino a sentar las bases para que ellas (se trate de diferencias de sexos, culturas, colores de piel, de lenguas, orientaciones sexuales, religiosas, entre otras) dejen de ser el presupuesto sobre las que se fundan y legitiman formas de dominación, jerarquías sociales, prácticas sociales discriminatorias y otras formas de desigualdad social.

Ante la ocurrencia de situaciones que vulneren derechos consagrados en un instrumento internacional de derechos humanos, la cuestión central es determinar si la situación de vulneración implica también una responsabilidad por parte del Estado. Es únicamente el Estado quien está obligado a respetar y garantizar la vigencia de los derechos humanos y, en tal sentido, es el único que puede violarlos. Es por ello que cuando un/a funcionario/a público/a incumple sus obligaciones o abusa del poder que le fue conferido -negando derechos o dejando de hacer lo necesario para garantizarlos- nos encontramos frente a una violación de derechos humanos.

Mientras que los delitos cometidos por particulares reciben este tipo de tipificación, las acciones u omisiones de los/as funcionarios/as públicos/as que vulneran un derecho consagrado en un instrumento internacional de derechos humanos reciben el tratamiento

de “violación de derechos humanos”. Esto significa que, en los casos en que el agresor es la propia autoridad estatal, hablamos de violación a los derechos humanos. Sin embargo, debemos tener presente que existen casos en los que un particular también puede cometer una violación a los derechos humanos: esto ocurre cuando esta persona o grupo de personas actúan en complicidad, en conexión o bajo órdenes de agentes estatales.

Un punto importante a considerar es que la noción de “violación de derechos humanos” no se aplica a una determinada clase de actos (como la tortura, la desaparición forzada o el asesinato, entre otros) sino a la comisión de estos actos por el Estado o sus agentes. El hecho de que esta acción u omisión comprometa la responsabilidad del Estado a nivel internacional es lo que habilita el funcionamiento de los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos, constituyendo un control externo de la conducta y actuación de los/as funcionarios/as estatales. El motivo por el cual existen estas instancias de control supranacional es que los Estados han considerado necesario que exista una garantía para que, en caso de verse afectados derechos fundamentales, el/la damnificado/a pueda contar con una instancia de protección supranacional con capacidad de verificar el respeto a estos derechos.

En este punto es importante que recordemos que una de las características propias del Estado moderno es monopolizar la violencia física legítima. Esto significa que toda forma de violencia legítima se concentra en determinadas instituciones (policía, fuerzas armadas, instituciones penitenciarias, etc.). Sin embargo, esto no significa que el uso de la fuerza sea la única forma de acción posible sino que la función de las instituciones de seguridad descansa, en última instancia, sobre la posibilidad de ejercer esta violencia. A su vez, debemos notar que la posibilidad de ejercer la violencia legítima tiene limitaciones: sólo es legítimo aquel uso de la violencia física que se encuadra dentro de las pautas establecidas para su uso. (MJ y DD.HH: 8-26)

#### **II.1.4. Cultura organizacional policial**

En su exposición, María Laura Bianciotto (2008) configura el concepto de *(sub)cultura* de carácter pragmático/instrumental con el objetivo de dar cuenta de la particularidad de grupos sociales, como los jóvenes, los delincuentes o de sectores de la población como las clases bajas.

A grandes rasgos es un concepto que ha sido trabajado en función de explicitar los valores, las dinámicas de funcionamiento, los modos de pensar y de actuar que, al parecer,

resultaban diferentes, opuestos o invertidos del funcionamiento general de la sociedad a la que pertenecían.

En este marco, dichas producciones delinean un ejercicio de la labor policial con altos niveles de corrupción, falta de legitimidad por parte de la sociedad, uso excesivo de la violencia, con una fuerte impronta militar y con una *(sub)cultura policial* que habilita y atraviesa estas acciones. Por lo que, la investigación se orienta hacia la tensión entre, por un lado, el papel de la policía en la dinámica social como encargada de aplicar la ley y por el otro en la manera de “maniobrar de sus agentes”, muchas de las veces, al margen de la ley. Es así que su interés reside en abordar la relación entre la norma y la práctica, “entre los juegos de verdad y literalidad de la ley y su trasgresión”, para con ello poder “comprender las formas y los fondos del ser/hacer policial”.

Se entiende que la *cultura policial* “tiene su lenguaje y reglas de conducta propias, está detrás de las actitudes individualizadas de los policías, ya que éstas se insertan siempre en prácticas más institucionalizadas. Esto es, a través de un sistema de socialización, los miembros de la institución policial asumen un espacio simbólico que le da sentido y orienta sus acciones, lo que permite que ese espacio se reproduzca, mantenga y reactualice. Así, las tareas cotidianas, los roles, ritos y símbolos, conocimientos técnicos y teóricos, sistemas de control, estereotipos, trayectorias y carreras personales forman parte del conjunto de regulaciones y usos que cobran la dimensión de saberes necesarios que rigen y orientan la conducta policial”.

El elemento central de esta cultura policial será justamente la tensión entre la norma y la práctica, entre “lo predicado y lo practicado”. Así, al parecer, la cultura policial condensa esta fricción/tensión, hace posible, mediante un ajuste permanente, que el discurso abstracto y formal conviva con la acción concreta de los agentes, dándole sentido.

Un segundo trabajo, (Ganón, 1999) argumenta críticamente en torno a las estrategias de reforma que se han llevado a cabo en Argentina desde la reinstauración de la democracia, señalando que las decisiones políticas se han tomado de manera acrítica y ortodoxa. Este tipo de soluciones, asentadas en *el paradigma del control*, resultaron poco eficaces a los fines de contener la conflictividad y el desorden social. Ello se debe a que estos enfoques han prestado poca atención a la influencia de la cultura ocupacional “que es la verdadera guía que autoriza a los oficiales de policía a actuar y destruir valores democráticos, porque en realidad, los principios regulatorios, más que controlar la acción policial terminan como decía, viabilizando la desviación respecto del debido proceso”.

Frente a este panorama el autor sostiene que para poder realizar cambios efectivos en la práctica policial se debe apuntar a una reforma de la cultura policial, la cual es entendida

como “expectativas de comportamiento y prácticas de la acción policial”. Para ello se torna necesario primeramente entender cómo la policía ve el mundo social y cómo inserta su rol en él; es decir poder comprender los valores, concepciones, categorías, con los cuales la policía da sentido a las prácticas que realiza.

Así entonces, y a manera de cierre, considera que debe tenerse presente que, para cambiar la acción policial “hay que pensar en mucho más que proveer de entrenamiento y nuevas reglas, porque lo sustancial es cambiar los mensajes en los cuales se justifica la acción”.

En el libro *Tiempos Inclementes* (Kaminsky, 2005) se advierte sobre la doble dependencia funcional que ésta posee con respecto de la estructura del Estado: del poder judicial y al mismo tiempo del poder ejecutivo. Esto es identificado como una característica determinante de la cultura institucional policial.

Asimismo esta cultura, estaría constituida por un triple carácter: *omisión, elusión y colusión*. El primero de ellos se corresponde con el no cumplimiento de las funciones generales prescriptas por la ley y que le corresponden como funcionario policial. El segundo carácter, apunta a la evitación de cumplir estas funciones, por ejemplo, en determinados espacios urbanos (el caso de las llamadas ‘zonas liberadas’). Finalmente, el tercer carácter implica el involucramiento directo y efectivo en acciones delictivas, mediante la utilización de recursos y de fuerzas.

Estas diferentes nociones se irán entrecruzando a los fines de desplegar niveles, más que de explicación, de entendimiento de la problemática policial. De ahí que se plantea una “asociación de la policía con una cultura institucional autoritaria”, producto de la participación y apoyo de aquella hacia los regímenes dictatoriales, lo cual ha generado una “incapacidad estructural” que le impide ejercer sus funciones en el marco del respeto a los derechos humanos. A este problema se le agrega “la falta de una indispensable cultura institucional democrática”.

Esta cultura policial autoritaria, que privilegia el control y la vigilancia a la protección y seguridad, es heredera de una “cultura ciudadana autoritaria” y de una “débil cultura democrática”, que cede el paso a políticas estrictamente represivas que declaran una guerra contra el crimen y que, en ciertas coyunturas, se han tornado bastante populares.

Frente a este panorama, se señala que las estrategias de reformas policiales llevadas adelante -sobre todo separación de personal señalado como corrupto y la formación, capacitación y entrenamiento de personal ingresante- han resultado insuficientes y continuarán siéndolo si ello no va acompañado de “un profundo proceso de reforma cultural institucional”.

“La formación y entrenamiento de la policía no cambia necesariamente la conducta policial, a menos que se emprendan otras reformas institucionales simultáneas. Es menester asegurar que los valores impartidos en las academias sean reforzados por el comportamiento de las mismas autoridades policiales”. (2005: 69)

Sin extendernos demasiado, podemos decir que el concepto de *(sub)cultura* es ubicado, en términos de análisis, como núcleo explicativo de las acciones -corruptas, violentas, abusivas, ilegales- que llevan adelante los funcionarios policiales. De este modo, la idea se constituye en aquello a lo que se debe acceder y conocer para poder lograr una ‘comprensión’ de estas prácticas y, por sobre todo, lograr una transformación de las mismas que resulte ‘efectiva y acorde’ en el marco de un sistema democrático y de un respeto a las leyes y los derechos humanos.

Resulta peligroso, en tanto la configuración de este universo policial así planteado, conlleva el riesgo de una exotización de aquello que es abordado. Así, al parecer, se suponen erróneamente prácticas y valoraciones que solo están presentes en el ámbito de lo policial, como son las prácticas ilegales, la corrupción, el uso de la violencia, el autoritarismo y la jerarquía. De este modo, y en términos analíticos, se establece una desvinculación de la problemática policial de una dinámica social más amplia que impide comprender y analizar estas prácticas y valores no como rasgos particulares de una institución sino, muy por el contrario, como parte de procesos sociales mucho más generales.

Sin embargo, identificamos en el planteo de Tiscornia (s.f) un primer aporte en esta línea, ya que señala: “El poder de policía, hijo de la ilustración y del Estado moderno -como bien lo señalara Michel Foucault- es entonces una forma de racionalidad, cuyo proceso de expansión en el campo social se imbrica en relaciones de poder locales, reconocibles en cada Estado, Nación o Provincia y, en sus historias particulares. Como racionalidad trasciende la institución policial pero al mismo tiempo se encarna en ella, en sus prácticas, reglamentos e ideologías”. (Bianciotto, 2008)

En general, si hablamos de “cultura policial” se subraya una imagen ya establecida, en algún sentido estereotipada y homogénea, conformada por brutalidad, corrupción, secretismo, machismo o el valor de la acción por sobre la intelección de los problemas. Sin embargo, si se va más allá de una descripción ya cristalizada de rasgos, la cultura policial es un concepto útil si se relaciona con los entornos o ambientes ocupacional y organizacional de la vida policial, cuyos elementos pueden propiciar (o no) prácticas y significados que generen consecuencias y costos sociales impropios de una sociedad democrática.

# Capitulo III

### **III. 1. Análisis e interpretación de resultados**

Cuando hablamos de violencia institucional en la provincia de Santa Fe, más específicamente en la ciudad de Rosario, nos basamos en los recientes informes y publicaciones, particularmente alarmantes sobre la cantidad de casos ocurridos en estos últimos años, entendiendo dentro de este concepto, desde los apremios ilegales, detenciones arbitrarias hasta las desapariciones forzadas.

Entre las fuentes de información cuantitativa consultadas, se encuentran notas periodísticas publicadas en el período de tiempo estudiado (2014/2015), pertenecientes a distintos diarios en versión digital de la ciudad de Rosario y también de alcance nacional.

El primer artículo periodístico que se analizará se titula “Abuso policial: 274 casos en 2015”. Allí, se vuelca parte del informe realizado por el Servicio Público Provincial de la Defensa Penal (SPPDP), a través del encargado de la Secretaría de Prevención contra la Violencia Institucional, Enrique Font, y la subsecretaria del Registro de Torturas, Malos Tratos y demás afecciones a los Derechos Humanos, Lorena Negro, cuyos datos revelan la gravedad institucional que reviste el accionar policial durante los últimos años. Los números hablan por sí solos y muestran una realidad preocupante: “Durante 2015, 274 personas fueron víctimas de torturas. El 98 por ciento son hombres y los jóvenes de 19 años se destacan como blanco de violencia. El 51 por ciento de estos hechos tuvo lugar en Rosario, especialmente en las zonas periféricas de la ciudad y en la vía pública y el 95 por ciento de esta violencia la ejerció la Policía de Santa Fe”.

Siguiendo con el artículo periodístico del ciudadano citado más arriba, destacamos un fragmento donde se amplían datos del informe del SPPDP: “El informe habla además de ejecuciones extrajudiciales como la máxima en materia de violencia institucional. Sostiene que de estos hechos emergen patrones de regularidad. El documento expresa que existe un desbalance entre el bien jurídico que se intentó proteger (mayoritariamente el derecho a la propiedad) y las medidas puestas en funcionamiento dentro del operativo policial para resguardar ese bien. Estos procedimientos generaron una violación de bienes de mayor cuantía como la vida, refiere el escrito”.

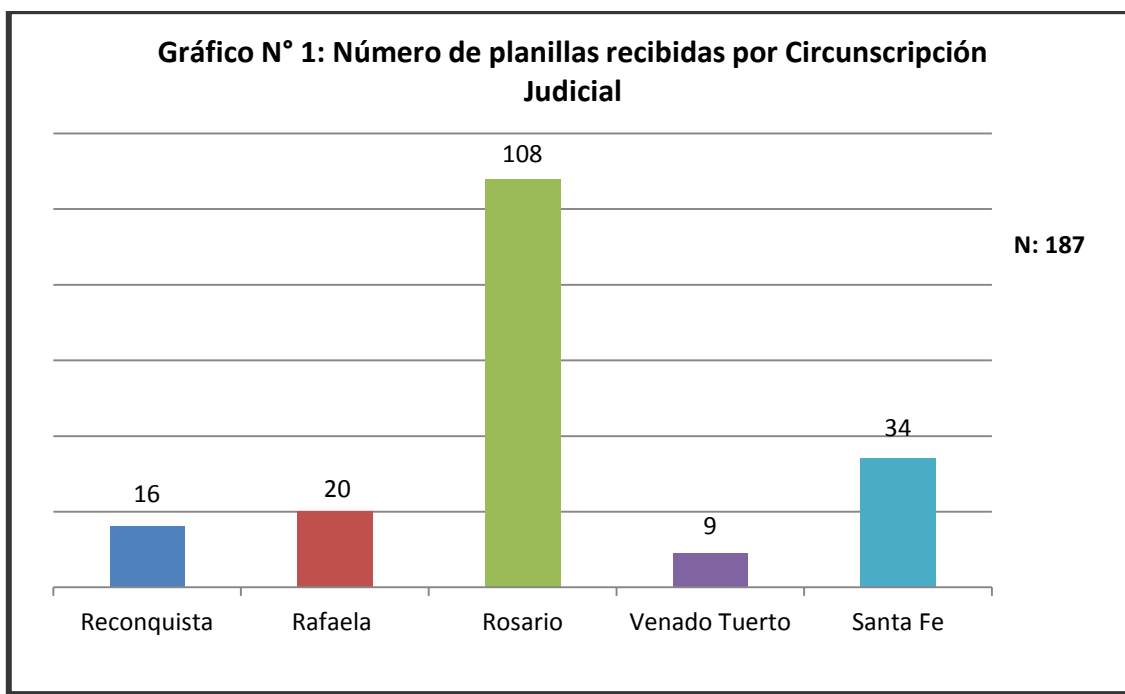
“El informe hace mención a prácticas arbitrarias y abusos policiales que se producen en persecuciones y donde se ejecuta a personas. Sostiene que en muchos casos los disparos se producen en la espalda, en la nuca o cuando la persona fue reducida o está a punto de serlo. Detalla que en otros casos se plantan pruebas en el lugar del hecho, circunstancia que a veces ha generado la reacción de la gente que habita el barrio donde estas prácticas

se produjeron. Incluso, sostiene el documento, existe un manejo discrecional de la prueba por parte de las fuerzas de seguridad que modifican la escena”.

Vinculado a estos abusos que se cometen, con posterioridad al hecho ocurrido, en muchos casos las formas de violencia permanecen latentes bajo la modalidad de amenazas de todo tipo, provocando en gran parte de las víctimas una notable reticencia a judicializar el hecho sufrido por temor a represalias.

Desde diciembre de 2014 a mayo de 2015 se han registrado un total provincial de 187 víctimas de casos de violaciones a los derechos humanos. Cada planilla representa una víctima registrada en dicha circunscripción.

En el gráfico N° 1 se observa la distribución de casos, presentada en números absolutos según circunscripción judicial.

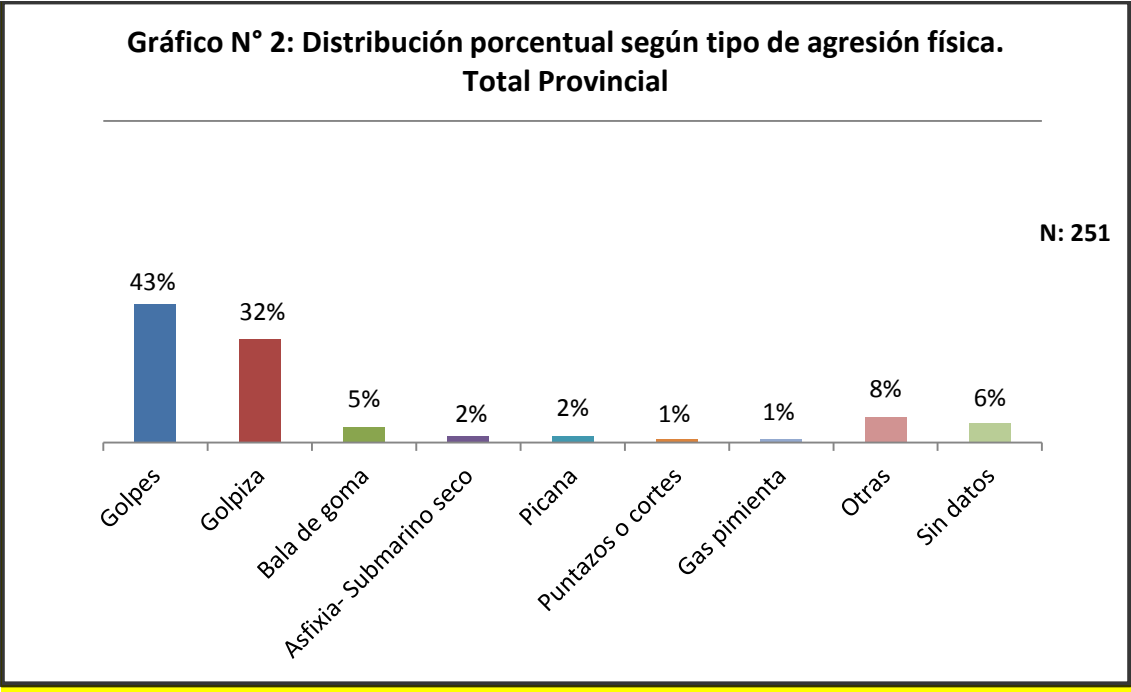


Fuente: SPPDP

A continuación se explicitan los diferentes tipos de violencia que puede sufrir una víctima, sosteniendo que “... puede sufrir más de una violación y que ellas pueden traducirse en tortura o maltrato físico (que se da en el 85 por ciento de los casos) tortura o maltrato

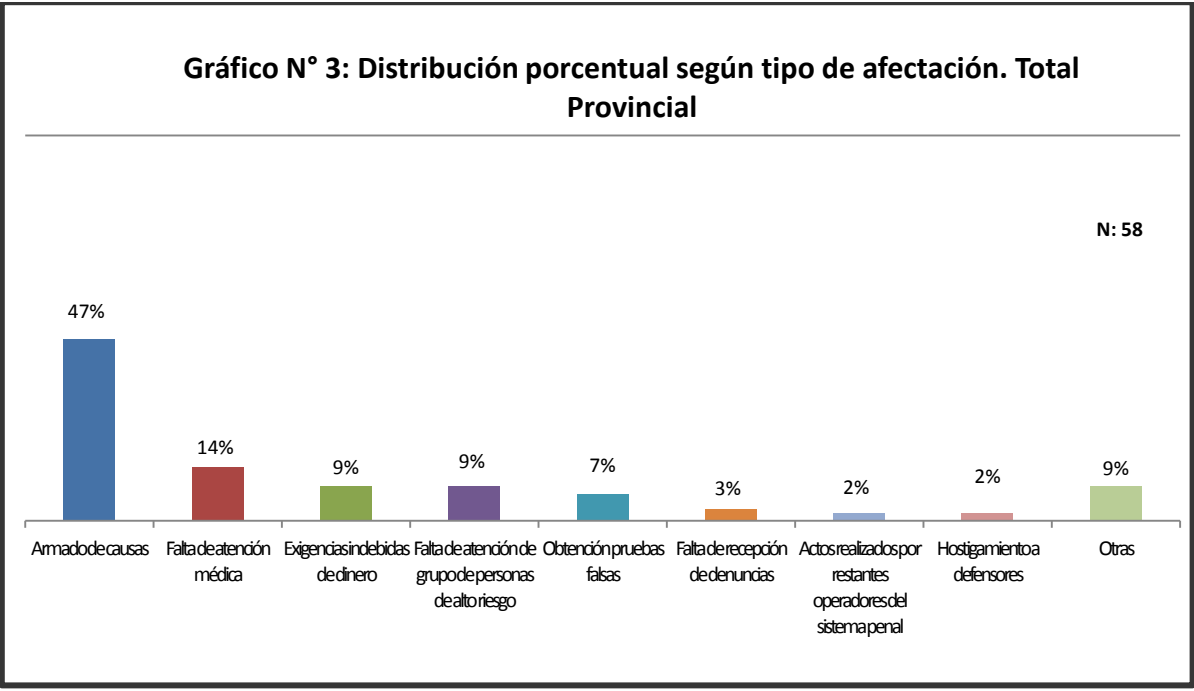
psicológico, u otro tipo de afecciones vinculadas con el armado de causas, exigencia de dinero, falta de asistencia médica, entre otros ejemplos”.

En los siguientes gráficos, se pueden visualizar los tipos de violencia institucional contemplados por la ley y que forman parte de las prácticas naturalizadas de algunos funcionarios policiales.



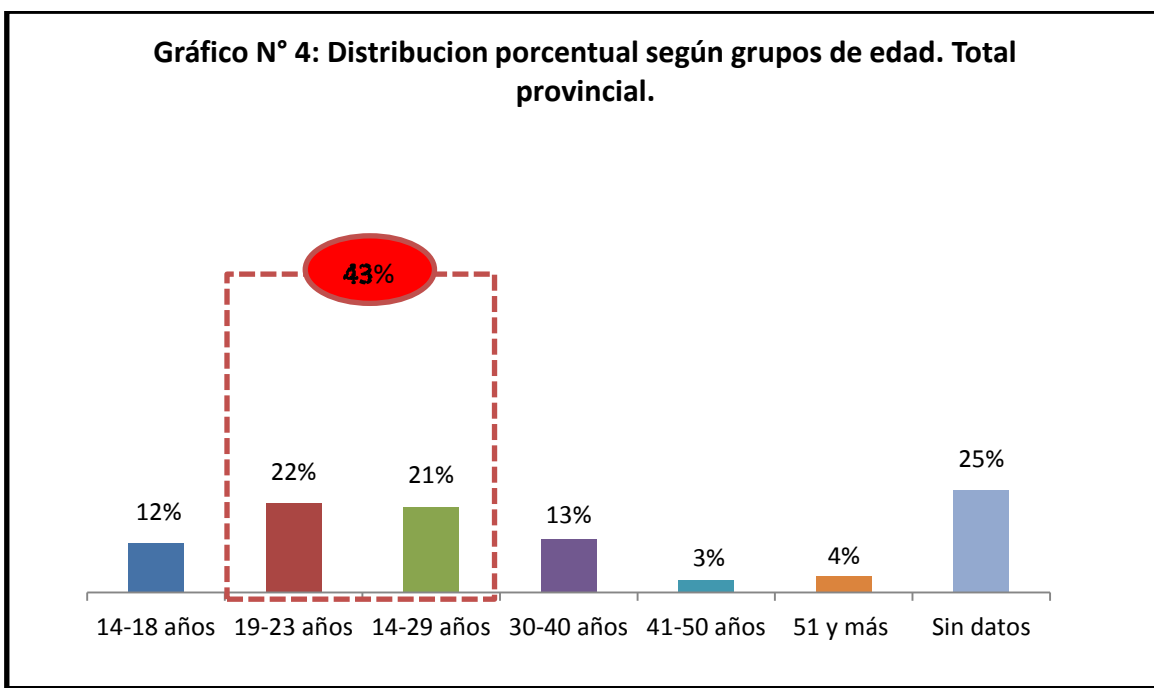
Fuente: SPPDP

En el gráfico N° 2 se incluye únicamente el tipo de violencia física que se ejerce sobre las víctimas, ubicándose los golpes y las golpizas al tope de las distintas agresiones físicas perpetradas.



Fuente: SPPDP

En el gráfico N° 3 se enumeran las posibles afectaciones y/o represalias que padecen las víctimas cuando son detenidas. En un porcentaje significativo, aparece el armado de causas, constituyéndose ésta en una práctica habitual.



Fuente: SPPDP

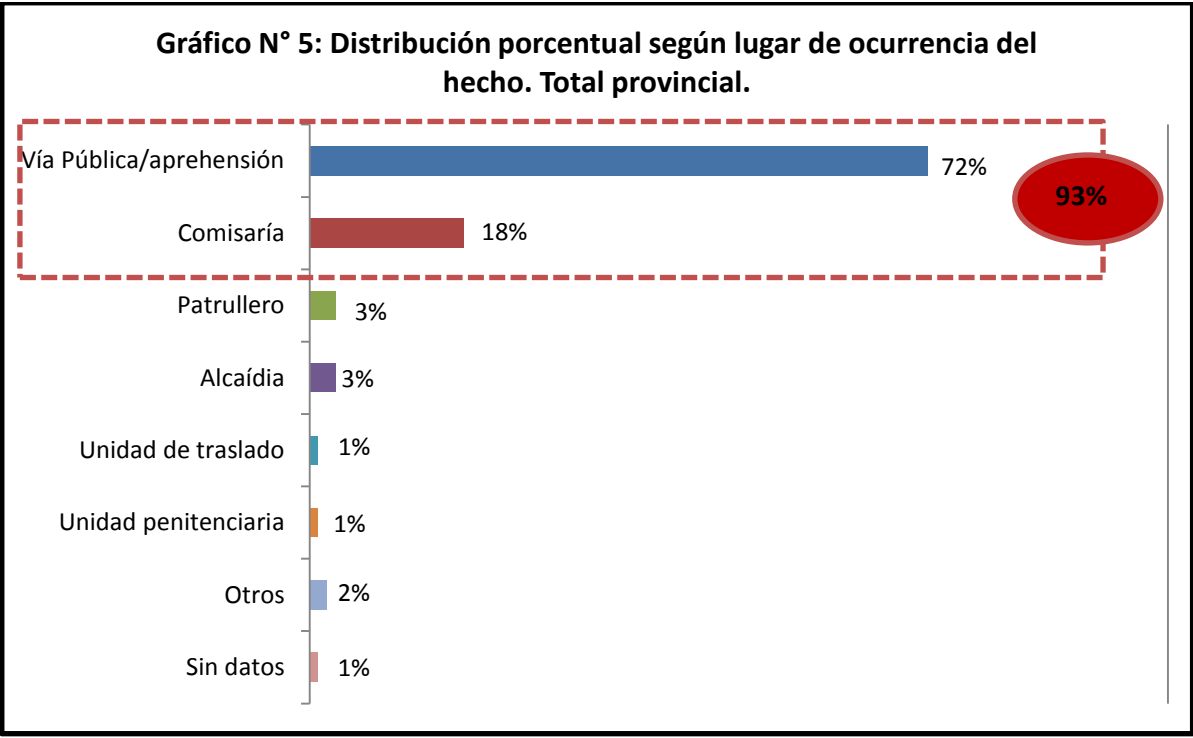
En el gráfico N° 4 se destaca el rango etario de las víctimas, siendo el grupo más afectado el de los jóvenes entre 19 y 29 años, alcanzando un 43% del total.

Prosiguiendo con las declaraciones periodísticas provistas por los autores del informe, se introduce otro dato de interés: "...De esas 274 víctimas, el 98 por ciento son hombres y aquellas que tienen 19 años son el mayor blanco de estas violaciones".

Los datos del informe publicado en el diario citado también especifican cual es el origen y de que barrios de la ciudad de Rosario provienen las víctimas que concentran la mayor cantidad de violaciones a los derechos humanos. "...Otro dato que se desprende del informe tiene que ver con los lugares donde se producen estos hechos: 149 de estas víctimas sufrieron violencia en Rosario, especialmente en la zona sur o noroeste. En los barrios 17 de Agosto, Las Flores, Las Delicias y San Martín se registraron 12 casos mientras que en barrio Matheu se constataron 8. En Triángulo y Moderno se observaron 9 hechos de abusos policiales y en menor medida estos casos se produjeron en la zona centro, sostiene el informe con que emparenta este dato, a criterios socioeconómicos vinculados con la deficiencia habitacional y capacidad económica..."

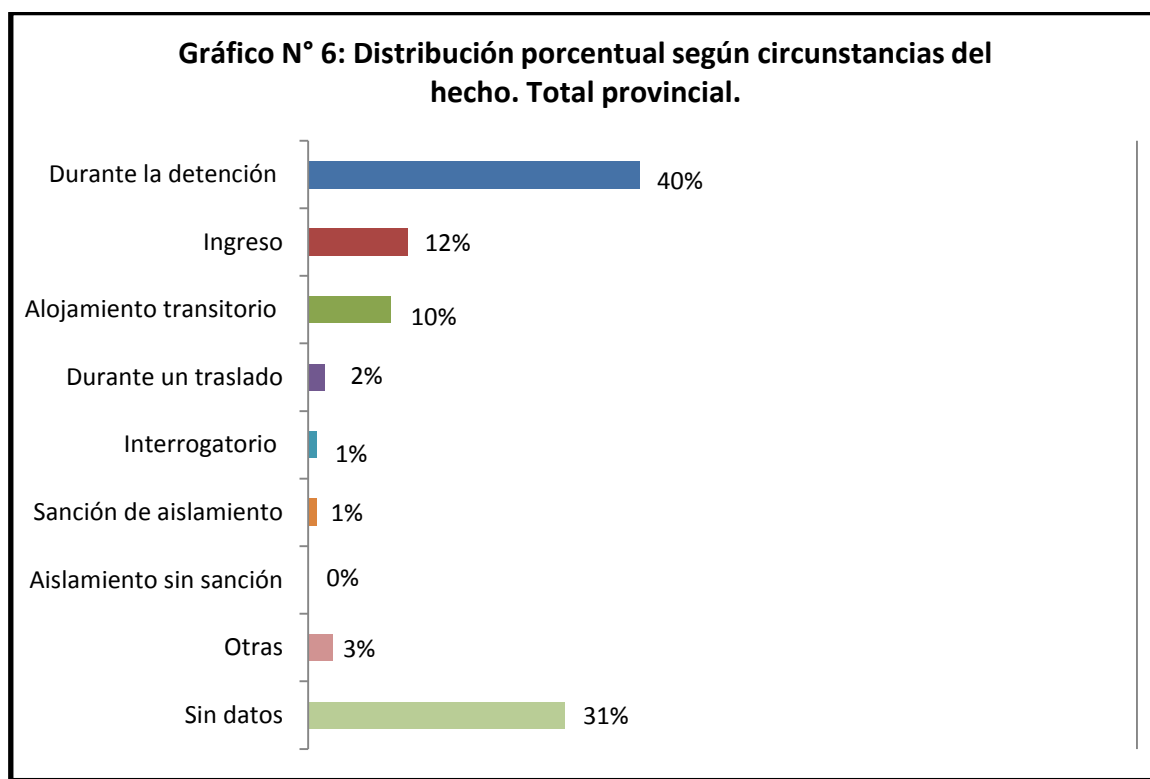
Otros datos relevantes del informe contenido en la publicación periodística indican los lugares de ocurrencia y los protagonistas de las fuerzas de seguridad que perpetraron los hechos, diferenciados por sección o cuerpo al que pertenecen dentro de su fuerza.

“...Esa violencia se produce en un 51 por ciento de los casos en la vía pública y el 37 por ciento tiene lugar en las comisarías lo que demuestra que estas prácticas se producen en los primeros contactos de la persona con la fuerza de seguridad, que en un 95 por ciento pertenece a la provincia. De ese guarismo, el 48 por ciento es personal de las seccionales policiales mientras que el 34 por ciento de los hechos son uniformados del Comando Radioeléctrico. Lorena Negro explicó que, si bien el porcentaje de fuerzas nacionales es menor, resalta la intensidad con la que se producen estos hechos...”



Fuente: SPPDP

En el gráfico N° 5 se muestran los lugares donde ocurren mayoritariamente los hechos de violencia, destacándose en un porcentaje significativo la vía pública durante el momento de la aprehensión, seguido por las comisarías como sitio donde se suceden estos apremios ilegales.



Fuente: SPPDP

A diferencia del gráfico anterior, donde se especifica el lugar donde ocurrió el hecho, en el gráfico N° 6 se nombran las principales circunstancias en la cuáles ocurrió el hecho, siendo durante la detención, la circunstancia predominante y más repetida.

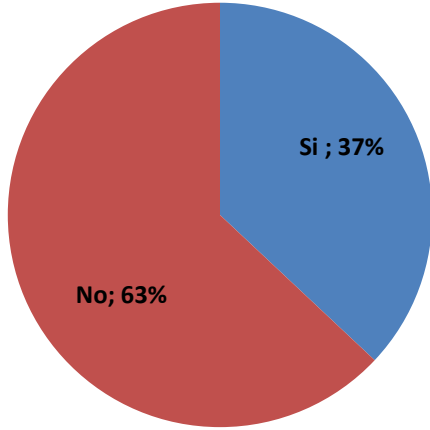
**Tabla N° 2. Distribución de lugares de ocurrencia del hecho según Circunscripción Judicial**

	Santa Fe	Rafaela	Rosario	Venado Tuerto	Reconquista	Total
Vía Pública/ aprehensión	29	5	78	11	12	135
Unidad de traslado	0	0	1	0	0	1
Alcaldía	1	0	1	1	2	5
Patrullero	2	1	2	0	0	5
Comisaría	2	2	24	6	0	34
Otros	0	0	1	2	1	4
Sin datos	0	1	0	0	1	2
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>9</b>	<b>108</b>	<b>20</b>	<b>16</b>	<b>187</b>

Fuente: SPPDP

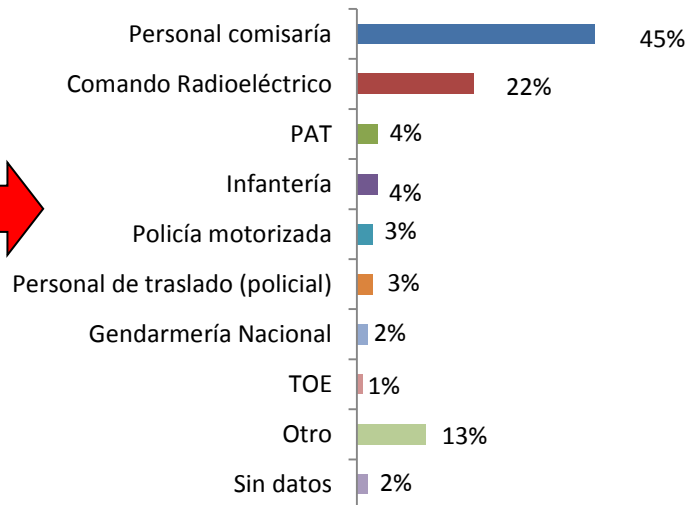
En la Tabla N° 2 se presenta la cantidad de casos por lugar de ocurrencia, incorporando la comparación con las distintas Circunscripciones de la provincia, presentando el binomio Rosario-vía pública la mayor cantidad de denuncias recibidas, seguida por Santa Fe-vía pública, con una representación proporcional medianamente acorde a la cantidad de habitantes de cada circunscripción.

**Gráfico N° 7: Distribución porcentual según identifican o no identifican los autores del hecho. Total Provincial**



Fuente: SPPDP

**Gráfico N° 8: Distribución porcentual según fuerza a la que pertenece el autor. Total provincial.**



En los gráficos N° 7 y 8 se enumeran las fuerzas de seguridad que protagonizan estos hechos, distinguiendo dentro de la policía de la provincia de Santa Fe, las diferentes secciones o cuerpos a los que pertenecen. Encabezando la lista, se encuentra el personal policial de las comisarías, seguido por el Comando Radioeléctrico.

Otro dato a tener en cuenta que aparece en el gráfico, es el porcentaje alarmante que representan las personas que no pueden identificar a los autores del hecho.

El informe concluye en que "...estas prácticas son selectivas a partir de zonas geográficas, características etarias, educativas y económicas donde la pobreza y la exclusión social es un denominador común y donde las prácticas policiales se repiten en forma sistemática".

**Tabla N° 3: Informe registro de torturas del año 2014.**

<b>INFORME REGISTRO DE TORTURAS – AÑO 2014</b>	
<b>Cantidad de planillas confeccionadas (en las cinco circunscripciones)</b>	155
<b>Con personal de fuerzas de seguridad involucrado</b>	142
<b>Policía de la Provincia (incluye personal de brigadas y comisarias)</b>	107
<b>Gendarmería Nacional</b>	12
<b>Policía Federal</b>	1
<b>Servicio Penitenciario</b>	20
<b>Prefectura</b>	2

Fuente: SPPDP

En la tabla N° 3 podemos apreciar que los hechos registrados en toda la provincia durante el año 2014 y que involucran a personal de fuerzas de seguridad en su conjunto, tienen como principal protagonista a la policía de Santa Fe, seguido en importancia por el servicio penitenciario y con muy baja presencia a las fuerzas nacionales.

En una entrevista realizada a la fiscal de la Unidad Especial de Violencia y Corrupción Institucional, perteneciente al Ministerio Público de la Acusación de la Provincia de Santa Fe (circunscripción Rosario) obtuvimos las estadísticas correspondientes a los años 2014 y 2015, sobre el origen de las denuncias ingresadas a esa Unidad Fiscal Especial, junto con el tipo de delito denunciado ante la mencionada.

**Tabla N° 4: Origen de las denuncias ingresadas a la U.F.E.**

<b>ORIGEN DE LAS DENUNCIAS INGRESADAS A LA U.F.E.</b>		
	<b>AÑO 2014</b>	<b>AÑO 2015</b>
<b>Comisaria</b>	<b>30</b>	<b>66</b>
<b>Centro territorial de denuncias</b>	<b>24</b>	<b>69</b>
<b>Ministerio Público de la Acusación</b>	<b>78</b>	<b>281</b>
<b>Unidad Especial de Asuntos Internos (0800-444-3583)</b>	<b>32</b>	<b>269</b>
<b>División Judiciales</b>	<b>16</b>	<b>109</b>
<b>Otros</b>	<b>65</b>	<b>341</b>
<b>Total</b>	<b>245</b>	<b>1135</b>

Fuente: MPA

En la tabla N° 4 se observa el número de denuncias comparativamente entre el año 2014 y el 2015, distribuidas según el lugar donde fueron realizadas.

Un dato significativo para resaltar es la cantidad superior de denuncias realizadas en el Ministerio Público de la Acusación y en la Unidad Especial de Asuntos Internos, en relación a las efectuadas en Comisarías en el 2014. Y este dato se vuelve considerable cuando observamos que esas cantidades se multiplican exponencialmente en el año 2015, alcanzando proporciones verdaderamente altas. Cabe aclarar que el crecimiento de la cantidad total de denuncias de un año al siguiente es de 890, pasando de 245 a 1135, cifra que resulta por lo menos alarmante. En este último año aparecen en escena con más

fuerza los Centros Territoriales de Denuncias y la División Judiciales de la policía de la provincia. Con estos datos disponibles se evidencia un desplazamiento de las comisarías hacia nuevos dispositivos que reciben las denuncias, estableciendo como primer interrogante porqué a los ciudadanos ya no le resultan confiables las comisarías para denunciar.

**Tabla N° 5: Delitos denunciados ante la U.F.E.**

<b>DELITOS DENUNCIADOS ANTE LA U.F.E.</b>	
<b>Incumplimiento de los deberes de funcionario público</b>	46,74%
<b>Apremios ilegales</b>	32,35%
<b>Defraudaciones</b>	1%
<b>Lesiones</b>	7,19%
<b>Amenazas</b>	9,51%
<b>Allanamientos ilegales</b>	4%
<b>Hurtos</b>	3,38%
<b>Evasiones dolosas</b>	0,22%
<b>Evasiones culposas</b>	1,22%
<b>Exacciones ilegales</b>	2,03%
<b>Abuso de armas</b>	0,58%
<b>Cohecho</b>	2,32%
<b>Falsedad ideológica</b>	0,61%
<b>Enriquecimiento ilícito</b>	0,32%

Fuente: MPA

En la tabla N° 5 se expresan los tipos de delitos denunciados ante la fiscalía, encabezando la lista, con los porcentajes más altos, el incumplimiento de los deberes de funcionario público, seguido de los apremios ilegales, siendo ambos los de mayor protagonismo en la tabla.

Un relevamiento estadístico serio sobre muertes ocurridas por violencia institucional pertenece a la Coordinadora Contra la Represión Policial e Institucional (Correpi), una

organización política con un recorrido muy activo en el campo de los Derechos Humanos. Este colectivo actualiza año a año un archivo que empezó a confeccionar en 1983 con el regreso de la democracia.

A continuación, analizaremos dos notas periodísticas que tienen como fuente un informe de dicha organización y se titulan: “Según Correpi, Santa Fe está al tope de las muertes por violencia institucional” en primer lugar y “La nueva maldita policía”, en segundo lugar.

El primer artículo perteneciente a la página oficial de UPCN SANTA FE (Bastus, Luis: 11/09/15) menciona que “...más del 12 por ciento de las muertes que sólo puede causar el Estado, ocurrieron en territorio santafesino. La sigue Tierra del Fuego.

En el 17° informe anual, Santa Fe vuelve a encabezar el ranking nacional de muertes por violencia institucional, como las causadas por gatillo fácil y la de personas detenidas, en la relación de la cantidad de casos acumulados desde 1983 y su población actual. El relevamiento de la ONG contabiliza casi 3800 ciudadanos ultimados por lo que define como "el aparato represivo del Estado", de los cuales 465 casos ocurrieron en territorio santafesino. El 12,3 por ciento. En la lista, la Bota va primera con un índice por millón de habitantes de 145,561, seguida por Tierra del Fuego, con 134,717. Y contra todos los supuestos, Buenos Aires está en 3° lugar, con un índice de 112,575.

Las policías provinciales son, lejos, las que mayor cantidad de muertes registran en su historial, con 2.163 casos de los 3.773 del total.

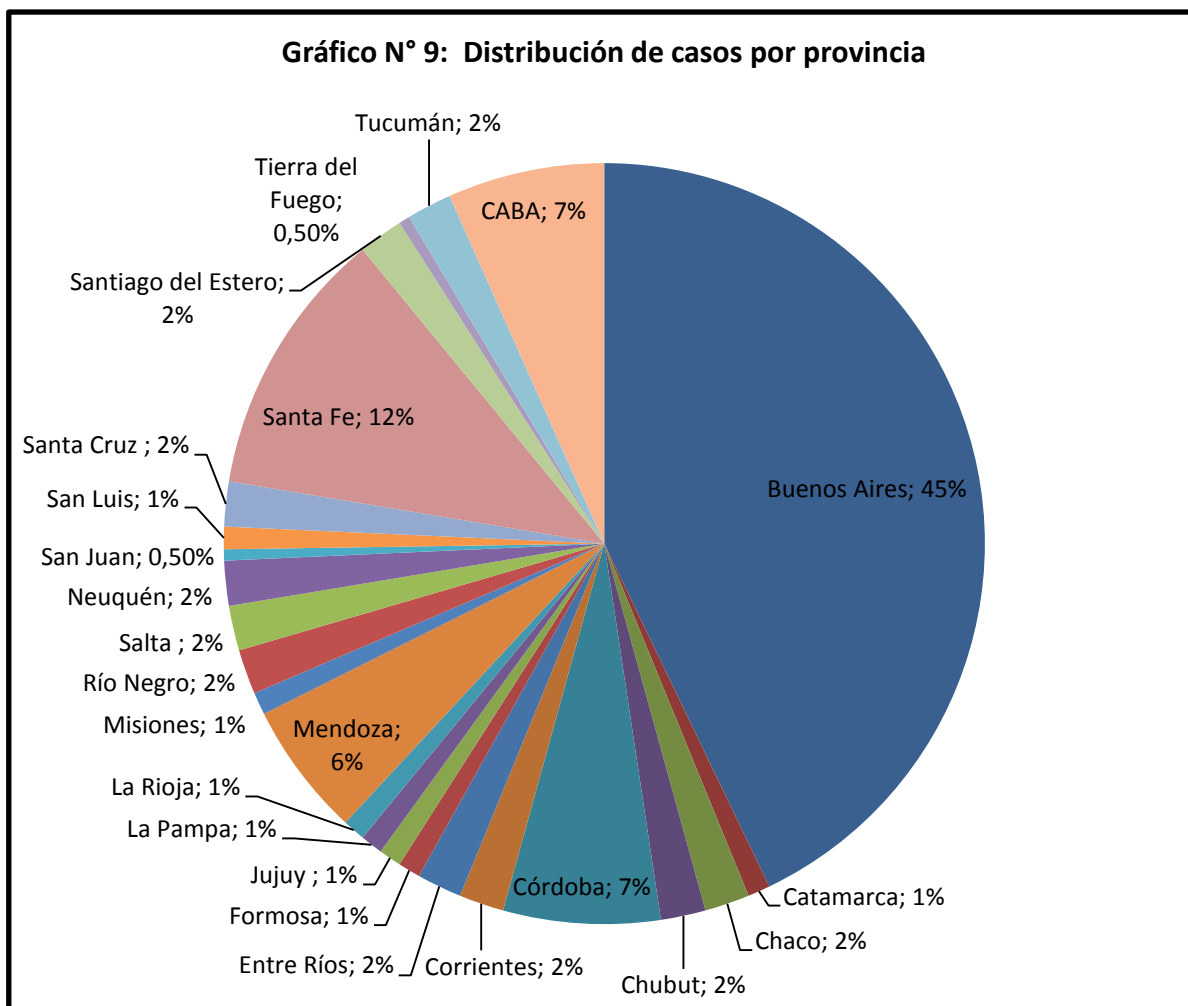
Al desagregar las circunstancias en las que han ocurrido, los fusilamientos de fuerzas de seguridad, lo que usualmente se denomina "gatillo fácil" son mayoría: son el 46 por ciento de los casos. Lo siguen las distintas formas de muerte que ocurren en cárceles, comisarías o bajo custodia (39 por ciento).

En el segundo artículo, que contiene un informe de la CORREPI, marca que Santa Fe es la segunda provincia con más casos de “gatillo fácil” desde la recuperación de la democracia”.

Prosigue mencionando que “...Buenos Aires encabeza el ranking de casos de “gatillo fácil” en el periodo que va desde 1983 hasta diciembre de 2014. Contabiliza 1946 crímenes, un 46 por ciento de todos los homicidios cometidos por la institución policial en todo el país (4278).

La provincia de Santa Fe se ubica en el segundo lugar de esta tabla, con 504 asesinatos (11,78 por ciento el total). Sin embargo, en lo que respecta a la incidencia de la represión

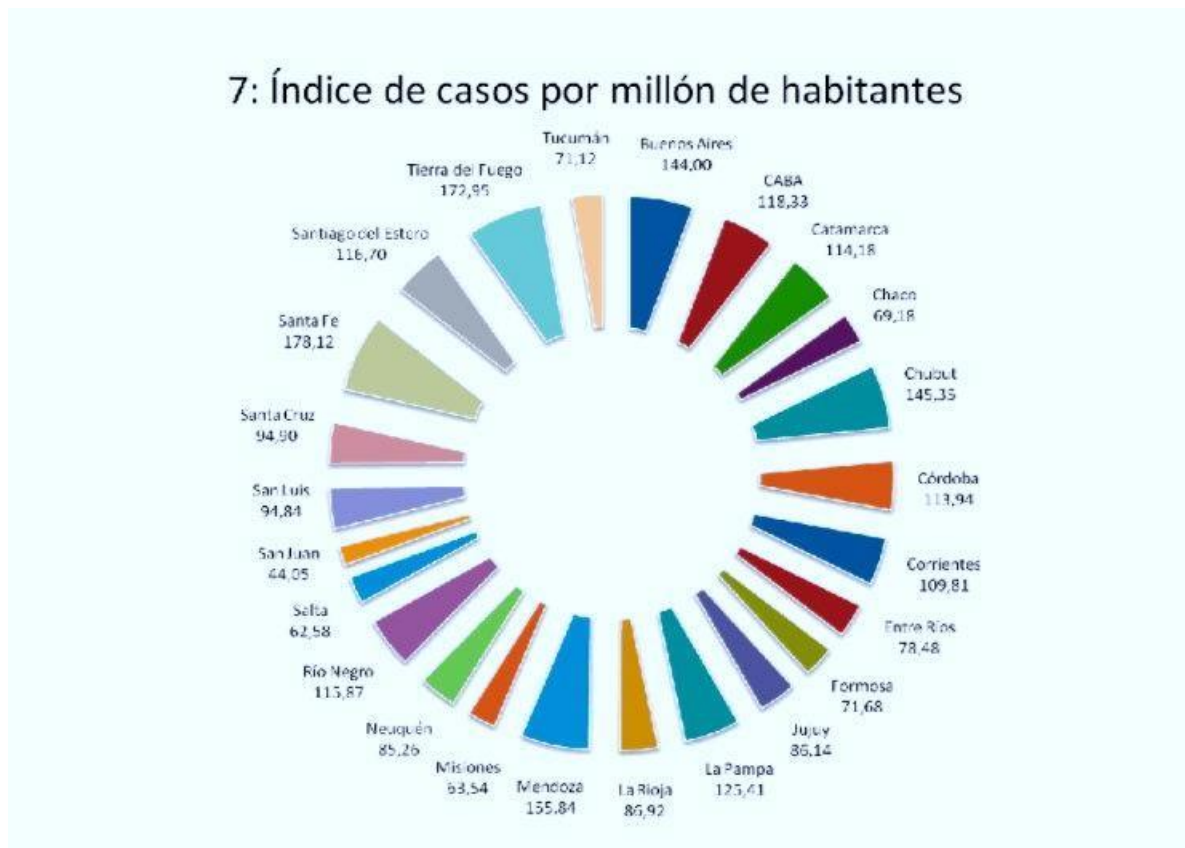
estatal en relación a la cantidad de habitantes, Santa Fe (casi 3.400.000) supera con holgura a Buenos Aires (más de 15 millones).



Fuente: [www.correpi.lahaine.org](http://www.correpi.lahaine.org)

En el gráfico N° 9 podemos observar la cantidad de casos que registra cada provincia, ubicando a la provincia de Buenos Aires en primer lugar con casi la mitad de los casos, y la provincia de Santa Fe en segundo lugar, seguida por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, siendo éstas tres las que mayor porcentaje representan.

## Gráfico N°10: Índice de casos por millón de habitantes



Fuente: [www.correpi.lahaine.org](http://www.correpi.lahaine.org)

A diferencia del gráfico anterior, en el gráfico N° 10 los porcentajes aparecen de manera más equitativa porque los casos se miden según la cantidad de habitantes, lo que sitúa a la Provincia de Santa Fe delante de Buenos Aires, con el porcentaje más alto por millón de habitantes.

La organización *Cosecha Roja* publicó en su página web una nota titulada “Toda la impunidad de Santa Fe en un mismo informe”. Dicho informe fue realizado por la Cátedra de Criminología y Control Social junto al Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y se denomina “Violencia Institucional: hacia la implementación de políticas de prevención en la Argentina: Informe final sobre uso de violencia letal por parte de efectivos policiales en la ciudad de Rosario, durante el período 2008-2015”. En el mismo se exponen la mayoría de los casos registrados y sospechados como casos de violencia institucional y, en parte, cómo funciona el modus operandi en el ejercicio de este tipo de prácticas.

El informe da cuenta de muertes violentas producidas en el marco de dudosas circunstancias en las que intervienen los agentes policiales en Rosario, durante 2014 y considera que esas muertes deben interpretarse como expresiones extremas de prácticas de hostigamiento policial, de sobrecriminalización policial, especialmente sobre jóvenes varones de sectores populares. “Se trata de prácticas abusivas que circunscriben, normalizan y, de alguna manera, hacen posibles los casos extremos, y preparan los escenarios para que sean posibles”.

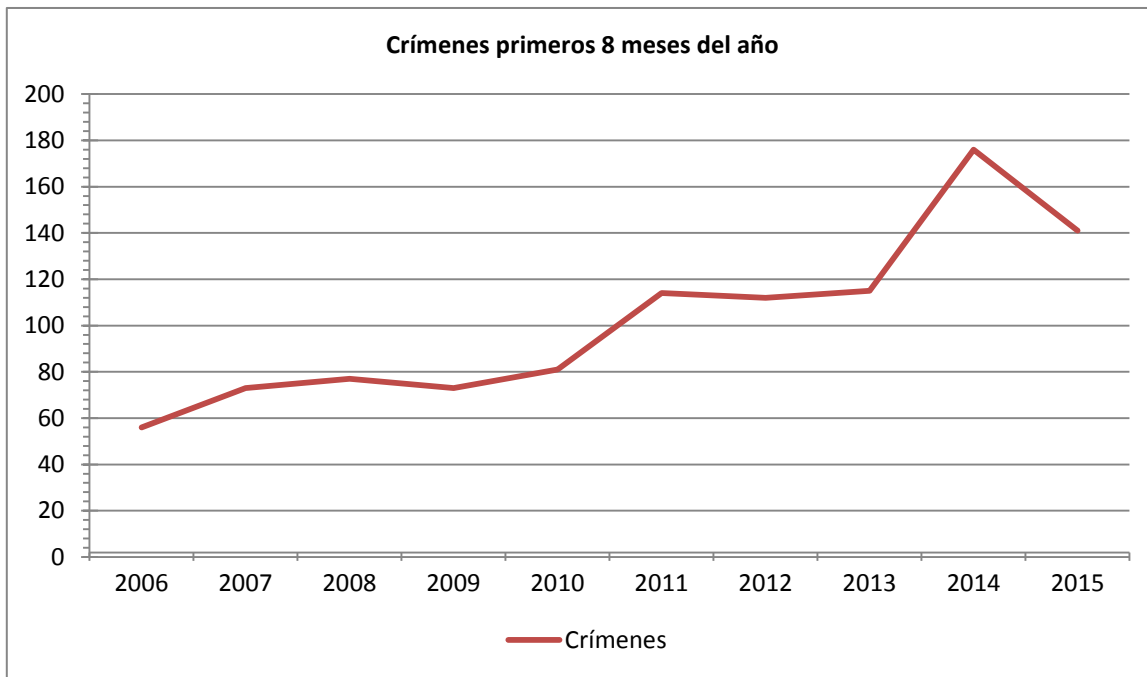
En 2013 se registró un récord de homicidios dolosos ocurridos en hechos delictivos, en Rosario y también se llegó al récord de casos de “gatillo fácil”. En 2015, el Registro Provincial de casos de Tortura, Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, Malas Prácticas y demás afectaciones a los Derechos Humanos, registró 274 casos de víctimas de violencia institucional, 407 casos de torturas y 15 casos de ejecuciones extrajudiciales en la circunscripción judicial de Rosario. En el informe pudieron relevar 29 casos de violencia institucional desde que se implementó el sistema nuevo hasta diciembre de 2015. Las víctimas de casos de gatillo fácil son varones, menores de 30 años y de sectores populares. Este patrón se mantiene en los casos de torturas y malos tratos.

En cuanto a la relación del abordaje judicial de la violencia institucional, denuncian patrones de respuesta policial y judicial inadecuados y que producen impunidad. En la mayoría de los casos las primeras actuaciones las realiza la policía. En algunos, incluso, los mismos policías son autores o partícipes de los hechos. Eso permite la construcción de una versión policial de lo sucedido, presentando por ejemplo los casos de uso ilegal de la fuerza letal como enfrentamientos con armas, o legítima defensa ante un intento de robo. Hace posible, también, la alteración de los escenarios del hecho, la introducción de evidencia falsa y el ocultamiento de evidencia incriminatoria, como por ejemplo plantado de armas de fuego a las víctimas y ocultamiento de vainas servidas y balas.

En un intento de cotejar y comparar datos y cifras de distintas fuentes, otro de los artículos elegidos para esta investigación pertenece al portal de noticias *Rosario3.com* con datos oficiales suministrados por el gobierno de la provincia, a través del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, quién publicó las estadísticas de homicidios de los primeros ocho meses del año 2015 en el gran Rosario y se titula: “El departamento Rosario acumula 141 homicidios en total (por las fuerzas de seguridad y en otras circunstancias), 20 por ciento menos que en 2014”. Lo sorprendente de la nota es que en su encabezado afirma que:

“Los números marcan una llamativa paradoja: hay más muertes por balas policiales que las que ocurren en situación de robo”.

**Gráfico N° 11: Crímenes primeros 8 meses.**



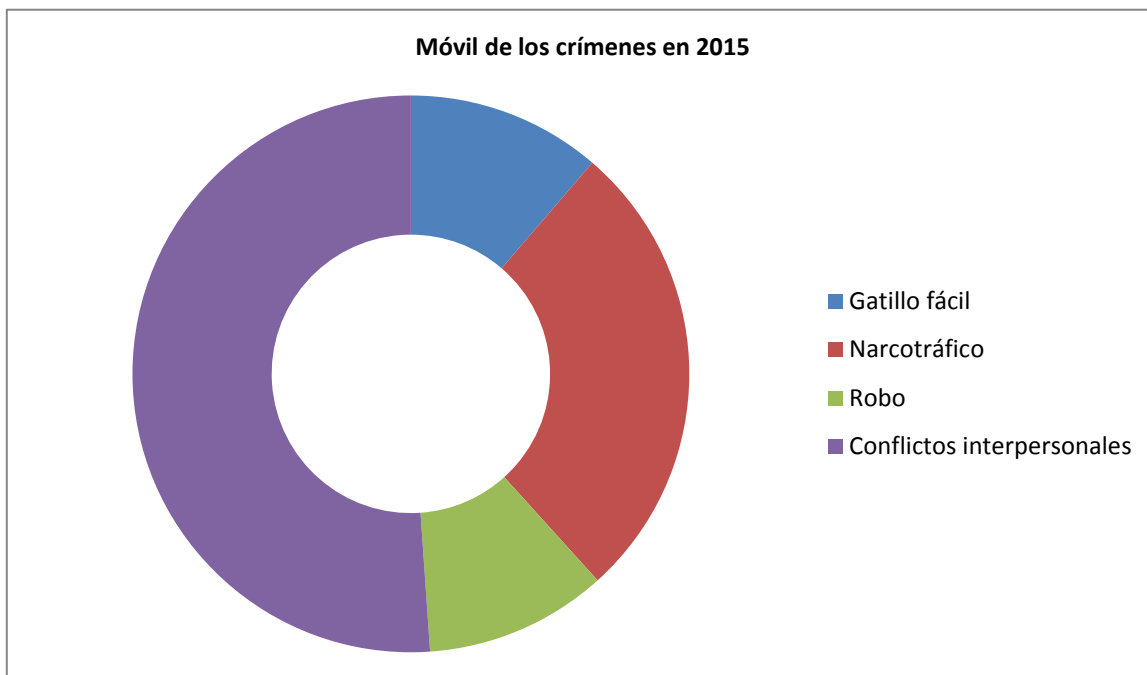
Fuente: Diario digital: Rosario3.com

En el gráfico N° 11 se observa la evolución de los crímenes desde el año 2006 hasta el año 2015, presentando un pico máximo en el año 2014 que se redujo al año siguiente, pero siguiendo igualmente alto en relación a los años que se expresan en el gráfico.

Vale la pena aclarar que las cifras aquí expuestas, incluyen ambos crímenes: los cometidos en hechos delictivos y aquellos correspondientes a la fuerza policial.

De los 254 asesinatos cometidos en la totalidad de la provincia de Santa Fe, sólo el 7,5 por ciento tuvo lugar fuera del Gran Rosario, en el resto del territorio provincial.

**Gráfico N° 12: Móvil de los crímenes en 2015.**



Fuente: Diario digital: Rosario3.com

En el gráfico N° 12 es posible identificar los motivos que convergen finalmente en un crimen, siendo los cuatro principales los conflictos interpersonales (que se lleva más de la mitad de las víctimas), seguido por el narcotráfico. El “gatillo fácil” representa el tercer lugar, quedando en último lugar el robo.

Según la Secretaría de Análisis y Articulación de Procesos Interministeriales, del Ministerio de Gobierno, del total, 15 asesinatos fueron cometidos en robo (uno menos que los cometidos por armas policiales), el 10,6 por ciento del total. Mientras que 38 casos, un 27 por ciento, están ligados al narcotráfico.

Los números oficiales están en sintonía con los datos suministrados por la CORREPI (Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional), quienes sostienen que la provincia de Santa Fe se encuentra en segundo lugar en la medición nacional respecto de muertes vinculadas al ilegal accionar de la policía desde la recuperación de la democracia.

### **III.1.1. Los casos resonantes en la ciudad de Rosario en 2014-2015**

En el marco de la presentación del cuarto informe periódico ante el Comité de Derechos Humanos que realiza la evaluación sobre el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en Argentina, se presentó el informe alternativo del Ministerio Público de la Defensa de Santa Fe, exponiendo los siguientes casos:

#### **III.1.1.1. El caso Franco Casco:**

Franco Casco fue visto por última vez en la Comisaría 7ma. de Rosario. Su cuerpo fue hallado 23 días después a orillas del Río Paraná.

Franco de 19 años, visitaba familiares en la ciudad de Rosario, cuando fue detenido por personal policial de la Comisaria 7ma. de Rosario sin ningún tipo de control judicial, el 07 de octubre de 2014 bajo la figura de averiguación de identidad. En la Comisaría, fue detenido, fotografiado, torturado e ingresado en los libros de la seccional con un nombre falso. Luego de más de 20 días apareció flotando en el medio del Río Paraná.

Más de 30 policías fueron detenidos en la mañana del 4 de septiembre del 2017, sospechados de estar involucrados en la desaparición forzada de Franco Casco. Entre los arrestados se encuentra el titular de la Dirección Provincial de Asuntos Internos -la repartición policial que investiga a los policías sospechados de participar en ilícitos-, junto con varios de sus subalternos, médicos del Instituto Médico Legal y 27 policías que trabajaban en la Comisaría 7º -lugar donde fue visto con vida por última vez el joven muerto-. Los arrestos ponen en movimiento una causa que parecía estancada.

#### **III.1.1.2. El caso de Carlos Godoy:**

Carlos Godoy fue ejecutado por agentes de la Policía de la Provincia de Santa Fe a las 06.00 am del 24 de Mayo del 2015 en la zona Norte de Rosario. Carlos estaba sentado en la escalinata de un puente ubicado sobre calle Sorrento en cercanías de la intersección con Av. Circunvalación. Al mismo momento, dos policías circulaban en moto sobre el puente, uno de ellos se asoma y comienza a dispararle. Carlos recibe un disparo de arma de fuego en el brazo que le hace perder el equilibrio y rueda por la escalera. En la parte baja de la escalera, yaciendo arrodillado, Carlos le pide al policía "*que no lo mate, que tiene un hijo*". Sin embargo, el policía lo remata con un disparo en la espalda a la vista de los vecinos del lugar. Luego sube la escalera y le coloca una pistola calibre 22 larga en su mano derecha. A pesar de las declaraciones de los testigos y las falsedades constatadas

en las actas de procedimiento, el Fiscal que investiga el hecho, a la fecha no ha imputado a ninguno de los policías involucrados en su muerte.

#### III.1.1.3. El caso de Gerardo Escobar:

Gerardo “Pichón” Escobar fue desaparecido por personal policial y hallado muerto en las aguas del Río Paraná. El viernes 14 de Agosto de 2015, a las 05:45 am Gerardo “Pichón” Escobar se retiró del boliche “La Tienda”, ubicado en el microcentro de la ciudad de Rosario. Según consta en el registro fílmico del local nocturno, el joven fue perseguido por personal de seguridad y de la policía de la Provincia de Santa Fe que prestaban funciones adicionales de seguridad en el boliche. Esos registros fílmicos son las últimas imágenes de Gerardo con vida. Una semana después su cuerpo apareció flotando en el Río Paraná. Como en el caso de Franco Casco se intentó instalar judicial y políticamente en la opinión pública que se había suicidado. A la fecha, por el hecho, cinco personas, entre ellas dos policías están imputadas por desaparición forzada y encubrimiento agravado.

#### III.1.1.4. El caso de Alejandro Ponce:

Alejandro Ponce, de 23 años, y su hermano Luis fueron perseguidos por seis efectivos de la Policía de la Provincia de Santa Fe por el Parque España de la ciudad de Rosario, el día viernes 30 de Octubre de 2015. Según el parte policial, la persecución se inició a partir de una denuncia realizada por dos adolescentes que supuestamente habían sido víctimas del robo de un teléfono celular. La persecución finaliza cuando los jóvenes son obligados por la policía a tirarse al Río Paraná. Mientras flotaban en el agua los policías les arrojaron piedras. Luis que sabía nadar pudo subir de nuevo a la barranca pero su hermano Alejandro recibió un pedrazo en el pecho que lo hundió. Según testigos que hasta el momento han decidido preservar su identidad, uno de los policías gritó: “dale, ahógate hijo de puta”. Cuando su hermano pregunta por él, los policías que lo detuvieron le dijeron que se había escapado nadando. Horas después su cuerpo fue encontrado flotando en las aguas del río Paraná.

#### III.1.1.5. El caso Roberto Martelón:

El 11 de Diciembre de 2015, Roberto Martelón salió de su casa con un bolso de ropa para vender de forma ambulante. En un momento de su recorrido habitual se detiene en cercanías de las calles Juan Canals y San Martín.

Según consta en el expediente, personal de policía de la Comisaria 15° de Rosario lo detiene por una supuesta llamada recepcionada en el 911. Esta detención sin control

judicial se mantiene durante varias horas a pesar de la indicación telefónica del Fiscal de turno de proceder a la inmediata liberación del causante. Sin embargo, durante esa detención ilegal es golpeado salvajemente por el personal policial. A la mañana siguiente se lo traslada con un traumatismo de cráneo severo y golpes varios al Hospital de Emergencias Clemente Álvarez. Muere el 26 de Diciembre. El Fiscal actuante sigue sin imputar a ninguna persona por el hecho que derivó en su muerte como tampoco por su privación de libertad.

#### III.1.1.6. El caso de Brian Fernández:

El día 22 de agosto de 2015 alrededor de las 05:00 am, Brian Fernández sale a dar una vuelta en moto con su amigo “Bocacha”; parando a ver un partido de futbol “*que estaban jugando en la canchita municipal*”. En ese momento dieron unas vueltas por la zona con las motos. Un policía o ex policía de nombre Hugo Fernández; sale a la calle, tira dos tiros al aire y los amenaza con que si seguían tirando “corte con la moto” los iba a matar. Dan la vuelta manzana y cuando regresan el policía dispara varias veces y los proyectiles impactan sobre su cuerpo y lo hace caer de la moto. El policía corre hasta donde se encontraba Brian, cuando le dispara tres veces más, hasta que una vecina le grita y logra frenarlo. “Bocacha” que se había tirado de la moto sale corriendo. El menor Fernández es trasladado en una ambulancia. Al llegar la policía al lugar trasladan la moto desde el suelo donde se encontraba hasta la casa del policía Fernández, disparan contra su propia casa y le “plantan” el arma modelo Bersa Calibre 22. El 9 de diciembre del 2015, Brian Fernández brinda testimonio en el Ministerio Público Fiscal por ese hecho, sufriendo el 23 de diciembre un allanamiento ilegal en su domicilio, interponiéndose en consecuencia, una acción de Habeas Corpus, el cual resulta ser rechazado.

El 16 de enero de 2016, se produce una nueva detención ilegal de Brian Fernández y resulta lesionado por un disparo de escopeta con postas de goma, interponiéndose el 26 de enero una medida cautelar ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El 28 de Abril, Brian Fernández se encontraba caminando con un amigo por la calle, y agentes policiales comienzan a perseguirlos, ante lo cual su amigo logra escapar, pero Brian, por las secuelas que le dejaron las heridas de armas de fuego, no pudo correr, siendo trasladado a la Comisaría N° 18, donde sufrió una fuerte golpiza por parte de los agentes que lo trasladaban en el móvil policial.

Estando ya detenido en la comisaría referida, lo “cuelgan” durante dos horas con las esposas de unos barrotes, pidiéndole que diga si él era otra persona (el nombre que mencionan es el de una persona de 18 años, amigo personal de Brian), para lo que fue

golpeado y hostigado por los agentes. Asimismo, no le entregaron ni los alimentos ni la ropa que le había acercado su madre, manteniéndolo incomunicado, desde las 08:00 am de ese día, hasta las 09:00 pm, momento en el cual es trasladado al IRAR.

#### III.1.1.7. El caso Jonathan Herrera:

Jonathan Herrera fue asesinado por agentes de la Policía de Acción Táctica de la Provincia de Santa Fe el 04 de enero de 2015. Jonathan Herrera se encontraba lavando su auto en la puerta de su casa, ubicada en Bv. Seguí y Ayacucho, del barrio La Tablada de la ciudad de Rosario. En ese instante, agentes policiales perseguían a un sujeto que cayó herido a metros de Jonathan. En paralelo, otros efectivos de la Policía de Acción Táctica -PAT- que viajaban en un ómnibus observan la persecución y detienen el móvil y comienzan a disparar contra Jonathan que se había escondido detrás de un árbol y recibe tres disparos muriendo prácticamente en el acto.

El jueves 6 de abril de 2017, en los tribunales provinciales de Rosario se conocieron las sentencias del caso. De los cinco policías imputados, una agente fue absuelta por falta de pruebas y a los otros cuatro efectivos les dieron penas de prisión muy inferiores a las solicitadas por la Fiscalía. Muchas personas esperaron la sentencia en las puertas de tribunales y se mostraron muy desilusionadas y molestas por los fallos de los jueces.

Es un hecho, que la Fiscalía apelará estas resoluciones del tribunal.

#### III.1.1.8. El testimonio de sus familiares.

El caso de Jonathan Herrera tuvo repercusiones mediáticas impensadas en parte, por las particularidades en las que transcurrieron los hechos, y en parte, por los casos de “gatillo fácil” recientes que venían engrosando las estadísticas con una lamentable cercanía entre sí. En una publicación del diario digital *Página 12*, titulada “*No son policías, son asesinos*” (Panzerini, Lorena: 08/01/2015), se extrajo un fragmento donde algunos familiares prestan su testimonio de lo ocurrido.

Sabrina, la novia de la víctima relata de manera muy precisa y contundente los detalles de la muerte de su pareja cuando lavaba su auto VW Gol blanco.

*"...Vimos todo, desde que venían de la avenida (Seguí) disparando y cuando cayó el delincuente en el piso, en la vereda de la casa. Vimos cómo una mujer policía rubia le empezó a pegar patadas donde este chico tenía los disparos. Después no me dejaban salir de la casa, porque el ladrón estaba tirado en el piso con el revólver. Le empezaron a sacar*

*plata al herido y a contar cuánta tenía, en lugar de ayudar a Jonathan que estaba tirado cerca del auto, del lado del árbol, porque no llegó a cubrirse..."*

El delincuente que al parecer venía de robar una juguetería intentaba huir en moto y en medio de la persecución por parte del comando radioeléctrico tira la moto en una esquina. En el mismo momento que ocurría esto, un ómnibus que venía circulando del otro lado de la avenida, tenía como pasajeros a personal de la PAT, que volvía de un operativo y al reconocer que se estaba produciendo una persecución, deciden descender del coche para sumarse a la misma.

La acusación de los familiares es firme: *"La policía seguía tirando, y yo empecé a pedir auxilio. Los vecinos querían ayudarlo, pero no dejaban pasar a nadie, y la ambulancia nunca llegó. Los policías empezaron a los tiros de nuevo, con tal de espantar vecinos. Hicieron cualquier cosa. Esa gente no es policía, son asesinos. No era necesario que siguieran disparando, si el delincuente ya estaba herido"*, dijo Sabrina.

La versión de su hermano, Nahuel clarifica y refuerza lo que declara su cuñada, quienes a pesar de haber sufrido semejante pérdida, también fueron objeto de amenazas: *"Mi hermano estaba a la vueltita de la casa lavando el auto, y el ladrón cayó bien en la puerta de mi casa. Nosotros estábamos en la casa de mi abuela, por comer un asado cuando él llegara en el auto. Al ratito tuve un mal presentimiento; soy su hermano mellizo. Y cuando fui ya había pasado todo esto y no me dejaban pasar. La policía rubia me apuntaba con un arma y me decía 'quedate acá, sino a vos también te mato' ". No conforme con la respuesta y sin darse por vencido intentó saber algo más. "Le pregunté cómo estaba mi hermano y un milico me contestó que estaba todo bien y que lo habían llevado al Heca (Hospital de Emergencias Clemente Álvarez), pero después me enteré que ya estaba muerto. Faltaba poco para nuestro cumpleaños. Ahora qué voy a festejar"*.

### **III.1.2. Algunas ideas para empezar a analizar**

El primer análisis que surge después de la lectura de los casos enumerados y los testimonios aquí vertidos, nos remite a poner en cuestión y a interpelarnos sobre hacia quién va dirigida la seguridad, a quiénes deja afuera y especialmente, cuáles son los valores que se intenta proteger. Si nos detenemos a analizar caso por caso, podemos identificar que existen muchas similitudes y elementos comunes en todos los casos seleccionados. Se trata de varones jóvenes, provenientes de sectores socio económicos carenciados, o bien pertenecen a un sector de trabajadores asalariados de clase media-baja, que habitan en barrios periféricos, zonas de la ciudad marginales o se encontraban circunstancialmente en sectores de la ciudad donde se reúnen grupos de personas con una cultura, costumbres y gustos bien delimitados en su pertenencia e identidad social. La mayor parte de ellos, (salvo algunas excepciones) sufre algún tipo de exclusión en el mejor de los casos, o todas en el peor de ellos. Nos preguntamos si aquellos chicos de la misma edad, provenientes de sectores medios, medios-altos sufrirían el mismo trato por parte de la policía, y nos respondemos con las estadísticas que muestran una casi inexistencia de personas de clase media o alta involucrada en estos hechos. Al igual que personas adultas o adultas mayores, quienes tampoco figuran en las estadísticas o lo hacen con una representación muy baja. Si las zonas donde se produce la represión siempre se repiten, si las víctimas tienen las mismas características de edad, clase social, color de piel, nivel de instrucción, o por lo menos representan la mayor proporción de casos, debemos concluir en que la violencia y la represión están canalizadas hacia la eliminación de conductas, culturas, valores, creencias, comportamientos de un sector de la sociedad bien definido y categorizado que detenta una forma de vida que entra en conflicto y pone en riesgo los valores del resto de la sociedad que se pretende preservar. Este resto de la sociedad al que nos referimos y los valores que expresan, representan el orden establecido o el “status quo”, donde el poder debe permanecer en quienes lo detentan y quienes quedan fuera de ese poder, deben obedecer, aunque su situación sea de una extrema injusticia.

Es decir, cualquier conducta, actitud o comportamiento que represente un riesgo de romper con ese “orden”, es pasible de represión, tortura o desaparición.

En esa lógica de pensamiento se va construyendo el estereotipo del sujeto peligroso, que antes de cometer un ilícito ya es marcado como potencial delincuente por ser portador de determinadas características, definidas con anterioridad. Y esto desemboca en la estigmatización de la persona, considerándola “sospechosa” antes siquiera de la comisión

de un hecho.

Otro interrogante que surge a partir de la información analizada, plantea cuánta violencia o uso de la fuerza es legítimo para neutralizar un delito. Si bien en los códigos de conducta policiales, los tratados de derechos humanos y otros documentos se encuentran estipulados los límites para dicho uso, cada situación en particular presenta una carga de subjetividad significativa, debido a la incidencia de muchos factores que intervienen en ese momento, lo cual difiere entre caso y caso, dependiendo muchas veces del funcionario policial, su temperamento, su capacidad de autocontrol, su predisposición para con la víctima, la reacción de la víctima, el entorno donde transcurre el hecho, los terceros que intervienen, que presencian el hecho como testigos del mismo, pensando en estos elementos como posibles atenuantes o agravantes en el proceder del policía.

También pensamos en los instrumentos que son utilizados para ejercer esa violencia, la intensidad con que se usan, quién los autoriza, frente a qué amenazas o hechos. En el último caso, si la respuesta es homogénea frente a toda clase de delitos o algunos producen un mayor uso de la fuerza.

Estas preguntas nos introducen a la reflexión sobre la diferencia que se identifica en relación a los hechos que producen más indignación por parte de la sociedad, y se trasladan a la estructura mental del policía, quién reacciona en función de lo que la sociedad espera de él en parte, y de su propia indignación producto de su sistema de valores adquirido en su formación.

También nos detenemos en la comparación que resulta del trato que reciben las víctimas pertenecientes a la clase media o alta, en contraste con aquellas de clase baja o de extracción social más humilde, extendiendo esta diferencia de trato no solo a la policía, sino también a los funcionarios judiciales.

La construcción de la idea de enemigo que aparece en muchos de los esquemas mentales de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, legitima en forma permanente el maltrato y justifica la violencia. En parte, su origen se encuentra en la formación militarizada y castrense que aun hoy se mantiene en la escuela de policía, a pesar de los muchos intentos de democratización e incorporación de la perspectiva en derechos humanos. La discriminación que muchas veces se cristaliza en las calles, tiene su asidero en una racionalidad pensada en términos binarios, donde el otro representa una amenaza o un riesgo a partir de que no acata las reglas del aquel orden impuesto o no se adapta sumisamente a la realidad tal cual le fue dada.

Por eso, cuando intentamos comprender el accionar violento por parte de quienes debieran “protegerlos”, acudimos a la pregunta de si la seguridad es simplemente la ausencia de

peligro proveniente de la sociedad civil, o también incluye esa ausencia de peligro por parte de la institución policial en las múltiples formas en que ésta puede causar perjuicios a la sociedad que pretende y tiene obligación de cuidar.

Consideramos también poner en tensión los tipos de amenaza que la fuerza policial tiene a su cargo controlar o evitar que se conviertan en posibles ilícitos. ¿Todas las amenazas a las que se enfrentan son de igual magnitud? ¿Es igual de peligroso un joven que ocasiona destrozos en la vía pública, que aquel cuyo delito consiste en el robo de un paquete de fideos? ¿O aquel que ejerce abuso o violencia sobre una mujer o un menor?

Entonces planteamos si es posible utilizar los mismos instrumentos, con la misma intensidad y el mismo tratamiento en cada uno de los casos mencionados, teniendo en cuenta cuáles serían los motivos que originan esas acciones en cada caso en particular. Poder diferenciar los hechos según su motivación, también puede ayudarnos a entender el trasfondo, el entorno, la complejidad del sujeto que lleva adelante esa transgresión, y parado desde un lugar donde ese otro es un igual, tratarlo con un grado de humanidad aceptable, pese a las implicancias que reviste la tarea policial.

Otro punto a destacar en el análisis de la información recabada, apunta a pensar en los costos que apareja la utilización de la violencia como recurso para el mantenimiento del orden, y más aún cuando excede los límites establecidos por la ley. Esos costos pueden ser de distinta índole, pero hacemos hincapié especialmente en lo concerniente a lo humano y lo político.

El primero, pensándolo como un proceso que deviene en progresiva deshumanización, provocando de esa manera, un retroceso en la valoración y reforzamiento de los derechos de tercera generación, cuyas premisas intentan afirmar el respeto al individuo y sus libertades como bien absoluto y supremo. Este uso equivoco de la violencia, contradice en sus fueros más íntimos los principios fundamentales de los tratados internacionales, impactando de manera considerablemente negativa en la sociedad y en la imagen del Estado como garante de la vida y la libertad.

En términos políticos, la responsabilidad directa que le cabe a quienes tienen la dirección del gobierno, repercute proporcionalmente al mal ocasionado por ese brazo armado que los protege y que posee el monopolio de la fuerza física legítima. Cuando el control gubernamental falla, pareciera que estamos ante la presencia de un peligroso y alarmante escenario, debido a que no existen muchas otras instancias adonde recurrir para recuperar y ejercer ese control. Si bien contamos con las garantías de un poder judicial independiente, también debemos reconocer que no sólo se han deslizado sospechas sobre encubrimiento político en estos casos, sino también judicial. En estas condiciones, sería

apropiado pensar que el costo político de la exposición pública de estas prácticas podría llegar a ser tan alto al punto tal de generar una pérdida de credibilidad en la gestión gubernamental y hasta en el mismo sistema político.

Otro factor que aparece cada vez que estos casos salen a la luz, alude a la posible existencia de un blindaje corporativo que permite el encubrimiento de los autores materiales de estas prácticas. Y este fenómeno contribuye indefectiblemente a dificultar la resolución de casos de violencia policial, en un contexto adverso como ese.

Finalmente, el tiempo en el cuál se pueden efectivizar transformaciones y visibilizar los cambios y mejoras, atraviesa de manera significativa a las políticas de seguridad, especialmente, en un tema tan sensible y delicado que requiere y espera de la ciudadanía resultados visibles y concretos con la mayor de las urgencias. Lo cierto es que los cambios de paradigmas o las reformas estructurales siempre son metas a largo plazo que intentan hacerse tangibles en un mediano plazo, o en el mejor de los casos, concretar acciones que puedan visibilizar un horizonte de cambio.

Reconocemos que muchos de los casos aquí expuestos se convirtieron en causas que aún no han llegado a la instancia de juicio y condena. A pesar de esto, la motivación fundamental por la que se elabora este trabajo, pretende encender una alarma sobre la gravedad que representa la proliferación de casos donde existan sospechas o indicios de participación policial (ya sea directa o indirecta) en hechos de violencia institucional, poniendo en serio riesgo la implementación de un paradigma de seguridad democrático.

# Conclusiones

*(...) Los nadies: los hijos de nadie, los dueños de nada. Los nadies: los ningunos, los ninguneados. Que no son, aunque sean. Que no hablan idiomas, sino dialectos. Que no profesan religiones, sino supersticiones. Que no hacen arte, sino artesanía. Que no practican cultura, sino folklore. Que no son seres humanos, sino recursos humanos. Que no tienen cara, sino brazos. Que no tienen nombre, sino número. Que no figuran en la historia universal, sino en la crónica roja de la prensa local. Los nadies, que cuestan menos que la bala que los mata.*

**Eduardo Galeano: "Los nadies". El libro de los abrazos. (1989).**

Después de un extenso y complejo recorrido, es momento de esbozar algunas reflexiones y/o conclusiones sobre la hipótesis planteada. Empezamos preguntándonos si era posible de implementar un paradigma de seguridad democrático en la condiciones actuales que presenta la policía de Santa Fe, y en este trabajo fueros vertidos testimonios, opiniones y miradas muy disimiles que han sido de gran valor para un análisis y comprensión profunda de la situación que atraviesa la institución policial.

Partimos afirmando que existían muchas dificultades para instalar un paradigma de seguridad con tales características debido a la alarmante cantidad de denuncias sobre casos de violencia institucional en relación a la cantidad de habitantes de la provincia de Santa Fe. Los casos más polémicos referencian un contexto de extrema gravedad institucional, si acudimos a los protocolos y códigos de conducta que rigen el accionar policial y los contrastamos con los hechos sucedidos.

Intentando despojarnos de todo prejuicio o velo de parcialidad, debemos reconocer que hay dos niveles de análisis bien diferenciados:

Uno remite a la naturaleza de la función policial, lo cual representa un problema en sí mismo desde el momento en que fue creada con la posibilidad de usar la violencia legitimada por el Estado (aunque en última instancia y con un uso regulado), como parte de sus atribuciones reconocidas legalmente y amparadas por el Estado.

Y cuando empleamos el verbo “usar”, se despliegan una serie de implicancias que expondremos a continuación. El primer acercamiento que intenta explicar los excesos cometidos por la policía, refiere a la instrucción recibida por el alumno cuando ingresa a la escuela de policía, donde el principal valor que se destaca y se busca afirmar es la dureza de carácter, concibiendo a ésta última, como un requisito ineludible para poder afrontar las circunstancias violentas que pudiesen llegar a experimentar con los ciudadanos en el ejercicio de la profesión.

Por lo tanto, esa instrucción se diseña y se piensa en términos de llevar al alumno a situaciones permanentes de maltrato, humillación y denigración, con el solo objetivo de “formar el carácter” y con esa premisa se naturalizan prácticas que tienen repercusiones o efectos en la conducta posterior del policía cuando retoma el contacto con la realidad.

Con este método de instrucción, existen muchos casos en los cuáles, aparte de “endurecerse” para enfrentar las vicisitudes que presenta “la calle”, se suma un aditamento más: el resentimiento acumulado por ese sujeto que en su calidad de ser humano y alumno padeció los agravios, el hostigamiento y la violencia verbal, física o simbólica en algunos casos. Se estima que existe una alta probabilidad de que ese dolor transformado

en odio, pueda ser trasladado o replicado en la función que a futuro deba cumplir ese agente, en la construcción del vínculo con los demás personas.

Otro aporte que surge a partir de esta investigación se centra en la “legitimidad” que le otorga la sociedad a la violencia ilegal, argumentando la necesidad de “mano dura” para frenar la delincuencia y justificando acciones que transgreden la ley, aduciendo un muy leve y liviano combate al delito. El efecto que produce en la psiquis del funcionario policial contar con esta aceptación social de ponerle un freno a la inseguridad a cualquier precio (incluso al precio de incumplir con los tratados internacionales de derechos humanos), se ve reflejado en el reforzamiento y naturalización de prácticas violentas que muy posiblemente no sucederían en una sociedad que se pronunciara condenando abiertamente estos sucesos.

La otra “legitimidad” que aparece en el análisis es intrainstitucional, es decir que se vincula a la opinión que sus “camaradas” tienen sobre esta clase de hechos, alentando y muchas veces arengando la efectividad de esas prácticas ilegales como único modo de “hacer justicia”, cuando los canales institucionales y jurídicos no funcionan como deberían.

Cuando el policía percibe que la justicia va a liberar al delincuente que él detuvo, puede ocurrir que lo invada la necesidad de evitar que eso suceda y que ante sus limitaciones en el proceso penal, recurra a una especie de “ajusticiamiento” por mano propia, omitiendo su responsabilidad como funcionario y servidor público que garantiza el cumplimiento de la ley. La liviandad, y hasta la justificación en la “familia policial” del exceso en el uso de la fuerza convergen en un efecto alentador y multiplicador dentro de las filas policiales.

Por otra parte, la solidaridad y la camaradería, aún en la comisión de delitos representan uno de los grandes pilares que afianzan y ejemplifican a aquellos que no son parte o no comulgan con este comportamiento. En este sentido, existe una especie de lógica de comportamiento corporativo que tiende a encubrir de la mayor forma posible dentro de los límites de los perjuicios individuales a sus compañeros mediante todo tipo de maniobras, desde adulteración de pruebas, hasta plantación de elementos no existentes en el hecho. Esta cultura interna policial que legitima el encubrimiento y se parece mucho al “pacto de silencio”, impera desde hace largos años, y hasta asoma en el discurso de los uniformados casi como un orgullo asociado a la pertenencia a la institución. Es para muchos, casi un código inquebrantable. Por eso, cabe preguntarse qué nivel de coraje y valentía se requiere para enfrentarse dentro de una institución con patrones de conductas verticalistas y corporativas, a compañeros de trabajo y hasta jefes que cometen irregularidades o transgreden la ley, pretendiendo salir ileso de esa situación.

Otra mención para destacar en este apartado que pretende explicar, parcialmente y como un elemento más de un conjunto de variables intervinientes en el fenómeno de la violencia institucional, refiere al desconocimiento que existe en la mayoría de los funcionarios políticos y policiales sobre prácticas pacíficas en la resolución de conflictos, que guían el cambio de paradigma orientando el accionar operativo de la fuerza a la utilización del recurso de la palabra y el diálogo en los casos que pueda ser aplicable, evitando el enfrentamiento violento y agresivo utilizado tradicionalmente como respuesta a un conflicto que se debe neutralizar.

La introducción y asimilación de estas iniciativas producen un efecto dominó en el aplacamiento del resentimiento que subyace en los distintos protagonistas del problema de la inseguridad, permitiendo cambiar la imagen del policía como figura y profesión caracterizada por el uso de la fuerza para convertirla en un agente mediador, que agota todas las instancias pacíficas antes de usar la violencia para resolver un conflicto.

Nuestro análisis resultaría incompleto si no se contemplaría en el mismo a la variable gobierno/desgobierno político para intentar entender la existencia de tantos casos concentrados en estos dos últimos años, y vincularlos con una factible tendencia a la autonomía y al autogobierno que habilita y a su vez, prepara el escenario para que puedan ser cometidos estos hechos fuera de la legalidad. El circuito de la represión ilegal funciona de manera bastante similar al del control y recaudación de la actividad ilegal (entiéndase narcotráfico, prostitución, juego clandestino, etc.), donde la principal característica de este circuito comprende la capacidad de escindirse y evadir el control político para mantener esas actuaciones dentro de la ámbito policial, sin traspasar la barrera y llegar hasta la conducción política/civil.

En este sentido, el elemento que mayormente denota la posibilidad de desplegar esta autonomía o independencia de la política, se encuentra en que la mayor parte de la actividad policial sucede en la vía pública, fuera de las instituciones y específicamente recorriendo los distintos territorios de las ciudades, lo cual torna considerablemente dificultosa ejercer las atribuciones de control político, especialmente si existe connivencia de las altas cúpulas policiales.

Otra discusión aparte, merece la intencionalidad que demuestre la conducción política del gobierno de turno y su decisión de ejercer una presencia fuerte con un control indelegable sobre la fuerza, entendiendo las implicancias que traen aparejadas la liberación y delegación del control únicamente bajo la órbita de los jefes policiales, y la importancia que la intervención política contiene, cuando se trata de romper el círculo de complicidades, encubrimiento y connivencia dentro de la institución.

Por último, y ya concluyendo con los aportes que otorga esta investigación, sería mínimamente injusto pasar por alto la problemática de la estigmatización de la pobreza que caracteriza la conducta de una parte de los funcionarios policiales.

En las estadísticas sobre casos de violencia presentadas en este trabajo, figuran rasgos comunes que se repiten permanentemente a la hora de describir a las víctimas de los apremios, tortura y desapariciones forzadas perpetradas por la policía.

Los elementos coincidentes se relacionan con el nivel socio-económico de la víctima, su nivel de instrucción alcanzado, su ubicación geográfica dentro de la ciudad y su edad, representando el universo más importante que protagoniza las estadísticas.

A esto cabe preguntarse, si con un protagonismo significativo en las cifras publicadas compuesto por todas las características antes descritas, no se estaría construyendo un “estereotipo” de sujeto sospechoso por el simple hecho de portar “esas” características físicas, económicas e intelectuales.

Considero firmemente, y como producto final de conocimiento de esta investigación, que sí. Y esa afirmación presenta un problema como también un desafío a futuro si pensamos que clase de policía debe existir en un Estado de Derecho que desde el Estado conciba un trato igualitario hacia todas las personas. En este marco, el control estricto del ejercicio de las funciones del Estado, para garantizar el orden deben jerarquizarse como política de Estado, porque representan la única forma de consolidar una sociedad democrática que no produzca un creciente temor a la policía, en lugar de representar los mismos una garantía de seguridad.

Finalmente, debemos reconocer que las condiciones que presenta hoy nuestra policía no son las más óptimas, y se identifican serias dificultades para introducir un paradigma o enfoque democrático que contenga y despliegue un accionar y comportamiento digno de una sociedad democrática de derecho. Sin embargo, creemos que el camino hacia la democratización ha sido iniciado, entendiéndolo que la incorporación de reformas o cambios en instituciones tan rígidas, verticalistas, tradicionales y con una lógica de funcionamiento corporativa, requieren tiempos extraordinarios, debido a la necesidad de arrancar de raíz los elementos obsoletos por un lado, y las prácticas ilegales provenientes de una cultura policial corrompida que legitima esas prácticas.

Ese cambio no se produce milagrosamente y desde un lugar pasivo, sino a través de decisiones y valores firmes de parte de aquellos que la componen.

# Recomendaciones

Todos los paradigmas surgidos en esta última década, proponen de una manera u otra, que los ciudadanos puedan tener un rol más activo en las políticas de seguridad, ya sea participando en foros de discusión o bien en el contacto cotidiano con la policía local, aportando información que sirva como insumo para prevenir la consecución de delitos.

A su vez, con la incorporación de estos enfoques, el perfil tradicional del funcionario policial se vio empujado a transformarse para empezar a estar en mayor sintonía con la figura que se estaba construyendo en otros países del mundo, que han experimentado con éxito la puesta en marcha de un modelo policial con apertura a la sociedad.

La transición desde una policía que utiliza la violencia letal hacia una que respeta de forma irrestricta los derechos humanos y trata a sus ciudadanos como tales, requiere de un cambio en la concepción sobre cuál debe ser el rol de la policía.

El patrón de conducta que construye el accionar de las fuerzas de seguridad, es la construcción de un “otro” como enemigo o “potencial enemigo”, contemplando dentro de esa construcción, la posible eliminación de ese otro, en caso de ser inevitable.

Por eso, el abordaje de los nuevos paradigmas, buscan desarmar esta concepción, intentando reemplazarla por un enfoque que atraviese lo social, aún dentro de los parámetros legales.

Es de público conocimiento y se encuentra innegablemente internalizado para cada uno de los policías, cuales son límites en el uso de la fuerza, y los protocolos de actuación, así como la proporcionalidad de la fuerza según sea el caso. Pero a pesar de tener claramente aprendido cuál es el accionar que permite la ley, los abusos se reproducen año tras año, y el más alarmante es que con el transcurso de los años, las cifras no se reducen, sino que se mantienen invariables. Así lo atestigua un informe estadístico del MPA, extraído del diario digital “Rosario 12”, cuya sorpresa más inesperada es que habiendo bajado el índice de homicidios dolosos en un 30 por ciento dentro de la provincia, en el año 2016, las cifras sobre violencia letal por parte de la fuerza policial se mantuvieron estáticas. Y cuando observamos que los asesinatos continúan teniendo un denominador común: varones jóvenes entre 15 y 34 años, mayoritariamente pertenecientes a sectores populares, entendemos que la ecuación se reproduce como fenómeno inalterable. Esto nos conduce a reflexionar sobre la importancia de la formación policial dentro de las instituciones y escuelas encargadas de instruirlos, y posteriormente, el desarrollo de la cultura policial cuyos valores fundamentales se fundan en la construcción de estereotipos de “peligrosidad”.

Para lograr desarmar esto, es vital pensar en un mecanismo social que permita el acercamiento de la policía a ciudadanos pasibles de cometer delitos, pero siendo reconocidos también como seres humanos erigidos a partir de una historia de vida, producto de un entramado socio-económico tan diverso como personas existen. La introducción de un enfoque con una mirada comunitaria y participativa conlleva una doble vía de acercamiento entre policía-sociedad: desde la función de servidor público del agente, estableciendo un intercambio de mayor paridad y conciliación a partir de estrategias preventivas y orientadas a la identificación de problemas, utilizando la palabra y el testimonio de los vecinos como insumo clave para definir acciones concretas.

La otra vía es otorgarle al ciudadano un espacio a través del cual pueda canalizar su preocupación por la inseguridad, ejerciendo un rol más activo que el de esperar pasivamente que los funcionarios políticos resuelvan la problemática, generando un aporte distinto desde un lugar micro pero no menos relevante. La intervención de los vecinos como futuros receptores de las políticas de seguridad que se discuten, sintetiza un ejercicio no sólo más democrático, sino que activa un mecanismo psicológico por el cuál las personas que se encuentran temerosas como consecuencia de la inseguridad, pueden neutralizar en parte esa emoción a través de la participación en la solución del problema.

Es menester entonces, poder visualizar las estrategias que permitan, no solo transformar las preocupaciones de la población en iniciativas de participación para la resolución de problemas, sino que ese acercamiento, esa creación de un lazo entre la policía y la comunidad, desde una perspectiva constructiva y no confrontativa, tiene altas probabilidades de establecer un intercambio superador entre ambos, y por consiguiente, reducir notablemente los niveles de violencia policial.

Por último, una observación útil para este aparatado propone empezar a romper y desarmar gradual pero perseverantemente, la estructura corporativa que funciona dentro de la institución y cada vez se enraíza más, a pesar de los intentos de modernización, capacitación y democratización. La policía sigue siendo corporativa, y mientras esta característica perdure, no hay forma alguna de democratizarla porque, al fin y al cabo, la democracia comienza desde adentro.

## Referencias bibliográficas

- **Arias, Patricia; Rosada-Granados, Héctor; Saín, Marcelo Fabián:** “Reformas policiales en América Latina: “Principios y lineamientos progresistas”. Friedrich Ebert Stiftung (FES), Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Primera edición: Bogotá, octubre de 2012.
- **Bianciotto, Ma. Laura:** “A propósito del concepto de“(sub) cultura policial”. Primeros elementos para un posible debate”. IX Congreso Argentino de Antropología Social. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Misiones, Posadas. Págs.: 2-6, 8.
- **Binder, Alberto M:** “El rompecabezas de la seguridad democrática”. En revista Voces en el Fénix. “Seguridad democrática”. Año 3, junio 2012. Pág.8 (Disponible en: [www.vocesenelfenix.com](http://www.vocesenelfenix.com)) [Consultado el 5 de Marzo de 2015]
- **Colmegna, Pablo D. y Nascimbene, Juan:** “La legítima defensa y el funcionario policial: ¿uso necesario o proporcional de la fuerza”? Págs. 8-16.
- **García Gallegos, Bertha:** “Drogas, policías y delincuencia: otras miradas a la seguridad ciudadana en América Latina”. Coordinado por Pablo Emilio Angarita Cañas. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2015.
- **Gordillo, Agustín A.:** Teoría General del Derecho Administrativo. Capítulo X: “El poder de policía”. 2ª edición, Buenos Aires, FDA, 2013. Págs. 274, 275.
- **Herrera Verdugo, Arturo:** “Deontología policial: Reflexiones y retos para las policías de la región americana.
- **Instituto de seguridad Pública (I.Se.P):** “Apuntes sobre seguridad”. Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe. Págs. 10, 23, 73-87.
- **Instituto Interamericano de Derechos Humanos:** “Derechos humanos, seguridad ciudadana y funciones policiales”. 2011. <http://www.iidh.ed.cr>
- **Jar Couselo, Gonzalo:** “El papel de la policía en una sociedad democrática”. Págs. 16-17.
- **Kessler, Gabriel:** “Seguridad y ciudadanía. Nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras”. compilado por Gabriel Kessler.- 1a ed. - Buenos Aires: Edhasa, 2009. Págs. 82-84.

- **Manual de la Secretaría de Derechos Humanos:** “Los derechos humanos frente a la violencia institucional”. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Págs. 8, 11,13, 15-19, 23, 25,26.
- **Montero, Augusto:** “Policía y violencia. Apuntes comparativos sobre el lugar de la fuerza en la definición del objeto de la “sociología de la policía”. Universidad Nacional del Litoral. 2002. Págs. 59 a 79.
- **Seguridad y Derechos Humanos:** “Herramientas para la reflexión sobre la seguridad ciudadana y democrática”. Ministerio de Seguridad de la Nación Argentina. Págs. 154-155.
- **Sozzo, Máximo:** “Policía, Gobierno y Racionalidad. Incursiones a partir de Michel Foucault”. Máximo Sozzo. Págs. 31, 32.
- **Tarrés, Luisa María y Blancarte, Roberto (coord.):** “El reto de la cultura policial en la democratización de las policías mexicanas”, en Cultura e identidades en el México del siglo XXI, México, El Colegio de México, 2010.
- **Universidad Nacional Autónoma de México:** “Función, organización y cultura policial”. Capitulo segundo. Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Págs. 39-50 .  
*Web: [biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2972/5.pdf](http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2972/5.pdf)*
- **Zaffaroni, Eugenio Raúl:** “Estado y seguridad pública: Algunas consideraciones básicas”. En Cuadernos de Seguridad. Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de la Seguridad. Ministerio de Seguridad - Presidencia de la Nación. Sumario N° 14 - 09/2011. Directora: Nilda Garré. Págs. 17-18.
- **Zavaleta Betancourt, José Alfredo:** “La inseguridad y la seguridad ciudadana en América Latina”. 1ra ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2012. Págs. 170,171.

### **Artículos periodísticos digitales.**

- Bastús, Luis. (2015). "Según Correpi, Santa Fe está al tope de las muertes por violencia institucional". Santa Fe: UPCN Santa Fe. Recuperado de: <http://upcnsfe.com.ar/nota/20702-segun-correpi,-santa-fe-esta-al-tope-de-las-muertes-por-violencia-institucional>
- Coordinadora contra la represión policial. (2015) "Presentación, conclusiones, gráficos y tablas de la 19ª actualización del Archivo de Casos de personas asesinadas por el aparato represivo estatal". Buenos Aires: Página oficial CORREPI. Recuperado en : [www.correpi.lahaine.org](http://www.correpi.lahaine.org)
- Cosecha Roja. (2017). "Toda la impunidad de Santa Fe en un mismo informe". Página oficial Cosecha Roja. Recuperado en: <http://cosecharoja.org/toda-la-impunidad-de-santa-fe-en-un-mismo-informe>
- Ortiz, Carina (2016). "Abuso policial: 274 casos en 2015". Rosario, Santa Fe: Diario El Ciudadano. Recuperado de: <http://www.elciudadanoweb.com/abuso-policial-274-casos-en-2015>
- Página 12. (2017) "Apareció el número anhelado". Rosario, Santa Fe: Diario Rosario 12. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/31884-aparecio-el-numero-anhelado>
- Panzerini, Lorena. (2015). "Son asesinos, no policías". Rosario, Santa Fe: Diario Página 12. Recuperado de: <http://m.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-47438-2015-01-08.html>
- Rosario 3. (2015). "El departamento Rosario acumula 141 homicidios, 20% menos que en 2014". Rosario, Santa Fe: Diario digital Rosario 3. Recuperado en:

<https://www.rosario3.com/noticias/El-departamento-Rosario-acumula-141-homicidios-20-menos-que-en-2014-20150908-0048.html>

- Rosario 3. (2017) “Sentencias a los policías y repudio en el caso Jonatán Herrera”. Rosario, Santa Fe: Diario digital Rosario 3. Recuperado en: <https://www.rosario3.com/noticias/Sentencias-a-los-policias-y-repudio-en-el-caso-Jonathan-Herrera-20170406-0037.html>
- Rosario Nuestro. (2017). “Caso Casco: policías y médicos detenidos”. Rosario, Santa Fe: Página oficial Rosario Nuestro. La voz de una ciudad. Recuperado en: <https://rosarionuestro.com/caso-casco-policias-y-medicos-detenidos>

### **Portales oficiales**

- **Plan estratégico provincial: Santa Fe, cinco regiones una sola provincia.** Coordinado por Hermes Binner y Antonio Bonfatti. - 1°ed- Santa Fe: Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe, 2009 (pág. 18) [https://www.santafe.gov.ar/index.php/plan\\_estragico\\_provincial/content/view/full/110705](https://www.santafe.gov.ar/index.php/plan_estragico_provincial/content/view/full/110705)
- **Plan de Seguridad Democrática.** Gobierno de Santa Fe. Ministerio de Seguridad. 2014. [https://www.santafe.gov.ar/index.php/content/view/full/193482/\(subtema\)/93821](https://www.santafe.gov.ar/index.php/content/view/full/193482/(subtema)/93821)
- **Lanzamiento de la Policía Comunitaria. Gobierno de Santa Fe.** Ministerio de Seguridad. 2014. [http://gobierno.santafe.gov.ar/prensa/mitemplate.php?idnoticia=201452&mostrarmenu=si&include=noticias\\_prensa/2014/180114s3.html&ptitulo=Noticia%20del%20s%20E1bado%2018%20de%20enero%20de%202014](http://gobierno.santafe.gov.ar/prensa/mitemplate.php?idnoticia=201452&mostrarmenu=si&include=noticias_prensa/2014/180114s3.html&ptitulo=Noticia%20del%20s%20E1bado%2018%20de%20enero%20de%202014)

### **Bibliografía normativa.**

- Ley de emergencia en seguridad N° 13.297
- Ley de Seguridad Interior N° 24.059
- Convención Americana de Derechos Humanos
- Ley N° 23.054 (Adhesión al Pacto San José de Costa Rica)
- Declaración Universal de los Derechos Humanos

# Anexos

## N° 1 Definiciones de seguridad

El concepto tradicional de seguridad es el que lo asociaba con la represión del delito y el mantenimiento del orden, se trataba, pues, de un concepto de seguridad situada en el entorno de control y de la criminalidad y eminentemente reactiva. A este concepto se adscribe la definición que de la policía hace el Código de Brumario del año IV:

La policía está instituida para mantener el orden público, la libertad, la propiedad y la seguridad individual.

El término “seguridad” posee múltiples usos. A grandes rasgos, puede afirmarse que este concepto que proviene del latín ‘*securitas*’, hace foco en la “característica de seguro”, es decir, realza la propiedad de algo donde no se registran peligros, daños ni riesgos. Una cosa segura es algo firme, cierto e indubitable. La seguridad, por lo tanto, puede considerarse como una certeza. Pero casi naturalmente tendemos a asociar el término a acciones del hombre por proteger y prolongar la vida en todos sus niveles y actividades y por ello permanece en una constante búsqueda de medios para perpetuar su protección.

De ahí que socialmente organizado, busca formar organizaciones que se ocupen de las distintas amenazas que atentan contra él y que individualmente no puede afrontar. Así logra una situación de protección de intereses vitales que lo resguardan de perturbaciones y peligros.

**Seguridad pública.** De la definición general de ‘seguridad’ trataremos de comprender qué es seguridad pública. Recordemos que el ‘orden público’ en sentido político, es una función policial que tiende a proteger a toda la comunidad. Entonces, la seguridad pública es una situación de equilibrio entre el individuo y el bien común que se lleva adelante en ámbitos o sitios de convivencia común y que tiende a preservar derechos y bienes individuales, pero también colectivos o sociales. En estos ámbitos públicos los excesos de actos individuales afectan al conjunto.

Podemos decir entonces que la seguridad pública es un hecho previo a cualquier emprendimiento político, económico o social y que sin ella nada es posible. Tal es así que históricamente los hombres se han nucleado en comunidades organizadas (Estados) con diferentes estructuras jurídico-políticas, pero siempre con un determinado tipo de orden.

**Seguridad ciudadana.** La seguridad ciudadana es la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía y de otras organizaciones de bien público, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia, la utilización pacífica y ordenada de vías y de espacios públicos y, en general, evitar la comisión de

delitos y faltas contra las personas y sus bienes. Existen múltiples definiciones de seguridad ciudadana dependiendo del autor de que se trate, pero hay coincidencias en dos puntos estratégicos:

Primero, se refiere a una condición de toda una comunidad de personas: a la ausencia de amenazas que pongan en peligro la seguridad colectiva. En ese sentido, el término tiene un significado normativo y evalúa una situación ideal.

Segundo, se refiere a acciones concretas encaminadas a la eliminación de las amenazas de seguridad o hacia la protección de la población ante esas amenazas. En ese sentido, el término se refiere a prácticas existentes que buscan la idealidad de la norma.

Sin embargo, a los fines prácticos tomaremos la definición aportada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que dice: *la seguridad ciudadana es una modalidad específica de la seguridad humana, que puede ser definida inicialmente como la protección universal contra el delito violento o predatorio. Seguridad ciudadana es la protección de ciertas opciones u oportunidades de todas las personas —su vida, su integridad, su patrimonio— contra un tipo específico de riesgo (el delito) que altera en forma "súbita y dolorosa" la vida cotidiana de las víctimas.*

Así, el PNUD añade la faceta de la seguridad ciudadana como el ejercicio del desarrollo humano, aseverando que “al atentar contra la vida, la integridad o el patrimonio de sus víctimas, los delitos impiden el ejercicio de una libertad concreta, sacrifican una opción legítima o destruyen una oportunidad de realización humana: la inseguridad ciudadana es una negación flagrante del desarrollo humano.

**Seguridad democrática:** En concordancia con la definición anterior, el PNUD en su Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia (2010), ha dicho que la seguridad democrática es una política integral de Estado a largo plazo para la protección de la población. Por esta razón, en este tipo de políticas, el fortalecimiento del Estado de derecho “es la garantía de los derechos y libertades del ciudadano”. Así, la seguridad democrática apela a los valores fundamentales de la democracia. Si todas las personas son iguales ante la ley, todas merecen la misma protección por parte del Estado, trátese de quien se trate.

Dentro del documento (INDH para Colombia) se afirma que de la seguridad, depende el respeto de los derechos humanos, la reconstrucción del tejido social, el incremento del desarrollo económico, entre otros. En este sentido, continúa el informe, “el esfuerzo del Estado por lograr una sociedad más justa contemplará, junto con programas para expandir y mejorar la educación, el aumento de la vivienda y la disminución de la miseria, una mayor

cobertura de la seguridad que el Estado brinda a los ciudadanos a través de la seguridad democrática”.

La **seguridad humana** se desarrolla como concepto integral de seguridad. Mientras la noción seguridad nacional apunta a la seguridad y defensa de un Estado o Nación, la seguridad humana se centra en el usuario final de la seguridad, el ser humano. Por tanto, incorpora resguardos que protejan al ser humano de abusos por parte del Estado. Sería una de las facetas de la seguridad ciudadana.

Uno de los puntos de partida en la consideración de la seguridad humana fue el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través de su *Informe sobre el Desarrollo humano* de 1994 (que entre otras cosas estableció el índice de desarrollo humano o (IDH); en él se introdujo el argumento de que la mejor forma de luchar contra la inseguridad global es garantizar las libertades o ausencias de necesidad y miedo ("freedom from want" y "freedom from fear"). Actualmente el concepto de *seguridad humana* ha alcanzado el nivel de estudios universitarios, asociado a los estudios sobre globalización, relaciones internacionales y derechos humanos. Las críticas al concepto suelen poner de manifiesto su vaguedad y falta de efectividad.

## N° 2 Acuerdo para la seguridad democrática

Acuerdo para la seguridad democrática Las respuestas estatales autoritarias e ineficientes frente al delito y la fuerte dosis de exclusión y violencia que domina el debate público y orienta muchas de las acciones del Estado en la materia, exigen una discusión abierta y pluralista, capaz de alcanzar acuerdos básicos sobre políticas democráticas de seguridad que atiendan las legítimas demandas de la sociedad. Esta situación exige instituciones de seguridad comprometidas con valores democráticos y el rechazo a políticas demagógicas e improvisadas, dirigidas a generar expectativas sociales en la eficacia de medidas abusivas que sólo agravan el problema y reproducen la violencia.

1. El Estado frente al problema del delito. En nuestro país, la acción del Estado frente al incremento de la violencia y el delito se ha limitado mayormente a respuestas facilistas y autoritarias que consolidaron la ineficacia policial, judicial y penitenciaria. En los últimos años, algunos procesos de reforma de las instituciones de seguridad tuvieron resultados favorables, pero fueron interrumpidos para volver a políticas de probado fracaso.

2. El engaño de la mano dura Las políticas de mano dura no han reducido el delito, han aumentado la violencia y, en algunos casos, hasta han amenazado la gobernabilidad democrática. La delegación de la seguridad en las policías, el incremento de las penas, el debilitamiento de las garantías y las políticas centradas en el encarcelamiento masivo basado en la prisión preventiva son los ejes recurrentes de estas políticas de mano dura. Los reiterados fracasos de estas políticas han sido utilizados para insistir con las mismas recetas, en una espiral irresponsable que nunca rindió cuenta de sus resultados. Esta sucesión de intervenciones erradas ha constituido un impedimento para la profesionalización de las policías y ha potenciado la acción de redes de ilegalidad en las que intervienen funcionarios públicos.

3. Responsabilidad del Estado. El Estado tiene la responsabilidad de asegurar a la población el libre ejercicio y goce de sus derechos. La construcción de una ciudadanía respetuosa de la ley es el camino indicado, pero si la ley resulta quebrantada, el Estado debe proveer los medios necesarios para individualizar a los responsables y sancionarlos cuando corresponda.

Una adecuada política criminal y de seguridad requiere: una policía eficaz en la prevención, de alta profesionalidad y debidamente remunerada; una justicia penal que investigue y juzgue en tiempo oportuno a quienes infringen la ley, garantice la plena observancia de las reglas del debido proceso y de la defensa en juicio, y un sistema

penitenciario que asegure condiciones dignas de encarcelamiento y de ejecución de la pena con sentido resocializador.

4. Una concepción integral de la seguridad. La manera eficaz de avanzar sobre el problema implica operar sobre las causas del delito y las redes de criminalidad con miras a reducir la violencia en todas sus formas.

Una concepción integral de la seguridad implica tanto la prevención de la violencia física como la garantía de condiciones de vida dignas para toda la población. Esto requiere estrategias de abordaje integral que articulen las políticas de seguridad con otras políticas públicas, y complementen las acciones del sistema penal con intervenciones de todas las áreas del Estado. Estos recursos estatales deben estar distribuidos de manera igualitaria, y generar una mayor protección para los sectores excluidos, de modo de no profundizar la desigualdad. Para avanzar en un abordaje integral y efectivo del problema de la seguridad, el diseño e implementación de políticas democráticas debe surgir de diagnósticos basados en información veraz y accesible al público. La producción de esa información es también una responsabilidad indelegable del Estado.

5. Gestión democrática de las instituciones de seguridad. Todo gobierno tiene la responsabilidad de ejercer la conducción civil y estratégica de las policías, que supone el pleno control de la institución. La prevención y sanción del delito, de modo eficiente y legal, requiere un sistema policial estrictamente subordinado a las directivas de seguridad pública formuladas por las autoridades gubernamentales. La historia reciente demuestra que la delegación de esta responsabilidad permitió la conformación de “Estados mayores policiales”, autónomos, que han organizado vastas redes de corrupción, llegando a amenazar incluso la gobernabilidad democrática.

Los lineamientos básicos para una modernización y gestión democrática de las instituciones de seguridad son: la integración de las labores policiales de seguridad preventiva e investigación del delito; la descentralización institucional de la organización policial a nivel distrital y comunal; la integración de la policía con la comunidad y los gobiernos locales en la prevención social de violencia y delito; el control interno de carácter civil y control externo del desempeño y de la legalidad; el sistema de formación y capacitación policial no militarizado y anclado en valores democráticos; el régimen profesional basado en el escalafón único y las especialidades policiales.

6. Desactivar las redes del delito para reducir la violencia. Las medidas meramente represivas con las que se insiste ante cada crisis de inseguridad apuntan a perseguir los pequeños delitos y a los autores más jóvenes, bajo la falsa creencia de que así se limita el avance de la criminalidad. La realidad indica que un gran porcentaje de los delitos

comunes está asociado a la acción de poderosas redes delictivas, y a un importante mercado ilegal de armas que aumenta los riesgos para la vida y la integridad de las personas. Por lo tanto, reducir la violencia que alarma a nuestra sociedad exige reorientar los recursos de prevención y de investigación penal hacia la desactivación de estas redes de delito y de los mercados ilegales. El Ministerio Público Fiscal, en coordinación con las autoridades de gobierno, tiene un rol fundamental en estas tareas. Una policía judicial, dependiente del Ministerio Público Fiscal, traerá transparencia en la investigación penal preparatoria.

7. Gestión policial no violenta en el ámbito público. La gestión democrática de la seguridad debe garantizar la regulación del accionar policial en los operativos en el espacio público, tales como espectáculos deportivos, recitales, manifestaciones de protesta social y desalojo de personas. Para ello es fundamental establecer con rango normativo estándares de actuación en el espacio público, de modo de asegurar un uso de la fuerza proporcional, racional y subsidiario y erradicar las prácticas policiales contrarias a esos criterios.

8. El papel de la justicia. El Poder Judicial y el Ministerio Público tienen una doble responsabilidad fundamental en el impulso de políticas de seguridad democráticas, en la investigación rápida y eficaz de los delitos, y el control sobre el uso de la prisión preventiva, las condiciones de detención, y la violencia institucional.

9. Cumplimiento de las penas en un Estado de derecho. En nuestro país hay cerca de sesenta mil personas privadas de libertad. Las condiciones inhumanas de detención, los índices sostenidos de sobrepoblación en cárceles, comisarías e institutos de menores, la ausencia de reinserción social, las prácticas sistemáticas de violencia, tortura y una enorme mayoría de presos sin condena son los rasgos más evidentes de los lugares de detención. Una política democrática de seguridad tiene que ocuparse por que el cumplimiento de la prisión preventiva y de la pena se dé en condiciones dignas y aptas para la readaptación de la persona condenada, y no contribuya como hasta ahora a la reproducción y agravamiento de los problemas críticos de violencia, injusticia y delito que se propone resolver.

10. Un nuevo acuerdo para la seguridad en democracia. Para cumplir con la obligación del Estado de dar seguridad a los ciudadanos en el marco de estos principios democráticos, es imprescindible alcanzar un acuerdo político y social amplio que permita avanzar en el diseño e implementación de políticas de corto, mediano y largo plazo, orientadas a encontrar soluciones inmediatas y perdurables a las demandas sociales en materia de seguridad.

### N° 3 Modelo de entrevista

- 1- ¿Qué opinión le merece el funcionamiento de la policía de Santa Fe en estos últimos dos años?
- 2- ¿Considera que el accionar policial en la provincia de Santa Fe responde a un paradigma de seguridad democrático y respetuoso de los derechos humanos? En ese caso, ¿cuáles son las características que aún no responden a dicho paradigma?
- 3- Considerando que un paradigma democrático de actividad policial conlleva como característica principal “el fortalecimiento del Estado de derecho, garantizando los derechos y libertades del ciudadano y considerando que siendo todas las personas iguales ante la ley, todas merecen la misma protección por parte del Estado, trátese de quien se trate”, ¿cree que el accionar policial configura una conducta democrática a la hora de construir el perfil portador de cierta “peligrosidad”?
- 4- ¿Cree que la violencia institucional en la fuerza policial representa un tipo de inseguridad, tomando como referencia los casos de agresiones, tortura y desapariciones protagonizadas por sus integrantes?
- 5- ¿A qué causas le atribuye la existencia de los casos de excesivo uso de la fuerza por parte de algunos funcionarios policiales?
- 6- ¿Qué medidas se han efectuado para resolver esta problemática?
- 7- ¿Cree que la democratización de la institución policial contiene elementos que podrían resultar contradictorios con las funciones esenciales de la labor policial?
- 8- ¿Cree que la institución policial tiene por su naturaleza una tendencia a autonomizarse y autogobernarse del poder político, teniendo en cuenta las dificultades evidentes que se presentan a la hora de controlar la actividad “ilegal” o “clandestina” en la que participan los funcionarios policiales?
- 9- ¿Qué tipo de reformas cree que son necesarias y aún no han sido consideradas o propuestas para contrarrestar el excesivo uso de la fuerza?
- 10- ¿Cuándo pensamos en reformas dentro de la institución: cree que debería apuntar a los planes de estudio de la formación únicamente? ¿O también contemplaría un cambio en la cultura policial que se construye posteriormente al ingreso a las filas policiales y en el ejercicio de la función?
- 11- Las propuestas de participación ciudadana en la definición de las políticas de seguridad y el acercamiento policía-ciudadano, a través de la implementación de la policía comunitaria, ¿podrían incidir en la reducción de los hechos de violencia policial, aunque coexistan simultáneamente con otras agrupaciones o cuerpos de mayor choque?

#### N° 4 Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley

Adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas - Resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979.

**Artículo 1 - Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión.**

*Comentario: a) La expresión "funcionarios encargados de hacer cumplir la ley" incluye a todos los agentes de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención. b) En los países en que ejercen las funciones de policía autoridades militares, ya sean uniformadas o no, o fuerzas de seguridad del Estado, se considerará que la definición de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley comprende a los funcionarios de esos servicios. c) En el servicio a la comunidad se procura incluir especialmente la prestación de servicios de asistencia a los miembros de la comunidad que, por razones personales, económicas, sociales o emergencias de otra índole, necesitan ayuda inmediata. d) Esta disposición obedece al propósito de abarcar no solamente todos los actos violentos, de depredación y nocivos, sino también toda la gama de prohibiciones previstas en la legislación penal. Se extiende, además, a la conducta de personas que no pueden incurrir en responsabilidad penal.*

**Artículo 2 - En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas.**

*Comentario: a) Los derechos humanos de que se trata están determinados y protegidos por el derecho nacional y el internacional. Entre los instrumentos internacionales pertinentes están la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos y la Convención de Viena sobre relaciones consulares. b) En los comentarios de los distintos países sobre esta*

*disposición deben indicarse las disposiciones regionales o nacionales que determinen y protejan esos derechos.*

**Artículo 3 - Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.**

*Comentario: a) En esta disposición se subraya que el uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe ser excepcional; si bien implica que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden ser autorizados a usar la fuerza en la medida en que razonablemente sea necesario, según las circunstancias para la prevención de un delito, para efectuar la detención legal de delincuentes o de presuntos delincuentes o para ayudar a efectuarla, no podrá usarse la fuerza en la medida en que exceda estos límites. b) El derecho nacional restringe ordinariamente el uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de conformidad con un principio de proporcionalidad. Debe entenderse que esos principios nacionales de proporcionalidad han de ser respetados en la interpretación de esta disposición. En ningún caso debe interpretarse que esta disposición autoriza el uso de un grado de fuerza desproporcionado al objeto legítimo que se ha de lograr. c) El uso de armas de fuego se considera una medida extrema. Deberá hacerse todo lo posible por excluir el uso de armas de fuego, especialmente contra niños. En general, no deberán emplearse armas de fuego excepto cuando un presunto delincuente ofrezca resistencia armada o ponga en peligro, de algún otro modo, la vida de otras personas y no pueda reducirse o detenerse al presunto delincuente aplicando medidas menos extremas. En todo caso en que se dispare un arma de fuego, deberá informarse inmediatamente a las autoridades competentes.*

**Artículo 4 - Las cuestiones de carácter confidencial de que tengan conocimiento los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se mantendrán en secreto, a menos que el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario.**

*Comentario: Por la naturaleza de sus funciones, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley obtienen información que puede referirse a la vida privada de las personas o redundar en perjuicio de los intereses, especialmente la reputación, de otros. Se tendrá gran cuidado en la protección y el uso de tal información, que sólo debe revelarse en cumplimiento del deber o para atender las necesidades de la justicia. Toda revelación de tal información con otros fines es totalmente impropia.*

**Artículo 5 - Ningún funcionario encargado de hacer cumplir la ley podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o**

**degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.**

*Comentario: a) Esta prohibición dimana de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, aprobada por la Asamblea General, y en la que se estipula que: "[Todo acto de esa naturaleza], constituye una ofensa a la dignidad humana y será condenado como violación de los propósitos de la Carta de las Naciones Unidas y de los derechos humanos y libertades fundamentales proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos [y otros instrumentos internacionales de derechos humanos]." b) En la Declaración se define la tortura de la siguiente manera: "[...] se entenderá por tortura todo acto por el cual el funcionario público, u otra persona a instigación suya, inflija intencionalmente a una persona penas o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que haya cometido, o de intimidar a esa persona o a otras. No se considerarán torturas las penas o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de la privación legítima de la libertad, o sean inherentes o incidentales a ésta, en la medida en que estén en consonancia con las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos." c) El término "tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes" no ha sido definido por la Asamblea General, pero deberá interpretarse que extiende la protección más amplia posible contra todo abuso, sea físico o mental.*

**Artículo 6 - Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley asegurarán la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia y, en particular, tomarán medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise.**

*Comentario: a) La "atención médica", que se refiere a los servicios que presta cualquier tipo de personal médico, incluidos los médicos en ejercicio inscritos en el colegio respectivo y el personal paramédico, se proporcionará cuando se necesite o solicite. b) Si bien es probable que el personal médico esté adscrito a los órganos de cumplimiento de la ley, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben tener en cuenta la opinión de ese personal cuando recomiende que se dé a la persona en custodia el tratamiento apropiado por medio de personal médico no adscrito a los órganos de cumplimiento de la ley o en consulta con él. c) Se entiende que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley proporcionarán también atención médica a las víctimas de una violación de la ley o de un accidente ocurrido en el curso de una violación de la ley.*

**Artículo 7 - Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no cometerán ningún acto de corrupción. También se opondrán rigurosamente a todos los actos de esa índole y los combatirán.** *Comentario: a) Cualquier acto de corrupción, lo mismo que cualquier otro abuso de autoridad, es incompatible con la profesión de funcionario encargado de hacer cumplir la ley. Debe aplicarse la ley con todo rigor a cualquier funcionario encargado de hacerla cumplir que cometa un acto de corrupción, ya que los gobiernos no pueden pretender hacer cumplir la ley a sus ciudadanos si no pueden, o no quieren, aplicarla contra sus propios agentes y en sus propios organismos. b) Si bien la definición de corrupción deberá estar sujeta al derecho nacional, debe entenderse que abarca tanto la comisión u omisión de un acto por parte del responsable, en el desempeño de sus funciones o con motivo de éstas, en virtud de dádivas, promesas o estímulos, exigidos o aceptados, como la recepción indebida de éstos una vez realizado u omitido el acto. c) Debe entenderse que la expresión "acto de corrupción" anteriormente mencionada abarca la tentativa de corrupción.*

**Artículo 8 - Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán la ley y el presente Código. También harán cuanto esté a su alcance por impedir toda violación de ellos y por oponerse rigurosamente a tal violación.**

**Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que tengan motivos para creer que se ha producido o va a producirse una violación del presente Código informarán de la cuestión a sus superiores y, si fuere necesario, a cualquier otra autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas.** *Comentario: a) El presente Código se aplicará en todos los casos en que se haya incorporado a la legislación o la práctica nacionales. Si la legislación o la práctica contienen disposiciones más estrictas que las del presente Código, se aplicarán esas disposiciones más estrictas. b) El artículo tiene por objeto mantener el equilibrio entre la necesidad de que haya disciplina interna en el organismo del que dependa principalmente la seguridad pública, por una parte, y la de hacer frente a las violaciones de los derechos humanos básicos, por otra. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley informarán de las violaciones a sus superiores inmediatos y sólo adoptarán otras medidas legítimas sin respetar la escala jerárquica si no se dispone de otras posibilidades de rectificación o si éstas no son eficaces. Se entiende que no se aplicarán sanciones administrativas ni de otro tipo a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley por haber informado de que ha ocurrido o va a ocurrir una violación del presente Código.*

*c) El término "autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas" se refiere a toda autoridad o todo organismo existente con arreglo a la*

legislación nacional, ya forme parte del órgano de cumplimiento de la ley o sea independiente de éste, que tenga facultades estatutarias, consuetudinarias o de otra índole para examinar reclamaciones y denuncias de violaciones dentro del ámbito del presente Código. d) En algunos países puede considerarse que los medios de información para las masas cumplen funciones de control análogas a las descritas en el inciso c supra. En consecuencia, podría estar justificado que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, como último recurso y con arreglo a las leyes y costumbres de su país y a las disposiciones del artículo 4 del presente Código, señalaran las violaciones a la atención de la opinión pública a través de los medios de información para las masas. e) Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que observen las disposiciones del presente Código merecen el respeto, el apoyo total y la colaboración de la comunidad y del organismo de ejecución de la ley en que prestan sus servicios, así como de los demás funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

#### Nº 5 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 8º 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.

*Considerando que la labor de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley **constituye un servicio social de gran importancia y, en consecuencia, es preciso mantener y, siempre que sea necesario, mejorar las condiciones de trabajo y la situación de estos funcionarios,** Considerando **que la amenaza a la vida y a la seguridad** de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley **debe considerarse como una amenaza a la estabilidad de toda la sociedad,** Considerando que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley **desempeñan un papel fundamental en la protección del derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas, tal como se garantiza en la Declaración Universal de Derechos Humanos** Teniendo presente que las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos prevén las circunstancias en las que los funcionarios de establecimientos penitenciarios podrán recurrir a la fuerza en el ejercicio de sus funciones, Teniendo presente que el artículo 3 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley estipula que esos funcionarios podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiere el desempeño de sus tareas, teniendo presente que en la reunión preparatoria del 7º Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y*

*Tratamiento del Delincuente, celebrada en Varenna, Italia, se convino en los elementos que debían tenerse en cuenta en la continuación de los trabajos sobre las limitaciones en el uso de la fuerza y de las armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, teniendo presente que el Séptimo Congreso, en su resolución 14, entre otras cosas, subraya que el empleo de la fuerza y las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe conciliarse con el debido respeto de los derechos humanos, teniendo presente que el Consejo Económico y Social, en su resolución 1986/10, sección IX, de 21 de mayo de 1986, invitó a los Estados Miembros a que prestaran especial atención en la aplicación del Código a la cuestión del uso de la fuerza y armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, y que la Asamblea General, en su resolución 41/149, de 4 de diciembre de 1986, entre otras cosas, acogió con satisfacción esta recomendación formulada por el Consejo, Considerando que es oportuno, teniendo debidamente en cuenta su seguridad personal, atender al papel de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en relación con la administración de justicia y la protección del derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas, a su responsabilidad de mantener la seguridad pública y la paz social, y a la importancia de sus calificaciones, capacitación y conducta. Los Principios Básicos que se enuncian a continuación, formulados para asistir a los Estados Miembros en sus actividades destinadas a asegurar y fomentar el papel que corresponde a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, deben ser tenidos en cuenta y respetados por los gobiernos en el marco de sus respectivas legislaciones y prácticas nacionales, y deben señalarse a la atención de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de otras personas como jueces, fiscales, abogados y miembros del poder ejecutivo y legislativo, y del público en general.*

### **Disposiciones generales**

1. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán y aplicarán normas y reglamentaciones sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego contra personas por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Al establecer esas normas y disposiciones, los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley examinarán continuamente las cuestiones éticas relacionadas con el empleo de la fuerza y de armas de fuego.
2. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley establecerán una serie de métodos lo más amplia posible y dotarán a los funcionarios correspondientes de distintos tipos de armas y municiones de modo que puedan hacer un uso diferenciado de la

fuerza y de las armas de fuego. Entre estas armas deberían figurar armas incapacitantes no letales para emplearlas cuando fuera apropiado, con miras a restringir cada vez más el empleo de medios que puedan ocasionar lesiones o muertes. Con el mismo objetivo, también debería permitirse que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cuenten con equipo autoprotector, por ejemplo, escudos, cascos, chalecos a prueba de balas y medios de transporte a prueba de balas a fin de disminuir la necesidad de armas de cualquier tipo.

3. Se hará una cuidadosa evaluación de la fabricación y distribución de armas no letales incapacitantes a fin de reducir al mínimo el riesgo de causar lesiones a personas ajenas a los hechos y se controlará con todo cuidado el uso de tales de armas.

4. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto.

5. Cuando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley: a) Ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga; b) Reducirán al mínimo los daños y lesiones y respetarán y protegerán la vida humana; c) Procederán de modo que se presten lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas o afectadas; d) Procurarán notificar lo sucedido, a la menor brevedad posible, a los parientes o amigos íntimos de las personas heridas o afectadas.

6. Cuando al emplear la fuerza o armas de fuego los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley ocasionen lesiones o muerte, comunicarán el hecho inmediatamente a sus superiores de conformidad con el principio 22.

7. Los gobiernos adoptarán las medidas necesarias para que en la legislación se castigue como delito el empleo arbitrario o abusivo de la fuerza o de armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

8. No se podrán invocar circunstancias excepcionales tales como la inestabilidad política interna o cualquier otra situación pública de emergencia para justificar el quebrantamiento de estos principios básicos.

### ***Disposiciones especiales***

9. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no emplearán armas de fuego contra las personas **salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos.**

En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.

10. En las circunstancias previstas en el principio 9, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se identificarán como tales y darán una clara advertencia de su intención de emplear armas de fuego, con tiempo suficiente para que se tome en cuenta, salvo que al dar esa advertencia se pusiera indebidamente en peligro a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, se creara un riesgo de muerte o daños graves a otras personas, o resultara evidentemente inadecuada o inútil dadas las circunstancias del caso.

11. Las normas y reglamentaciones sobre el empleo de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben contener directrices que: a) Especifiquen **las circunstancias en que** los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley **estarían autorizados a portar armas de fuego y prescriban los tipos de armas de fuego o municiones autorizados;** b) Aseguren que **las armas de fuego se utilicen solamente en circunstancias apropiadas y de manera tal que disminuya el riesgo de daños innecesarios;** c) Prohíban el empleo de armas de fuego y municiones que puedan provocar lesiones no deseadas o signifiquen un riesgo injustificado; d) Reglamenten el **control, almacenamiento y distribución de armas de fuego**, así como los procedimientos para asegurar que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respondan de las armas de fuego o municiones que se les hayan entregado; e) Señalen los **avisos de advertencia que deberán darse, siempre que proceda, cuando se vaya a hacer uso de un arma de fuego;** f) Establezcan un sistema de presentación de informes siempre que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recurran al empleo de armas de fuego en el desempeño de sus funciones.

### ***Actuación en caso de reuniones ilícitas***

12. Dado que todas las personas están autorizadas a participar en reuniones **lícitas y pacíficas**, de conformidad con los principios consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los

gobiernos y los organismos y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reconocerán que la fuerza y las armas de fuego pueden utilizarse solamente de conformidad con los principios 13 y 14.

13. Al dispersar reuniones ilícitas pero no violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley evitarán el empleo de la fuerza o, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario.

14. **Al dispersar reuniones violentas**, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley **podrán utilizar armas de fuego cuando no se puedan utilizar medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se abstendrán de emplear las armas de fuego en esos casos, salvo en las circunstancias previstas en el principio 9.**

***Vigilancia de personas bajo custodia o detenidas.***

15. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en sus relaciones con las personas bajo custodia o detenidas, no emplearán la fuerza, salvo cuando sea estrictamente necesario para mantener la seguridad y el orden en los establecimientos o cuando corra peligro la integridad física de las personas.

16. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en sus relaciones con las personas bajo custodia o detenidas, no emplearán armas de fuego, salvo en defensa propia o en defensa de terceros cuando haya peligro inminente de muerte o lesiones graves, o cuando sea estrictamente necesario para impedir la fuga de una persona sometida a custodia o detención que presente el peligro a que se refiere el principio 9.

17. Los principios precedentes se aplicarán sin perjuicio de los derechos, obligaciones y responsabilidades de los funcionarios de establecimientos penitenciarios, tal como se enuncian en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, sobre todo las reglas 33, 34 y 54.

***Calificaciones, capacitación y asesoramiento.***

18. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley procurarán que todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sean seleccionados mediante procedimientos adecuados, posean aptitudes éticas, psicológicas y físicas apropiadas para el ejercicio eficaz de sus funciones y reciban capacitación profesional continua y completa. Tales aptitudes para el ejercicio de esas funciones serán objeto de examen periódico.

19. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley procurarán que todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reciban capacitación en el empleo de la fuerza y sean examinados de conformidad con normas de evaluación

adecuadas. Los funcionarios que deban portar armas de fuego deben estar autorizados para hacerlo sólo tras haber finalizado la capacitación especializada en su empleo.

20. En la capacitación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, los gobiernos y los organismos correspondientes prestarán especial atención a las cuestiones de ética policial y derechos humanos, especialmente en el proceso de indagación, a los medios que puedan sustituir el empleo de la fuerza y de armas de fuego, por ejemplo, la solución pacífica de los conflictos, el estudio del comportamiento de las multitudes y las técnicas de persuasión, negociación y mediación, así como a los medios técnicos, con miras a limitar el empleo de la fuerza y armas de fuego. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben examinar sus programas de capacitación y procedimientos operativos a la luz de casos concretos.

21. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley proporcionarán orientación a los funcionarios que intervengan en situaciones en las que se empleen la fuerza o armas de fuego para sobrellevar las tensiones propias de esas situaciones.

***Procedimientos de presentación de informes y recursos.***

22. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley establecerán procedimientos eficaces para la presentación de informes y recursos en relación con todos los casos mencionados en los principios 6 y 11 f). Para los casos con respecto a los cuales se informe de conformidad con esos principios, los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley asegurarán que se establezca un procedimiento de revisión eficaz y que autoridades administrativas o judiciales independientes estén dotadas de competencia en circunstancias apropiadas. En caso de muerte y lesiones graves u otras consecuencias de importancia, se enviará rápidamente un informe detallado a las autoridades competentes para la revisión administrativa y la supervisión judicial.

23. Las personas afectadas por el empleo de la fuerza y de armas de fuego o sus representantes legales tendrán acceso a un proceso independiente, incluido un proceso judicial. En caso de muerte de esas personas, esta disposición se aplicará a sus herederos.

24. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán las medidas necesarias para que los funcionarios superiores asuman la debida responsabilidad cuando tengan conocimiento, o debieran haberlo tenido, de que los funcionarios a sus órdenes recurren, o han recurrido, al uso ilícito de la fuerza y de armas de fuego, y no adopten todas las medidas a su disposición para impedir, eliminar o denunciar ese uso.

25. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán las medidas necesarias para que no se imponga ninguna sanción penal o disciplinaria contra los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que, en cumplimiento del Código de conducta pertinente y de estos Principios Básicos, se nieguen a ejecutar una orden de emplear la fuerza o armas de fuego o denuncien ese empleo por otros funcionarios.

26. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no podrán alegar obediencia de órdenes superiores si tenían conocimiento de que la orden de emplear la fuerza o armas de fuego, a raíz de la cual se ha ocasionado la muerte o heridas graves a una persona, era manifiestamente ilícita y tuvieron una oportunidad razonable de negarse a cumplirla. De cualquier modo, también serán responsables los superiores que dieron las órdenes ilícitas.