

Poniendo en contexto las transformaciones en la formación de los oficiales DE LA POLICÍA FEDERAL ARGENTINA en el uso de la fuerza y las armas

Mariana Da Silva Lorenz

CONICET- IIGG - IUPFA

Marisa Cetra

IUPFA

Patricio Castro

IUPFA

Adrián Corti

IUPFA

Gonzalo Martínez

IUPFA

Karen Judith Navarro

IUPFA

Jorge Agustín Laureano

IUPFA

Raúl Retamozo

IUPFA

Resumen

El trabajo se propone un análisis de la formación de los cadetes de de la Escuela de Cadetes “Crio. Gral. Juan Ángel Pirker” de la Policía Federal Argentina en el uso de la fuerza y las armas. Desde la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación en 2010 este fue uno de los primeros aspectos que se buscó regular y protocolizar para encausar la conducta de las policías hacia una concepción de seguridad ciudadana y democrática. Relevaremos cual es el contexto en el que se producen las transformaciones que se observan en la formación de los funcionarios que integrarán esta fuerza de seguridad en el rango de oficiales. Para ellos nos centraremos en la implementación del “Programa Uso Racional de la fuerza” por parte del Ministerio y un cambio de paradigma securitario que supuso entender la seguridad no ya como “orden público” sino bajo el concepto de “seguridad ciudadana”. Se trata de un proceso paulatino, que se

fue realizando a través del tiempo, y que supuso marchas y contramarchas. La metodología seleccionada es de carácter cualitativa centrándonos en el análisis de documentos.

Palabras Clave Policía Federal Argentina, formación, uso de la fuerza y las armas.

Introducción En el marco del Proyecto de Investigación “ La formación de los oficiales de la Policía Federal Argentina (PFA) en el uso de la fuerza y las armas. CABA. 2003- 2014” radicado en la Secretaría de Investigación y Desarrollo del Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina este artículo se propone presentar los primeros avances alcanzados. Buscamos analizar aquí el contexto en el que tuvo lugar la puesta en vigencia de la Tecnicatura Universitaria en Seguridad Pública y Ciudadana Orientada a la Función Policial como programa formativo de los cadetes de la escuela “Crio. Gral. Juan Ángel Pirker” y que implicó, sobre todo, modificaciones en lo que hace a la instrucción en el uso de la fuerza y las armas. Debemos comprender estas transformación en el marco de la creación del Ministerio de Seguridad en 2010, la implementación del “Programa Uso Racional de la fuerza” y un cambio de paradigma securitario que supuso entender la seguridad no ya como “orden público” sino bajo el concepto de “seguridad ciudadana”. Desarrollaremos la presente investigación desde una perspectiva cualitativa. (Forni, 1992; Valles, 2000; Kornblit, 2007) La estrategia metodológica utilizada supuso centralmente el análisis de documentos. Revisamos resoluciones y publicaciones del Ministerio de Seguridad, normativa interna de la PFA como también programas y diseños curriculares de la Escuela de Cadetes.

El contexto: control político y gobierno de las fuerzas de seguridad En el año 2003, con la asunción de Néstor Kirchner como presidente, asistimos en nuestro país al comienzo de un gobierno que puso en el centro de la agenda el resguardo de los Derechos Humanos. Entre otros hechos de relevancia: se anularon las leyes de Obediencia Debida y Punto Final lo que permitió que se iniciaran los juicios a algunos de los responsables de las decenas de miles de casos de secuestro, tortura y muerte ocurridos durante los años del denominado Proceso de Reorganización Nacional; se estableció el día de la Memoria como feriado nacional (el 24 de Marzo por el día en que se instauró el golpe de Estado) y se convirtió a los ex centros clandestinos de detención en espacios para la memoria. Como parte de su compromiso con los Derechos Humanos presidente Kirchner

entendía como necesario reformar a las fuerzas de seguridad que habían jugado un rol de importancia en el aparato represivo del Proceso; así como también limitar su autogobierno y retomar su control político (Saín, 2008). La voluntad mando sobre estas instituciones del presidente fue desatada por una serie de factores que han sido señalados por Martín Granovsky en un artículo de su autoría ¹. En primer lugar, su convicción de la necesidad de realizar transformaciones en la política de seguridad. Convicción que se vio reforzada luego de que fuera asesinado el dirigente de la Federación Tierra y Vivienda Martín “El Oso” Cisneros en La Boca el 25 de julio de 2004. Un segundo factor, relacionado al anterior, fue la represión policial violenta en la Legislatura porteña contra los opositores a un nuevo Código de Contravenciones, el 16 de julio de 2004. Estos hechos determinaron que Kirchner mantuviera una política de no criminalización a la protesta social ni a sus líderes populares.

El entonces presidente buscó, desde el comienzo de su gestión, regular el accionar de los policías en manifestaciones, protestas o concentraciones de personas en el espacio público. Para diciembre de 2003, y en motivo de las manifestaciones del segundo aniversario del 19 y 20 de diciembre de 2001², el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos a través de una Orden del Día Interna (ODI)² estableció una serie de disposiciones que debía cumplir la PFA para intervenir en dicho evento. Respecto del armamento, se determinó que los efectivos debían utilizar sólo sus reglamentarias y que se debía garantizar un sistema de control de stock de la munición antitumulto y de plomo, antes y después del evento. También se estableció que el personal de civil no podía estar armado y se excluyó del operativo a todo personal comprometido con la represión ilegal de manifestaciones. Por último, se dictaminó que el personal interviniente debía vestir el uniforme reglamentario y tener una placa visible con su nombre y número de legajo³. En julio de 2004, y mediante el mismo mecanismo normativo, se estableció que el agente de seguridad abocado a tareas de mantenimiento del orden público no puede utilizar armas letales⁴. En septiembre del mismo año, a través de otra ODI, se insistió con que el personal policial que conforme brigadas que participen de operativos de seguridad en ocasión de manifestaciones públicas deberá estar identificado como funcionario de la institución (a través de gorras y camperas) y llevar una placa en donde conste su nombre, apellido y número de legajo⁵. Ya en 2006 se aprobaron las “Reglas de Actuación para el Personal Policial Encargado del Mantenimiento del Orden Público con Motivo o en Ocasión de Concentración de Personas” en las que se determinó que: “El personal policial afectado a tareas de control, mantenimiento y restablecimiento del orden público actuará

1) “¿Controlar a la policía o mandar?, disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/el-pais/1-236247-2013-12-22.html>

2) Que había quedado signada en la historia de nuestro país como una protesta popular duramente reprimida con un saldo de 39 muertos.

3) Las Ordenes del Día Internas (ODI) son boletines oficiales mediante los cuales la PFA complementa la legislación existente.

4) ODI N°231 del 17-12-03.

5) ODI N°126 del 15-07-04.

utilizando el uniforme reglamentario y vehículos identificables por el público y no portará armas letales”⁶.

Las principales directivas, que aún se encuentran vigentes, consisten entonces en que el personal interviniente en manifestaciones y movilizaciones públicas debe vestir el uniforme reglamentario y encontrarse debidamente identificado mediante una placa con su nombre y su número de legajo visible. Además, se le prohibió el uso de armamento con munición de plomo a los efectivos destinados a estos operativos.

En diciembre de 2010, y ya bajo la presidencia de Cristina Fernández (sucesora y esposa de Kirchner), se creó el Ministerio de Seguridad de la Presidencia de la Nación “para garantizar, en tanto deber indelegable del Estado, el derecho a la seguridad ciudadana en un marco de plena vigencia del sistema democrático y republicano, y el respeto irrestricto a los derechos humanos” (Ministerio de Seguridad, 2012: 5). La creación del Ministerio estuvo motivada por dos conflictos sociales muy cercanos en el tiempo, que ganaron la tapa de los diarios y la atención de la opinión pública. El primero fue el conflicto por el territorio y la vivienda puesto de relieve por la ocupación del parque Indoamericano. El segundo, tuvo que ver con el asesinato del militante Mariano Ferreyra en manos de una patota sindical. El Ministerio fue la cristalización y una forma de canalización en un organismo dependiente del Estado nacional de las políticas que se venían tomando en materia securitaria desde el gobierno de Néstor Kirchner. Profundizado está preocupación del ex presidente por garantizar el derecho a la protesta social y encauzar la conducta de las policías hacia una concepción de seguridad ciudadana y democrática. En 2010, la entonces flamante ministra de seguridad Nilda Garré recordaba a la institución que el personal que actúe en movilizaciones públicas solo podrá llevar chalecos antibalas y bastones⁷. Por último, en 2011 el Ministerio desarrolló un protocolo de actuación para este tipo de operativos⁸. El uso de la fuerza y las armas, sobre todo en contextos de protesta social fue uno de los primeros aspectos que se buscó regular y protocolizar.

Este es entonces el contexto social y político que dio lugar a la creación del Ministerio de Seguridad que impulsó la reforma de la formación de los funcionarios de la PFA que aquí buscamos analizar. Consideramos además que la aparición de este organismo se enmarcó en un cambio de paradigma en la concepción de la seguridad. Veámoslo con mayor detalle.

6) ODI N°184 del 02-10-06.

7) ODI N°237 del 17-12-10.

8) “Criterios Mínimos sobre la Actuación de los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad en Manifestaciones Públicas” (Dirección de Comunicación del Ministerio de Seguridad de la Nación, 2011)

Cambio de paradigma: del orden público a la seguridad ciudadana

En la Argentina de los últimos años tanto en el campo político como académico comenzaron a delimitarse dos paradigmas en pugna respecto a lo que se entiende por seguridad. No se trata de esquemas acabados ni homogéneos, cada uno tiene sus propias tensiones y contradicciones. No hay un lugar donde termine uno y empiece el otro, hay zonas grises y matices entre ambos.

Estos paradigmas pueden ser nombrados, de acuerdo con Rodríguez Alzueta, bajo las siguientes categorías: “populismo punitivo” y “reformismo progresista”. A cada uno le corresponde una forma de entender la seguridad: el primero bajo el concepto de “orden público” y el segundo como “seguridad ciudadana”. La matriz del “orden público” supone la adecuación de conductas a normas. La “seguridad ciudadana”, en cambio, una valoración compleja del conflicto entre los derechos de las personas entre si y de estas con el Estado, como inherentes a los sujetos. Plantea además, la obligación estatal de protección y promoción de tales derechos como premisa indispensable de su pleno ejercicio. Por ende, los bienes a proteger son los derechos y las libertades y no el orden o la seguridad per-se, como en el paradigma del “populismo punitivo”. Bajo el “reformismo progresista” las acciones que se promueven son aquellas que garanticen la promoción de estos derechos y libertades de las personas y reduzcan los riesgos de su afectación, reconociendo siempre que se trata de un campo complejo de conflictos. La referencia a la ciudadanía del concepto de “seguridad ciudadana” no se limita a la ciudadanía política o civil sino a su sentido más abarcador de ciudadanía social, vinculada con el proceso de inclusión progresiva y de ejercicio de derechos colectivos por parte de la sociedad (Rodríguez Alzueta, 2014: 313).

Alberto Binder, por su parte, entiende que el “populismo punitivo” y el modelo securitario del “orden público” han contribuido a la consolidación del denominado “paradigma de orden”. Se trata de una forma de entender la seguridad que privilegia el restablecimiento del orden sin importar los medios que se utilicen para alcanzar ese fin. Dando por supuesto que la tarea esencial del Estado es mantener el orden. A este paradigma se le opone el de la “gestión de la conflictividad” que entiende que la idea de orden es ilusoria ya que no existe sociedad exenta de conflictos. Busca superar la visión negativa que se ha sostenido sobre la conflictividad, entendiéndola como un elemento dinamizador de la sociedad. El conflicto no sólo es un elemento inescindible de la sociedad -por eso el orden es una ilusión- sino que es el motor de muchos avances en términos valorativos muy claros y muy notorios. La propuesta entonces es intervenir en los conflictos bajo la idea de gestión. El accionar estatal debe estar orientado a impedir que predomine el más fuerte, que triunfe la fuerza pura, el abuso de poder y la violencia. Es deber de los sistemas políticos de

crear complejas herramientas de gestión de la conflictividad, para evitar que se instalen formas de poder abusivo (Binder, 2011).

La base del paradigma del “orden público” se centra en el policiamiento. Este tipo de políticas entienden que la seguridad es predominantemente un asunto policial y por este motivo resulta relevante comprender cuál es el modelo de gestión de las fuerzas del orden que pregonan. Marcelo Saín (2008) ha insistido en que asistimos a un “doble pacto”, es decir, un modelo de gestión entre la policía, cierta dirigencia política y sectores de la criminalidad. El poder político hace un primer pacto con la institución policial otorgándole cierta autonomía en el manejo de la seguridad. A cambio, la policía pacta con los sectores de la criminalidad para sostener los índices delictivos dentro de ciertos márgenes establecidos. Como parte de este “pacto” todos serán partícipes de la rentabilidad que se produce. El modelo que se opone a este, y que denominamos de “seguridad democrática”, entiende la política de seguridad de manera más amplia, compleja e integral y se desarrolla a través de todo un sistema de instituciones, que deben ser gobernadas por la dirigencia política. La policía es un actor muy importante pero no se le debe encargar el diseño y ni el gobierno de la política de seguridad. Son las libertades públicas las que deben ser protegidas por la política de seguridad. La cual también debe garantizar el acceso a la justicia y el trato justo de las fuerzas de seguridad. Los derechos humanos constituyen un límite para la actuación policial, pero también su contenido.

Observamos entonces dos paradigmas en materia securitaria cada uno con sus características particulares que denominamos “populismo punitivo” y “reformismo progresista”. Las políticas del Ministerio de seguridad están orientadas a dirigir y coordinar las funciones de las fuerzas policiales y de seguridad nacionales enmarcándolas en los criterios delineados por este último modelo y conciben la seguridad bajo el concepto de “seguridad ciudadana”. Analicemos con más detenimiento cuales fueron los principales lineamientos bajo los que se gestionó este organismo durante sus primeros años.

El ministerio: bienestar, formación y sistema disciplinario para las fuerzas policiales y de seguridad

A partir de diciembre de 2010, las políticas en materia securitaria se gestionaron desde el Ministerio de Seguridad que asumió la dirección y coordinación de funciones y jurisdicciones de las fuerzas policiales y de seguridad nacionales (Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina, Policía de Seguridad Aeroportuaria y Policía Federal Argentina). La creación de este organismo fue motivada, como decíamos, por un conflicto habitacional ocurrido en el Parque Indoamericano. Se trata de uno de los mayores espacios verdes de la Ciudad

Autónoma de Buenos Aires (CABA), ubicado en el sur de la misma. Allí unas 1.500 familias (Alrededor de 13.500 personas) provenientes de asentamientos informales de la zona ocuparon el Parque improvisando precarias construcciones, en reclamo de viviendas. Se produjeron enfrentamientos con los vecinos que querían evitar esta ocupación. El saldo de la represión policial fue de 3 muertos, varios heridos de gravedad y decenas de detenidos. Los incidentes tuvieron lugar en medio de una disputa entre el Gobierno de la CABA, que adujo no contar con las fuerzas de seguridad necesarias para resolver la situación, y el Gobierno Nacional, que manifestó que se trataba de un conflicto fuera de su responsabilidad por lo que no estaba dispuesto a enviar la PFA. También tuvo relevancia a la hora de tomar la decisión de crear el Ministerio el asesinato de Mariano Ferreyra, militante del Partido Obrero, por parte una patota sindical mientras se encontraba manifestándose por el paso a planta permanente de los trabajadores tercerizados de la Línea Roca de ferrocarriles. Producto de las fallas por parte de las fuerzas de seguridad intervinientes en la gestión de estos conflictos se tomó la decisión de crear este organismo estatal.

Durante la primera gestión del Ministerio a cargo de Nilda Garré (diciembre 2010-junio 2013) el lema fue “bienestar, formación y sistema disciplinario para las fuerzas policiales y de seguridad”. Dentro del primer ítem se buscó garantizar el bienestar físico y emocional de los funcionarios que se desempeñan en las fuerzas policiales y de seguridad. Se instruyeron mejoras en las condiciones laborales y la disponibilidad y calidad de servicios de salud para ellos y sus grupos familiares.

En lo que hace al sistema disciplinario para las fuerzas policiales y de seguridad, se apartó a todos aquellos funcionarios cuyos perfiles no concordaban con el modo de actuar pretendido por el Ministerio. También se llevo adelante el análisis de los curriculum de aquellos funcionarios con jerarquía de oficiales jefes y superiores (subcomisarios, comisarios, comisario inspector, comisario general y comisario mayor) que estaban en condición de ascenso para determinar quienes accederían al escalafón inmediatamente superior, quienes debían permanecer en el grado o pedir el retiro (muchos de los retiros implicaron la exoneración⁹).

Respecto a la formación, que es el tema que aquí nos convoca, a través de la resolución N° 199 del año 2011 se determinó como competencia del Ministerio: la fijación de políticas educativas en las áreas de su competencia, como así también organizar y/o estructurar las dependencias educativas de su jurisdicción, a efectos de optimizar la formación acorde con las altas exigencias que hoy presentan las distintas áreas de aplicación, en concordancia con la estructura educativa nacional en el marco de una sociedad democrática

9) De acuerdo con la reglamentación de la ley para el personal de la PFA (Decreto 1.866/83. Título V. régimen disciplinario. Capítulo III. Sanciones disciplinarias Art. 563) la exoneración “consiste en la baja definitiva e irrevocable del sancionado con la pérdida de del estado policial y los derechos que le son propios. Siendo la pena más severa solo se aplicará en los casos que afecten a la Institución o de grave indignidad del sancionado.

En este marco es que en una ODI del 19-05-11 se modificaron los nombres de las escuelas de formación. Reemplazando los nombres que llevaban de funcionarios asociados con la represión y el autoritarismo por otros más relacionados con las garantías de los derechos ciudadanos y la democracia. La Escuela de Cadetes se llamaba antiguamente “Coronel Ramón Lorenzo Falcón” y la de Suboficiales y Agentes “Comisario general Alberto Villar”. Falcón fue un militar y policía argentino que combatió en la llamada “Campaña al Desierto”, que exterminó a los pueblos originarios en nuestro país. Como Jefe de la Policía tuvo un lugar importante en la represión a las manifestaciones obreras de comienzo del siglo XX. Fue asesinado en un atentado por un joven obrero anarquista: Simón Radowitzky. Villar, por su parte, también comandó la institución pero ya durante el último periodo presidencial de Perón y se lo conoce como uno de los fundadores de la **Alianza Anticomunista Argentina (o Triple A)**. La Triple A, comenzó con su serie de crímenes políticos días después de la muerte de Perón, con el asesinato del diputado Rodolfo Ortega Peña. Villar murió el 1º de noviembre de 1974, junto a su esposa, cuando su lancha, que navegaba por el Delta, voló por el aire, al estallar el explosivo que colocó un comando de Montoneros. Varias coincidencias unen las trayectorias de los nombres salientes. Ambos cargan en su haber con muertes de civiles pero no en acciones contra el delito sino en la represión de trabajadores u opositores políticos y murieron como resultado de atentados con explosivos. Los nuevos nombres seleccionados, “Don Enrique O’ Gorman” para la escuela de Suboficiales y Agentes y “Juan Ángel Pirker” para la de Cadetes, tienen historias muy divergentes a la de los anteriores. O’Gorman, es un pionero en la organización de la policía porteña, en tiempos de lucha entre autonomistas y nacionalistas, y tuvo un papel destacado durante la epidemia de fiebre amarilla en 1871. Prohibió en su gestión (desde 1867 a 1874) el uso del cepo y otros instrumentos de tortura. Pirker estuvo al frente de la fuerza desde 1986 a 1989 designado como jefe de la PFA por Raúl Alfonsín, primer presidente constitucional de nuestro país luego del gobierno militar del conjunto de las Fuerzas Armadas entre 1976 y 1983. En esos años, además, la policía desarrolló importantes investigaciones que desbarataron bandas de secuestradores extorsivos en las que participaban ex represores. Los cambios se fundamentan, según Gustavo Palmieri — entonces secretario de Coordinación Planeamiento y Formación del Ministerio de Seguridad —, “en la obligación del Estado de construir una sociedad donde todos sus espacios, en particular las instituciones formadoras, proclamen valores democráticos y el respeto a los derechos humanos”¹⁰ Observamos entonces como el Ministerio comienza a ejercer su injerencia en las políticas de formación de las fuerzas de seguridad bajo su égida. Un área

10) “Tres escuelas policiales sin la marca de represores”, Eduardo Videla, Página 12, 16-04-2011

en la que particularmente se busco efectuar cambios para profesionalizar a los miembros de estas instituciones **es en el uso racional de la fuerza**. Por ello se desarrollo el “Programa Uso Racional de la fuerza”. Veremos en el próximo apartado en qué consiste.

Programa uso racional de la fuerza

El 15 noviembre de 2012 el Ministerio de Seguridad creó el “Programa Uso Racional de la fuerza”, mediante la resolución 933/2012, como parte de las políticas de profesionalización y modernización de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad. Según esta resolución su función es “profesionalizar las intervenciones de su personal con el objetivo de proteger la vida e integridad física de las personas involucradas en esas intervenciones, promover la eficacia operativa y las prácticas respetuosas de los Derechos Humanos.”

La doctrina que sustenta al “Programa” y a todas las acciones que promueve es la conformada por la legislación internacional que regula la actuación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley: el “Código de Conducta para Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley” (adoptado por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas) y 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). De acuerdo a ello los principios de uso racional de la fuerza son 4:

Oportunidad: ¿Cuándo es necesario usar la fuerza? Cuando todos los demás medios legítimos para alcanzar ese objetivo resulten ineficaces y el uso de la fuerza no acarree consecuencias más lesivas que aquellas que se producirían en caso de no recurrir a ella.

Proporcionalidad: ¿Cuánta fuerza se debe utilizar? El personal deberá resolverlo en relación a la gravedad del delito y al objetivo que persiga salvaguardar.

Legalidad: el uso de la fuerza tiene que adecuarse a las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes así como a los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Rendición de cuentas: el personal debe asumir las responsabilidades de su accionar y rendir cuentas por las acciones efectuadas.

El modelo de uso de la fuerza se fundamenta en el hecho de que frente a una situación que implica el uso de la fuerza el funcionario debe evaluarla y desarrollar un plan de acción, seleccionando la respuesta que considere más apropiada. Existen diferentes niveles de coerción/ fuerza disponibles. El primero de ellos consiste en la presencia policial; el segundo en la comunicación (modos

de hablar, de dar órdenes, de comunicar al otro lo que debe hacer o va a hacerse con él); el tercero en los controles de contacto (empleo de habilidades tácticas del funcionario para guiar, acompañar y superar la fuerza del individuo que demuestra una resistencia menor); en cuarto lugar encontramos las técnicas de control físico que pueden ser blandas (están orientadas al control y tienen una probabilidad menor de provocar lesiones) o duras (buscan detener la conducta del sujeto o permitir la aplicación de una técnica de control para doblegar la resistencia defensiva del sujeto y tienen mayores posibilidades de causar lesiones); el quinto consiste en la aplicación de técnicas de neutralización de la agresión (uso de armas intermedias como el bastón policial); y el sexto y último nivel es el de la fuerza potencialmente letal (que comprende cualquier arma o técnica destinada a causar un daño serio a la integridad física de una persona, o su muerte). Siempre debe tenerse en cuenta que las situaciones son dinámicas por lo que se requiere una continua evaluación, con lo cual el nivel de fuerza seleccionado puede cambiar en cualquier momento (Ministerio de Seguridad, 2011).

El “Programa” organiza sus acciones en torno a cinco ejes: doctrina; análisis de los hechos; formación; bienestar y logística y equipamiento¹¹. Respecto del primer eje el Ministerio considera que el enfoque del Uso Racional de la Fuerza atraviesa todo el accionar de las fuerzas policiales y de seguridad federales. Por ello, entiende que la actividad profesional de las fuerzas exige eficacia operativa y prácticas respetuosas de los Derechos Humanos. Además, destaca la importancia de que el ejercicio de la autoridad pueda ser percibido por la ciudadanía, para garantizar la seguridad y la prevención del delito. Como así también que la actuación de las fuerzas debe ser respetuosa de la comunidad y enmarcarse en principios de actuación conforme a la Ley, empleando la fuerza de manera proporcional, moderada y sólo cuando sea estrictamente necesario. Por último, el accionar de las fuerzas policiales y de seguridad deberá ajustar su desempeño a los protocolos de actuación que lo hacen más previsible y transparente.

El segundo eje, el del análisis de los hechos, implica que las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales tienen la obligación de informar inmediatamente al Ministerio de Seguridad la totalidad de los hechos en los que el personal se haya visto involucrado en un hecho de uso de armas de fuego. El Programa analiza los partes informativos a fin de elaborar insumos para la formación y el bienestar del personal, sea en recomendaciones o en información crítica para la toma de decisiones operacionales.

El tercer eje, el de la formación, contempla una capacitación inicial y continua basada en el enfoque del Uso Racional de la Fuerza. Las políticas de

11) Ministerio de Seguridad Presidencia de la Nación, Planes de Seguridad, Programa Uso Racional de la Fuerza, (último acceso 16/05/2015) Disponible en: <http://www.minseg.gob.ar/programa-uso-racional-de-la-fuerza>

profesionalización impulsadas por el Ministerio de Seguridad en la materia son: la modernización de los planes de estudio, la creación de los Centros de Reentrenamiento, la capacitación operativa, el incremento de las prácticas de entrenamiento con armas de fuego, la **elaboración de bibliografía**, el análisis de los enfrentamientos armados y la **producción de recomendaciones** sobre medidas de protección.

Respecto de los planes de estudio nos referiremos puntualmente a este aspecto con mayor detalle más adelante en este artículo pero digamos, para comenzar, que se incluyó como parte de la curricula de la escuela de cadetes durante los 3 años de formación en ese instituto el taller "Uso Racional de la Fuerza". Respecto del reentrenamiento en diciembre del año 2012 comenzó a funcionar el Centro de Entrenamiento y Doctrina Policial (CEDOP) de la PFA¹¹. Se trata de un curso de 5 días de duración por el cual se pretende pasen todos los funcionarios cada dos años¹²; y consta de una capacitación en técnicas de mediación, defensa personal y tiro. Los policías realizarán durante las primeras horas ejercicios de preparación física y recibirán información para mejorar sus hábitos alimenticios por parte de un equipo de nutricionistas. Luego se darán charlas o cursos sobre diversas temáticas (intervención policial, control vehicular, ingresos a domicilios, resolución alternativa de conflictos y diversidad de género) y también instrucción en "doctrina policial" cuyo contenido es el uso racional y proporcional de la fuerza. El último día se lleva adelante la simulación de situaciones reales en espacios preparados para ello, con una devolución final de los instructores.

12) Resolución MS 475/2012 y ODI N° 99 del 21-05-2012.

13) Por cuestiones operativas sólo pueden cursarlo 60 funcionarios por semana. Sumado a que para realizarlo se necesita que tengan un chequeo médico que resulta difícil de garantizar porque el Hospital Churrucá Visca se encuentra sobrecargado de tareas. Esto genera la necesidad de determinar quiénes tienen prioridad. Por lo que se decidió que lo realicen todos los funcionarios subalternos (de menor jerarquía) en condición de ascenso, admitiendo excepciones.

En cuanto a la capacitación operativa se trata de actividades formativas en los distintos destinos del personal, en las unidades y dependencias de las fuerzas, a fin de vincular las realidades del territorio de operación, los retos y dificultades del servicio, con la actividad académica. Respecto de las prácticas de entrenamiento en tiro con las armas reglamentarias del personal el Ministerio ha duplicado las mismas fortaleciendo las medidas de seguridad y protección. Asimismo se han incorporado tecnologías como los Polígonos de Tiro Virtual, que permiten ejercitar en escenarios próximos a la realidad operativa. En cuanto a la bibliografía se han creado manuales, cartillas y material de difusión. En particular, destacamos el manual denominado "Regulación y Control del Uso Policial de la Coerción y la Fuerza en la Argentina" que se utiliza actualmente en las escuelas de formación de la PFA.

También producto del análisis de los enfrentamientos armados, que como vimos es uno de los ejes que contempla el "Programa", se busca vincular el conocimiento de esos hechos a la formación; diseñar dispositivos de formación realistas que permitan acercar las situaciones y condiciones tácticas reales,

su dinámica y desarrollo, con las prácticas formativas. Por último, a partir del análisis de estas situaciones se busca producir recomendaciones sobre medidas de protección, y asesorar a las áreas institucionales correspondientes sobre los cursos de acción a seguir en la materia.

En cuanto al cuarto eje, el bienestar, el enfoque del Uso Racional de la Fuerza integra el cuidado del personal como pilar de este paradigma. Implementa medidas que proporcionan orientación a los funcionarios que intervengan o potencialmente pudieran intervenir en situaciones en las que se emplee la fuerza o las armas de fuego, con el propósito de sobrellevar las tensiones propias de esas situaciones. En ese sentido se realizan talleres de sensibilización sobre el manejo del estrés crónico y la prevención del Síndrome del Estrés Postraumático. Se entrevista al personal que ha participado en hechos donde se haya puesto en riesgo la vida e integridad física de ese personal, con el fin de orientarlo en las distintas instancias institucionales que pueden darle asistencia médica y/o psicológica en caso que la situación lo requiera. Y por último, se capacita al personal que tiene la responsabilidad en la conducción operativa e institucional, a fin que estén formados para las primeras intervenciones y contención necesaria del personal a su cargo.

Dentro del quinto y último eje, logística y equipamiento, se promueve que el personal vele por el buen cuidado y mantenimiento del equipamiento provisto. Cada efectivo que haya participado de un hecho y empleado su arma de fuego, y al que le hayan reemplazado la misma, tiene acceso a una práctica de tiro específica a fin de familiarizarse con el nuevo armamento¹⁴. En caso de comprobarse problemas mecánicos del arma y/o la munición, las áreas de provisión del equipamiento procederán al reemplazo o reparación del mismo. La doctrina de uso racional de la fuerza que propone el “Programa” guiará entonces las acciones llevadas a cabo por el Ministerio para la formación, reentrenamiento y bienestar de los miembros de las fuerzas que se encuentran bajo su égida. En el próximo apartado analizaremos particularmente como impactó la implementación del “Programa” en la formación de los cadetes de la institución.

14) En caso de participar de un enfrentamiento armado a los funcionarios se les retira el arma asignada para realizar los peritajes correspondientes (que serán llevados a cabo por miembros de otra fuerza de seguridad) la División Armamento y Munición se la reemplazará por una nueva.

De la tecnicatura superior en seguridad ciudadana a la tecnicatura universitaria en seguridad pública y ciudadana orientada a la función policial.

En este apartado buscaremos comparar las principales transformaciones que supuso la puesta en vigencia de la tecnicatura universitaria en seguridad pública y ciudadana orientada a la función policial que reemplazo en 2013 a la tecnicatura superior en seguridad ciudadana precedente. Fundamentalmente nos interesa analizar las modificaciones realizadas en lo que respecta a la formación de los cadetes de la escuela “Crio. Juan Ángel Pirker” en el uso de la fuerza y las armas. Debemos comprender estas transformaciones en el marco de la creación del Ministerio, la implementación del “Programa Uso Racional de la fuerza” y un cambio de paradigma que, como veíamos, implicó giro en la concepción acerca de la seguridad que va desde el “orden público” a la “seguridad ciudadana”. Es importante tomar en cuenta que se trata de un proceso paulatino, que se fue gestando en el tiempo, y que supuso marchas y contramarchas.

Como parte de las políticas que llevo adelante el Ministerio, y en particular en el marco del “Programa” que propuso la modernización de los planes de estudio, se revisó la tecnicatura superior en seguridad ciudadana que se encontraba vigente, se redefinió el perfil profesional del egresado y los alcances del título. Esto en virtud de que, como veíamos, a partir de la Resolución 199/2011 los diseños curriculares y los contenidos de todos los programas de formación inicial y continua, de capacitación, de entrenamiento, cursos de ascenso y actualización profesional llevados a cabo en el territorio nacional por el personal de la PFA deben ser aprobados por dicho organismo.

Se incluyeron entonces nuevas perspectivas teóricas y contenidos relativos al desempeño de la función policial en el modelo democrático de la seguridad ciudadana. Se plantea además la central importancia que tiene la reflexión sobre las prácticas profesionales y la formación de los cadetes en un modelo de gestión responsable de la actuación policial. Un aspecto central del paradigma de la seguridad pública democrática bajo el que se busca formar a los futuros policías implica considerar al conflicto como elemento constitutivo de la dinámica social. En este sentido corroboramos como se modifica el perfil del egresado en uno y otro programa formativo. En la tecnicatura superior en seguridad ciudadana se espera que el alumno logre “conocimiento para intervenir en la solución de conflictos vinculados al orden y seguridad pública”¹⁵. En la tecnicatura universitaria en seguridad pública y ciudadana orientada a la función policial, en cambio, se plantea la gestión de los conflictos como uno de los saberes que demanda el nuevo perfil y alcance del título. Se indica que se: “(...) introduce un modelo de abordaje integral de uso racional de la fuerza, partiendo de las estrategias de comunicación, de negociación de los conflictos, así como de las técnicas de destreza del uso de la fuerza letal y no letal, para

15) Resolución N°1042/05
Ministerio de Educación, Ciencia
y Tecnología.

el correcto abordaje del incidente. Se focaliza la resolución de situaciones en distintos escenarios desde las actuaciones más sencillas a las críticas y de alta tensión, utilizando siempre como último recurso las armas letales” (pp.5-6)¹⁶ Podemos discernir entonces un primer aspecto en el que se observa una transformación entre ambas currículas. En la que estaba vigente previamente a la creación del Ministerio el conflicto era algo que se debía solucionar y los funcionarios deben aprender a intervenir en este sentido. Bajo la doctrina del uso racional de la fuerza el conflicto debe gestionarse, se trata de un elemento inherente a la dinámica social que no puede ni debe eliminarse. Se debe proceder evaluando la situación, planificar como proceder y actuar en consecuencia. En la tecnicatura superior en seguridad ciudadana el plan de estudios tenía una asignatura del área operativa que era Armas y Tiro y se dictaba durante los 3 años por los que se extendía la formación de los cadetes. En la tecnicatura universitaria en seguridad pública y ciudadana orientada a la función policial dicha materia fue reemplazada por el “Taller Uso Racional de la Fuerza” que también se extiende durante toda la carrera. El modelo formativo propuesto por el Ministerio se encuentra organizado en cuatro ejes (estado sociedad y teorías del delito, seguridad ciudadana, derecho y marco normativo de la seguridad ciudadana y prácticas y desarrollo profesional) cada uno está integrado por unidades curriculares que se articulan a partir de los temas/problemas centrales de dichos ejes. El taller “uso racional de la fuerza” compone el eje prácticas y desarrollo profesional conjuntamente con los talleres “rol profesional e intervenciones policiales”, “actas y diligencias policiales” y el de “reflexión sobre experiencias profesionales”. Tiene como marco el modelo integral de uso de la fuerza que se guía por los principios descriptos en el “Programa”; considera los estándares internacionales de derechos humanos en la materia y respeta los criterios de legalidad, oportunidad, proporcionalidad, moderación y responsabilidad. Se integran técnicas de comunicación (verbal y no verbal), negociación y defensa personal. Se busca favorecer la resolución de situaciones en distintos escenarios utilizando siempre como último recurso las armas letales y enfocándose en la gestión de conflictos. Este espacio está integrado por cuatro talleres: herramientas y técnicas para el uso de la fuerza, armas y tiro, defensa personal y un taller integrador. Se busca articular contenidos teóricos con la práctica a través de análisis de casos, demostraciones, prácticas guiadas, simulaciones, situaciones problemáticas (reales o hipotéticas), dramatizaciones.

16) Diseño curricular de la Tecnicatura universitaria en seguridad pública y ciudadana orientada a la función policial.

En el programa del taller “uso racional de la fuerza” se argumenta que se busca superar “la visión tradicional de la materia “tiro” basada en el cumplimiento de un piso básico de habilidades prácticas, orientado por parámetros de puntería

y velocidad”. Para ello el taller “uso racional de la fuerza” se integran distintos espacios de entrenamiento: un polígono convencional con pedanas para tiro al blanco, un polígono virtual¹⁷ donde se utiliza armamento conectado por láser a una pantalla que muestra un incidente al que el aspirante debe responder y dos áreas de entrenamiento de intervención policial. La primer área de entrenamiento es para simulacros interiores, encontramos un sector que reproduce una escena de un crimen en un departamento y otro, denominado de allanamiento y tiro simulado, para la práctica de técnicas de ingreso a viviendas, aproximación a puertas, desplazamientos por pasillos y control de interiores. Los cadetes que realizan el ejercicio podrán ser observados por el instructor y sus compañeros desde un auditorio por intermedio de cámaras. Existe una segunda área de entrenamiento para intervenciones en exteriores. Allí se reproduce una zona comercial de tres cuadras de extensión con calles pavimentadas, semáforos, luminarias y carteles indicadores. En ella, conformada estructuralmente con contenedores en desuso, se reprodujeron una plaza y nueve comercios (restaurante, banco, cajero automático, farmacia, locutorio, supermercado, estación de servicio con minimercado, florería, puesto de diarios) completamente ambientados (interior y exteriormente) En ambas aéreas de entrenamiento se trabaja con munición simulada (parafina y colorante). El Comisario López —quien fuera jefe del Cuerpo de Cadetes— establece una distinción entre los objetivos que se persiguen en las distintas instancias de capacitación práctica de tiro. Para esta ex autoridad del instituto Pirker son diferentes los principios que deben regir en la instrucción en los polígonos, donde se debe medir “la efectividad de los impactos”; respecto del entrenamiento en las aéreas de intervención y el polígono virtual donde se deberá “mensurar la correcta decisión del cadete sobre si efectuar o no disparos con el arma de fuego” (Lopez, 2009: 231). Entonces lo que se busca en las prácticas en polígono es trabajar sobre la puntería, aprender cómo usar el arma. En las áreas de entrenamiento y los polígonos virtuales, en cambio, el propósito es que los aspirantes adquieran un criterio de cuándo debe utilizarse la fuerza letal.

17) Por el costo elevado que significa el mantenimiento y puesta a punto de estos equipos y el constante desgaste que significa su uso continuo, estos no siempre se encuentran en funcionamiento. La PFA cuenta con tres de estos sistemas: uno en el Departamento Central para el reentrenamiento y los otros dos, uno en cada una de las escuelas.

Se observa entonces como la formación en el uso de la fuerza y las armas de la tecnicatura universitaria en seguridad pública y ciudadana orientada a la función policial se rige por los principios de la doctrina del “uso racional de la fuerza” impulsada por el “Programa” del Ministerio. Vemos también como **se enmarca** el perfil del egresado en el paradigma de la “gestión de la conflictividad”, buscando formar funcionarios reflexivos que deberán evaluar cada situación y elegir el curso de acción más adecuado. Por último, destacamos como a través de la integración de distintos espacios de entrenamiento en el taller “uso racional de la fuerza” se busca que los futuros

miembros de la PFA no solo sean hábiles tiradores sino que desarrollen un criterio **sobre si efectuar o no disparos con el arma de fuego.**

Conclusiones

A lo largo de este trabajo hemos buscado, a través del análisis de diversos documentos, reconstruir el contexto en el que se produjeron las principales transformaciones que se observan en la formación en el uso de la fuerza y las armas de los funcionarios que integrarán a la PFA en el rango de oficiales. Desde la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación en 2010 este fue uno de los primeros aspectos que se buscó regular y protocolizar. La creación de este organismo fue la cristalización y una forma de canalización de una serie de políticas que se venían tomando para limitar el autogobierno de las fuerzas de seguridad, retomar su control político y encauzar la conducta de las policías bajo el paradigma de la “seguridad ciudadana”. Se trata de una forma de entender la seguridad que busca proteger a todos los ciudadanos garantizando el ejercicio de sus derechos y su libertad y que prioriza la seguridad de las personas; y que reemplazó a la concepción del “orden público” que buscaba preservar y restaurar el orden como principal valor y objetivo del Estado. Uno de los pilares de la gestión del Ministerio fue la reforma en la formación de que recibían los funcionarios de las fuerzas de seguridad federales que se encuentran bajo su égida. Con ese fin se creó el “Programa Uso Racional de la fuerza” como parte de las políticas de profesionalización y modernización de los cuerpos policiales. Como uno de los ejes del Programa se dispuso la modernización de los planes de estudio ajustándolos a la doctrina del “Uso racional de la Fuerza” y sus principios fundamentales de oportunidad, proporcionalidad, legalidad y rendición de cuentas. Analizando comparativamente los diseños curriculares de la actual Tecnicatura Universitaria en Seguridad Pública y Ciudadana Orientada a la Función Policial y la Tecnicatura Superior en Seguridad Ciudadana precedente podemos encontrar algunas transformaciones. En primer lugar, la formación que reciben los alumnos de la escuela “Crio. Juan Ángel Pirker” hoy en día se rige por los principios de la doctrina del “uso racional de la fuerza” impulsada por el “Programa” del Ministerio. El perfil del egresado se ajusta al paradigma de la “gestión de la conflictividad”, con la intención de formar funcionarios reflexivos que deben comprender el conflicto como un elemento inherente a la dinámica social que no puede ni debe eliminarse sino gestionarse. Por último, con el reemplazo de la materia “armas y tiro” por el taller “uso racional de la fuerza” se busca que a través de distintos espacios de entrenamiento los futuros miembros de la PFA no solo sean hábiles tiradores sino que desarrollen un criterio **sobre cuando disparar.**

Referencias bibliográficas:

- Binder, A. (2011). "Definición y alcances de la política criminal" en *Análisis Político Criminal*. Buenos Aires: Astrea.
- Forni, F. (1992). *Métodos cualitativos II. La práctica de la investigación*. Buenos Aires: CEAL.
- Kornblit, A. (2007). *Metodologías cualitativas en ciencias sociales. Modelos y procedimientos de análisis*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Lopez, R. A. (2009). "Las áreas de entrenamiento de intervención policial en la Escuela de Cadetes de la Policía Federal." En *Cuadernos de Seguridad*, nro. 11, pp. 227-235. Buenos Aires: Consejo de seguridad Interior. Ministerio del Interior.
- Ministerio de Seguridad (2011). *Regulación y Control del Uso Policial de la Coerción y la Fuerza en Argentina*. Capítulo 6. Disponible en: http://www.minseg.gob.ar/sites/default/files/Publicaciones/Regulacion_y_control.pdf
- Ministerio de Seguridad (2012). *El Modelo Argentino de la Seguridad Democrática*. Disponible en: <http://www.minseg.gob.ar/modelo-argentino-de-seguridad-democr%C3%A1tica>
- Rodríguez Alzueta, E. (2014). *Temor y Control. La gestión de la inseguridad como forma de gobierno*. CABA: Futuro Anterior Ediciones.
- Sain, M. (2008). *El leviatán azul. Policía y política en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Valles, M. (2000). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.