



Fuego a discreción

Sobre el nuevo reglamento para el empleo de las armas de fuego por parte de los miembros de las fuerzas de seguridad

MARIANA LORENZ (CONICET/IIGG)
10 DE DICIEMBRE DE 2018

Por medio de la Resolución N° 956/2018 el Ministerio de Seguridad de la Nación aprobó el “Reglamento general para el empleo de las armas de fuego por parte de los miembros de las fuerzas federales de seguridad” redefiniendo algunos de los criterios pre-existentes en la materia. La resolución amplía los márgenes que los policías tienen para el uso del poder letal y los habilita a realizar ejecuciones sumarias sin juicio previo, suspendiendo el estado de derecho y dejando sin efecto las garantías constitucionales. Se trata de una normativa que se encuentra en franca oposición a nuestro marco legal local y a los tratados internacionales convalidados constitucionalmente que rigen sobre la materia. La resolución convalida un escenario de confrontación en la que los miembros de las

fuerzas de seguridad serán los jueces y ejecutores del enemigo. Un sujeto peligroso que se construye socialmente y que es aquél que trasgrede las normas en el espacio público.

Desde los años '90 se verifica una asociación unívoca entre (in)seguridad y cierto tipo de delitos, los llamados “menores”, que afectan la propiedad privada y la vida de las personas. Entendemos que lo que se ha perdido es la posibilidad de asociar el significante seguridad a otros significados –social, laboral, de género, vial– anclándola directamente al delito, pero no a cualquier tipo de delitos sino al delito menor cometido contra la propiedad privada y la vida de las personas. Se cristaliza así un significante hegemónico sobre la (in)seguridad que deja de lado al delito de los poderosos.

La resolución de la “doctrina Chocobar”

En el marco de la cumbre del G20 que tuvo lugar en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires trascendió que la cartera a cargo de la Ministra Patricia Bullrich tenía entre manos una resolución que ampliaba el margen para el uso de las armas de fuego por parte de las fuerzas federales. La medida estaba destinada a garantizar la seguridad de los visitantes extranjeros durante la reunión pero fue publicada en el boletín oficial recién el día 3 de diciembre, una vez que los líderes mundiales ya habían abandonado el país. Aquello que pretendía configurar un estado de excepción, se volvió reglamento.

El contexto más amplio en el que se inscribe esta normativa también resulta relevante. La resolución busca darle sustento jurídico a lo que Bullrich ha dado en llamar “nueva doctrina de seguridad” que otorga mayores márgenes a los funcionarios de las fuerzas de seguridad para utilizar su poder de fuego. Esta doctrina se popularizó con el nombre de “Chocobar” por el apellido de un funcionario de la Policía Local del Municipio de Avellaneda. Estando de franco de servicio el policía le disparó por la espalda y asesinó a Pablo Kukoc mientras se daba a la fuga, luego de haber herido a puñaladas a un turista estadounidense para robarle su cámara. A pesar de que la justicia consideró que el funcionario se excedió en la legítima defensa y se encamina a un juicio oral fue recibido por el Presidente Mauricio Macri y la Ministra Bullrich, quienes respaldaron su accionar. El nuevo reglamento busca darle un marco legal a aquellos policías que procedan como

Chocobar, de hecho, considera que existe un “peligro inminente” y, por ende, autoriza el uso de las armas de fuego “cuando se fugue luego de haber causado, o de haber intentado causar, muertes o lesiones graves” (Artículo N° 5, inciso f.).

Cabe suponer que en vistas a un año electoral el populismo penal está a la orden del día. Con esta medida la Alianza Cambiemos busca satisfacer a un sector del electorado ávido de políticas de mano dura contra la delincuencia. Incluso hay rumores sobre la posibilidad de que la Ministra Bullrich sea candidata a vicepresidenta en 2019. Más allá de estas especulaciones, lo cierto es que se trata de una de las figuras con mayor imagen positiva dentro del oficialismo. Y es evidente que la medida busca complacer a aquellos que consideran que la problemática de la (in)seguridad se soluciona eliminando a los delincuentes. Lo que no advierten es que los vacíos y ambigüedades del nuevo reglamento dan lugar a la discrecionalidad policial y al abuso en el ejercicio de sus funciones.

Cabe también considerar que en el marco de una de las mayores reformas que se ha hecho en el modelo securitario de nuestro país —el traspaso de todas las funciones y facultades de seguridad en todas las materias no federales para ser ejercidas en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la creación de la Policía de la Ciudad— la resolución supone una concesión por parte del gobierno político hacia los miembros de las fuerzas seguridad que, según entienden, les “desata de manos” para poder “combatir la delincuencia”. Sin embargo, como argumentaremos luego, esta medida no sólo deja a los funcionarios desprotegidos en términos legales, sino que también atenta contra su integridad física y su vida.

La letra de la resolución

En los considerandos de la resolución se mencionan como directrices del nuevo reglamento para el uso de armas de fuego las recomendaciones realizadas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley¹ y los Principios Básicos Sobre el Empleo de

1 Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución N° 34/169 del 17 de diciembre de 1979.

la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.² De hecho, en consonancia con esta normativa internacional, el reglamento respeta el principio de que las armas deben ser empleadas “en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves” (Principios Básicos. Disposiciones especiales N°9. Reglamento. Artículo N° 2, inciso a.). Siguiendo lo que se prescribe en los Principios se reglamenta que los funcionarios deben identificarse y advertir sobre su intención de hacer uso de las armas de fuego salvo que esto suponga un riesgo para el policía o terceros, o resulte inadecuado dadas las circunstancias (Principios Básicos. Disposiciones especiales N° 10. Reglamento. Artículo N° 3).

Sin embargo, mientras que en los Principios se determina claramente que “sólo se podrá hacer uso intencional de las armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida” (Principios Básicos. Disposiciones especiales N° 9.); en el reglamento se amplía este criterio cuando se dice que “se hará uso de las armas de fuego cuando resulten ineficaces otros medios no violentos” (Artículo N° 2).

En segundo lugar, resulta llamativo que en el reglamento que esta resolución pone en vigencia se permita el uso de las armas cuando alguien “se fugue luego de haber causado, o de haber intentado causar, muertes o lesiones graves” (Artículo N° 5. Inciso f.) Más allá de que, como decíamos, este inciso supone la reglamentación del accionar del funcionario Chocobar, entra en franca contradicción con lo regulado en los tratados internacionales convalidados constitucionalmente. En los Principios se establece que los funcionarios pueden emplear sus armas con el objeto de detener a una persona que represente un peligro inminente y oponga resistencia a la autoridad o para impedir su fuga (Principios Básicos. Disposiciones especiales N°9.). Sin embargo, en el caso de que la persona ya haya depuesto su actitud y dejado de constituir una amenaza no sería lícito disparar ya que esto constituiría una ejecución sumaria sin juicio previo. Si bien la resolución deroga toda disposición o normativa dictada en jurisdicción del Ministerio de Seguridad o las fuerzas federales contraria a la presente medida nos parece relevante traer a colación una Orden del Día Interna (ODI)³ de la Policía Federal Argentina (PFA)

2 Aprobados por el Octavo Congreso de 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.

3 Las Órdenes del Día Internas son boletines oficiales que la Jefatura de la PFA emite prácticamente a diario y

que daba una interpretación de cómo esta normativa internacional debía aplicarse en la práctica. Allí se establecía claramente que en caso de fuga los miembros de la institución no se encuentran habilitados a disparar, excepto que “...en su huida el agresor continúe haciendo fuego contra el personal policial y ante esa circunstancia no impedir su fuga implique peligro inminente de muerte para sí o terceros”.⁴ Según la legislación local, actuar de acuerdo a este artículo podría suponer para los funcionarios un exceso en la legítima defensa, tal como está regulado en nuestro Código Penal (Artículo 34, inciso 6).

El reglamento aprobado por la Resolución N° 956/2018 está plagado de ambigüedades y arbitrariedades; entre ellas, se habilita a usar las armas “cuando se presuma verosímelmente que el sospechoso pueda poseer un arma letal” (Artículo N° 5, inciso c.) Nos preguntamos entonces ¿cuál es el criterio de verosimilitud?, ¿quién lo construye? Allí es el funcionario al que el Estado le ha dado la facultad de portar legalmente un arma quien tiene el poder de definir la situación. Incluso esta norma permite hacer uso del poder de fuego “cuando el presunto delincuente posea un arma letal, aunque luego de los hechos se comprobase que se trataba de un símil de un arma letal” (Artículo N° 5, inciso b.). El reglamento deja claro entonces que se privilegiará la versión policial de los acontecimientos. Por otro lado, estos artículos no respetan el principio de proporcionalidad a los que se hace referencia en la normativa internacional de la ONU (Código de Conducta. Artículo N° 3), que implica que el uso de la fuerza debe ajustarse siempre a las necesidades que la situación demanda. En caso de que quien represente un peligro inminente no tenga un arma de fuego, o que ésta sea simplemente una réplica, usar su poder letal implicaría una respuesta desproporcionada por parte del funcionario.

Otro elemento a destacar de esta nueva reglamentación es que desde nuestra perspectiva insta a los funcionarios a actuar recurriendo a lo que debería constituir un último recurso –el arma de fuego– desprotegiendo su integridad física y su vida. Para tomar el caso de la PFA, sus funcionarios deben intervenir siempre ante la comisión de un delito. De lo contrario, les corresponde una sanción judicial por incumplimiento de sus deberes

hace circular hacia todas las dependencias. Allí se anuncian: modificaciones en la situación de revista del personal (servicio efectivo, pasivo o disponibilidad); ascensos por actos destacados de servicio; disposiciones judiciales; ceremonias y eventos institucionales; cursos de formación y se reglamentan las leyes, estableciendo los procedimientos para volverlas operativas y explicando de qué forma deben aplicarse.

4 ODI N° 35 del 23-02-2006.

de funcionario público que, en general, se acompañará de un proceso administrativo interno. De todos modos, como veíamos, de acuerdo a la reglamentación internacional pueden argumentar que por inferioridad numérica o táctica les resultaba imposible actuar identificándose como policías sin poner en riesgo su vida. Sin embargo, varios de los incisos del artículo N° 5 del nuevo reglamento habilitan el uso de las armas en situaciones desventajosas para los policías: “Cuando integrase un grupo de dos o más personas y otro miembro del grupo posea un arma o haya efectuado disparos, o haya lesionado a terceras personas” (Inciso C.1.); “Cuando estando armado, busque ventaja parapetándose, ocultándose, o mejorando su posición de ataque”. (Inciso d) y “Cuando la imprevisibilidad del ataque esgrimido, o el número de los agresores, o las armas que éstos utilizaren, impidan materialmente el debido cumplimiento del deber, o la capacidad para ejercer la defensa propia o de terceras personas”. (Inciso g). Se pretende entonces que los funcionarios hagan uso de su poder de fuego para compensar una circunstancia en la que están en inferioridad de condiciones sin tener en consideración que esto podría generarles un peligro mayor.

Algo que a menudo señalan los policías sobre su tarea es que debido a la multiplicidad de circunstancias que enfrentan a diario resulta difícil prever todas las situaciones de interacción con los ciudadanos en la vida cotidiana. Es imposible entonces dar cuenta de todas ellas en un artículo, el número 5, que tiene siete incisos (uno de los cuales tiene tres subincisos). Conscientes de esta situación quienes redactaron el reglamento aseguran que allí se plasman sólo algunas de todas las posibles situaciones de peligro inminente. Es interesante considerar entonces qué casos se toman en la normativa y advertir que algunos de ellos están inspirados en situaciones reales. Por ejemplo, el subcomisario de la Policía de la Provincia de Buenos Aires Alfredo Veysandaz que tras una discusión de tránsito con unos jóvenes una madrugada mató a dos de ellos e hirió a un tercero. En su alegato de defensa en el juicio que lo condenó a 21 años de prisión, el funcionario argumentó que creyó que uno de los jóvenes estaba armado. Otro caso es el del policía de la Ciudad Adrián Otero que también se vio envuelto en una discusión con jóvenes que regresaban de bailar, asesinó a uno de ellos y amenazó a sus dos amigos. El funcionario quiso imponer la versión de que había sido víctima de un robo e intentó detener a los supuestos delincuentes mientras se daban a la fuga. Sin embargo, pericias, testimonios e

imágenes de las cámaras de seguridad desestimaron esa versión y el efectivo de la Policía de la Ciudad cumplirá prisión perpetua por homicidio agravado. La verosimilitud de las armas y la fuga son entonces algunas de las excusas que utilizan los policías para justificar un accionar excesivo y que este reglamento avalaría; Veysandaz y Otero sirven aquí por caso pero no tardaríamos en encontrar ejemplos similares. Sin embargo, aquellos policías que se amparen en la resolución para justificar su conducta podrán estar sujetos a las sanciones que prevé el Código Penal, ya que éste tiene un estatus jurídico superior.

Los policías, la ley y las armas

La ley cumple un doble rol en el quehacer policial: los miembros de la fuerza no sólo deben cumplir con las obligaciones que les impone la legislación, también deben velar por que los ciudadanos actúen dentro del marco de la ley. De hecho, los policías resumen su tarea con la frase “cumplir y hacer cumplir la ley”. La legalidad vigente es la que marca los límites dentro de los cuales los miembros de la institución deberán moverse, es el marco donde se estipula aquello que está permitido y aquello que está prohibido. Sin embargo, lo que la ley indica, en la práctica y en los discursos que dan cuenta de ella, puede subvertirse y legitimar acciones contrarias a las procripciones legales.

Sería imposible que los miembros de las fuerzas de seguridad pudieran desempeñar sus funciones armónicamente sin un criterio común acerca de cómo utilizar la fuerza y, por ende, su poder letal. Ese criterio no se encuentra necesariamente plasmado en leyes o reglamentaciones formales. Existen habilidades, actitudes y prácticas particulares que pueden generalizarse. Hay ciertos consensos en las formas de interpretar la ley que, sin importar lo que ésta diga, determinan formas de actuar y de desempeñar sus tareas. Los policías observan las leyes que regulan su ejercicio profesional legítimo. De todos modos, consideran que deben realizarse ciertos ajustes para que las normas puedan adaptarse a su práctica laboral cotidiana; algunos de los cuales son incorporados y acaban por convertirse en preceptos legales. Existe una constante tensión entre la ley y el desempeño profesional de los agentes de las fuerzas.

Uno de los aspectos en los que se hacen patentes las diferencias entre lo que la institución determina como legal en su normativa y lo que los funcionarios consideran legítimo en el cumplimiento de sus funciones es en el uso de la fuerza y las armas. Como veíamos, según se indica en la legislación, los policías sólo pueden usar sus armas en caso de peligro serio e inminente de muerte o lesiones graves. Sin embargo, para los agentes esta es una disposición imposible de cumplir en la práctica ya que implicaría esperar a que el otro dispare para desenfundar la propia arma, poniendo en riesgo su vida.

Los policías significan el arma como una variable de intervención prioritaria. Frente al amplio abanico de posibles respuestas que pueden ofrecer ante una situación de su competencia (dar aviso al Comando Radioeléctrico y pedir refuerzos, utilizar la comunicación verbal para disuadir, recabar información sobre el ilícito del que toman conocimiento para colaborar en la investigación luego, etc.), la opción que aparece principalmente es la del uso de su poder de fuego. Sin embargo se trata de la alternativa que mayores implicancias posee, ya que sus consecuencias son irreversibles; y es precisamente la que el nuevo reglamento insta a los funcionarios a tomar.

El uso de la fuerza en sus diversas variantes y especialmente el uso de las armas de fuego por parte de los funcionarios policiales, es entonces uno de los momentos principales de la actividad policial. Y, al mismo tiempo, uno de los más complejos ya que los miembros de las fuerzas de seguridad tienen presente que podrán enfrentar un proceso judicial en caso de haber hecho un procedimiento que no se ajuste a los límites legales. Muchos aseguran temerle más a quedar presos o procesados que a los riesgos propios de la profesión. Entienden que tener que afrontar el procedimiento legal interno y externo luego de un enfrentamiento armado es un hecho significativo y una situación no deseable que buscarán evitar ya que supone enfrentar a la familia de la víctima y la opinión pública general. En este sentido el reglamento, por su vaguedad y ambigüedad, no logra determinar con claridad las situaciones en las que deben utilizarse las armas generando confusión en este aspecto tan complejo de la labor policial.

El escenario de confrontación

Decíamos que de un tiempo a esta parte la (in)seguridad solamente refiere al delito menor y oculta (negando en el mismo gesto) el delito económico organizado. Asistimos a una reconversión de la cuestión de la (in)seguridad en cuestión penal (una penalización de la pobreza) a la que se proponen soluciones en clave de control policial o tecnológico: más fuerzas de seguridad (policías federales, provinciales, municipales, gendarmes, prefectos) en las calles y más cámaras de seguridad y centros de monitoreo.

En el marco del clima de “populismo penal”, “ideología securitaria” y “guerra contra la delincuencia” que se busca instalar desde el poder político con medidas como esta resolución, las acciones violentas de la policía gozan de mayor legitimidad por parte del conjunto social. Las prácticas de las fuerzas de seguridad ocupan un lugar nodal en la medida en que son presentadas como herramientas indispensables en el “combate contra el delito” y son consideradas el remedio a todos los problemas en la “lucha contra la inseguridad”. Se construye así una alterización radical del otro, y se considera al individuo que es víctima de la violencia como culpable y merecedor de aquello que le sucede.

En el paradigma de la (in)seguridad se fabrica una alteridad peligrosa de la que los miembros de las fuerzas de seguridad deben resguardar a la sociedad: “los delincuentes”. Esta alteridad es valorada de manera absolutamente negativa. De acuerdo al momento histórico y los imaginarios sociales de cada época se fabrican “otros” que son pasibles de ser sancionados, reprimidos, encarcelados o muertos, y también se construye socialmente a las fuerzas de seguridad que deben intervenir para restaurar el orden social amenazado por sus “enemigos”. En este escenario de confrontación que se plantea, el nuevo reglamento es la herramienta que desde el Ministerio de Seguridad se instrumenta para facilitarle a las fuerzas del orden su tarea de “defender a la sociedad” y “restaurar el orden”.

Palabras finales

Si bien la justicia porteña ya ha declarado inconstitucional la resolución, la inmediata oposición no le quita su peso simbólico en tanto la pretendida implementación pone de manifiesto la política securitaria actual que busca ampliar los márgenes de acción

de las fuerzas de seguridad y resolver el problema de la (in)seguridad a través de la eliminación de aquellos definidos como “enemigos”.

Pero ¿quién se beneficia con esta resolución? Sin duda, no favorece a los ciudadanos que reclaman mayor seguridad ya que producto de su ambigüedad deja amplios márgenes de discrecionalidad a los miembros de las fuerzas de seguridad para cometer abusos. Cuando veamos un policía, y más aún si tenemos tez oscura y usamos gorrita, debemos cuidarnos de no hacerle presumir verosímilmente que tenemos un arma, hacer algún movimiento que pueda indicar que la utilizaremos inminentemente o evidenciar que pretendemos fugarnos porque eso podría habilitarlos a usar su poder de fuego y matarnos. Se pretende resolver el problema de la (in)seguridad con una medida que sólo habilita una mayor violencia por parte de las fuerzas de seguridad y sirve apenas para calmar la sed de venganza punitiva ante el delito. Pero la resolución tampoco beneficia a los policías ya que no deroga la legislación local e internacional, que tiene un rango superior, por lo que si actúan amparados en la normativa ministerial podrían sufrir las consecuencias legales. Por otro lado, al instarlos a utilizar su poder de fuego incluso en situaciones desventajosas, supone una desprotección para su integridad física y su vida.

Este tipo de medidas no sólo son ineficaces para gestionar la (in)seguridad sino que además son peligrosas, irresponsables y sólo generan más violencia. Pero será difícil transformar las políticas securitarias hasta tanto no se instale una concepción ampliada de (in)seguridad en la sociedad toda, que no esté asociada exclusivamente al delito callejero y la pobreza y no considere que las fuerzas de seguridad son la única solución para esta problemática social de la que los pequeños ilegalismos son sólo un síntoma.