

Educación en derechos humanos en la formación policial. El caso de la policía de la Provincia de Buenos Aires

RAFAEL RODRÍGUEZ*

RESUMEN

El objetivo de este artículo es indagar respecto de la educación en derechos humanos en la formación policial, recortando el espectro de trabajo en el territorio de la Provincia de Buenos Aires en un período específico de cuatro años. Para ello se identifican primero las fuentes normativas que dan basamento a la educación en derechos humanos para las fuerzas de seguridad y luego se desarrolla sobre las políticas de formación policial en concreto llevadas adelante por la gestión provincial.

PALABRAS CLAVE

Educación en derechos humanos - Formación policial - Educación - Derechos humanos - Policía.

Human rights education in police training. The case of the Buenos Aires provincial police

ABSTRACT

The goal of this paper is to investigate human rights education in police training, sticking the scope of the work to the territory of the

* Abogado egresado de la Universidad de Buenos Aires con Diploma de Honor. Ayudante de Segunda ad honorem con dedicación simple de la asignatura "Derechos Humanos y Garantías" en la cátedra del Dr. Raúl Vinuesa, por Resolución (CD) 466/23

Province of Buenos Aires over a specific four-year period. To this end, the normative sources that provide the basis for human rights education for law enforcement agencies are first identified, then we develop the specific police training policies carried out by the provincial administration.

KEYWORDS

Human Rights Education - Police Training - Education - Human Rights - Police.

I. INTRODUCCIÓN

El presente artículo¹ procura investigar sobre la educación en derechos humanos en el marco de la formación policial de la Provincia de Buenos Aires, tomando como dimensión temporal los años 2019 a 2023, coincidente con el período de gobierno de la gestión provincial.

Las preguntas generales que se proponen son: ¿Cómo se configura una educación en derechos humanos en el marco de la formación de las fuerzas de seguridad? ¿Qué características toma este enfoque dentro de una institución civil armada, vertical y jerárquica?

Luego, se abren interrogantes más específicos que se recortan sobre dicho espectro: ¿Cuál fue la relación entre la educación en derechos humanos y la formación policial en la Provincia de Buenos Aires en los últimos cuatro años? ¿Qué resortes del aparato educativo deben movilizar un cambio en la perspectiva general de la enseñanza policial? ¿Hay una resistencia o una promoción de cambios institucionales dentro de la propia policía en esta cuestión?

de la FDUBA. El autor ha trabajado como docente contratado en el Programa de Fortalecimiento Institucional de la Formación en Seguridad, en la Escuela de Policía "Juan Vucetich" para contribuir a la formación integral de los cadetes y/o alumnos, todo ello dependiente del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, lo que no obsta a la consecución de la objetividad en el presente ensayo. Correo electrónico: rafaelrodrarm@gmail.com.

¹ Este artículo fue redactado en el marco del proyecto de investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires DECYT 2236, "Educación en derechos humanos y en desarrollo sostenible: avances, desafíos y oportunidades", dirigido por los Dres. Marta Vigevano y Alan Vogelfanger.

En esta línea, como hipótesis generales, se planteará:

- A) Que hay un esfuerzo tendiente a integrar la perspectiva de los derechos humanos en el marco de la formación policial, que puede encontrar resistencias que surgen de la propia lógica institucional de las fuerzas de seguridad.
- B) Que para sortear las tensiones que plantea la enseñanza en una institución vertical, armada y jerárquica con la educación en derechos humanos, deben idearse dispositivos pedagógicos y estrategias de intervención innovadoras, creativas y comprometidas con un cambio institucional profundo.

Se utilizarán para el presente trabajo fuentes cualitativas, fundamentalmente entrevistas con funcionariado relacionado con la formación de los agentes, luego, coadyuvará a la investigación el análisis de material didáctico e informes estadísticos.

Primero, es conveniente ocupar algunos párrafos para señalar por qué educar en y sobre derechos humanos a la institución policial presenta un especial cariz, diferenciándose por sus características intrínsecas de otras instituciones públicas.

La policía es una institución fundamental para la vigencia del Estado de Derecho y garante de la seguridad de la población, fuerza pública en constante contacto con la ciudadanía. Deviene fundamental el rol del personal de las fuerzas policiales de cara a garantizar la protección del derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas.²

No obstante, hay particularidades del quehacer profesional del policía que tienen que ver con el uso de la fuerza letal y la posibilidad de limitación de libertades y derechos de otras personas (en circunstancias reguladas por la ley), que deben contemplarse en el proyecto y definición de un sistema democrático y profesional de formación policial (Alonso, 2009).

En los últimos años se han dado procesos de modernización y profesionalización de las fuerzas de seguridad, no exentos de tensiones derivadas de las históricas debilidades institucionales que permanecen aún en la región (Saín, 2009). En varios países latinoamericanos la doctrina

² Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009), *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, puntos 77 y 78.

policial se mantiene ligada al concepto de “orden público”, atendiendo antes a la seguridad del Estado que a las necesidades de las personas o grupos que integran la sociedad. En lo que tiene que ver con la introyección de los derechos humanos en la formación de la policía, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos advirtió oportunamente que “la referencia a los derechos humanos en la doctrina clásica policial de la región a lo sumo aparece como una referencia accesoria, nunca vinculada a lo que se entiende corporativamente son los valores o principios que caracterizan la labor policial”.³

Se han desarrollado numerosos estudios socioculturales sobre las fuerzas de seguridad en Argentina en las últimas décadas, que dan cuenta de estas como universos complejos (Saín, 2015; Garrica Zucal, 2016), extendernos en este sentido sería extralimitarse respecto de los contornos del presente trabajo. Empero, sobre la formación policial, los diagnósticos elaborados por los expertos en fuerzas de seguridad han puesto sistemáticamente a la instrucción como algo a modificar, en razón de aspectos tales como:

...la inexistencia de marcos federales de referencia que estableciera criterios de formación comunes, un alto grado de militarización, una formación endogámica donde casi no intervenía personal no policial, sumado a otros aspectos que daban cuenta de un modelo policial tradicional alejado del paradigma de la seguridad ciudadana y democrática que desde las primeras reformas a instituciones policiales se buscó imponer (Melotto, 2016, p. 28).

II. LA OBLIGACIÓN DE FORMAR EN DERECHOS HUMANOS AL PERSONAL POLICIAL. FUENTES

Para profundizar sobre los fundamentos jurídicos de la educación en derechos humanos en general se puede referir al trabajo de Vogelfanger y Ledzwa (2023). Para abordar el presente trabajo se adoptará la siguiente definición: “la educación en derechos humanos puede definirse como un conjunto de actividades de educación, capacitación y

³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009), *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, punto 80.

difusión de información orientadas a crear una cultura universal de los derechos humanos”.⁴

El 10 de diciembre del 2004, la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció el “Programa Mundial para la educación en derechos humanos” con el objeto de promover la ejecución de programas de educación en la esfera de los derechos humanos en todos los sectores, todo ello estructurado en etapas consecutivas.⁵

Luego, fue aprobado por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas un plan de acción para el período 2010-2014 de cara a la segunda etapa del Programa Mundial para la educación en derechos humanos señalado *ut supra*,⁶ dirigido a la educación en derechos humanos en la enseñanza superior y a los programas de formación sobre derechos humanos para funcionarios públicos, fuerzas del orden y personal militar. Es en este segundo colectivo (las fuerzas del orden) donde nos enfocaremos para abordar, a lo largo de estas páginas, la formación policial en la Provincia de Buenos Aires.

En esa inteligencia, debemos entonces indagar primero respecto de qué se entiende jurídicamente por *fuerzas del orden*. El “Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley”⁷ (1979) [en adelante, el “Código de Conducta”] indica que dicha expresión 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.

En el ámbito nacional, es menester resaltar la importancia de dicho Código de Conducta, en complemento con los “Principios Básicos sobre

⁴ Organización de las Naciones Unidas (2010), *Proyecto de plan de acción para la segunda etapa (2010-2014) del Programa Mundial para la educación en derechos humanos*. Disponible en <https://www.ohchr.org/sites/default/files/english/bodies/hrcouncil/docs/15session/A.HRC.15.28_sp.pdf>.

⁵ Organización de las Naciones Unidas (2017), *Programa Mundial para la Educación en Derechos Humanos. Segunda etapa*. Disponible en <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/WPHRE_Phase_2_sp.pdf>.

⁶ Organización de las Naciones Unidas (2010), *Proyecto de plan de acción para la segunda etapa (2010-2014) del Programa Mundial para la educación en derechos humanos*.

⁷ Organización de las Naciones Unidas (1979), *Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley*. Disponible en <<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/code-conduct-law-enforcement-officials>>.

el Empleo de la Fuerza y Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley”⁸ (1990) [en adelante, los “Principios Básicos”], ya que combinados significan el *corpus* fundamental en lo que tiene que ver con las obligaciones asumidas por el Estado argentino respecto del accionar de sus fuerzas de seguridad y cuerpos policiales.

Tal es así que la Ley Nacional nro. 24.059 de Seguridad Interior (1992)⁹ establece que dichos elementos “deberán incorporar a sus reglamentos las recomendaciones del Código de Ética Profesional establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas”.

En lo atinente a la Provincia de Buenos Aires, no es un dato menor que el Código de Conducta resulte de cumplimiento obligatorio al estar incorporado en forma expresa en la normativa sobre la labor policial. La Ley Provincial nro. 13.482 de Unificación de las normas de organización de las policías (2006) establece que cada jefe departamental de policía deberá, en el ámbito de su jurisdicción, “observar y hacer observar el código de conducta ética para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley”.¹⁰

A mayor abundamiento, los Principios Básicos estipulan varias directrices en un capítulo específico respecto de la calificación del personal, la capacitación y el asesoramiento. Se enumeran algunas de las más relevantes para el estudio del caso. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley procurarán, conforme el mencionado instrumento internacional, arbitrar:

- Procedimientos adecuados de selección (relativos al reclutamiento).
- Capacitación profesional y continua.
- Examen periódico de aptitudes.
- Capacitación en el empleo de la fuerza con normas de evaluación adecuadas.

⁸ Dichos principios fueron adoptados a raíz del Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

⁹ Ley Nacional nro. 24.059 de 1992. Seguridad Interior. Art. 22 *in fine*. Disponible en <<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/norma.htm>>.

¹⁰ Ley de Unificación de las normas de organización de las policías de la Provincia de Buenos Aires, n° 13.482 de 2006. Art. 28, inc. p. Disponible en <<https://normas.gba.gob.ar/documentos/xapPdi40.html>>.

- Especial atención a las cuestiones de ética profesional y derechos humanos con miras a limitar el uso de la fuerza y armas de fuego.

Jurisprudencialmente, es fundamental la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Fernández Prieto y Tumbeiro vs. Argentina” (2020). Una de las reparaciones establecidas para Argentina, declarada responsable de la violación de derechos humanos en casos graves de abuso policial, fue “implementar un plan de capacitación de los cuerpos policiales de la Provincia de Buenos Aires y de la Policía Federal Argentina, el Ministerio Público y el Poder Judicial, incluyendo información sobre la prohibición de fundamentar las detenciones sobre fórmulas dogmáticas y estereotipadas”.¹¹ Volveremos sobre este precedente más adelante.

Para concluir este apartado, podemos establecer que hay obligaciones internacionales específicas asumidas por el Estado argentino respecto de la formación en derechos humanos del personal policial a su cargo, que se encuentra a su vez receptado expresamente en la legislación de la Provincia de Buenos Aires. Esa formación en derechos humanos encuentra un camino programático ideal en el Plan de Acción para 2010-2014 en el marco del Programa Mundial para la educación en derechos humanos de Naciones Unidas.

III. PLAN DE ACCIÓN PARA 2010-2014 EN EL MARCO DEL PROGRAMA MUNDIAL PARA LA EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS

El Plan de Acción para 2010-2014, en el marco de la segunda etapa del Programa Mundial para la educación en derechos humanos de las Naciones Unidas [en adelante, el “Plan de Acción”], contempló un apartado especial dirigido a la educación en derechos humanos para las fuerzas del orden. Si bien la dimensión temporal que abarcó el Plan de Acción no coincide con el período de gobierno bajo análisis en este trabajo, dicho instrumento resulta útil como experiencia comparada e, incluso, como lente para observar posibles influencias.

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso “Fernández Prieto y Tumbeiro vs. Argentina” (Fondo y Reparaciones)*, 1ro. de septiembre de 2020, párr. 125. Disponible en <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_411_esp.pdf>.

Es por ello que todos los instrumentos desarrollados en la segunda etapa, como el Plan de Acción propiamente dicho (en particular, los objetivos concretos que plantea Naciones Unidas y las medidas de promoción propuestas),¹² se configuran como recursos valiosos a la hora de acercarnos a la temática, que valen la pena recuperar para analizar el caso bonaerense.

En esta inteligencia, en lo concerniente a la institucionalización de la formación en derechos humanos en las fuerzas del orden, Naciones Unidas propone los siguientes puntos:

- i) No limitar el compromiso a la realización de un único curso de formación para funcionarios seleccionados, sino que ese compromiso debe traducirse en el establecimiento de una estructura nacional sólida de formación en que participe no sólo el sector de funcionarios de que se trate sino también los sectores de la sociedad a los que debe prestar servicios.
- ii) Revisar todos los planes vigentes de formación antes de la prestación de servicios y durante esta a fin de integrar de modo explícito los principios y normas de derechos humanos en todas las materias pertinentes, así como establecer, cuando proceda, cursos de formación en derechos humanos de carácter específico.
- iii) Estimular la creación en las escuelas superiores de formación de la administración pública, las escuelas superiores de gobierno y las escuelas superiores de formación de las fuerzas del orden y el personal militar, de un centro de derechos humanos.
- iv) Dar prioridad, siempre que sea posible, a la formación de los instructores, es decir, de las personas encargadas de llevar a cabo la formación en derechos humanos y la labor de difundir los materiales o los conocimientos cuando regresen a sus instituciones, organizaciones o lugares de destino.

¹² También podría incorporarse a este grupo de normativa el Informe A/HRC/30/24 de Evaluación de la aplicación de la segunda etapa del Programa Mundial para la Educación en Derechos Humanos de Naciones Unidas, no obstante, en ese período Argentina no remitió informe nacional a ACNUDH.

- v) Considerar la posibilidad de proporcionar incentivos a los diferentes grupos profesionales para alentar su participación en los programas de formación en derechos humanos.
- vi) Establecer un mecanismo de evaluación y de valoración de las repercusiones de la formación en derechos humanos institucionalizada, de conformidad con el sistema utilizado en cada Estado.¹³

IV. EL CASO BONAERENSE

Como se desarrolló anteriormente, el Plan de Acción plantea numerosas líneas de trabajo a nivel estructural para abordar la temática de la educación en derechos humanos en las fuerzas de seguridad. Para poder situarlo en las coordenadas de la Provincia de Buenos Aires, se traerán al presente trabajo fragmentos de entrevistas a autoridades del sistema educativo policial bonaerense, una civil y la otra policial. Este esquema bifronte guarda simetría con la conducción civil de la Policía de la Provincia de Buenos Aires (el jefe de Policía y toda la estructura jerárquica policial que se encuentra por debajo de este están subordinados al ministro de Seguridad provincial).¹⁴

Además, se recuperarán aportes que se desprenden de manuales publicados en el año 2022 por la Subsecretaría de Formación y Desarrollo Profesional del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, con especial detenimiento (por la temática del ensayo) en el manual correspondiente a la materia obligatoria “Derecho Constitucional y Derechos Humanos” y en el “Manual de empleo de armas para las Policías de la Provincia de Buenos Aires”. Estos materiales fueron señalados por ambas autoridades como un punto importante en la reforma propuesta por la gestión de marras.¹⁵

¹³ Organización de las Naciones Unidas (2010), *Proyecto de plan de acción para la segunda etapa (2010-2014) del Programa Mundial para la educación en derechos humanos*, pp. 20 y 21.

¹⁴ Conf. art. 4º de la Ley provincial nro. 13.482 de Unificación de las normas de organización de las policías de la Provincia de Buenos Aires (2006).

¹⁵ Todos los manuales se encuentran disponibles en <<https://www.mseg.gba.gov.ar/areas/Vucetich/manualesdematerias.html>>.

A. LA UNIFICACIÓN DOCTRINARIA Y LA FISCALIZACIÓN INSTITUCIONAL

Dichas autoridades destacaron la importancia de la producción de manuales unificados¹⁶ que ordenen la doctrina, con el fin de establecer así estándares de calidad educativa en todos los Institutos de Formación. Esto facilitaría la homogeneidad en la formación, así como el control de lo que se dicta en el aula, toda vez que la policía de la Provincia de Buenos Aires se formaba al momento del relevamiento en once escuelas en toda la extensión de la provincia.

En ese sentido, un aspecto particular en donde resulta provechoso hacer hincapié tiene que ver con cómo se fiscaliza el dictado del contenido en aulas que se encuentran en un territorio tan extenso como el bonaerense, así como también cuáles fueron las problemáticas prevalentes detectadas:

“Identificamos problemáticas que venían en las escuelas de larga data, o de docentes que ya tenían determinados hábitos en la enseñanza y sobre todo, también cuestiones atravesadas por la problemática de género, hay muchas cuestiones que identificamos que tenían que ver con violencia de género por parte de los docentes hacia estudiantes femeninas (...) eso nos permitió un control cruzado, digamos, en las unidades académicas y en las escuelas trabajando con la Jefatura de cada una de las escuelas y con la de la Superintendencia de Institutos para garantizar que los docentes se ajustaran a una currícula, a un cronograma, al uso de los manuales” (AC).¹⁷

“Desde el Ministerio fueron aprobados los manuales con los cuales se trabajan y abordan las asignaturas (...) se sumaron lo que son los fallos significativos e importantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos [que] tuvieron impacto en nuestro país como ser el fallo Bulacio, el fallo Fernández Prieto y Tumbeiro” (AP).¹⁸

¹⁶ Los manuales utilizados en la formación básica, a saber: Bioseguridad y Primeros Auxilios, Cibercrimen y Delitos Informáticos, Defensa Personal Policial, Derecho Constitucional y Derechos Humanos, Derecho Penal, Derecho Procesal Penal, Educación, Empleo de Arma de Fuego, Manejo y Mantenimiento de Móviles Policiales, Perspectiva de Género y Diversidad, Prácticas del Lenguaje y Comunicación, Prácticas Profesionalizantes, Régimen Legal de la Profesión Policial, Armamento y Tiro, Seguridad Pública y Técnicas de Investigación Criminal.

¹⁷ Autoridad civil a cargo del área formativa del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires al momento de la entrevista (en adelante, AC).

¹⁸ Autoridad policial a cargo del área formativa de la Policía de la Provincia de Buenos Aires al momento de la entrevista (en adelante, AP).

Preliminarmente podemos ver que, desde la perspectiva de la conducción institucional del proceso de reforma, hay una intención de unificar los dispositivos didácticos con un control cruzado (civil-policial) en su aplicación posterior en las aulas. Luego, se detecta que el machismo y la violencia de género intrainstitucional se presentó como una problemática a resolver, especialmente de cara al cuidado de las estudiantes femeninas.

Sobre lo mencionado por la autoridad policial en relación al *leading case* “Fernández Prieto y Tumbeiro vs. Argentina” (2020), el caso ha sido incorporado en el *Manual de Derecho Constitucional y Derechos humanos*¹⁹ de los cadetes, bibliografía obligatoria de la asignatura. Específicamente, en el Manual se transcriben los hechos del caso, así como también las reparaciones establecidas por la Corte Interamericana y la solución de fondo.²⁰

Idéntico tratamiento didáctico en el *Manual de Derecho Constitucional y Derechos humanos* tuvo la sentencia “Bulacio vs. Argentina” (2003), también de la Corte Interamericana, con el agregado de un comentario que resalta: “A raíz de esta resolución internacional, el Estado argentino ha incluido en los planes de estudio de las fuerzas de seguridad el caso de ‘Walter Bulacio’ y ha incorporado en la formación y capacitación de los mismos, la normativa correspondiente a la protección y garantía de los derechos humanos”.²¹

B. LA ENSEÑANZA DE LOS DERECHOS HUMANOS. DERECHO EN SENTIDO HABILITANTE

Frente a las consultas sobre cómo se abordan los derechos humanos en el proceso de enseñanza-aprendizaje policial, algo notable, surgido de las entrevistas realizadas, fue la conceptualización de la enseñanza del derecho en sentido habilitante, poniéndose el foco en lo que el estudiante –futuro policía– puede hacer dentro del marco normativo:

“El principal diagnóstico de la limitación que surge en la formación policial es que el derecho es enseñado con una orientación restrictiva.

¹⁹ Ver en ref. 16.

²⁰ Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (2022), *Manual de derecho constitucional y derechos humanos*, pp. 107-112.

²¹ Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (2022), *Manual de derecho constitucional y derechos humanos*, p. 102.

Y eso fue lo primero que empezamos a trabajar con los jefes de departamento que tienen a su cargo la formación jurídica, para empezar a pensar la formación en derecho en un sentido habilitante, y esto también en el marco de pensar un modelo operativo del uso racional de la fuerza, que los policías (...) comprendan que la norma es lo que les habilita actuar y no lo que les restringe la actuación. La formación en derecho en la formación policial cuando nosotros llegamos (...) [eran] todos los 'no', todo lo que el policía 'no' puede hacer.

"Orientamos el trabajo docente y el trabajo de los instructores [a] enseñarle al policía lo que sí puede hacer, que comprendan que los protocolos, las normas internacionales, los estándares internacionales en materia de Derechos Humanos y uso de la fuerza, son los que les dan el marco habilitante de lo que sí pueden hacer y deconstruir un poco este imaginario y este sentido que le dan muchas veces los policías a la norma, que es aquella que 'los ata de manos', que es algo que se escucha muy frecuentemente, o que los derechos humanos son para los ladrones y no para los policías" (AC).

Se desprende entonces una intención de la conducción institucional de exponer un marco de previsibilidad y respaldo al policía en la acción, con la contraparte de comprender las consecuencias de actuar contra o fuera del marco legal. Juega un papel importante para anclar este sentido la internalización que pueda hacer el estudiante respecto de que una acción contraria a la ley es también contraria a la propia institución; y no amparar corporativamente al camarada infractor:

"Romper con ese sentido de que el espíritu de cuerpo está pensado en función de defender al camarada, más allá de cualquier circunstancia y entenderlo en términos de una identidad institucional, de defender una institución cuya función para nosotros es de principalmente la de garantizar los derechos humanos de las personas (...) que los policías entiendan que su función es central para que las personas gocen plenamente de sus derechos humanos" (AC).

En la misma línea del fragmento anterior y específicamente en lo atinente al uso racional de la fuerza, en el *Manual de Derechos Humanos y Constitucional* citado previamente se refiere:

El empleo arbitrario o excesivo de la fuerza y de armas de fuego por parte de funcionarios/as policiales constituye una violación del derecho

penal interno. También constituye una violación de los derechos humanos por los mismos/as funcionarios/as cuyo deber es mantener y proteger dichos derechos. El uso abusivo de la fuerza y de armas de fuego puede percibirse como una violación de la dignidad y de la integridad humana. Debiera darse prioridad, para que esto no ocurra a la prevención de tales actos, mediante la capacitación y la formación adecuada y continua y mediante procedimientos adecuados de vigilancia y examen. Siempre que se produzca una situación de sospecha o acusación de uso abusivo, se procederá a una investigación inmediata, imparcial y exhaustiva y los/as funcionarios/as responsables deben ser sancionados/as.²²

A su vez, en el *Manual de marras*, luego de desglosar los principios de legalidad, proporcionalidad, necesidad, razonabilidad y gradualidad en el uso de armas de fuego, se advierte: “cuando un policía usa el arma de fuego debe dar inmediato aviso a sus superiores y debe prestar auxilio a las víctimas y a toda persona que quede bajo su custodia”.²³

En el mismo sentido, del *Manual de empleo de armas de fuego para las Policías de la Provincia de Buenos Aires* se desprende:

Estos artículos [9 y 13 de la ley provincial 13.482] establecen los principios y parámetros a partir de los cuales el personal policial debe construir criterios para la intervención en función de la evaluación y planificación del curso de acción que lo llevará a actuar en consecuencia, con responsabilidad y prudencia, siempre priorizando la vida, tanto propia como de civiles. El personal policial deberá internalizar estos principios del URF y aplicarlos al intervenir en las acciones que su profesión le demande (...) La fuerza debe ser entendida como un medio a través del cual quienes integran la policía logran controlar una situación que atenta contra el orden público a fin de conseguir un objetivo legítimo, previsto por la ley. Esto no implica, necesariamente, un acto de fuerza o violencia, ya que la fuerza policial se ejerce en distintas escalas que van desde la presencia policial hasta el uso del arma de fuego. El personal policial recurre a la fuerza para protegerse a sí mismo

²² Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (2022), *Manual de derecho constitucional y derechos humanos*, p. 141.

²³ *Ibidem*, p. 145.

y a terceros constantemente y este accionar debe cumplir con los requisitos de la legítima defensa del Derecho Penal, a saber, utilizar un medio necesariamente racional²⁴.

C. LA ENSEÑANZA EN DERECHOS HUMANOS. LA DISCIPLINA

En relación con la educación en derechos humanos, las autoridades manifiestan que se está llevando adelante un trabajo en la resignificación de la disciplina como autocuidado y cuidado de otros, promoviendo una formación basada en el respeto a los derechos humanos y la dignidad de las personas. En este sentido, la formación policial enmarcada en otros contextos institucionales históricos se encontraba signada por la crueldad, los malos tratos y las torturas.

Podemos recuperar de la palabra de la autoridad civil que existen caracteres específicos del campo disciplinar de la formación policial relacionados con que el estudiante (cadete, en este caso) tendrá en el futuro un trabajo complejo, particular, arriesgado y, en ocasiones, sacrificado:

“Entendemos que es necesario, por ejemplo, preparar un cadete para una guardia extensa, para dormir menos horas, pero eso de ninguna forma puede tener, digamos, una traducción en una práctica cruel. Tiene que tener una traducción en una práctica pedagógica donde el cadete comprenda por qué realiza determinada acción (...) Muchas veces puede ser estresante o desgastante en términos físicos y entender que (...) eventualmente el servicio puede requerir una exigencia mayor o una exigencia particular que quizás en otros ámbitos laborales no se da, porque la función policial tiene esas características (...) entrenarlo para esa tarea significa cuidarlo también para poder después desempeñar esa tarea sin riesgos para su salud física y psíquica o emocional” (AC).

D. RESISTENCIAS INSTITUCIONALES

Por último, en cuanto a las resistencias a este proceso de reforma formativa, se reconoce que han existido y pueden seguir apareciendo

²⁴ Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (2022), *Manual de empleo de armas para las Policías de la Provincia de Buenos Aires*, p. 72.

debido a la cristalización de ciertas prácticas en integrantes de la institución policial, aunque ello puede torcerse con decisión institucional, aun a pesar de lo complejo del territorio bonaerense. Se destaca a este respecto lo enunciado por la autoridad policial:

“Al principio se notaron grandes resistencias, a veces los años llevan a que lo nuevo [sea] mirado de reojo. Y fue un gran desafío (...) no se dejó nada librado al azar, sino que fue un trabajo que se lleva todos los días, como todos los cambios significativos y más en una institución de tantos, porque somos muchos. Es la fuerza más grande en términos de cantidad y extensión. Tengamos en cuenta que la Provincia de Buenos Aires es muy extensa y con particularidades en [cada] territorio” (AP).

V. LA EDUCACIÓN EN Y SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS EN DIÁLOGO CON LA LETALIDAD POLICIAL

La Comisión Provincial por la Memoria, organismo público autónomo y autárquico que promueve e implementa políticas públicas de memoria y derechos humanos en la Provincia de Buenos Aires, publica anualmente informes respecto del cumplimiento de los derechos humanos en lugares de encierro, políticas de seguridad, salud mental y niñez en territorio bonaerense.²⁵

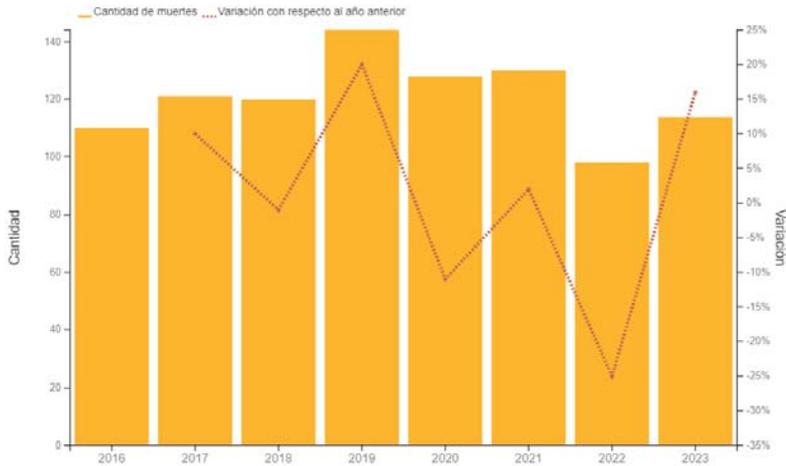
En esta línea, dicha Comisión recaba información respecto de la cantidad de personas fallecidas por uso de la fuerza policial. Esta información se concentra usualmente en un indicador que se conoce como “índice de letalidad policial”. Al respecto, es dable resaltar que la cantidad de personas muertas por las fuerzas de seguridad es un elemento revelador: un policía profesional brinda seguridad con un uso mínimo de la fuerza en situaciones excepcionales. Un número alto de intervenciones policiales letales podría significar que las fuerzas de seguridad no están bien preparadas o que la violencia institucional es promovida o tolerada por las autoridades y por la sociedad (CELS, 2024).

²⁵ Los informes anuales, desde el año 2000 en adelante, se encuentran disponibles para su descarga en <<https://www.comisionporlamemoria.org/project/informes-anuales/>>.

EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS EN LA FORMACIÓN POLICIAL. EL CASO DE LA POLICÍA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

RAFAEL RODRÍGUEZ

Personas fallecidas por uso de la fuerza policial en la provincia de Buenos Aires, periodo 2016-2023



Fuente: Registro CPM de muertes por uso de la fuerza policial.



Cuadro elaborado por la Comisión Provincial por la Memoria

Al respecto, dicho organismo bonaerense, en el Informe Anual publicado en el año 2023, expresa:

Durante 2022 disminuyeron los casos registrados de uso letal de la fuerza, que pasaron de 130 en 2021 a 90 en 2022, 40 casos menos que implicaron una baja del 31%. Si bien el promedio anual en los 7 años que llevamos registrados (2016-2022) es de 120 casos, y esta disminución no modifica sustancialmente el promedio de la serie (se sigue registrando una muerte cada 3 días), sería un dato relevante si se constituyera en una tendencia descendente (...) [no obstante] no es factible determinar si la disminución que se registra corresponde a la implementación de políticas específicas o se trata de una reducción aleatoria. No obstante, resulta positiva una baja tan importante de los casos de uso letal de las fuerzas de seguridad en territorio provincial. Es necesario indagar sobre esta cuestión a fin de conocer y consolidar los elementos que provocaron esta baja, evitando a futuro un nuevo crecimiento.

De relevancia particular para este trabajo resulta la siguiente observación de la CPM, que rescata la publicación del “Manual de empleo de armas” que se utiliza en la formación policial:

Si bien la Provincia no cuenta con un protocolo específico que regule el uso de la fuerza, en 2022 se publicó el Manual de empleo de armas para las policías de la Provincia de Buenos Aires, que contiene un capítulo que establece los criterios para el uso racional de la fuerza policial anclado en los principios de legalidad, razonabilidad, gradualidad, proporcionalidad, moderación y rendición de cuentas. *“El Manual se adapta a los principios internacional y nacional que regulan el uso de la fuerza y, en particular, determinan que la fuerza debe ser aplicada gradualmente: primero la disuasión y luego escalar hasta el uso de armas de fuego sólo en casos excepcionales en que haya un riesgo cierto a la vida propia o de terceros”*. Se trata, sin embargo, de un manual orientado a la formación policial y sería relevante que la Provincia avance en un protocolo para el uso razonable de la fuerza policial, y replique la idea de un programa que problematice el uso de la fuerza policial y disponga políticas para limitar su impacto.²⁶

VI. CONCLUSIONES

Conforme lo desarrollado en este capítulo, se ha establecido que hay obligaciones internacionales específicas asumidas por el Estado argentino respecto de la formación en derechos humanos del personal policial a su cargo, que se encuentra reforzado en la Provincia de Buenos Aires en razón de normativa propia, pero también y muy especialmente bajo la influencia de jurisprudencia central en la problemática.²⁷ Luego, esa formación en derechos humanos encuentra un camino programático ideal en el Plan de Acción del Programa Mundial para la educación en derechos humanos de las Naciones Unidas, al que habrá que remitirse dialécticamente cada vez que analicemos una medida de política pública en materia de formación policial.

²⁶ Comisión Provincial por la Memoria (2023), *Informe Anual 2023: el sistema de la crueldad XVII: sobre lugares de encierro, políticas de seguridad, salud mental y niñez en la Provincia de Buenos Aires*, 1ª ed., La Plata.

²⁷ Nos referimos fundamentalmente a la sentencia “Fernández Prieto y Tumbeiro vs. Argentina” (2020) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

De las entrevistas realizadas a las autoridades de la gestión 2019-2023 surge centralmente que una de las herramientas utilizadas por la gestión civil-policial para dar cuenta y encarar el cambio deseado en pos de articular una perspectiva de derechos humanos en la formación fue, por un lado, la unificación doctrinaria y la producción de nuevos manuales y, por el otro, una fuerte fiscalización del dictado del contenido en las aulas.

En ese contexto es que la óptica de la enseñanza de ciertas materias, especialmente las ligadas al campo del derecho (como, por ejemplo, “Derecho Penal” o “Derechos Humanos y Constitucional”) se reorientó hacia una visión del derecho en “sentido habilitante”. En este rumbo, se pone de relieve una decisión institucional de que los cadetes o personal en formación entiendan a las normas como herramientas para actuar en favor de los derechos humanos y no como obstáculos que no les permiten trabajar. Este posicionamiento puede ser útil para reducir actitudes refractarias, de defensa corporativa y resistencias institucionales. Pero, además, le daría un marco de previsibilidad y razonabilidad al quehacer profesional cotidiano.

Es interesante detenernos en la estrategia pedagógica referida a erradicar la idea de defensa corporativa de aquellos camaradas que resultan infractores al marco legal: el “espíritu de cuerpo” puede y debería cultivarse, pero desde una perspectiva protectora de los derechos humanos y no como garantía de impunidad. Es el propio educando el que debe custodiar y defender a su propia institución formadora, pero desde el punto de vista de la consolidación democrática de la policía como organismo público de custodia del Estado de Derecho.

Se reconocieron resistencias institucionales que fueron siendo conjuradas por la conducción civil-policial a través de un seguimiento de control en las instituciones del sistema de formación. Además, se registraron escollos que tienen que ver con problemáticas más generales o de la sociedad en su conjunto, como la de la violencia de género. En ese sentido, incluso se pusieron de resalto situaciones que tenían que ver con violencia de género por parte de algunos docentes hacia estudiantes femeninas, episodios que fueron reconocidos y abordados por las autoridades.

Por otro lado, en lo que tiene que ver con la disminución de los casos de uso letal de la fuerza relevado por la Comisión Provincial por la

Memoria en los últimos años en territorio bonaerense, es dable referir que, si bien puede ser un indicador positivo, requiere una evaluación constante para asegurarnos de que no se trate de una tendencia temporal o aleatoria. No obstante ello, una medida reconocida por dicho organismo y que puede ser útil para conjurar hechos de abuso policial es el “Manual de empleo de armas” que se utiliza actualmente en la formación policial en la Provincia de Buenos Aires. A esto, podríamos agregar que, en definitiva, el desafío principal radica en garantizar que los principios sobre uso racional de la fuerza no sólo formen parte de la instrucción, sino que también se traduzcan en prácticas operativas cotidianas que prevengan el uso excesivo de la fuerza y la violencia institucional.

Retomando las hipótesis que dieron origen a este trabajo, podemos concluir que, en el período 2019-2023, se llevó a cabo un esfuerzo institucional por consolidar la perspectiva de los derechos humanos dentro de la formación policial en la Provincia de Buenos Aires. Para enfrentar las tensiones que genera la enseñanza de los derechos humanos en una institución tan compleja como la policía, se implementaron estrategias orientadas a enseñar los derechos humanos no como un obstáculo, sino como un marco habilitante y de respaldo para la labor policial en el marco del Estado de Derecho. Además, se llevó adelante un proceso de unificación y homogeneización de criterios en la enseñanza, así como también se desarrollaron nuevos manuales para la instrucción de cadetes y personal en formación.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, J. (2015), *Estrategias de enseñanza y evaluación de los aprendizajes* (1ª ed.), Ministerio de Seguridad de la Nación.
- ALONSO, J. y E. GARROTE (2009), “Reflexiones y conceptos en torno a las políticas de formación policial de la República Argentina”, en *Cuadernos de Seguridad*, 11, Consejo de Seguridad Interior.
- CALANDRÓN, S. (2014), *Género y sexualidad en la Policía Bonaerense*, UNSAM Edita.
- CARRASCO, M. E. y V. CALAÓN MOSCOVA (2013), “Elementos para la enseñanza del derecho penal en la Policía de Seguridad Aeroportuaria”, en *Las III Jornadas de Enseñanza del Derecho*, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

- Centro de Estudios Legales y Sociales (2024), *Violencia policial*. Disponible en <<https://violenciapolicial.org.ar/violencia-policial/>>.
- CLAVIJO, A. (2010), *Derechos humanos y formación policial. Las concepciones de derechos humanos vigentes en la formación de la Policía de la Provincia de Buenos Aires* (tesis de maestría), Universidad Nacional de La Plata.
- Comisión Provincial por la Memoria (2023), *Informe Anual 2023: El sistema de la crueldad XVII: Sobre lugares de encierro, políticas de seguridad, salud mental y niñez en la Provincia de Buenos Aires*, 1ª ed., R. Cipriano García y S. Raggio (coords.), La Plata.
- GALVANI, M. (2016), *Cómo se construye un policía: La Federal desde adentro*, Siglo Veintiuno Editores.
- GALVANI, M. y S. FREDERIC (2016), *De la desmilitarización a la profesionalización: Un estudio etnográfico sobre la formación básica de la Policía Federal Argentina*, Universidad Nacional de Quilmes.
- GARRIGA ZUCAL, J. A. (2016), *El verdadero policía y sus sinsabores: Esbozos para una interpretación de la violencia policial*, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad Nacional de La Plata.
- MELOTTO, M. (2016), *Ingresando a la fuerza: Un estudio antropológico sobre las escuelas de formación básica de la gendarmería nacional argentina*, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (2022), *Manual de derecho constitucional y derechos humanos*.
- (2022), *Manual de empleo de armas para las Policías de la Provincia de Buenos Aires*.
- SAÍN, M. (2009), *La reforma policial en América Latina: Una mirada crítica desde el progresismo*, Documento de trabajo presentado en el Seminario Internacional “Reforma policial, ciudadanía y democracia”, Nueva Sociedad, Bogotá, Colombia.
- (2015), *El Leviatán azul: Policía y política en la Argentina*, Siglo Veintiuno Editores.
- VOGELFANGER, A. D. y M. E. LEDZWA (2023), “Fundamentos jurídicos de la educación en derechos humanos”, en *Academia. Revista sobre Enseñanza del Derecho* (42), 15-34.

Fecha de recepción: 17-10-2024.

Fecha de aceptación: 11-12-2024.