

Monitor del uso de la fuerza letal en América Latina:

Un estudio comparativo de Brasil,
Colombia, El Salvador, México
y Venezuela (2019)



— MONITOR
FUERZA —
— LETAL



— MONITOR
FUERZA —
— L E T A L

Monitor del uso de la fuerza letal en América Latina:

Un estudio comparativo de Brasil,
Colombia, El Salvador, México
y Venezuela (2019)

Proyecto financiado por Open Society Foundations

Primera edición:

2019

Las opiniones y datos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan el punto de vista de ninguna de sus instituciones de adscripción.

El documento forma parte del Programa Monitor de Uso de la Fuerza Letal en América Latina.

Coordinadores del Proyecto:

Catalina Pérez Correa

Carlos Silva Forné

Ignacio Cano

Esta edición fue patrocinada por Open Society Foundations.

D.R. © 2019, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Región Centro. Circuito Tecnopolo Norte 117, Col. Tecnopolo Pocitos II, CP 20313, Aguascalientes, Ags., México.

Página web:

www.monitorfuerzaletal.com

ISBN:

En trámite.

Contacto:

info.monitorfl@gmail.com

Edición y diseño:

Marcela Pomar Ojeda (marcelapomar@gmail.com)

Autores:

Adrian Bergmann, UES (Universidad de El Salvador)

Andrés Ruiz Ojeda, CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.)

Carlos Silva Forné, IJ-UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México)

Catalina Pérez Correa, CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.)

David Marques, FBSPM (Forúm Brasileiro de Segurança Pública)

Hugo Acero Velasquez, FIP (Fundación Ideas para la Paz)

Ignacio Cano, LAV-UERJ (Laboratorio de Análisis de la Violencia de la Universidad del Estado de Río de Janeiro)

Jerónimo Castillo Muñoz, FIP (Fundación Ideas para la Paz)

Keymer Ávila, ICP-UCV (Instituto de Ciencias Penales de la Universidad Central de Venezuela)

Manuela Suárez Rueda, FIP (Fundación Ideas para la Paz)

Samira Bueno Nunes, FBSP (Forúm Brasileiro de Segurança Pública)


Terine Husek, LAV-UERJ (Laboratorio de Análisis de la Violencia de la Universidad del Estado de Río de Janeiro)

Índice

1. Introducción	5
2. Metodología	8
3. Estudio e indicadores por país.....	21
<i>Brasil</i>	22
<i>Colombia</i>	42
<i>El Salvador</i>	80
<i>México</i>	96
<i>Venezuela</i>	133
4. Análisis comparativo.....	162
5. Recomendaciones generales.....	170
<i>Transparencia</i>	171
<i>Regulación del uso de la fuerza</i>	171
<i>Investigación de los incidentes de uso de la fuerza</i>	172
<i>Monitoreo y medidas de prevención</i>	173
Sobre los autores	174

Introducción

+ + + + +



El abuso de la fuerza letal por agentes de la seguridad pública del Estado –policías y militares– constituye un problema compartido en muchos países de América Latina. Frecuentemente, el uso de la fuerza letal es presentado como un costo inevitable de la seguridad. Sin embargo, a pesar del importante número de personas muertas a manos del Estado, la gran mayoría de casos de uso de la fuerza letal no son investigados al presumir que se dieron en un contexto que los hace legítimos. Como consecuencia, no existe rendición de cuentas, asunción de responsabilidades ni tampoco incentivos para contener el uso excesivo de la fuerza letal. En diversos países, los informes de derechos humanos señalan la existencia de abusos de la fuerza letal o ejecuciones extrajudiciales por parte de policías y militares.¹

De acuerdo con la normativa internacional (el *Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*,² los *Principios Básicos Sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*,³ los *Principios de Naciones Unidas Relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias* y el *Manual de las Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias –Protocolo de Minnesota–*), el uso de la fuerza letal debe tener carácter excepcional. Además, tal uso debe desarrollarse siempre con el debido respeto de los derechos humanos y de los principios de legalidad, necesidad, moderación y proporcionalidad.

¹ Los capítulos nacionales fueron elaborados por los investigadores de cada país. Los capítulos de la introducción, la metodología y las recomendaciones fueron escritos por los coordinadores del proyecto: Carlos Silva Forné, Catalina Pérez Correa e Ignacio Cano, en comunicación con los demás investigadores e intentando recoger el consenso que surgió de las reuniones y las discusiones comunes. El capítulo del análisis regional fue redactado por Carlos Silva Forné, Catalina Pérez Correa e Ignacio Cano, con aportaciones de Keymer Ávila.

² Resolución 34/169 de la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobada el 17 de diciembre de 1979. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx>

³ Adoptados en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 7 de septiembre de 1990, La Habana, Cuba. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>




El uso abusivo de la fuerza letal tiene varios efectos negativos, además de las víctimas que genera. Por una parte, erosiona la imagen de las instituciones de seguridad –y del Estado, en general– y puede propiciar el incremento de la violencia. Para los propios policías y militares, el abuso de la fuerza letal puede incrementar los riesgos de su profesión al incentivar dinámicas de mayor violencia contra sus integrantes.

El presente documento muestra los resultados de una investigación sobre uso y abuso de la fuerza letal en cinco países de América Latina: Brasil, Colombia, El Salvador, México y Venezuela. Para su realización, los autores discutieron, definieron y desarrollaron un conjunto de indicadores para medir el uso y abuso de la fuerza letal. El objetivo fue construir una metodología común para el monitoreo del uso y abuso de la fuerza letal en la región, que incluso pudiera extenderse a otras regiones del mundo. Este documento constituye un primer esfuerzo para construir herramientas que permitan la comparación de distintos países e instituciones.

El presente texto se divide en cuatro secciones. La primera, metodológica, muestra las definiciones y la forma de calcular los indicadores. La siguiente contiene un capítulo para cada uno de los países estudiados: Brasil, Colombia, El Salvador, México y Venezuela. En cada uno de los capítulos nacionales se incluye información específica sobre la construcción de los indicadores en dicho país y sus resultados. Asimismo, se ofrecen informaciones sobre la regulación y el contexto particular de uso de la fuerza, además de recomendaciones específicas para el país. En la tercera sección se presenta un capítulo con un análisis regional comparativo entre todos los países. La sección final incluye una serie de recomendaciones generales.

Metodología

+ + + + +



Los investigadores participantes de los cinco países que integran el proyecto –Brasil, Colombia, El Salvador, México y Venezuela– acordaron los siguientes:

Conceptos unificados para analizar el uso de la fuerza letal

a) *Eventos de interés*: Todos aquellos en que hubo utilización intencional de armas de fuego por o contra agentes de seguridad pública en servicio con el resultado de heridos o muertos, excluyendo suicidios y accidentes. La elección de casos con armas de fuego responde a varios motivos. En primer lugar, es un criterio homogéneo de fácil aplicación que contempla, dada la alta letalidad de este tipo de armas, a la gran mayoría de las víctimas fatales en intervenciones de agentes del Estado en la región, aunque no a todas. En segundo lugar, los registros de casos con el uso de armas de fuego suelen ser mucho más sistemáticos y confiables que los registros del uso de la fuerza no letal. La restricción a casos en los que los agentes se encontrasen en servicio responde a la falta de homogeneidad en los distintos países, con relación a la forma en que se registran los casos en que policías se involucran en incidentes fatales fuera de servicio. Estos incidentes son de naturaleza muy variada: reacción a tentativas de robos, participación en seguridad privada, violencia doméstica, conflictos con vecinos, participación en actividades criminales, etc. Además de la diversidad en la forma de registro, no hay un consenso sobre en qué medida, en cada uno de estos casos, el policía interviene o no como agente del Estado o en calidad de persona particular. En función de todo ello, la opción de contemplar sólo casos en servicio parecía más simple y homogénea para una comparación internacional.



b) *Agentes de seguridad pública*: En este concepto se incluyen: a) policías nacionales, regionales y locales; b) ejércitos o guardias nacionales cuando desempeñen funciones de seguridad pública; c) miembros de otras agencias públicas que desempeñen funciones de seguridad pública. En suma, se incluyen todos los

incidentes en que participen agentes de seguridad pública del Estado, independientemente de su filiación. En algunos países, los integrantes de instituciones militares son llamados a desempeñar funciones de seguridad pública de forma eventual, pero no permanente, lo que complica los cálculos sobre el número de agentes de seguridad pública en un momento determinado.

c) Periodo: Año de 2017, que es el último año completado antes del inicio del proyecto. Adicionalmente, los países que contasen con información podrían incluir años anteriores para verificar la evolución del fenómeno.

d) Área geográfica: El territorio nacional. En países de gran extensión o en países federales, se añadía, como una posibilidad, el análisis de datos subnacionales por áreas.

e) Fuentes: Se usaron dos fuentes de información. La fuente prioritaria son los registros oficiales de las corporaciones policiales y de las fuerzas armadas. Estos datos fueron obtenidos en informes oficiales publicados o a través de solicitudes de acceso a la información a las instituciones públicas. De forma complementaria y en los países en que los datos oficiales eran inexistentes o presentaban serios problemas de validez y/o fiabilidad, se utilizó como fuente de información a la prensa, a través de una búsqueda sistemática en los principales medios de comunicación del país. El hecho de tener que recurrir a esta fuente es en sí mismo un indicador de la falta de transparencia sobre el fenómeno.

Indicadores

Adicionalmente, fue acordado un conjunto de indicadores para estudiar el uso de la fuerza letal. Estos indicadores pueden ser divididos en dos tipos: de *Incidencia* y de *Abuso*. De forma resumida, los presentamos a continuación.

I. Indicadores de incidencia (I) de uso de la fuerza letal:

- I-1. Número absoluto de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio por disparo de arma de fuego.
- I-2. Número de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio, por disparo de arma de fuego por cada 100,000 habitantes (tasa).
- I-3. Número de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio, por disparo de arma de fuego por cada 1000 agentes de seguridad pública (tasa).

- I-4. Número de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio, por disparo de arma de fuego por cada 1000 personas detenidas (tasa).
- I-5. Número de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio, por disparo de arma de fuego por cada 1000 armas incautadas (tasa).
- I-6. Número absoluto de agentes de seguridad pública en servicio muertos por homicidio, por disparo de arma de fuego.
- I-7. Número de agentes de seguridad pública en servicio muertos por homicidio, por disparo de arma de fuego por cada 1000 agentes de seguridad pública (tasa).

Los *indicadores de incidencia* intentan medir la intensidad del fenómeno del uso de la fuerza contra civiles; en primer lugar, en términos absolutos (I-1); en segundo lugar, ponderando por la población (I-2) y por el número de agentes de seguridad pública (I-3), a partir de la idea de que cabe esperar un mayor número de episodios de uso de la fuerza a medida que aumenta la población y el tamaño de las policías. En tercer lugar, los indicadores ponderan por eventos que representan un mayor riesgo de utilización de la fuerza letal por parte de los agentes públicos, como son las detenciones (I-4) y la incautación de armas (I-5). Durante las detenciones y las incautaciones de armas existe una mayor posibilidad de dinámicas de resistencia ante la autoridad que en otros eventos, aumentando la posibilidad del uso de la fuerza. Ponderar el uso de la fuerza letal por el número de detenciones o incautaciones permite comparar mejor a las fuerzas de seguridad que enfrentan un mayor o menor número de este tipo de situaciones. Como el uso de la fuerza letal está regulado por el principio de proporcionalidad, como ya fue explicado, la existencia de armas de fuego entre los civiles es un factor capital para justificar el uso de la fuerza legítima, siempre que haya una amenaza inminente de los civiles contra la vida de alguien. En otras palabras, la existencia de armas de fuego en la población es casi una condición necesaria, aunque no suficiente, para legitimar el uso de fuerza letal de los agentes.

Otra ponderación obvia para el número de civiles muertos por intervención de agentes de la ley sería el número de homicidios; éste mediría el grado de violencia existente en el país. Sin embargo, esta ponderación fue omitida aquí porque el índice que resultaría sería básicamente redundante desde el punto de vista sustantivo con el porcentaje de homicidios que corresponden a la intervención de agentes públicos, un indicador de abuso de la fuerza que será presentado más adelante.

Paralelamente a las víctimas civiles, los indicadores de incidencia contemplan también el número de agentes de seguridad pública que son víctimas de homicidio, tanto en número absoluto (I-6) como en tasa para cada 1000 agentes (I-7). La incidencia de víctimas de homicidios entre los agentes de la ley es con-

templada aquí por dos motivos. El primero es que, obviamente, es un fenómeno de extrema gravedad para la sociedad que debe ser reducido. El segundo es que es una información de gran relevancia para entender la letalidad contra los civiles, pues en algunos países ambas están íntimamente relacionadas.

Como ya fue explicado en la sección sobre los conceptos, todos los indicadores están referidos a muertes por arma de fuego y a incidentes en los que los agentes de seguridad pública están en servicio.

II. Indicadores de abuso de la fuerza letal (A):

- A-1. Proporción de homicidios dolosos totales que corresponden a homicidios por arma de fuego provocados por intervenciones de agentes de seguridad pública en servicio.
- A-2. Razón entre civiles muertos por arma de fuego por agentes de seguridad pública en servicio y agentes de seguridad pública víctimas de homicidio por arma de fuego durante el servicio.
- A-3. Índice de letalidad. Razón entre el número de civiles muertos por agentes de seguridad pública por arma de fuego durante el servicio y el número de civiles heridos por agentes de seguridad pública por arma de fuego durante el servicio.
- A-4. Razón entre el índice de letalidad de los civiles (civiles muertos divididos por los civiles heridos) y el índice de letalidad de los agentes de seguridad pública (agentes muertos divididos por los agentes heridos). Todos estos registros corresponden a personas muertas o heridas por arma de fuego en incidentes con la participación de agentes de seguridad pública en servicio.
- A-5. Número medio de civiles muertos por arma de fuego por agentes de seguridad pública en servicio por incidente, considerando todos los incidentes que provocaron muertos o heridos por arma de fuego.

Los *indicadores de abuso de la fuerza letal* intentan medir en qué grado, en un conjunto de casos, se presentan patrones de uso excesivo de la fuerza letal. En principio, un nivel alto de incidencia, aunque levante una señal de alarma, no tiene por qué significar, necesariamente, que el empleo de la fuerza haya sido abusivo. Es posible que la fuerza letal haya sido elevada en respuesta a un ambiente violento en que las vidas de los policías, o de otras personas, hayan sido amenazadas. Por eso, los indicadores de incidencia deben ser complementados con otros que indaguen específicamente si el uso ha sido justificado o no.

La *proporción de los homicidios dolosos que corresponden a la intervención de los agentes de seguridad pública (A-1)* coloca en correspondencia la letalidad pro-

vocada por los agentes públicos con los niveles de violencia letal general existentes en el país. En un país donde la tasa de homicidios es baja no se justificaría una alta letalidad provocada por los policías en la medida en que éstos sólo pueden hacer uso legítimo de su arma de fuego cuando hay una amenaza inminente contra su vida o contra la de terceros. En este sentido, este indicador constituye un *test* de la proporcionalidad en el uso de la fuerza, como ya fue mencionado. En el estudio de Cano,¹ en las ciudades y países donde no había sospechas de abusos, la proporción de casos debidos a la intervención policial estaba en torno al 5%. Cuando este porcentaje excedía de 10%, ello constituía un claro indicio de uso abusivo de la fuerza. En suma, esta proporción debería permanecer por debajo de 10% y, caso contrario, tendríamos un resultado incompatible con un uso moderado y legal de la fuerza letal.

La razón entre civiles muertos por arma de fuego por agentes de seguridad pública y agentes de seguridad pública víctimas de homicidio por arma de fuego (A-2) es un indicador aún más directo del principio de proporcionalidad; en este caso, entendida como *el* grado de fuerza ejercido por los dos lados, considerando que los agentes de la ley deben operar con moderación y sólo en respuesta a un riesgo inminente para sus vidas o las de terceros. Si los agentes de seguridad pública nunca son victimizados y generan un alto número de víctimas entre los civiles, es difícil creer que estas últimas se produzcan, exclusivamente, para defender las vidas de los policías. Este escenario apuntaría más bien a la presencia de ejecuciones sumarias en las que los agentes públicos habrían decidido matar a civiles cuando podrían haberlos arrestado.

De manera general, se espera un mayor número de víctimas fatales entre los que se enfrentan a los agentes de la ley por diversas razones: los policías suelen actuar en grupo, están entrenados, suelen usar chaleco antibalas, etc. Sin embargo, de acuerdo con los estudios del profesor Chevigny,² cuando la desproporción entre las cifras de muertos excede la razón de 10 a 1, esto constituiría un indicio claro de uso excesivo de la fuerza. El límite aceptable de este indicador sería, por tanto, el valor de 10.

La *razón entre civiles muertos y civiles heridos en intervenciones de agentes de seguridad pública*, también llamada *índice de letalidad* (A-3), es tal vez el indicador más claro de abuso de la fuerza, en la medida en que somete a prueba de manera directa los principios de moderación y, en menor medida, de proporcionalidad.

¹ I. Cano, *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro* (Rio de Janeiro: ISER, 1997).

² P. Chevigny, "Police Deadly Force as Social Control: Jamaica, Brazil and Argentina", *Criminal Law Forum*, 1(3), (1991): 389-425.

La literatura médica sobre *conflictos* armados plantea una relación de un número mayor de heridos con relación al número de muertos. De acuerdo con Coupland y Meddings,³ por ejemplo, la guerra de Vietnam arrojó una relación de cuatro heridos por cada muerto durante los años de 1964 a 1973, y el conflicto entre Israel y Líbano tuvo un índice de 4.5⁴ heridos por cada muerto en 1982.⁵ Según la Cruz Roja Internacional, “la *ratio* de muertos a sobrevivientes en conflictos modernos suele ser 1:4”.⁶ Este trabajo también señala que el equipo de protección, el tipo de armamento y la atención médica son factores a considerar ya que afectan la letalidad. Las balas de rifles militares, por ejemplo, tienen una letalidad de 30% a 40% (lo que resultaría en un índice de letalidad de entre 0.4 y 0.66, respectivamente), granadas entre 10% y 5%, y explosivos de 22%.⁷ Es relevante señalar que estos niveles de letalidad se producen en escenarios en que la intención del atacante es básicamente letal, mientras que en un contexto de seguridad pública se aplica el principio de moderación y de reducción de daños, lo cual debería tender a reducir el índice de letalidad.⁸

³ Para ejemplos, véase R. M. Coupland y D. R. Meddings, “Mortality Associated with Use of Weapons in Armed Conflicts, Wartime Atrocities, and Civilian Mass Shootings: Literature Review”, *BMJ*, 319(7207), (1999): 407-410.

⁴ Para la notación de cifras decimales en este documento se utilizará el punto y no la coma, pues aunque el uso de uno u otro es correcto en los distintos países latinoamericanos, seguiremos el consejo de la Real Academia Española de la Lengua que dice que, “con el fin de promover un proceso tendente hacia la unificación, se recomienda el uso del punto como signo separador de los decimales”. Véase: Real Academia Española, *Ortografía de la lengua española* (España: Ed. Planeta, 2010), 666.

⁵ R. M. Coupland *et al.*, “Mortality Associated” (1999), *Op. cit.*

⁶ Véase C. Giannou y M. Baldan, *War Surgery, Working with Limited Resources in Armed Conflicts and Other Situations of Violence* (Geneva: International Committee of the Red Cross (ICRC), 2010). Disponible en <https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc-002-0973.pdf>

⁷ C. Giannou *et al.*, *War Surgery* (2010), *Op. cit.*

⁸ Algunos tiroteos intencionales recientes contra la población civil muestran también un patrón similar. Por ejemplo, el tiroteo de 2017 en Las Vegas (EEUU) donde una persona disparó desde un edificio hacia una multitud que atendía un concierto, tuvo un saldo de 58 personas muertas y 869 heridos. Ver: Dan Hernández, “We Make the Choice to Triumph Over Evil: Las Vegas Marks One Year Since Shooting”, *The Guardian* (2018). Disponible en: <https://www.theguardian.com/us-news/2018/oct/01/las-vegas-route-91-shooting-anniversary>. Por su parte, el incidente en un bar de Orlando en el que una persona disparó indiscriminadamente hacia quienes estaban dentro del lugar también dejó más sobrevivientes que muertos (49 muertos, 53 heridos). Ver: A. Melville-Smith *et al.*, “A Shooting At A Gay Nightclub In Orlando Killed 49 People”, *BuzzFeed News* (2016). Disponible en: <https://www.buzzfeednews.com/article/aliciamelvillesmith/nightclub-shooting-orlando-florida>

Por otro lado, hay diversos factores que también inciden sobre este indicador y que pueden provocar algún tipo de sesgo. Como señalan Holcomb *et al.*,⁹ las cifras de muertos en enfrentamientos cambian a lo largo del tiempo, pues es posible que personas que inicialmente se contabilizaron como heridas hayan muerto posteriormente.¹⁰ En consecuencia, los indicadores pueden calcular a la baja el número de muertos en un momento determinado. En otro texto que analiza la pertinencia de usar a las personas fallecidas como evidencia de que los conflictos armados están en declive en el mundo, Fazal señala que, dados los avances en la medicina, los conflictos armados cada vez tienen menos muertos y más heridos.¹¹

El índice de letalidad es uno de los más usados hasta ahora en la literatura sobre uso de la fuerza letal por parte de las policías y los militares en función de seguridad pública. Diversos investigadores de varios países han llegado a registrar valores muy elevados en contextos donde acusaciones de ejecuciones sumarias son frecuentes.¹²

En suma, el índice de letalidad debería ser siempre inferior a 1. Cuando el valor supera este umbral, es decir, cuando registramos más muertos que heridos, estamos ante un escenario de uso excesivo de la fuerza y, posiblemente, en presencia de ejecuciones sumarias.

La razón entre el índice de letalidad de los civiles y el de los agentes de la ley (A-4) contrapone ambos índices de letalidad y está centrada en la aplicación de los principios de proporcionalidad y, en menor medida, de moderación. Aunque en este caso no hay un umbral específico de aceptabilidad, entre otras cosas por la falta de precedentes en otros estudios, es evidente que si la letalidad contra los civiles es muy superior a la de los agentes, esto es, si el valor del indicador es muy superior a 1, esto estaría apuntando a un uso excesivo de la fuerza. Es frecuente que las autoridades expliquen los altos niveles de letalidad provocados por las

⁹ J. R. Holcomb, C. Wade, L. G. Stansbury, R. F. Bellamy y H. R. Champion, "Understanding Combat Casualty Care Statistics", *The Journal of Trauma, Inquiry, Infection and Critical Care*, 60(2), (2006): 397-401.

¹⁰ Holcomb, *et al.*, "Understanding Combat Casualty" (2006), *Op. cit.*

¹¹ Tanisha M. Fazal, "Dead Wrong? Battle Deaths, Military Medicine and Exaggerated Reports of War's Demise", *International Security*, Vol. 39, No. 1 (2014): 95-125.

¹² I. Cano, *Letalidade da ação policial* (1997), *Op. cit.*; P. Chevigny, "Police Deadly Force" (1991), *Op. cit.*; Carlos Silva Forné, Catalina Pérez Correa y Rodrigo Gutiérrez, "Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada", *Desacatos: Revista de Antropología Social* 40 (2012): 47-64; Carlos Silva Forné, Catalina Pérez Correa y Rodrigo Gutiérrez, "Índice de letalidad 2008-2014: Menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad", *Perfiles Latinoamericanos* 25(50), (2017): 331-359.

policías en función del riesgo que corren los agentes al enfrentarse a criminales fuertemente armados y de alta peligrosidad. En algunos países de la región existen incluso casos de emboscadas contra agentes de la ley y de ejecuciones sumarias planeadas contra los mismos. En la medida en que este escenario de riesgo sea cierto, esto debería empujar el valor del indicador A-4 a valores cercanos o aun inferiores a 1. Cuando el valor es muy elevado, no es posible explicar la letalidad policial en función de ese supuesto riesgo, sino que se está ante un contexto de uso excesivo de la fuerza.

Por último, la *media de civiles muertos por incidente* en que ocurren víctimas (civiles muertos o heridos) (A-5) es una forma indirecta de detectar la presencia de masacres –episodios de ejecuciones sumarias múltiples–, en los que ocurre un alto número de muertos. Cuando esto sucede, el indicador se eleva significativamente por encima de 1, mientras que un valor próximo a 1, por encima o por debajo, es lo esperable en situaciones de relativa normalidad.

De cualquier forma, los indicadores de abuso de la fuerza no pueden determinar si en uno u otro evento concreto el uso fue excesivo o ilegal, pues esto implica un análisis de las circunstancias concretas del caso, algo que es ajeno a los indicadores. La determinación de la legalidad de un caso concreto sólo puede ser establecida por una investigación a través del sistema de justicia penal que no puede ser sustituida por un sistema de indicadores. Sin embargo, éstos sí permiten determinar si, en un conjunto de casos, el uso ha sido abusivo. Por otro lado, la necesidad y la relevancia de los indicadores en esta área surge justamente en función de las dudas generadas sobre la capacidad del sistema de justicia penal, así como de los órganos de control interno y externo de las instituciones de seguridad pública para investigar adecuadamente los incidentes de uso de la fuerza y castigar los eventuales abusos del uso de la fuerza en muchos países.

Entre los principios internacionales que deben regir el uso de la fuerza por parte de agentes del Estado, la legalidad y la necesidad son muy difíciles de evaluar a través de indicadores porque, justamente, exigirían la consideración de situaciones concretas en cada caso. Así, los indicadores están enfocados principalmente en los principios de moderación y, sobre todo, de proporcionalidad.

La proporcionalidad puede entenderse de varias formas:

- Proporcionalidad en relación con la violencia imperante en el contexto en que trabajan los agentes de seguridad, que puede medirse por la tasa de homicidios (indicador A-1);
- Proporcionalidad con relación a la amenaza existente en los enfrentamientos de los agentes públicos con sospechosos, que puede ser medida a través de las bajas ocasionadas en ambos bandos (indicadores A-2 y A-4).

Por su parte, la moderación se refleja, junto con la proporcionalidad, en indicadores que comparan muertos y heridos, como A-3 y A-4.

La determinación del límite entre un resultado legal y un resultado de abuso depende tanto de la lógica que rige cada indicador como del resultado de estudios empíricos previos en otros países o ciudades donde hay presencia o ausencia de señalamientos de uso excesivo.¹³

III. Indicadores de contexto

Además de los indicadores de incidencia y de abuso se buscaron en cada país algunos datos complementarios sobre víctimas y agentes de seguridad para entender mejor el contexto del uso de la fuerza. No siempre fue posible encontrar esta información y, por tanto, en algunos de los capítulos nacionales no se incluye. Entre ellos podemos mencionar:

1. Perfil de las víctimas civiles de disparos intencionales de arma de fuego por parte de agentes de seguridad pública en servicio. Sexo y edad fueron dos de las variables centrales para este perfil.

2. Perfil de los agentes de seguridad pública víctimas de disparos intencionales de arma de fuego (excluyendo suicidios); paralelo al punto anterior, en este caso, para los agentes de la ley.

3. Tipo de armamento a disposición de las agencias de seguridad pública.

¹³ I. Cano, *Letalidade da ação policial* (1997), *Op. cit.*; I. Cano, *La policía y su evaluación. Propuestas para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial* (Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo, Área Seguridad Ciudadana, 2003). Disponible en: www.policiaisociedad.org; I. Cano, "Racial Bias in Police Use of Lethal Force in Brazil", *Police Practice and Research*, 11(1), (2010): 31-43; P. Chevigny, B. G. Chevigny, R. Karp y Americas Watch Committee (U.S.), *Police Abuse in Brazil: Summary Executions and Torture in Sao Paulo and Rio de Janeiro* (New York, NY: Americas Watch Committee, 1987); P. Chevigny, "Police Deadly Force" (1991), *Op. cit.*; P. Chevigny, "Urban Police Violence in Brazil: Torture and Police Killings in Sao Paulo and Rio de Janeiro after Five Years", *News From Americas Watch*, Americas Watch and the Center for the Study of Violence at the University of Sao Paulo 5(5), (1993): 1-30. Disponible en: <https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/BRAZIL935.PDF>; Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *Violencia y enfrentamientos policiales* (Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios Legales y Sociales, 2002); M. Sozzo, "Usos de la violencia y construcción de la actividad policial en la Argentina", en S. Gayol & G. Kessler (eds.), *Violencia, justicia y delito en la Argentina* (Argentina: Ediciones Manantial, 2002): 223-258; V. Aymar, G. González y A. Montero, "Política, policía y violencia en la provincia de Santa Fe", en M. Sozzo (ed.), *Policía, violencia, democracia: Ensayos sociológicos* (Argentina: Centro de Ediciones Universidad Nacional del Litoral, 2005): 15-85; Silva Forné *et al.*, "Uso de la fuerza letal" (2012), *Op. cit.*; Silva Forné *et al.*, "Índice de letalidad 2008-2014" (2017), *Op. cit.*

El grado de acceso a estas informaciones complementarias y el detalle de las mismas varió de país a país, razón por la cual optamos por no presentar comparaciones regionales en este punto. En la medida de lo posible, estos datos aparecerán en los informes nacionales para ayudar a entender el contexto.

Bibliografía

- Aimar, V., González, G. y Montero, A. "Política, policía y violencia en la provincia de Santa Fe". En M. Sozzo (ed.). *Policía, violencia, democracia: Ensayos sociológicos*. Argentina: Centro de Ediciones Universidad Nacional del Litoral, 2005.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*. Resolución 34/169 aprobada el 17 de diciembre de 1979. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx>
- Cano, I. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER, 1997.
- Cano, I. *La policía y su evaluación. Propuestas para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial*. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo, Área Seguridad Ciudadana, 2003. Disponible en: www.policiaisociedad.org.
- Cano, I. "Racial Bias in Police Use of Lethal Force in Brazil". *Police Practice and Research*, 11(1), (2010): 31-43.
- Chevigny, P., Chevigny, B. G., Karp, R. y Americas Watch Committee (U.S.). *Police Abuse in Brazil: Summary Executions and Torture in Sao Paulo and Rio de Janeiro*. New York, NY: Americas Watch Committee, 1987.
- Chevigny, P. "Police Deadly Force as Social Control: Jamaica, Brazil and Argentina". *Criminal Law Forum*, 1(3), (1991).
- Chevigny, P. "Urban Police Violence in Brazil: Torture and Police Killings in Sao Paulo and Rio de Janeiro after Five Years". *News From Americas Watch*, Americas Watch and the Center for the Study of Violence at the University of Sao Paulo 5(5), (1993): 1-30. Disponible en: <https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/BRAZIL935.PDF>
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). *Violencia y enfrentamientos policiales*. Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios Legales y Sociales, 2002.
- Coupland, R. M. y Meddings, D. R. "Mortality Associated with Use of Weapons in Armed Conflicts, Wartime Atrocities, and Civilian Mass Shootings: Literature Review". *British Medical Journal, BMJ*, 319(7207), (1999): 407-410.
- Fazal, T. M. "Dead Wrong? Battle Deaths, Military Medicine, and Exaggerated Reports of War's Demise". *International Security*, 39(1), (2014): 95-125.

- Giannou, C. y Balden, M. *War Surgery. Working with Limited Resources in Armed Conflict and Other Situations of Violence*. Switzerland: International Committee of the Red Cross (ICRC), 2010. Disponible en: <https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/icrc-002-0973.pdf>
- Hernández, D. “We Make the Choice to Triumph over Evil: Las Vegas Marks One Year Since Shooting”, *The Guardian* (2018). Disponible en: <https://www.theguardian.com/us-news/2018/oct/01/las-vegas-route-91-shooting-anniversary>
- Holcomb, J. R., Wade, C., Stansbury, L. G., Bellamy, R. F. y Champion, H. R. “Understanding Combat Casualty Care Statistics”. *The Journal of Trauma, Inquiry, Infection and Critical Care*, 60(2), (2006): 397-401.
- Melville-Smith, A., Mack, D., Georgantopoulos, M. A., O’Connor, E. y Griffin, T. “A Shooting At a Gay Nightclub in Orlando Killed 49 People”, *BuzzFeed News* (2016). Disponible en: <https://www.buzzfeednews.com/article/aliciamelvillesmith/nightclub-shooting-orlando-florida>
- Organización de las Naciones Unidas. *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, 7 de septiembre de 1990. La Habana, Cuba. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>
- Real Academia Española. *Ortografía de la lengua española*. España: Ed. Planeta, 2010.
- Sozzo, M. “Usos de la violencia y construcción de la actividad policial en la Argentina”. En S. Gayol y G. Kessler (eds.). *Violencia, justicia y delito en la Argentina*, 223-258. Argentina: Ediciones Manantial, 2002.
- Silva Forné, C., Pérez Correa, C. y Gutiérrez, R. “Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada”. *Desacatos: Revista de Antropología Social* 40, (2012): 47-64.
- Silva Forné, C., Pérez Correa, C. y Gutiérrez, R. “Índice de letalidad 2008-2014: Menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad”. *Perfiles Latinoamericanos*, 25(50), (2017): 331-359.



Estudio e indicadores por país

+ + + + +

Brasil

David Marques¹
Ignacio Cano²
Samira Bueno Nunes³
Terine Husek⁴

I. Contexto

Regulaciones sobre el uso de la fuerza

En el ámbito nacional, esto es, federal, la primera normativa sobre el uso de la fuerza se publicó en 2010. Se trata del Decreto Interministerial 4,226 que dispone el uso de la fuerza por parte de agentes de seguridad pública de la Policía Federal, Policía Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal⁵ y la Fuerza Nacional, todos ellos cuerpos federales. Para las policías estatales y municipales, la ordenanza no representa una obligación legal, sino que es apenas una recomendación. Aunque el gobierno



¹ Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP).

² Laboratório de Análise da Violência (LAV-UERJ).

³ Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP).

⁴ Laboratório de Análise da Violência (LAV-UERJ).

⁵ Polícia Rodoviária Federal se traduce como Policía Federal de Carreteras; y Polícia Ferroviária Federal, como Policía Federal de Ferrocarriles.

federal puede condicionar la transferencia de recursos a estados y municipios a la observancia de este tipo de directrices,⁶ en la práctica esto ha tenido un efecto limitado.

De acuerdo con este decreto, el uso de la fuerza por agentes de seguridad pública deberá obedecer a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, moderación y conveniencia. Los agentes de seguridad pública no deben disparar armas de fuego contra personas, excepto en casos de legítima defensa propia o de tercero, contra el peligro inminente de muerte o lesión grave, reflejando los *Principios Básicos del Uso de la Fuerza de Naciones Unidas*. Además, el decreto explicita que no es legítimo el uso de armas de fuego contra una persona en fuga que esté desarmada o que, incluso en posesión de algún tipo de arma, no represente riesgo inmediato de muerte o de lesión grave a los agentes de seguridad pública o terceros. Tampoco es legítimo el uso de armas de fuego contra un vehículo que no burle un bloqueo policial en vía pública, a menos que el acto represente un riesgo inmediato de muerte o lesión grave.

Más recientemente, se aprobó la Ley 13,060 del 22 de diciembre de 2014, que disciplina el uso de instrumentos de menor potencial ofensivo por agentes de seguridad pública. Esta ley regula el uso de armas no letales, o menos letales, y determina que los cursos de formación y capacitación de agentes de seguridad pública incluyan en sus contenidos programáticos el uso de instrumentos no letales.

II. Indicadores

Indicadores de contexto

Perfil de las víctimas civiles de disparos intencionales de arma de fuego por parte de agentes de seguridad pública en servicio: sexo y edad

El Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) analizó 5,896 registros de ‘Boletins de Ocorrência’⁷ de muertes resultantes de intervenciones policiales entre 2015 y 2016, que representan 78% del universo del total de estas muertes en di-

⁶ Samira Bueno, *Bandido bom é bandido morto: a opção ideológico-institucional da política de segurança pública na manutenção de padrões de atuação violentos da polícia militar paulista*, Dissertação de mestrado (Brasil: Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2014).

⁷ “Boletins de Ocorrência” son los documentos policiales en donde los crímenes son registrados.

cho periodo.⁸ Es importante destacar que no son sólo víctimas de armas de fuego sino todas las víctimas fatales de intervención policial. Sin embargo, en realidad, la práctica totalidad de las víctimas fallecen por arma de fuego. El perfil de estas víctimas es el siguiente:

Tabla 1. Sexo de los civiles víctimas de intervenciones de agentes policiales

Sexo	N	%	% sobre casos válidos
Femenino	42	0.7	0.7
Masculino	5,769	97.8	99.3
Sin información	85	1.4	-
Total	5,896	100.0	100.0

Fuente: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Ouvidoria de Polícia da Bahia; Polícia Militar de Tocantins; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2017.

Tabla 2. Edad de los civiles víctimas de intervenciones de agentes policiales

Grupo de edad	N	%	% sobre casos válidos
12 a 17 años	532	9.0	16.6
18 a 29 años	2,091	35.5	65.2
30 a 39 años	464	7.9	14.5
40 a 49 años	86	1.5	2.7
Más de 50 años	36	0.6	1.1
Sin información	2,687	45.6	-
Total	5,896	100.0	100.0

Fuente: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Ouvidoria de Polícia da Bahia; Polícia Militar de Tocantins; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2017.

⁸ Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, 11ª edição (São Paulo: 2017), 31. Disponible en: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/01/ANUARIO_11_2017.pdf

Tabla 3. Raza/color de los civiles víctimas de intervenciones de agentes policiales

Raza/color	N	%	% sobre casos válidos
Blancos	963	16.3	22.6
Negros (pretos + pardos)*	3,240	55.0	76.2
Otros	51	0.9	1.2
Sin información	1,642	27.8	-
Total	5,896	100.0	100.0

Fuente: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Ouvidoria de Polícia da Bahia; Polícia Militar de Tocantins; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2017.

* Pretos: negros; pardos: mulatos. La traducción es sólo aproximada porque no existe una exacta.

Perfil de los agentes de seguridad pública víctimas de disparos intencionales de arma de fuego (excluyendo suicidios)

El FBSP analizó 573 registros de ‘Boletines de Ocorrência’ de policías víctimas de homicidio entre 2015 y 2016, lo que representa 70.8% del universo de las muertes en el periodo. Los resultados relacionados con el perfil de estos policías y de las ocurrencias pueden ser verificados a continuación. De nuevo, no son sólo víctimas de armas de fuego sino todos los policías víctimas de homicidio. Sin embargo, en realidad, la práctica totalidad muere por arma de fuego.

Tabla 4. Sexo de los policías víctimas

Sexo	N	%	% sobre casos válidos
Femenino	10	1.7	1.8
Masculino	545	95.1	98.2
Sin información	18	3.1	-
Total	573	100.0	100.0

Fuente: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Ouvidoria de Polícia da Bahia; Polícia Civil do Distrito Federal; Polícia Militar do Sergipe; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2017.

Tabla 5. Edad de los policías víctimas

Grupo de edad	N	%	% sobre casos válidos
18 a 29 años	47	8.2	11.8
30 a 39 años	123	21.5	30.9
40 a 49 años	130	22.7	32.7
50 a 59 años	82	14.3	20.6
Más de 60	16	2.8	4.0
Sin información	175	30.5	-
Total	573	100.0	100.0

Fuente: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Ouvidoria de Polícia da Bahia; Polícia Civil do Distrito Federal; Polícia Militar do Sergipe; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2017.

Tabla 6. Raza/color de los policías víctimas

Raza/color	N	%	% sobre casos válidos
Blanco	171	29.8	43.0
Negro	223	38.9	56.0
Otros	4	0.7	1.0
Sin información	175	30.5	-
Total	573	100.0	100.0

Fuente: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Ouvidoria de Polícia da Bahia; Polícia Civil do Distrito Federal; Polícia Militar do Sergipe; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2017.

Tipo de armamento a disposición de las agencias de seguridad pública

No se tuvo acceso a la información necesaria.

Número de denuncias de abusos policiales realizadas a fuentes oficiales

Recibimos respuesta de un número muy pequeño de estados, lo que imposibilita tener una visión nacional. De cualquier forma, los pocos estados que informaron citaron números extremadamente bajos. Por ejemplo, el número de casos de policías acusados de homicidio era de 1, 2 o, como máximo, 3 en los estados que respondieron.

Indicadores de incidencia (I)

El FBSP elabora una publicación anual de estadísticas de criminalidad, violencia y seguridad pública en Brasil titulada *Anuario Brasileño de Seguridad Pública*. La mayoría de las informaciones presentadas en este informe proceden de la recolección de datos realizada para la confección del *Anuario*. La fuente primaria de los datos son los registros oficiales de criminalidad y violencia provenientes de las policías civiles de los estados, llamados “Boletins de Ocorrência”. Para acceder a tales datos, el FBSP encamina solicitudes oficiales de información basadas en la Ley de Acceso a Informaciones, a las secretarías estatales de seguridad pública en las que generalmente se localizan las unidades de estadística criminal, así como a las policías civiles y militares de los 27 estados brasileños.⁹ Adicionalmente, el FBSP solicita datos a las Policías Federal, Rodoviária Federal, Fuerza Nacional de Seguridad Pública y Fuerzas Armadas junto a los órganos del Gobierno Federal brasileño.

Los datos sobre las Guardias Civiles Municipales¹⁰ fueron objeto de solicitud específica realizada en el ámbito de la presente investigación. Las solicitudes de información fueron dirigidas a los 175 municipios que poseían, de acuerdo con la última Pesquisa de Informações Básicas Municipais,¹¹ MUNIC do IBGE¹² en 2014, Guardias Civiles Municipales armadas y para las cuales fue posible identificar alguna forma de contacto (teléfono o email).¹³ A pesar de realizar diversas tentativas, sólo obtuvimos respuesta de 100 municipios y 4 de ellos no respondieron en cuanto al número de integrantes de la Guardia, por lo que los datos presentados

⁹ Las respuestas recibidas se analizan en su consistencia y comparabilidad con los criterios utilizados por otros estados. Dado que no existe normativa federal para la producción de estadísticas oficiales sobre criminalidad y violencia, el FBSP creó los criterios de comparabilidad de información para homicidio, por ejemplo, además de presionar para la producción de informaciones más detalladas. En lo que se refiere a los homicidios, los criterios de comparabilidad utilizados por el FBSP son compatibles con el Protocolo de Bogotá.

¹⁰ Las Guardias Municipales son cuerpos de seguridad pública de aquellos municipios que decidieron crearlas. Sus competencias originales en la Constitución se limitaban a la protección del patrimonio público, pero muchas de ellas han ampliado sus funciones en los últimos años. Algunas arman a sus agentes y otras no.

¹¹ Investigación de Informaciones Básicas Municipales.

¹² Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

¹³ De hecho, la mayoría de las Guardias Municipales brasileñas no dispone de armas de fuego y éstas no fueron incluidas en la presente investigación. De cualquier forma, incluso las Guardias Armadas presentan un nivel de letalidad muy inferior al de las policías.

aquí están basados en 96 instituciones. La mayor parte de las Guardias armadas están localizadas en el estado de São Paulo. En 2016, fueron contabilizadas nueve muertes de civiles por arma de fuego de agentes de guardias municipales en Brasil, y cinco muertes por otros medios. En 2017 fueron registrados 14 civiles muertos por armas de fuego de guardias municipales.

Las informaciones sobre denuncias realizadas por el Ministerio Público de los estados contra la actuación de las Policías también fueron solicitadas directamente a los Ministerios Públicos de los 27 estados brasileños. Sin embargo, no obtuvimos respuestas en la cantidad y calidad suficiente para este informe.

I-1. Número absoluto de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio (por disparo de arma de fuego)

En el año 2017 se produjeron 4,670 víctimas fatales de intervenciones policiales en servicio en todo Brasil, un aumento de 25.7% en relación a 2016, cuando se registraron 3,716 muertes.

La mayoría de las muertes fueron provocadas por la acción de las Policías Militares: hubo al menos 2,511 víctimas en 2017 y 2,207 en 2016. Las Policías Civiles fueron responsables de la muerte de, al menos, 163 civiles en 2017 y 138 en 2016. Adicionalmente, en 2016 se registraron también 1,371 civiles muertos por policías en servicio para los que no fue posible identificar cuál fue la institución policial involucrada (si fue la Policía Civil o la Policía Militar). En 2017, este número ascendió a 1,996. Dentro del contexto nacional, hay grandes variaciones entre los estados que pueden ser observadas en el Anexo II.

Por otro lado, registramos nueve civiles muertos en 2016 y 14 civiles muertos en 2017 a manos de integrantes de las Guardias Municipales en Brasil. En todos esos casos, las muertes se produjeron cuando los guardias estaban en servicio.

Por último, en el año 2017 se registraron tres personas muertas por integrantes de la Força Nacional de Segurança Pública¹⁴ y ocho muertes de civiles por integrantes de las Fuerzas Armadas durante operaciones de seguridad pública cubiertas por la ley de Garantia de Lei e Ordem¹⁵ (GLO).¹⁶

¹⁴ Fuerza Nacional de Seguridad Pública (Força Nacional) es una organización federal compuesta por policías cedidos por los estados que apoya a aquellos en situación de emergencia.

¹⁵ Garantía de Ley y Orden.

¹⁶ Por su parte, las operaciones de GLO son aquellas en que las Fuerzas Armadas son convocadas, excepcionalmente, a desempeñar funciones de seguridad pública en un determinado estado y por un cierto periodo de tiempo.

Tabla 7. Civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio

	2016	2017
Brasil	3,725	4,695

Nota: Incluye civiles muertos por policías civiles, policías militares y guardias civiles municipales en servicio. En 2017 se incluyen, además, civiles muertos por la Fuerza Nacional y por miembros del Ejército en funciones de seguridad pública.

Fuente: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Ouvidoria de Polícia da Bahia; Polícia Civil do Distrito Federal; Polícia Militar do Sergipe; Guardias Civiles Municipales; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas; Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Laboratório de Análise da Violência da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (LAV/UERJ).

I-2. Número de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio por cada 100,000 habitantes (tasa)

Como consecuencia de los números mencionados, la tasa de civiles muertos por agentes de seguridad pública en Brasil fue de 1.8 por 100,000 habitantes en 2016 y 2.3 en 2017.

Tabla 8. Tasa de civiles muertos por agentes de seguridad pública por 100,000 habitantes

	Civiles muertos en intervenciones policiales		Población		Tasa	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Brasil	3,725	4,695	206,081,432	207,660,929	1.8	2.3

Nota: Incluye civiles muertos por policías civiles, policías militares y guardias civiles municipales en servicio. En 2017 se incluyen, además, civiles muertos por la Fuerza Nacional y por miembros del Ejército en funciones de seguridad pública.

Fuente: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Ouvidoria de Polícia da Bahia; Polícia Civil do Distrito Federal; Polícia Militar do Sergipe; Guardias Civiles Municipales; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Laboratório de Análise da Violência da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (LAV/UERJ).

I-3. Número de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio por cada 1000 agentes de seguridad pública (tasa)

De la misma forma, la tasa de civiles muertos por cada 1000 agentes de seguridad pública fue de 7.8 en 2017 y de 6.2 en 2016. Dadas las dificultades para obtener informaciones oficiales sobre el efectivo policial en los últimos años, la fuente es el estudio *Estadic* realizado por el Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que es la institución oficial encargada de las estadísticas oficiales y del Censo. Desgraciadamente, el dato es de 2014, pues no hay otro más actualizado. En este indicador no se incluyen a los miembros del Ejército porque son convocados apenas excepcionalmente a desempeñar tareas de seguridad pública, ni, consecuentemente, a los civiles muertos provocados por fuerzas militares.

Tabla 9. Tasa de civiles muertos en intervenciones policiales por agentes de seguridad pública

	Civiles muertos por intervenciones policiales		Efectivo policial y guardias municipales		Tasa por cada 1000 agentes de seguridad pública	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Brasil	3,725	4,684	598,405	598,345	6.2	7.8

Nota: Incluye civiles muertos por policías civiles, policías militares y guardias civiles municipales en servicio. El efectivo de las policías civiles y militares es referente al año 2014, último dato disponible. El efectivo de los guardias civiles municipales es referente a los años 2016 y 2017. No están incluidos los civiles muertos por agentes de la Fuerza Nacional o por las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad pública, ya que estas instituciones actúan por operaciones y no poseen un efectivo fijo para estos propósitos.

Fuente: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Ouvidoria de Polícia da Bahia; Polícia Civil do Distrito Federal; Polícia Militar do Sergipe; Guardias Civiles Municipales; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Laboratório de Análise da Violência da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (LAV/UERJ).

I-4. Número de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio por cada 1000 personas detenidas (tasa)

No fue posible obtener el número de personas detenidas para todos los estados brasileños.

I-5. Número de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio por cada 1000 armas incautadas (tasa)

La tasa de civiles muertos por intervenciones policiales para cada 1000 armas incautadas fue de 31.5 en 2016 y de 39.3 en 2017.

Tabla 10. Tasa de civiles muertos por agentes de seguridad pública por cada 1000 armas incautadas

	Civiles muertos por agentes de seguridad pública		Armas incautadas		Tasa por cada 1000 armas incautadas	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Brasil	3,725	4,695	118,289	119,484	31.5	39.3

Nota: Incluye civiles muertos por policías civiles, policías militares y guardias civiles municipales en servicio. En 2017 se incluyen, además, civiles muertos por la Fuerza Nacional y por miembros del Ejército en funciones de seguridad pública.

Fuente: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Polícias Civis; Guardias Civiles Municipales; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas; Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Laboratório de Análise da Violência da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (LAV/UERJ).

I-6. Número absoluto de agentes de seguridad pública muertos por homicidio en servicio (por disparo de arma de fuego)

En 2016, un total de 386 policías (civiles y militares) fueron contabilizados como víctimas de homicidio en Brasil. En 2017, este número fue de 367, lo que representa una pequeña reducción de 4.9%. En 2017, de las 367 víctimas, 77 estaban en servicio y 290 fuera de éste. En 2016, 93 policías víctimas de homicidio estaban en servicio y 293 fuera de éste. En suma, el riesgo de homicidio para los policías es mucho mayor cuando están fuera de servicio. Adicionalmente, se registró un miembro de la Fuerza Nacional víctima de homicidio en servicio en 2016, dos guardias municipales víctimas de homicidio en servicio en 2016 y cuatro guardias municipales víctimas de homicidio en servicio en 2017. Aparentemente, ningún miembro de las Fuerzas Armadas murió víctima de homicidio durante las operaciones de GLO. En la tabla siguiente se muestran los totales de agentes de seguridad pública que fueron víctimas de homicidio en servicio, incluyendo los guardias civiles municipales.

Tabla 11. Agentes de seguridad pública víctimas de homicidio

Agentes de seguridad pública muertos en servicio por disparo de arma de fuego		
	2016	2017
Brasil	96	81

Nota: Incluye agentes de las policías civiles, policías militares, guardias civiles municipales, agentes de la Força Nacional, además de miembros de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad pública, todos ellos en servicio.

Fuente: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Ouvidoria de Polícia da Bahia; Polícia Civil do Distrito Federal; Polícia Militar do Sergipe; Guardias Civiles Municipales; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas; Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Laboratório de Análise da Violência da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (LAV/UERJ).

I-7. Número de agentes de seguridad pública muertos en servicio por cada 1000 agentes de seguridad pública (tasa)

Tabla 12. Agentes de seguridad pública víctimas de homicidio por 1000 agentes

	Agentes de seguridad pública muertos en servicio por disparo de arma de fuego		Efectivo de agentes de seguridad pública		Tasa por cada 1000 agentes de seguridad pública	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Brasil	95	81	598,405	598,345	0.2	0.1

Nota: Incluye agentes de las policías civiles, policías militares y guardias civiles municipales en servicio. El efectivo de las policías civiles y militares es referente al año 2014, último dato disponible. El efectivo de los guardias civiles municipales es referente a los años de 2016 y 2017. No se incluye el miembro de la Fuerza Nacional víctima de homicidio en 2016 porque los integrantes de esta organización no se dedican integralmente a esta función ni poseen un efectivo fijo, lo cual podría sesgar el cálculo de la tasa.

Fuente: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Ouvidoria de Polícia da Bahia; Polícia Civil do Distrito Federal; Polícia Militar do Sergipe; Guardias Civiles Municipales; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Laboratório de Análise da Violência da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (LAV/UERJ).

Indicadores para medir abuso de la fuerza letal (A)

A-1. Proporción de homicidios dolosos totales que corresponden a homicidios por arma de fuego provocados por intervenciones de agentes de seguridad pública en servicio

El concepto usado aquí para operacionalizar¹⁷ los homicidios dolosos es el de “muertes violentas intencionales” que incluye, además del homicidio doloso, el latrocinio (robo seguido de muerte), la lesión seguida de muerte y otras tipificaciones penales en las que se produce una muerte por agresión.

La proporción de homicidios resultado de intervenciones de los agentes del Estado pasa de 6% en 2016 a 7.3% en 2017, que son valores relativamente altos que exceden el 5% pero no el 10%, valores que otros estudios presentan como límites entre lo positivo y lo preocupante (5%), y entre lo preocupante y lo claramente excesivo (10%).¹⁸

Tabla 13. Proporción de homicidios dolosos totales que corresponden a homicidios por arma de fuego provocados por intervenciones de agentes de seguridad pública en servicio

	Civiles muertos por agentes de seguridad pública		Homicidios		Proporción de civiles muertos por agentes de seguridad pública sobre el total de homicidios (%)	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Brasil	3,725	4,695	61,597	63,895	6.0	7.3

Nota: Incluye civiles muertos por policías civiles, policías militares y guardias civiles municipales en servicio. En 2017 se incluyen, además, civiles muertos por la Fuerza Nacional y por miembros del Ejército en funciones de seguridad pública. El número de homicidios dolosos equivale al dato de Muertes Violentas Intencionales (MVI), elaborado por el Foro Brasileño de Seguridad Pública para el caso brasileño, teniendo como referencia el Protocolo de Bogotá.

Fuente: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Ouvidoria de Polícia da Bahia; Polícia Civil do Distrito Federal; Polícia Militar do Sergipe; Guardias Civiles Municipales; Ministério da Justiça

¹⁷ Entiéndase también como: “medir en la práctica”.

¹⁸ I. Cano, *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro* (Rio de Janeiro: ISER, 1997).

e Segurança Pública; Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas; Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Laboratório de Análise da Violência da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (LAV/UERJ).

A-2. Razón entre civiles muertos por arma de fuego por agentes de seguridad pública en servicio y agentes de seguridad pública muertos por arma de fuego durante el servicio

La desproporción entre la letalidad provocada y sufrida por los agentes públicos durante el servicio es muy elevada, superior al valor de referencia de 10 a 1. La razón es de casi 40 en 2016 y de casi 60 en 2017, lo que significa un agravamiento del exceso en el uso de la fuerza letal.

Tabla 14. Razón entre civiles muertos por agentes de seguridad pública y agentes de seguridad pública muertos por homicidio (en servicio)

	Civiles muertos por agentes de seguridad pública		Agentes de seguridad pública muertos por homicidio en servicio		Civiles muertos por agentes de seguridad pública/agentes de seguridad pública muertos por homicidio	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Brasil	3,725	4,695	96	81	38.8	58.0

Nota: Incluye agentes de las policías civiles, policías militares, guardias civiles municipales, agentes de la Força Nacional, además de miembros de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad pública, todos ellos en servicio.

Fuente: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Ouvidoria de Polícia da Bahia; Polícia Civil do Distrito Federal; Polícia Militar do Sergipe; Guardias Civiles Municipales; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas; Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Laboratório de Análise da Violência da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (LAV/UERJ).

A-3. Índice de letalidad de los opositores: razón entre el número de civiles muertos por agentes de seguridad pública por arma de fuego durante el servicio y el número de civiles heridos por agentes de seguridad pública por arma de fuego durante el servicio

Este indicador puede ser calculado apenas para los estados que contabilizaron algún herido en 2016 y en 2017, esto es, estados que aparentemente registran los heridos en este tipo de ocurrencias. En total, sólo nueve estados comunican sistemáticamente datos sobre heridos por la Policía Militar y 10 estados sobre

heridos por la Policía Civil. En consecuencia, optamos por no calcular un valor nacional que podría estar fuertemente sesgado. Los valores individuales de los estados pueden ser consultados en el Anexo II.

A-4. Razón entre el índice de letalidad de los civiles (civiles muertos divididos por civiles heridos) y el índice de letalidad de los agentes de seguridad pública (agentes muertos divididos por los agentes heridos)

De los 27 estados brasileños, sólo 10 informaron datos sobre policías heridos en servicio. Por lo tanto, sólo es posible calcular el índice de letalidad de los agentes de seguridad para estos 10 estados. Esto se une a las limitaciones apuntadas antes para la letalidad de los civiles. En total, sólo cuatro estados cuentan con la información necesaria para calcular la razón de las letalidades. Como ya fue explicado en el caso anterior, decidimos no calcular una cifra nacional que podría estar fuertemente sesgada. Los valores para los estados que poseen la información pueden ser examinados en el Anexo II.

A-5. Número medio de civiles muertos por arma de fuego por agentes de seguridad pública en servicio por incidente (considerando aquí todos los incidentes que provocaron muertos o heridos por arma de fuego). Éste es un indicador sensible a la presencia de masacres u homicidios múltiples durante intervenciones estatales

Este indicador no puede ser calculado porque no fue posible obtener el número de incidentes que provocaron muertos o heridos. Éste no es un tipo de registro que los estados brasileños mantengan.

III. Conclusiones

La tabla siguiente resume todos los indicadores descritos en las secciones anteriores:

Tabla 15. Resumen de los indicadores

Indicadores	2016	2017
I-1. Civiles muertos (CM)	3,725	4,695
I-2. CM por 100,000 hab.	1.8	2.3
I-3. CM por 1000 agentes seg.	6.2	7.8
I-4. CM por 1000 detenciones	...	...
I-5. CM por 1000 armas incautadas	31.5	39.3
I-6. Agentes muertos (AM)	96	81
I-7. AM por 1000 agentes	0.2	0.1
A-1. % Homicidios por interv. Estado	6.0	7.3
A-2. Razón entre CM y AM	38.8	58.0
A-3. Índice de letalidad de civiles	...	...
A-4. Razón de letalidades	...	...
A-5. Media de civiles muertos por incidente	...	...

Los niveles de letalidad policial en Brasil son preocupantes con casi 4,700 civiles muertos por las fuerzas de seguridad en servicio durante 2017. Este elevado número se debe tanto al tamaño del país como a la intensidad del fenómeno.

En términos de tasa, esa cifra corresponde a 2.3 civiles muertos para cada 100,000 habitantes, una cifra superior a la tasa global de homicidios en muchos países, y a 7.8 civiles muertos para cada 1000 agentes de seguridad. De la misma forma, equivale a 39 muertos para cada 1000 armas incautadas.

El número de agentes víctimas de homicidio es también elevado con 81 muertos en 2017. Sin embargo, mientras que los civiles muertos aumentaron significativamente entre 2016 y 2017, los agentes públicos muertos siguieron la trayectoria contraria.

Los indicadores específicos para medir abuso de la fuerza confirman la gravedad del escenario nacional. Más del 7% de los homicidios dolosos son debidos a las intervenciones de los agentes del Estado, una cifra superior al límite recomendado de 5%, aunque no excede el umbral extremo de 10%. De hecho, para cada agente de seguridad muerto se registran más de 50 civiles muertos, lo que confirma la desproporción entre la letalidad de unos y otros, y también el hecho

de que el uso del arma no sucede apenas como un medio de defensa para los agentes de la ley.

Los indicadores de letalidad experimentan un deterioro en 2017 en comparación con 2016, lo que revela que el problema se viene agravando.

IV. Recomendaciones

- a) Todas las muertes derivadas de intervenciones policiales deben ser clasificadas como homicidio, independientemente de la legalidad de la acción. En la legislación brasileña la excluyente de ilicitud no altera la tipificación de homicidio, aunque si se trata de legítima defensa no resulta en ninguna sanción penal. De cualquier forma, la exclusión de ilicitud sólo debe ser caracterizada después de la conclusión de la investigación policial.
- b) Debe ser creado un protocolo para la Policía Civil y para el Ministerio Público que especifique que en los casos en que se produzca la muerte de civil o de un policía durante una intervención policial, la tipificación policial del hecho (y la posterior tipificación penal) debe citar el homicidio doloso, ya sea como la categoría básica del conjunto de los crímenes sucedidos, o mediante la apertura de un registro de homicidio independiente, de forma que la muerte no quede oculta en un registro sobre otros crímenes.
- c) El Estado brasileño debe elaborar anualmente un informe sobre letalidad policial con estadísticas relacionadas con el número de civiles heridos y muertos en acciones policiales, en servicio y fuera de servicio, así como de policías heridos y muertos, en servicio y fuera de éste. El Sistema Nacional de Estadística en Seguridad Pública (SINESP) puede inducir la mejora y diseminación de los registros producidos por las policías estatales. La sentencia de la Corte Interamericana sobre el Caso Nova Brasilia, relativa a dos masacres cometidas por la Policía Civil de Río de Janeiro, obliga al Estado brasileño a producir anualmente este informe.
- d) El Consejo Nacional del Ministerio Público debe exigir a los Ministerios Públicos estatales la producción de informes de letalidad policial, incluyendo las investigaciones policiales sobre estos casos, las denuncias efectuadas, los procesos archivados y las sentencias. Estos informes deben publicarse anualmente como máximo seis meses después del cierre del ejercicio anterior. Los informes deben contener detalles relacionados con las unidades policiales con mayor número de casos.

- e) Deben ser creados protocolos para la realización de investigaciones de casos de letalidad policial con procedimientos que impidan que las instituciones o, al menos, las unidades policiales involucradas en el evento, conduzcan la investigación sobre el mismo.
- f) Deben ser elaborados protocolos sobre casos en que policías resulten heridos o muertos y que impidan, entre otras cosas, que colegas directos de estas víctimas continúen participando en el caso, lo que podría generar reacciones emocionales y poco profesionales.
- g) Los policías involucrados en acciones con resultado de muerte de civiles, independientemente de la tipificación de los hechos, de su legalidad y de su adecuación técnica, deben necesariamente pasar por acompañamiento psicológico por un periodo mínimo de tres meses, tiempo durante el cual deben permanecer alejados de la actividad operativa.
- h) Deben ser creados sistemas de acompañamiento y monitoreo del uso de munición por parte de cada agente policial y de su participación en eventos de uso de arma de fuego. Aquellos policías que superen significativamente el número esperado de casos de uso de fuerza letal, en función del local donde trabajan y de la función que cumplen, deberían pasar por un proceso de reciclaje y ser alejados de la actividad operacional por seis meses.
- i) Debe ser elaborado un protocolo médico para víctimas de disparos de arma de fuego que permita al policía determinar si la víctima: a) ya falleció; b) puede esperar socorro médico especializado, o c) necesita ser transportada inmediatamente al hospital.
- j) Las instituciones de seguridad pública deben crear comisiones administrativas internas para el estudio de los sucesos que culminan en la muerte de civiles y de policías, dentro y fuera de servicio, para proponer medidas (capacitación, protocolos, campañas, etc.) que intenten prevenir desenlaces fatales. Estas comisiones deben tener un carácter técnico, no disciplinario ni penal, para que puedan ayudar a mejorar los protocolos y el entrenamiento policial de forma que pueda reducirse la letalidad.
- k) Cuando existan programas de metas o bonos para las policías que premien determinados resultados de seguridad, estas metas deben contemplar la letalidad policial (de civiles y de agentes del Estado) como uno de sus objetivos.

Bibliografía

Bueno, S. *Bandido bom é bandido morto: a opção ideológico-institucional da política de segurança pública na manutenção de padrões de atuação violentos da polícia militar paulista*, Dissertação de mestrado. Brasil: Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2014.

Cano, I. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER, 1997. Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, 11^a edição. São Paulo: 2017. Disponible en: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/01/ANUARIO_11_2017.pdf

Instituciones

Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas

Estadual do Rio de Janeiro (LAV/UERJ)

Guardias Civiles Municipales

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Laboratório de Análise da Violência da Universidade Ministério da Justiça e Segurança Pública

Ouvidoria de Polícia da Bahia

Polícia Civil do Distrito Federal

Polícia Militar de Tocantin

Polícia Militar do Sergipe

Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social

Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social

Anexos

Anexo I¹⁹

Comparación de los índices de diversas instituciones de seguridad pública, 2017

Indicadores	Policías militares	Policías civiles	Policías (indefinido PC o PM)	Guardias municipales	Força Nacional	Militares (GLO)	Policías Federales (PF y PRF)
I-1. Civiles muertos (CM)	2,511	163	1,996	14	3	8	...
I-2. CM por 100,000 hab.	1.2	0.1	1.0	0.0	0.0	0.0	...
I-3. CM por 1000 agentes seg.	5.4	1.4	...	0.6	...	...	...
I-4. CM por 1000 detenciones	...	...	...	...	...	...	...
I-5. CM por 1000 armas incautadas	...	...	...	...	...	...	...
I-6. Agentes muertos (AM)	67	10	0	4	0	0	...
I-7. AM por 1000 agentes	0.1	0,1	...	0.2	...	...	...
A-1. % Homicidios por interv. Estado	3.9	0.3	3.1	0.0	0.0	0.0	...
A-2. Razón entre CM y AM	37.5	16.3	...	3.5	...	...	...
A-3. Índice letalidad civiles	1.4	1.1	...	0.7	...	...	...
A-4. Razón de letalidades	29.0	14.5	...	0.5	...	...	...
A-5. Media de civiles muertos por incidente	...	...	...	...	...	...	...

¹⁹ Datos obtenidos de las instituciones públicas a través de solicitudes oficiales de información.

Anexo II
Comparación de los estados brasileños, 2017^{20,21}

Estados	I-1. Civiles muertos (CM)	I-2. CM por 100,000 hab.	I-3. CM por 1000 agentes seg.	I-5. CM por 1000 armas incaut.	I-6. Agentes muertos (AM)	I-7. AM por 1000 agentes	A-1. % Homic. por interv. Estado	A-2. Razón entre CM y AM	A-3. Índice letalidad civiles	A-4. Razón de letalidades
Acre	32	3.9	9.5	45.1	0	0.0	6.0	-	...	...
Alagoas	136	4.0	17.5	70.2	0	0.0	7.1	-	68.0	-
Amapá	68	8.5	16.0	209.9	0	0.0	15.3	-	...	...
Amazonas	30	0.7	2.6	46.8	1	0.1	2.4	30.0	...	...
Bahia	660	4.3	17.6	120.3	0	0.0	9.5	-	7.9	-
Ceará	132	1.5	6.9	19.1	2	0.1	2.5	66.0	...	...
Distrito Federal	9	0.3	0.5	4.4	0	0.0	1.6	-	...	...
Espírito Santo	16	0.4	1.3	4.8	1	0.1	1.1	16.0	...	...
Goiás	240	3.5	15.9	21.2	0	0.0	9.0	-	2.6	-
Maranhão	109	1.6	9.9	39.0	0	0.0	5.3	-	...	...
Mato Grosso	14	0.4	1.2	5.2	1	0.1	1.3	14	...	...
Mato Grosso do Sul	38	1.4	4.8	42.6	0	0.0	6.7	-	0.6	...
Minas Gerais	130	0.6	2.5	5.5	6	0.1	3.1	21.7	0.4	2.8
Pará	388	4.6	19.8	417.2	13	0.7	8.7	29.8	...	...
Paraíba	19	0.5	1.6	5.5	1	0.1	1.5	19.0	1.1	1.1
Paraná	227	2.0	8.5	32.6	3	0.1	8.9	75.7	1.1	5.4
Pernambuco	123	1.3	5.2	26.2	2	0.1	2.3	61.5	...	...
Piauí	22	0.7	2.9	27.8	1	0.1	3.4	22.0	...	...
Rio de Janeiro	1127	6.7	12.3	129.5	28	0.3	16.7	40.3	...	...
Rio Grande do Norte	139	4.0	13.3	144.6	1	0.1	5.8	139.0	...	...
Rio Grande do Sul	111	1.0	4.4	11.7	3	0.1	3.7	37.0	...	...
Rondônia	2	0.1	0.3	...	0	0.0	0.4	-	0.1	-
Roraima	6	1.1	2.2	230.8	...	...	2.6	-	...	...
Santa Catarina	73	1.0	5.1	20.5	0	0.0	6.3	-	...	...
São Paulo	697	1.5	5.2	44.7	18	0.1	14.4	38.7	1.2	15.6
Sergipe	90	3.9	13.1	88.8	0	0.0	7.1	-	...	...

²⁰ Datos obtenidos de las instituciones públicas a través de solicitudes oficiales de información.

²¹ En esta tabla se omitió el indicador de incidencia I-4 dado que no hay datos. En la tabla previa se puede observar que los datos no fueron disponibilizados.

Colombia

Jerónimo Castillo Muñoz¹
Manuela Suárez Rueda²
Hugo Acero Velásquez³

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo señalar algunos elementos que permiten enmarcar la discusión en torno a la violencia policial y el abuso de la fuerza pública. Los aspectos que deben ser tenidos en cuenta para abordar una discusión poco explorada en Colombia son los fundamentos constitucionales del liderazgo civil sobre las Fuerzas Militares y de la Policía en el país. Este liderazgo es una necesidad constante dado que de alguna manera limita el abuso por parte de las Fuerzas Militares y de la Policía; por otro lado, impone responsabilidades en cabeza de las autoridades políticas.



¹ Director de estudios del área de Seguridad y Política Criminal de la Fundación Ideas para la Paz.

² Investigadora de la Fundación Ideas para la Paz.

³ Investigador independiente.

Adicionalmente, la existencia de un sistema propio de Justicia Militar establece limitaciones que deben ser tenidas en cuenta para analizar el caso colombiano sobre uso y abuso de la fuerza legítima. Entidades complejas como los Grupos Antidisturbios de la Policía (ESMAD) definen parte de la discusión en Colombia y son aspectos que tienden a polarizar la forma en que se aborda el tema. Ello sumado a los casos de los llamados *falsos positivos* –que son un antecedente que de manera permanente impacta la discusión–, limita muchas veces la posibilidad de avanzar en soluciones concretas que aumenten las responsabilidades civiles y de las Fuerzas Armadas sobre el uso y abuso de la violencia en las calles.

Para desarrollar estos aspectos se solicitó información a la Policía Nacional, el Ministerio de Defensa, el Ejército, la Procuraduría General, la Defensoría del Pueblo y Medicina Legal. De ello se obtuvieron diversas respuestas y fue posible contar únicamente con información de Medicina Legal y la Policía Nacional. La mayoría de los indicadores presentados y de la información utilizada proviene del Sistema de Datos Abiertos, lo que permite hacer un análisis limitado del fenómeno de la violencia policial y el abuso de la fuerza pública en el país. Aún sigue siendo una constante en Colombia señalar que por aspectos de seguridad esta información no puede ser suministrada o que los organismos de control carecen de bases sólidas en las cuales confiar para hacer mejores análisis.

I. Normas de regulación del uso de la fuerza por parte de las autoridades nacionales

En Colombia, la fuerza pública es una institución sometida a los principios del ordenamiento constitucional. La carta política la define como “aquella integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional”.⁴ Las Fuerzas Militares están constituidas por el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada, que reúnen cerca de 265,000 integrantes. La Policía es un cuerpo armado, permanente y de naturaleza civil que cuenta con cerca de 182,000 hombres y mujeres.⁵

⁴ Constitución Política de Colombia, título VII, capítulo 7, art. 216 (1991).

⁵ M. Donadio, S. Kussrow, *Atlas comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe, 2016* [Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), 2016].

Desde el punto de vista constitucional, es el Presidente de la República quien rige a las Fuerzas Armadas. Para el caso de la Policía Nacional, los gobernadores y alcaldes, al ser las primeras autoridades de Policía de los municipios, tienen también ascendencia sobre los miembros de la institución que operan en el ámbito departamental y municipal.⁶

Las diferencias misionales, estructurales y organizacionales de ambas instituciones llevaron a la formulación de un sistema de carrera prestacional y disciplinario propio para cada caso. Sin embargo, existen algunas normas generales que regulan la facultad de recurrir al uso de la fuerza en ambas entidades:⁷

- 1) Decreto 124/2014⁸ reglamentario de la Ley 1698/2013,⁹ en donde se establece la “integración de los tratados internacionales ratificados por Colombia, la legislación nacional y la jurisprudencia en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario al planeamiento, ejecución y seguimiento de las operaciones, operativos y procedimientos de la Fuerza Pública”.
- 2) *Manual de Derecho Operacional* en donde se “regula la conducción de hostilidades y otras misiones militares en tiempos de guerra, transición, estabilización o paz, en cuanto al uso de la fuerza”;¹⁰ en otras palabras, “en donde se establecen los elementos de legalidad para adelantar las operaciones de militares y policías”.¹¹

Para ambas instituciones rige un sistema de justicia especial: la Justicia Penal Militar para el caso de las Fuerzas Armadas –uno de los sistemas judiciales más antiguos en Colombia heredado de la colonia española–¹² y la Inspección General de la Policía Nacional. Este tipo de sistemas judiciales especiales no es

⁶ D. J. Vásquez Hincapié y L. M. Gil-García, “Modelo constitucional de la fuerza pública en Colombia”, *Prolegómenos* 20(39), (2017): 139-162. Disponible en: <https://doi.org/10.18359/prole.2728>

⁷ Vásquez Hincapié *et al.*, “Modelo constitucional” (2017), *Op. cit.*

⁸ Ver Decreto 124 de 2014. Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2014/Documents/ENERO/28/DECRETO%20124%20DEL%2028%20DE%20ENERO%20DE%202014.pdf>

⁹ Ver Ley 1698 de 2013. Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/2013/LEY%201698%20DEL%2026%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202013.pdf>

¹⁰ Escuela Militar de Cadetes General José María Córdova (ESMIC), *Manuales de derecho operacional* (2018). Disponible en: <https://www.esmic.edu.co/index.php?idcategoria=2849>

¹¹ H. Fierro, *El derecho operacional en el conflicto armado: como fundamento de los juicios penales y de responsabilidad del Estado* (Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2015), 195.

¹² A. Valencia, *Una tradición histórica de la jurisprudencia colombiana* (Colombia: Biblioteca del Banco de la República, 2002).

una particularidad de Colombia, también opera en países como Suiza, Francia, Italia y Estados Unidos.¹³

Las Constituciones de 1886 y 1991 ratificaron este sistema y con ello blindaron a los miembros de la fuerza pública para que aquellos delitos que estén vinculados al servicio de policías y militares sean juzgados por jueces, en su mayoría ex miembros de la misma institución. No obstante, en el Código Penal Militar expedido por el Congreso de la República se establece que las violaciones al Derecho Internacional Humanitario como las torturas, detenciones arbitrarias, violaciones, homicidios o desapariciones, son consideradas delitos sin conexión a la función militar ni policial, razón por la cual deben ser siempre juzgadas por la justicia ordinaria.¹⁴

Específicamente sobre la Policía Nacional, las normas regulatorias sobre el uso de la fuerza son la Resolución 00448 de 2015,¹⁵ “por la cual se expide el reglamento para el uso de la fuerza y empleo de elementos, dispositivos, municiones y armas no letales en la Policía Nacional”, el Código Nacional de Policía y Convivencia¹⁶ y el “Régimen Disciplinario para la Policía Nacional”.¹⁷

II. El abuso por parte de las fuerzas militares. Los falsos positivos

Un estado permanente de conflictos armados internos desde la década de 1940, una cultura de violencia política y cotidiana entre los pobladores y un ejercicio frecuente de violencia estatal, son las circunstancias que han configurado el escenario de la ocurrencia de miles de ejecuciones extrajudiciales perpetradas por

¹³ A. Rangel, *Fuero penal militar, una comparación internacional*, Informe del Centro de Seguridad y Democracia de la Universidad Sergio Arboleda (Colombia: 2012).

¹⁴ R. Uprimi y L. M. Duque, *Observaciones al proyecto de reforma constitucional sobre fuero militar* (Colombia: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2012).

¹⁵ Ver Resolución 00448 de 2015. Disponible en: http://www.policia.edu.co/documentos/normatividad_2016/reglamentos/Reglamento%20para%20el%20uso%20de%20la%20fuerza%20y%20el%20empleo%20de%20elementos%20dispositivos,%20municiones%20y%20armas.pdf

¹⁶ Ver Código Nacional de Policía y Convivencia. Disponible en: <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/ley-1801-codigo-nacional-policia-convivencia.pdf>

¹⁷ Ver Régimen Disciplinario de la Policía Nacional de Colombia. Disponible en: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=18982>

miembros de la fuerza pública en Colombia. El caso colombiano se vuelve aún más complejo si se tiene en cuenta la responsabilidad directa o por omisión de las fuerzas estatales, terreno de los grupos paramilitares que actuaron en complicidad del Estado durante décadas,¹⁸ tema que no se abordará en este documento, pero cuya mención no se podía pasar por alto.

Durante años, distintos organismos nacionales e internacionales, como el Observatorio de Derechos Humanos de la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, la Organización de las Naciones Unidas en cabeza del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, y el Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional –entre otros–, han venido documentando la ocurrencia de desapariciones extrajudiciales con presunta responsabilidad por parte de entidades estatales desde 1994.

Pero sólo a partir del emblemático caso de los homicidios cometidos por miembros del Ejército contra cinco jóvenes del municipio de Soacha en 2008 –quienes habían sido raptados para hacerlos pasar por muertos en combate con la guerrilla–,¹⁹ se llevó a los denominados ‘falsos positivos’ al centro del interés nacional e internacional, se extendieron las denuncias por hechos similares en toda Colombia y se logró que los entes de investigación judicial reconocieran, de una vez por todas, la importancia de trascender en el esclarecimiento de este tipo de homicidios selectivos, que no eran novedosos en el país.

De acuerdo con las cifras de la Fiscalía General de la Nación, entre 1988 y 2014 hay registradas 2,248 víctimas de ejecuciones extrajudiciales, de las cuales 48% fueron hombres entre los 18 y 30 años.²⁰ No obstante, otros investigadores hablan de cerca de cinco mil denuncias por homicidios presuntamente cometidos por la fuerza pública, de los cuales más del 80% corresponden a casos perpetrados durante los años 2002 a 2010, periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez.²¹

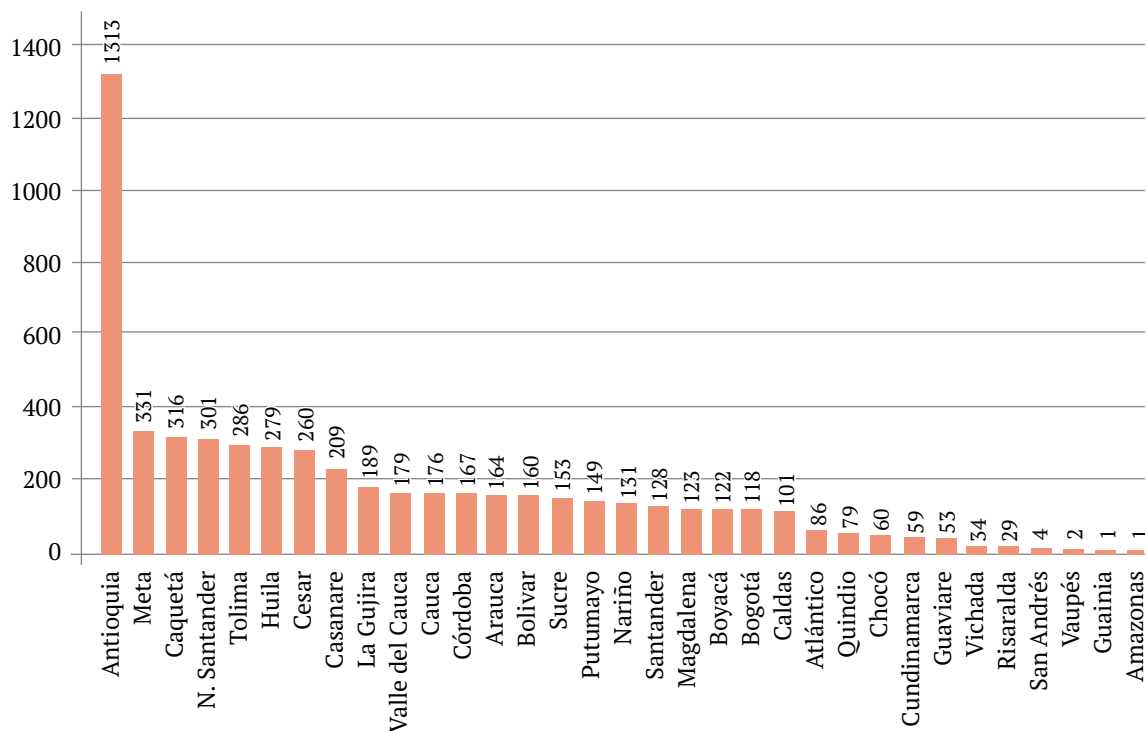
¹⁸ Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario (ODHDH), *Ejecuciones extrajudiciales en Colombia 2002-2010: Crímenes de lesa humanidad bajo el mandato de la política de defensa y seguridad democrática*, Documentos Temáticos No. 8, Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario, Coordinación Colombia, Europa, Estados Unidos, 2012. Disponible en: <https://coeuropa.org.co/wp-content/uploads/2017/05/Documentos-tematicos-8-FINAL-1.pdf>

¹⁹ Colombia2020, “El acuerdo por la verdad del reclutador de los ‘falsos positivos’ en Soacha”, *El Espectador* (febrero de 2018). Disponible en: <https://colombia2020.elespectador.com/verdad-y-memoria/el-acuerdo-por-la-verdad-del-reclutador-de-los-falsos-positivos-en-soacha>

²⁰ *Revista Semana*, “‘Pido perdón’: Coronel investigado por falsos positivos, de cara a las víctimas en la JEP”, *Semana* (8 de octubre de 2018). Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/audiencia-sobre-falsos-positivos---jep/578950>

²¹ O. E. Rojas Bolaños y F. L. Benavides Silva, *Ejecuciones extrajudiciales en Colombia 2002-2010: Obediencia*

Gráfica 1. Falsos positivos ocurridos entre 2000 y 2010



Fuente: Mesa de Trabajo sobre Ejecuciones Extrajudiciales de la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos. *Verdad Abierta*, “Falsos positivos, una herida que sigue abierta”.²²

Aunque la política de Seguridad Democrática, columna vertebral de la estrategia de seguridad y defensa del gobierno de Uribe Vélez, culminó en el año 2010 con su salida de la presidencia, según el informe sobre la situación de Derechos Humanos presentado por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para Colombia en 2017, este tipo de crímenes han continuado en el país.²³

ciega en campos de batalla ficticios (Colombia: Ediciones USTA, 2017).

²² Disponible en: <https://verdadabierta.com/especiales-v/2015/falsos-positivos/#myAnchor1>

²³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, *Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, sobre la situación de los derechos humanos en Colombia* (marzo de 2018). Disponible en: <http://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-anales/8887-informe-del-alto-comisionado-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-el-ano-2017>

Como se mencionó al inicio de este apartado, las ejecuciones extrajudiciales no son una práctica reciente en Colombia. Sin embargo, entre los años 2002 a 2010 se presentó un aumento de 422% en comparación con lo registrado entre 1994 y 2001.²⁴ A continuación se dará una breve explicación sobre las principales razones a las que se les atribuye este abrupto crecimiento.

Los *falsos positivos* fue una práctica que se extendió por todo el territorio nacional. Investigadores del tema consideran que no fue una política de Estado, pero tampoco fueron hechos aislados perpetrados por “manzanas podridas de la institución”,²⁵ teoría utilizada por los altos mandos del Ejército para abordar el tema recién comenzaron a revelarse los indicios sobre lo que había ocurrido al interior de las fuerzas militares durante años.

De acuerdo con el informe del Observatorio de Derechos Humanos de la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos (CCEEU), el gobierno de Álvaro Uribe Vélez consideró que, más que proteger a la población civil de la ola de violencia que se vivía en el marco de la confrontación armada entre guerrillas y Estado, su función era la de organizar a las Fuerzas Armadas para ganar la guerra contra los grupos insurgentes. Así pues, con los recursos entregados por EE. UU. para el desarrollo del Plan Colombia que había comenzado a financiarse a finales de la presidencia de Andrés Pastrana y con un drástico cambio en la adjudicación del presupuesto nacional, se desplegó un enorme incremento en el gasto militar que, entre otras cosas, permitió un aumento significativo del pie de fuerza militar y policial. Adicionalmente, se desarrolló una estrategia de involucramiento de la población civil en una red de informantes al servicio de la fuerza pública.²⁶

En un periodo de seis años (2002-2008), las Fuerzas Armadas pasaron de tener 313,406 efectivos a 430,000, lo que significó un aumento cerca del 40% en el número de integrantes.²⁷ Para lograr este incremento se utilizaron alrededor de 8.25 billones de pesos, sumados a los casi ocho mil millones de dólares en asis-

²⁴ ODHDH, *Ejecuciones extrajudiciales en Colombia 2002-2010* (2012), *Op. cit.*

²⁵ A. Izagirre, “Así se fabrican guerrilleros muertos”, *El País* (26 de marzo de 2014). Disponible en: https://elpais.com/elpais/2014/03/06/planeta_futuro/1394130939_118854.html

²⁶ ODHDH, *Ejecuciones extrajudiciales en Colombia 2002-2010*, 2012, *Op. cit.*

²⁷ F. Leal Buitrago, “Eficacia de la Fuerza Pública y adecuación de estrategias: ¿hacia una paz sostenible?” (Segunda parte), *Razón Pública* (5 de febrero de 2012). Disponible en: <https://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/2701-francisco-leal.html>; *Revista Semana*, “El futuro de nuestras Fuerzas Armadas ya comenzó”, *Semana* (28 de noviembre de 2013), Ministerio de Defensa Nacional, Discurso del Ministro Juan Manuel Santos. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/discurso-de-juan-manuel-santos-en-la-clausura-de-los-cursos-de-altos-estudios-militares/366355-3>

tencia militar que brindó Estados Unidos.²⁸ La capacidad militar colombiana fue ampliada a través de la dotación de medios de movilidad y apoyo táctico como helicópteros, aviones, buques y plataformas de inteligencia.²⁹ Algunos estudios académicos han evidenciado cómo, para el año 2008, de los 566,084 empleos públicos financiados por el presupuesto nacional, 459,687, es decir, el 81.2%, estaba ocupado por servidores públicos asignados a labores de defensa, seguridad y policía.³⁰ La capacidad armamentística del Estado colombiano adquirida durante estos años fue ampliamente reconocida a nivel internacional.

A este nuevo modelo de defensa en el territorio se adicionó la práctica irregular de desaparición de jóvenes que eran convertidos en víctimas de combates ficticios. Dicha práctica estuvo en parte a cargo de la Red de Cooperantes que impulsó el gobierno, conformada por cerca de tres millones de personas, algunos de los cuales formulaban falsas denuncias sobre actividades criminales perpetradas por ciertos jóvenes que se utilizaban como justificación para la consecución de operaciones militares que culminaban con la “baja” en combate de supuestos guerrilleros.³¹ Esta práctica se intensificó en el año 2005, tras la publicación de la Directiva 29, por medio de la cual se establecía “el pago de recompensas por la captura o abatimiento en combate de miembros de organizaciones ilegales –y por– información que sirviera de fundamento para la continuidad de labores de inteligencia y el posterior planeamiento de operaciones militares”.³² La ausencia casi absoluta de controles sobre este sistema de incentivos se considera como uno de los principales factores para que, con el ánimo de obtener beneficios, las Fuerzas Armadas simularan enfrentamientos para reportar bajas en combate, lo que también se premiaba con ascensos, condecoraciones y reconocimientos públicos.³³

²⁸ R. Vargas, *No hay estrategia contra la producción y tráfico de drogas*, Corporación Nuevo Arcoiris (2012). Disponible en: <http://www.arcoiris.com.co/2012/05/no-hayestrategia-contra-la-produccion-y-trafico-de-drogas/>

²⁹ Ministerio de Defensa Nacional, *Resumen Ejecutivo: Rendición de Cuentas. Sector Seguridad y Defensa 2002-2010* (2010). Disponible en: http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre_el_Ministerio/RendicionCuentas/Informe%20rend%20cuentas%20junio%202010.pdf

³⁰ ODHDH, *Ejecuciones extrajudiciales en Colombia 2002-2010* (2012), *Op. cit.*

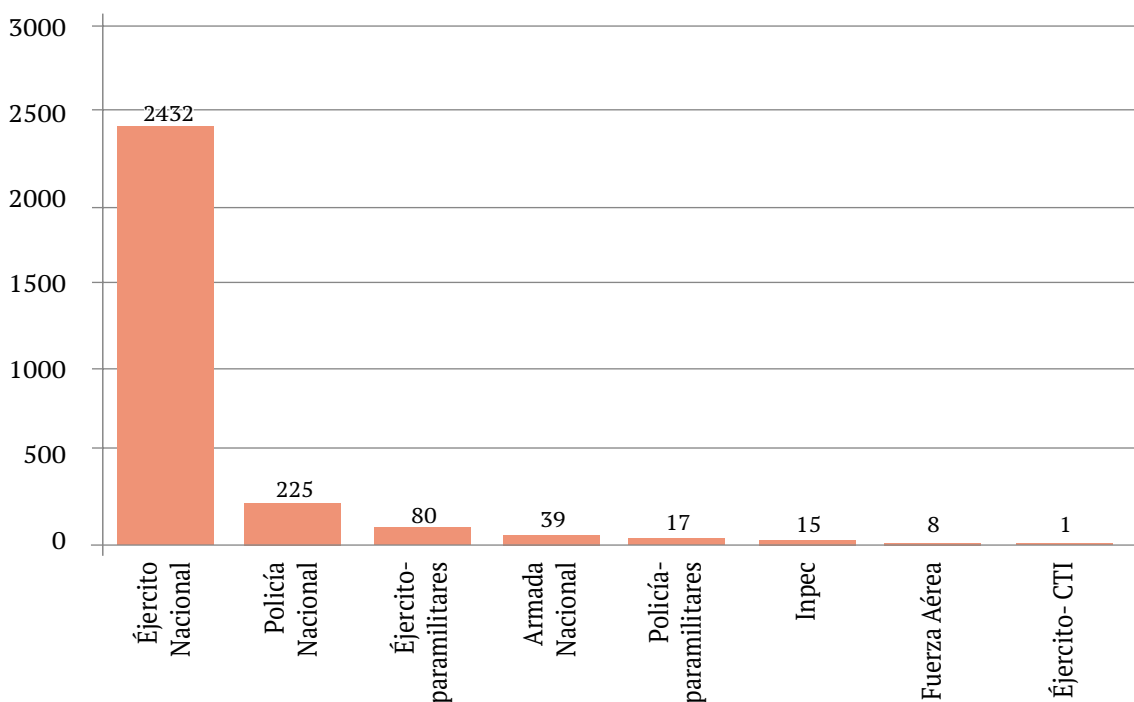
³¹ *Idem.*

³² Ministerio de Defensa Nacional, *Directiva Ministerial Permanente 29/2005* (2005). Disponible en: http://www.justiciaporcolombia.org/sites/justiciaporcolombia.org/files/u2/DIRECTIVA_MINISTERIAL_COLOMBIA.pdf

³³ E. Cárdenas y E. Villa, “La política de seguridad democrática y las ejecuciones extrajudiciales”, *Ensayos sobre política económica*, 31(71), (2013).

El Observatorio de Derechos Humanos realizó un ejercicio de perfilación de 2,817 casos de ejecuciones extrajudiciales entre los años 2002-2010. De acuerdo con la información obtenida, en 80% de los casos se pudo establecer que el Ejército había sido el presunto responsable, 8.6% la Policía, 1.4% la Armada y 0.3% de los casos, la Fuerza Aérea. De los 1,175 casos en donde se pudo establecer la profesión de la víctima, resultó que 47.4% eran campesinos y más del 10%, indígenas. Cerca del 7% fueron personas que ejercían un liderazgo comunitario, político, social o se desempeñaban como sindicalistas. Hasta 2013, de acuerdo con el Observatorio, menos del 5% de los casos había alcanzado sentencia.

Gráfica 2. Número de víctimas de ejecuciones extrajudiciales en el periodo 2002-2010 por institución de la fuerza pública identificada como presunta responsable



Fuente: Base de datos del Observatorio de Derechos Humanos y DIH de la CCEEU.

A finales de 2008, después de que el escándalo de los falsos positivos saliera a la luz, el gobierno se vio en la tarea de tomar una serie de medidas para sancionar estas prácticas. Entre ellas estuvo la creación de una Comisión Administrativa para investigar los hechos, se procedió al retiro de 27 altos mandos del Ejército y se removió del cargo al Comandante de las Fuerzas Militares de la época, el ge-

neral Mario Montoya Uribe. Todas estas medidas llevaron a que, a partir de 2009, se diera una reducción considerable de casos de ejecuciones extrajudiciales por presunta responsabilidad de unidades del Ejército.³⁴

Tras la firma y aprobación del Acuerdo de Paz con las FARC en 2016, dentro del marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición consignado en el Acuerdo, se estableció la oportunidad para que aquellos militares que se encuentran privados de libertad, cumpliendo alguna condena o en el desarrollo de procesos judiciales por delitos cometidos en el marco del conflicto con las FARC –dentro de los que se incluyen los falsos positivos– puedan presentarse ante la Justicia Especial para la Paz (JEP) y gozar de sus beneficios siempre y cuando entreguen testimonios de verdad a las víctimas y se comprometan a no repetir estos crímenes. Mil setecientos cincuenta militares solicitaron acogerse a la JEP, de los cuáles 14, que habían sido condenados a penas superiores a los 40 años, ya asistieron a la primera audiencia.³⁵ El general en retiro, Mario Montoya Uribe, fue el primer alto superior mando del Ejército en presentarse ante la jurisdicción especial.

Durante el año 2018, el partido político Centro Democrático impulsó una iniciativa que buscaba crear una Sala Especial dentro de la Justicia Especial para la Paz (mecanismo de justicia transicional que se creó en el marco del Acuerdo de Paz con las FARC) para el juzgamiento de militares, pues consideraba que no se les debía juzgar bajo los mismos criterios de personas que pertenecieron a la insurgencia, y que no había garantías para el proceso judicial de los miembros del Ejército.³⁶ La iniciativa fue negada por la Corte Constitucional. Este partido político ha seguido insistiendo en desarrollar algún mecanismo alternativo que permita a los militares que se acojan a la justicia especial, tener un trato diferenciado.

III. El abuso en el control de la movilización y la protesta. Escuadrón Móvil Anti Disturbios (ESMAD)

La conflictividad por razones políticas, sociales y económicas ha sido una cons-

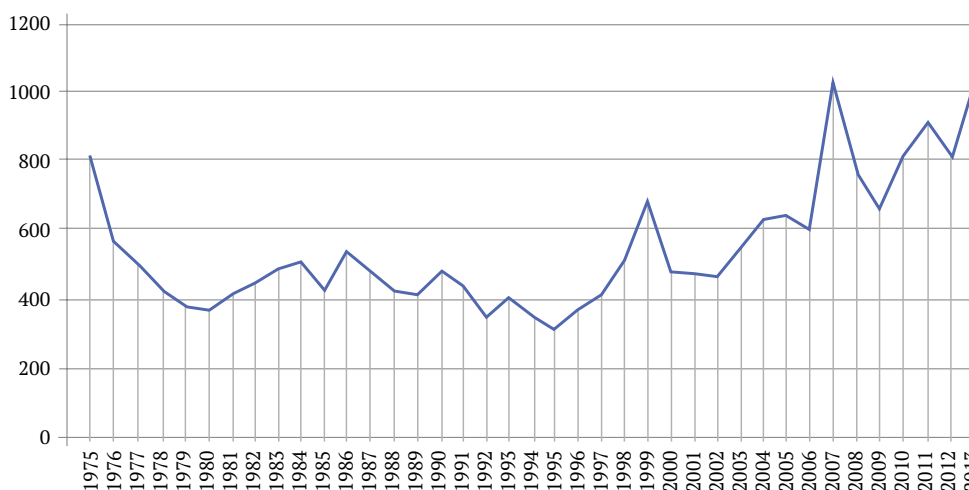
³⁴ ODHDH, *Ejecuciones extrajudiciales en Colombia 2002-2010* (2012), *Op. cit.*

³⁵ J. D. Moreno Barreto y B. Váldez Correa, “Militares de falsos positivos de darán la cara a la JEP”, *El Espectador* (10 de agosto de 2018). Disponible en: <https://colombia2020.elespectador.com/jep/militares-de-falsos-positivos-le-daran-la-cara-la-jep>; *Revista Semana*, “Pido perdón” (2018), *Op. cit.*

³⁶ *Redacción Política*, “Proponen sala para FF.MM. en JEP”, *El Nuevo Siglo* (26 de septiembre de 2018). Disponible en: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/09-2018-presentan-proyecto-que-crea-en-la-jep-una-sala-especial-para-militares>

tante en la historia de Colombia. Estas confrontaciones no sólo se han expresado en el surgimiento de grupos armados, sino en miles de movilizaciones, huelgas y protestas de toda índole en ciudades y zonas rurales.³⁷ De acuerdo con la base de datos de registro de movilizaciones sociales entre 1973 y 2013 del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), Colombia cuenta con una sociedad en movimiento con altos niveles de participación ciudadana³⁸ que desde hace 19 años ha estado en varias ocasiones sujeta a abusos de los organismos especiales encargados de controlar y disuadir las manifestaciones civiles que se considere estén violando derechos y libertades públicas.³⁹

Gráfica 3. Trayectoria de las luchas sociales en Colombia, 1975-2013



Fuente: *Informe Especial: Luchas Sociales en Colombia 2013*, CINEP, Programa para la Paz, 2014.

El Escuadrón Móvil Anti Disturbios (ESMAD) fue creado en 1999 por la Policía Nacional con el objetivo de “apoyar a los departamentos y policías metro-

³⁷ M. Archila, *25 años de luchas sociales en Colombia: 1975-2000* (Bogotá: CINEP, 2002).

³⁸ Centro de Investigación y Educación Popular, *Programa por la Paz (CINEP/PPP) 2013. Informe Especial: Luchas Sociales en Colombia* (Colombia: 2014). Disponible en: http://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2016/11/informe-especial-cinep-protestas-2013_opt.pdf

³⁹ Ministerio de Defensa Nacional, *Resolución 05828, “Por la cual se expide el Manual de Control de Manifestaciones y Disturbios para la Policía Nacional”,* (2015). Disponible en: http://www.policia.edu.co/documentos/normatividad_2016/manuales/Manual%20de%20control%20de%20manifestaciones%20y%20disturbios%20para%20la%20Polic%3%ADa%20Nacional.pdf

politanas en el manejo y control de multitudes y espectáculos públicos”.⁴⁰ Comenzó siendo un grupo conformado por cerca de 200 policías, pero para 2016 tenía más de 3,600 miembros con un presupuesto de 327 mil millones de pesos colombianos.⁴¹ En 2015, el Ministerio de Defensa expidió la Resolución 05228, que corresponde al *Manual de Control de Manifestaciones y Disturbios para la Policía Nacional*. Allí se establece la definición del ESMAD como el “grupo operativo especializado antidisturbios, encargado del control de disturbios, multitudes, desbloques viales y desalojos en espacios públicos o privados, que se presenten en zona urbana o rural en el territorio nacional, para el restablecimiento del ejercicio de los derechos y libertades públicas”.⁴²

De acuerdo con cifras del Ministerio de Defensa Nacional,⁴³ es evidente que este grupo especial ha ganado importancia a nivel presupuestal a lo largo de los años. Aunque la información disponible no permite dar una respuesta certera, vale la pena preguntarse si el motivo de la expansión del ESMAD tendría que ver con un aumento masivo en la violencia durante las movilizaciones y protestas que conlleve la necesidad de un mayor número de efectivos e instrumentos para controlarlas, o con que el Estado colombiano ha incrementado el uso de las operaciones del ESMAD para controlar las distintas expresiones de movilización social.

Pese a que el *Manual de Control de Manifestaciones y Disturbios* especifica que los funcionarios de policía que intervengan en estas actividades no pueden portar armas de fuego, sí pueden adelantar acciones de “disuasión y prevención” con “elementos, dispositivos, municiones y armas no letales” tales como cartuchos y granadas químicas, fumígenas y de aturdimiento. Además de estos elementos, el reglamento para el uso de la fuerza y empleo de elementos, dispositivos, municiones y armas no letales de la Policía Nacional incluye otra lista de 24 instrumentos catalogados como “no letales” donde se incluyen fusiles lanza gases,

⁴⁰ Directiva Transitoria No. 0205 (febrero de 1999), Policía Nacional.

⁴¹ VICE World, “¿Qué tan paila es el ESMAD de otros países?”, *Vice*. Disponible en: https://www.vice.com/es_co/article/xw8wwn/vice-esmad-antidisturbios-mundo-policia; *Revista Semana*, “Denuncian impunidad del ESMAD en homicidios de estudiantes”, *Semana* (8 de abril de 2016). Disponible en: <https://www.semana.com/educacion/articulo/impunidad-del-esmad-por-asesinato-de-estudiantes/484578>

⁴² Ministerio de Defensa Nacional, Resolución 05228 “Por la cual se expide el manual de control de manifestaciones y disturbios para la Policía Nacional”, (27 de noviembre de 2015). Disponible en: http://www.policia.edu.co/documentos/normatividad_2016/manuales/Manual%20de%20control%20de%20manifestaciones%20y%20disturbios%20para%20la%20Polic%C3%ADa%20Nacional.pdf

⁴³ W. Roza, “ESMAD, arma letal”, *Cien Días 80* (2013): 39-43. Disponible en: https://www.cinep.org.co/publicaciones/PDFS/20131101i.esmad_arma80.pdf

escopetas calibre 12, lanzadores de agentes químicos, dispositivos de shock eléctrico, animales entrenados y bengalas, entre otros.⁴⁴ Aunque este armamento se considera no letal, ha habido varios muertos por cuenta de su utilización, sin mencionar las pérdidas de visión, audición y lesiones físicas que han provocado en manifestantes, las cuales son imposibles de determinar ante la ausencia de cifras públicas al respecto.

Tabla 1. Gastos escuadrón móvil antidisturbios

Vigencia	Mantenimiento de vehículos	Adquisición de vehículos	Elementos de dotación	Valor total
2003	265,316,467.35	3,242,818,959.00		3,508,135,426.35
2004	350,000,000.00	148,248,000.00		498,248,000.00
2005	450,000,000.00	82,799,640.00	1,644,904,076.54	2,117,703,716.54
2006	800,000,000.00	8,712,037,310.00	2,306,871,247.84	11,818,908,557.84
2007	1,200,000,000.00	1,420,939,880.24		2,620,939,880.24
2008	1,999,970,411.00	1,990,000,000.00	3,642,152,116.28	7,632,122,527.28
2009	2,000,000,000.00	14,849,116,864.00	10,437,175,144.03	27,286,342,008.03
2010	2,200,000,000.00	1,044,999,999.00	6,967,116,826.53	10,212,116,825.53
2011	2,400,000,000.00	800,931,034.00	2,423,927,694.13	5,624,858,728.13
2012	2,600,000,000.00	2,200,000,000.00	8,604,960,566.15	13,404,960,566.15
2013	3,000,000,000.00	652,000,000.00	6,945,383,949.00	10,597,656,725.00
Total	17,265,286,878.35	35,144,254,462.00	42,972,491,620.50	95,382,032,961.09

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional, 21 de octubre de 2013. En "ESMAD, Arma Letal".⁴⁵

De acuerdo con cifras reveladas por el CINEP, en hechos ocurridos entre 2002 y 2014 se le atribuyen al ESMAD 13 muertes durante operaciones de disuasión de protestas y preservación del orden público –incluido un indígena menor de edad que murió durante el desalojo de un predio privado en el departamento del Cauca–,⁴⁶ además de 448 casos de agresiones que dejaron cerca de 3,950 víctimas

⁴⁴ Resolución 00448 (2015), *Op. cit.*

⁴⁵ W. Roza, "ESMAD, arma letal" (2013), *Op. cit.*

⁴⁶ Agence France Press, "Cauca, un indígena muerto en acción del ESMAD", *El Nuevo Siglo* (9 de mayo de 2017). Disponible en: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/05-2017-cauca-un-indigena-muerto-en-accion-del-esmad>

en las que se presume participó el ESMAD.⁴⁷ Adicionalmente, la Fundación para la Libertad de Prensa reveló en 2016 que entre 2004 y ese año, el ESMAD había cometido 52 agresiones contra periodistas mientras realizaban su trabajo cubriendo eventos de protesta.⁴⁸ Sin embargo, la población civil no ha sido la única víctima de la dinámica generada por la intervención del ESMAD. Hasta 2016 se habían presentado cinco muertes de agentes en servicio y más de 850 policías heridos durante este tipo de operaciones.⁴⁹

Si bien es cierto que la legislación colombiana es clara con los principios que regulan el empleo de la fuerza por parte de organismos como el ESMAD, es evidente que el control sobre el cumplimiento de esta normatividad está fallando. Congresistas, periodistas, académicos y personas del común se han pronunciado constantemente en los medios de comunicación en contra del abuso y uso de fuerza desmedida por parte del ESMAD.⁵⁰

La movilización social en el mundo se ha venido incrementando en la última década de forma masiva y con un gran potencial a la expansión a través del uso de nuevas tecnologías y herramientas como el internet y las redes sociales. Colombia no es la excepción a esta tendencia. El incremento en la confianza sobre los movimientos sociales y las expectativas de cambio social que trajo en varios sectores de la población la firma del acuerdo de paz con las FARC, pronostican un aumento en la movilización social. Por otro lado, las dinámicas de las protestas han cambiado. Tal es el caso de las movilizaciones indígenas del sur del territorio, donde los manifestantes pasaron de utilizar caucheras y piedras en los momentos más álgidos a usar pólvora y materiales con mayor potencial de generar lesiones graves, lo cual también representa un reto para las autoridades.

Frente al incremento de las movilizaciones sociales y teniendo en cuenta los excesos de la fuerza pública que se han presentado en el pasado, el Estado que,

⁴⁷ A. Vanegas, *Responsabilidad del ESMAD por abuso de autoridad en los paros agrarios* (Colombia: Universidad Santo Tomás, 2017). Disponible en: <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/2038>; *Revista Semana*, "Denuncian impunidad del ESMAD" (2016), *Op. cit.*

⁴⁸ *Revista Semana*, "Tropel sangriento: ¿Qué hacer con el ESMAD?", *Semana* (23 de julio 23 de 2016). Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/esmad-cuestionado-por-abuso-de-autoridad/482972>

⁴⁹ *Revista Semana*, "Tropel sangriento" (2016), *Op. cit.*

⁵⁰ *Revista Semana*, "Denuncian impunidad del ESMAD" (2016), *Op. cit.*; *Revista Semana*, "Tropel sangriento" (2016), *Op. cit.*; Las2orillas, "¿Quién se le mide a formar parte del ESMAD, la fuerza más odiada de Colombia?", *Las2Orillas* (22 de mayo de 2017). Disponible en: <https://www.las2orillas.co/quienes-se-le-miden-formar-parte-del-esmad-la-fuerza-mas-odiada-colombia/>; J. D. Restrepo, "¿Qué hacer con el ESMAD?", *Semana* (22 de julio de 2013). Disponible en: <https://www.semana.com/opinion/articulo/que-hacer-esmad/351678-3>

con base en el artículo 37 de la Constitución Nacional “reconoce el derecho a la reunión y a la manifestación pública pacífica”, expidió en 2016 una norma para regular este derecho (Código Nacional de Policía y Convivencia⁵¹ y en el Título VI, del Derecho de Reunión).

Adicional a esto, el Ministerio del Interior expidió la Resolución 1190 de 2018⁵² en donde adopta el “Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica”.

El protocolo establece la creación de una Mesa de Seguimiento al respeto y garantía del ejercicio de la protesta pacífica y de los derechos de quienes no participan en ella, que estará conformada por: el gobernador o el alcalde del territorio, el secretario de gobierno, el responsable de derechos humanos, el responsable de seguridad ciudadana y convivencia, el secretario de salud departamental o municipal, el comandante de la Policía Nacional de la respectiva jurisdicción, el comandante de división o el comandante de brigada que tenga jurisdicción en la zona, tres delegados de los organizadores que convocan la protesta pacífica, y tres delegados de las organizaciones de derechos humanos del orden territorial.

Hay que anotar que lo anterior no es suficiente. Es necesario introducir en la formación de los agentes del ESMAD nuevas estrategias como el diálogo social con las comunidades, pues por encima de cualquier norma o circunstancia, debe prevalecer la protección de la vida y la defensa de los derechos humanos.

IV. El abuso de la policía. Disminuye la confianza ciudadana

El abuso de autoridad por parte de la policía es una realidad en varios países de América Latina.⁵³ Colombia no escapa de esta realidad. A pesar de la falta de ci-

⁵¹ Ver Código Nacional de Policía y Convivencia, *Op. cit.*

⁵² Ver Resolución 1190 (2018). Disponible en: <https://www.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/resolucion-1190-del-3-de-agosto-de-2018>

⁵³ R. Muggah, “La ‘mano dura’: Los costos de la represión y los beneficios de la prevención para los jóvenes en América Latina”, *Artículo Estratégico 36*, Instituto Igarapé. Disponible en: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/06/La-Mano-Dura-Los-costos-de-la-represio%CC%81n-y-los-beneficios->

fras oficiales que evidencien la ocurrencia de hechos relacionados con abuso de autoridad, las encuestas de percepción ciudadana sobre el desempeño de la institución muestran insatisfacción y desconfianza. La corrupción probablemente sea una de las principales razones de generación de este tipo de opiniones, pero el abuso de la fuerza también ha contribuido en la construcción de esta apreciación desfavorable que tiene la ciudadanía sobre los miembros de la Policía.

De acuerdo con la Encuesta Gallup que se aplica cada tres meses en Colombia, en los primeros diez años de este siglo la Policía tuvo una opinión favorable, en promedio de 70%. En 2011, la cifra se situó por debajo de este porcentaje, pero volvió a crecer hasta 2013, a partir de lo cual de nuevo comenzó a disminuir la opinión favorable de los ciudadanos, hasta situarse en 48% en junio de 2017, como se puede ver en la siguiente gráfica 4.

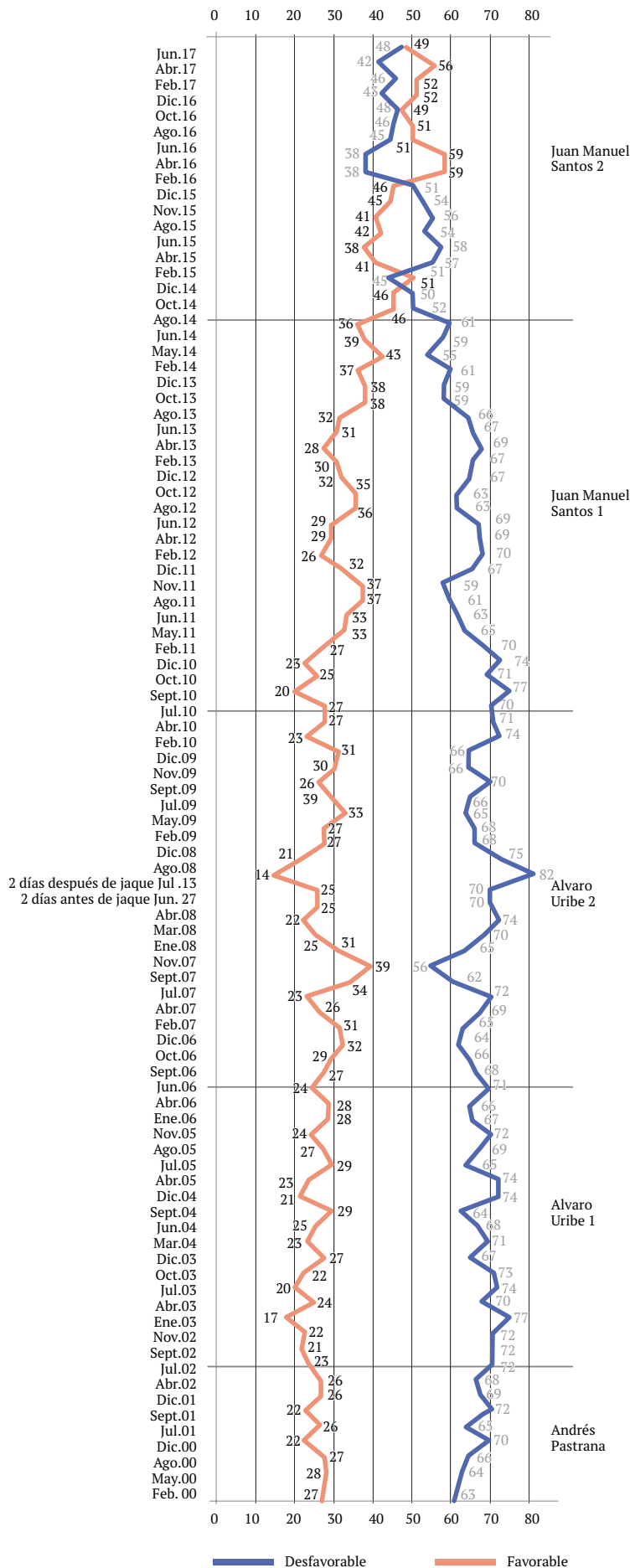
Por otro lado, según los resultados del Barómetro de las Américas –una de las encuestas más grandes de opinión de la región–, el nivel de confianza en la Policía ha venido disminuyendo en Colombia. Entre 2004 y 2016 se redujo 24 puntos porcentuales, pasando de 59% en 2004 a 35% en 2016. Respecto a la opinión sobre si la Policía es un organismo que respeta los derechos humanos, el barómetro muestra esta misma tendencia de reducción, pues se pasa de una respuesta afirmativa en 57% de los encuestados en 2004, a 26% en 2016.⁵⁴

Algunas organizaciones de la sociedad civil han intentado generar datos que evidencien el abuso que los medios de comunicación y la ciudadanía denuncian constantemente. Éste es el caso de una encuesta realizada por el centro de estudios jurídicos y sociales Dejusticia en el año 2013 en tres de las ciudades más grandes de Colombia –Bogotá, Cali y Medellín–. De acuerdo con los resultados obtenidos, la mitad de los encuestados que fueron abordados por la Policía consideraron que fueron tratados de forma irrespetuosa. Un tercio de éstos afirmó haber sido víctima de algún tipo de agresión: 16% recibió insultos, 7% fue amenazado y 6% fue agredido físicamente.⁵⁵ La encuesta también indagó sobre la experiencia de las personas que fueron retenidas. Siete de cada diez afirmaron haber sido agredidas de alguna manera por la Policía, la mitad de ellos con insultos, 45% con agresiones físicas y el resto por medio de amenazas. Aunque es posible que las circunstancias de retención generen percepciones

de-la-prevencio%CC%81n-para-los-jo%CC%81venes-en-Ame%CC%81rica-Latina.pdf

⁵⁴ Barómetro de las Américas, *Informes Barómetro de las Américas 2004-2016*, Observatorio de la Democracia. Disponible en: <https://obsdemocracia.org/barometro-de-las-americas/>

⁵⁵ Dejusticia, *Seguridad, policía y desigualdad. Encuesta ciudadana en Bogotá, Cali y Medellín* (2013): 12. Disponible en: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_607.pdf



Gráfica 4.
¿Tiene usted una opinión favorable o desfavorable de la policía?

Fuente: Encuesta Gallup.*

* Encuesta Gallup No. 119 (Colombia: 2017). Disponible en: https://imgcdn.larepublica.co/cms/2017/06/29125027/0258-17000010%20GALLUP%20POLL%20%23119_0.pdf?w=auto

Nota: base 600 encuestados, error 4%; las cifras están expresadas en porcentajes.

sobrevaloradas, los datos reflejan un problema en el trato de la Policía con los retenidos.

De acuerdo con los registros del Sistema de Registro de Quejas y Reclamos de la Policía Nacional, durante los años 2016 y 2017 se han presentado más de trece mil quejas por abuso físico. A continuación se presenta una tabla detallada de las cifras.

Tabla 2. Informe de peticiones, quejas y reclamos del servicio policial colombiano 2016-2017

Total reclamos 2016	Total reclamos 2017	Abuso físico 2016	Abuso físico 2017	Porcentaje participación quejas de abuso físico 2016	Porcentaje participación quejas de abuso físico 2017
45,714	51,211	7,143	6,405	16%	13%

Fuente: *Informes, Peticiones, Quejas y Reclamos, Reconocimiento del Servicio Policial 2016-2017*.⁵⁶

Teniendo en cuenta que la expectativa es que la Policía sea una institución protectora de los derechos de las personas, estas cifras resultan preocupantes.

Por su naturaleza, la Policía Nacional es una de las entidades encargadas de publicar información oficial sobre la actividad delictiva ocurrida a nivel nacional. Mensualmente esta información es difundida a través de un portal del gobierno nacional e incluye características de los presuntos victimarios de los delitos registrados, víctimas y circunstancias en las que ocurrieron los hechos.

Un reciente ejercicio de comparación sobre las publicaciones mensuales de información de la Policía sobre el delito de homicidios evidenció diferencias significativas entre dos bases de datos de periodos consecutivos publicadas en el año 2018. Realizado el análisis para identificar qué casos faltaban, se encontró que las principales diferencias radicaban en víctimas catalogadas como delincuentes y miembros de grupos ilegales. Un total de 110 homicidios habían desaparecido de la base de datos más antigua. Adicionalmente, llamó la atención la desaparición de dos registros de homicidios de indígenas. Este hecho resulta bastante preocupante, pues evidencia que, a discreción, la Policía está manipulando cifras para obtener resultados operacionales favorables y sacando del re-

⁵⁶ Policía Nacional, *Informes, peticiones, quejas y reclamos. Reconocimientos del servicio policial y sugerencias 2017* (2017). Disponible en: <https://policia.gov.co/pqrs/informe-peticiones-quejas-reclamos-sugerencias>

gistro casos de homicidios que deberían estar consignados, así fueran parte de operaciones que se realizan haciendo uso legítimo de la fuerza en defensa de la población.⁵⁷

V. Análisis de los datos para los años 2015-2017

La información disponible permite hacer una corta trazabilidad entre los años 2015-2017 sobre homicidios presuntamente cometidos por miembros de la fuerza pública y víctimas de miembros de este grupo de instituciones. Es importante resaltar que las bases de datos a las que se tuvo acceso no registran el resultado de procesos judiciales, por lo cual la información corresponde a *presuntos* victimarios.

Por otra parte, algunas de las variables críticas para la comprensión del hecho violento que rodea el caso de homicidio que registra el Instituto Nacional de Medicina Legal son inexistentes, pues las características del hecho son extraídas del acta de inspección técnica de los cadáveres, misma que no cuenta con mucha de la información como, por ejemplo, presunto victimario, circunstancia y móvil del homicidio, información sobre profesión de la víctima, entre otros. De acuerdo con Medicina Legal, el porcentaje de casos sin esta información puede ser incluso superior al 70%, lo que implica que una significativa parte de los registros no pueden caracterizarse frente a su presunto victimario y con las razones por las cuales se presentó el homicidio.

Por otro lado, el Centro Nacional de Memoria Histórica recientemente expuso que, según la información disponible que han recopilado en los últimos años –entre 1958 y 2017–, 82,998 personas fueron reportadas como desaparecidas. Como parte de este número, aquellos casos con conocimiento del perpetrador –que representan el 52%–, los grupos paramilitares habrían sido responsables de 26,475 casos (62.3%); las guerrillas, de 10,360 (24.3%); los grupos posdesmovilización, de 2,764 (6.5%); los agentes de Estado, de 2,484 (5.8%), y los agentes de Estado-grupos paramilitares, de 388 (0.9%). En 42,471 casos aún no se puede determinar esta información.⁵⁸ Vale la pena resaltar que, sin cadáveres, los casos

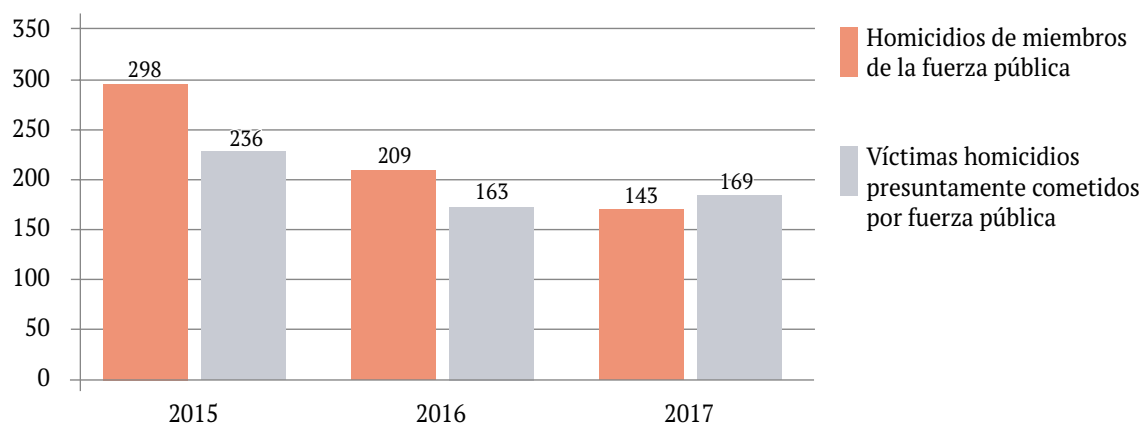
⁵⁷ J. Castillo, M. E. Lleras, M. Suarez, *Sin política pública contra los homicidios no es posible proteger el derecho a la vida en Colombia* (Bogotá: Fundación Ideas para la Paz, 2018). Disponible en: http://ideaspaz.org/media/website/FIP_NE_Homicidios_Diciembre.pdf

⁵⁸ A. Cárdena, “En Colombia, 82,998 personas fueron desaparecidas forzosamente”, *Noticias*, Centro Nacional

de desaparecidos –que se presume una parte significativa podrían estar muertos– aún no cuentan como homicidios, por lo que no están registrados en las bases de datos de Medicina Legal ni de la Policía Nacional.

De acuerdo con el análisis de datos de la Policía Nacional y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el número de homicidios presuntamente cometidos por miembros de la fuerza pública ha disminuido en los últimos tres años, pasando de 236 en 2015 a 169 en 2017.⁵⁹ Sin embargo, entre los años 2016 y 2017 hubo un incremento en seis casos que produjo que, para 2017 según los datos disponibles, el número de homicidios presuntamente cometidos por miembros de la fuerza pública superara por primera vez en los tres años analizados el número de homicidios de agentes de la fuerza pública.⁶⁰

Gráfica 5. Homicidios de miembros de la fuerza pública vs homicidios presuntamente cometidos por fuerza pública



Fuente: Policía Nacional e Instituto Nacional de Medicina Legal.⁶¹

de Memoria Histórica (23 de febrero de 2018). Disponible en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/noticias/noticias-cmh/en-colombia-82-998-personas-fueron-desaparecidas-forzadamente>

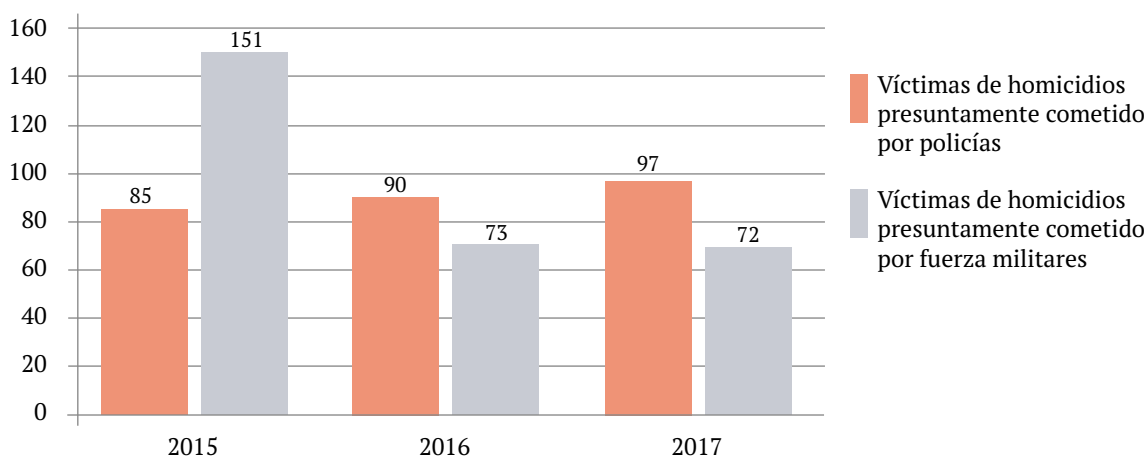
⁵⁹ Base de datos de Medicina Legal, enero-diciembre 2016, 2017 y 2018. *Esta base de datos fue solicitada a la institución mediante derecho de petición.

⁶⁰ Observatorio del Delito, Policía Nacional. Base de datos homicidios enero-diciembre 2016 y 2017. Disponible en: <https://www.policia.gov.co/grupo-informaci%C3%B3n-criminalidad/estadistica-delictiva>

⁶¹ No hay referencia bibliográfica. El microdato se solicitó con derecho de petición a la entidad. Sin embargo, también se puede consultar: <https://www.policia.gov.co/grupo-informaci%C3%B3n-criminalidad/estadística-delictiva>

De acuerdo con los datos de Medicina Legal, las víctimas de homicidios presuntamente cometidos por militares superaban en 2015 a las de la Policía en 66 casos. Este comportamiento se invirtió en dos años, superando las víctimas de homicidios cometidos presuntamente por policías a las de militares en 25 casos para 2017. Cabe notar que se observa un comportamiento invertido entre las víctimas de policías y militares. En el caso de los militares, hay una reducción significativa en dos años (-79 casos) mientras que en el de los policías, aumentan en 12 casos.

Gráfica 6. Víctimas de homicidios presuntamente cometidos por miembros de la fuerza pública



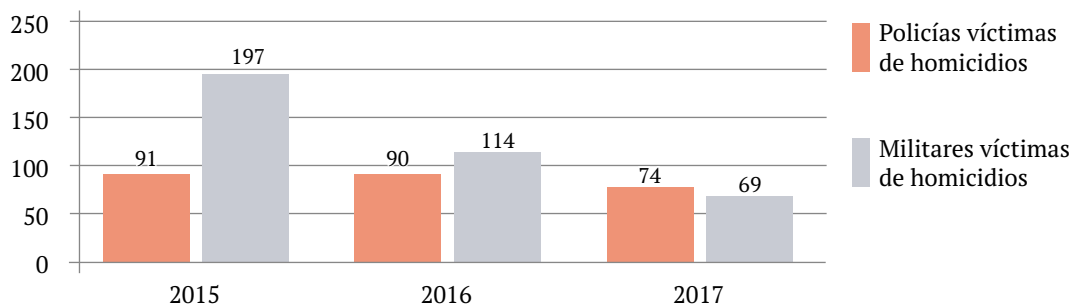
Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal.⁶²

Los homicidios de policías y militares se reducen de forma significativa y consecutiva a lo largo de los tres años, pasando de 288 en 2015 a 143 en 2017, lo que significa una disminución del 49%.

La disminución en el número de homicidios de agentes de la fuerza pública responde en gran medida a una reducción sobre los homicidios de militares, los cuales pasaron de 197 en 2015 a 69 en 2017. Es importante resaltar que este comportamiento podría estar relacionado con la reciente firma del acuerdo de paz con las FARC que ha disminuido los enfrentamientos militares entre la fuerza pública y los grupos armados ilegales.

⁶² Instituto Nacional de Medicina Legal. No hay referencia bibliográfica. El microdato se solicitó con derecho de petición a la entidad.

Gráfica 7. Homicidios de miembros de la fuerza pública



Fuente: Policía Nacional.⁶³

La tasa de homicidios de civiles cometidos presuntamente por agentes de la fuerza pública no representa ni siquiera una vigésima parte de la tasa de homicidios a nivel nacional. Resulta relevante mencionar que en 2015, en 7,017 casos (60.5% de los homicidios registrados a nivel nacional) no había información sobre el presunto victimario. En 2016, la cifra fue de 7,059 (61.2%) y en 2017 de 6,641 (58.3%).

Tabla 3. Comparación tasa de homicidios nacional versus tasa de homicidios de civiles por presuntos miembros de la fuerza pública por 100,000 habitantes

	2015	2016	2017
Tasa de homicidios de civiles por presuntos miembros de la fuerza pública x 100 mil habitantes	0.49	0.33	0.34
Tasa homicidios x 100 mil hab	25.8	25.0	24.3

Fuente: Policía Nacional e Instituto Nacional de Medicina Legal.

La tasa de homicidios de civiles presuntamente cometidos por miembros de la fuerza pública ha venido cayendo a lo largo de los tres periodos observados. De

⁶³ No hay referencia bibliográfica. El microdato se solicitó con derecho de petición a la entidad. Sin embargo, también se puede consultar: <https://www.policia.gov.co/grupo-informaci%C3%B3n-criminalidad/estadística-delictiva>.

igual manera, vale la pena resaltar que de cada mil homicidios, 14 son presuntas víctimas de la fuerza pública, lo cual es una cifra significativa.

Tabla 4. Tasa de homicidio de civiles por presuntos agentes de seguridad del Estado por 1000 homicidios

	2015	2016	2017
Tasa de homicidios de civiles por presuntos agentes de seguridad x mil homicidios	18.9	13.4	14.1

Fuente: Policía Nacional e Instituto Nacional de Medicina Legal.⁶⁴

Respecto a la relación entre homicidios de civiles por presuntos miembros de la fuerza pública y homicidios de miembros de la fuerza pública, en los años 2015 y 2016 había más homicidios de miembros de la fuerza pública que de civiles presuntamente cometidos por miembros de esta institución –en 2015, por cada 10 homicidios de civiles se presentaban 12 homicidios de miembros de la fuerza pública y, en 2016, por cada 10 homicidios de civiles se presentaban 13 homicidios de miembros de la fuerza pública–. Para el año 2017, este comportamiento se invirtió presentándose más muertes de civiles que de policías y militares, por cada diez homicidios de civiles se presentaron ocho homicidios de miembros de la fuerza pública.

Anexo a este documento se presenta una serie de datos sobre indicadores de incidencia de abuso de autoridad en Colombia.

VI. Conclusiones y recomendaciones

Del análisis realizado del contexto desde los años noventa y de las cifras del año 2017, es posible concluir que el uso y abuso de la fuerza por parte de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas en Colombia es todavía uno de los grandes retos que existen. Éste ha sido uno de los aspectos menos explorados a nivel nacional, lo que puede estar relacionado con las dificultades que tienen las autoridades encargadas de investigar estos eventos al acceso de información relacio-

⁶⁴ No hay referencia bibliográfica. El microdato se solicitó con derecho de petición a cada una de las entidades.

nada. Sin lugar a dudas, la importancia de esta discusión radica en el papel que debe jugar el liderazgo que, de acuerdo con la Constitución colombiana, tienen las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas y de policía, y que se mantiene como uno de los retos que deben ser abordados permanentemente por el Estado y la sociedad civil.

Los eventos históricos de las condenas extrajudiciales y los llamados “falsos positivos” son elementos que hablan de la naturaleza y dinámica bajo la cual en Colombia se presenta el uso y abuso de la fuerza. Eventos que son siempre tratados de manera anecdótica y de los cuales aún se desconoce su verdadero impacto y su continuidad en el presente. En este sentido es que nos permitimos señalar algunas recomendaciones que podrían contribuir al debate en Colombia y a la implementación de acciones dirigidas a garantizar el correcto uso de la fuerza por parte de las autoridades.

Retorno de las FFAA a las responsabilidades constitucionales y legales

Uno de los impactos negativos del conflicto armado y del fenómeno de narco-tráfico en Colombia ha sido que la Policía descuidó su función preventiva y privilegió las tareas reactivas frente a los hechos que protagonizaban los distintos grupos dedicados a estas actividades, dejando de lado la atención de la convivencia y la seguridad de los ciudadanos, labor que se corresponde con su misión fundamental de “contribuir a satisfacer las necesidades de seguridad y tranquilidad públicas, mediante un efectivo servicio, fundamentado en la prevención, investigación y control de delitos y contravenciones”.⁶⁵

Un segundo impacto del conflicto interno sobre la Policía fue su militarización en cuanto a la estructura de mando y la formación de sus cuadros.

Con respecto a las Fuerzas Militares, se puede decir que dedican casi la totalidad de sus esfuerzos a combatir al “enemigo interno” y, en particular, a los grupos armados al margen de la ley o cualquier otra actividad que se considerara relacionada con los mismos. En medio de la lucha contra un “enemigo interno” –armado y no armado– las FFMM acabaron por asumir tareas de carácter policial o cuasi-policial ajenas al resorte puramente militar y para las cuales no siempre

⁶⁵ Constitución Política de Colombia, título 7, capítulo 7, art. 128. La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

son adecuadas, como es el caso de la vigilancia urbana, control de contrabando, patrullaje vial, prevención o control de marchas campesinas, paros cívicos y similares.

Hay que anotar que en la actualidad, los problemas, más que de conflicto armado, son de seguridad ciudadana a nivel urbano y rural y de Estado, afectados éstos por el narcotráfico, la minería ilegal, el contrabando, la trata de personas, el comercio de armas, los hurtos, la extorsión, la violencia por estructuras criminales organizadas y la violencia por problemas de convivencia.

Frente a esta situación, es necesario que los esfuerzos del Estado se orienten a que la Policía, teniendo como marco de referencia el Estado Social de Derecho que proclama la Constitución de 1991, se encargue de preservar la seguridad ciudadana, entendiendo ésta como las condiciones de seguridad, salubridad y tranquilidad necesarias para el goce de los derechos humanos y el cumplimiento de los deberes. Por consiguiente, el último fin de la Policía es el respeto y la protección de los derechos humanos. Todas las acciones de la fuerza pública policial, desde la orden más elemental hasta el uso de la fuerza en situaciones excepcionales, deben estar ordenadas a favorecer el ejercicio de los derechos humanos y el disfrute de los beneficios que se derivan de éstos.⁶⁶

En el caso de las FFMM, éstas, hasta donde sea posible, deben regresar –como en las democracias liberales avanzadas y como lo estableció la Constitución Nacional–, a que su fin primordial sea la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.⁶⁷ De lo contrario, se deben hacer los ajustes necesarios para que con su trabajo puedan, además de enfrentar lo que queda del conflicto armado con el ELN, contribuir a disminuir las amenazas a la seguridad que persisten en el país asociados al narcotráfico por el incremento de los cultivos y producción de drogas, la disputa violenta de este negocio y otros, como la minería ilegal por parte de bandas criminales organizadas, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia o Clan del Golfo, los Puntilleros, el EPL y las disidencias de las FARC; además del deterioro de la seguridad ciudadana, en especial en las ciudades.

Hay que anotar que la ley prevé la existencia de mecanismos de asistencia mutua entre ambas instituciones de la fuerza pública (policía y militares). Tal es el caso de la asistencia militar que debe prestarse en los términos que dicta el

⁶⁶ I. M. Uprimi Yépez, *Límites de la fuerza pública en la persecución del delito*, Defensoría del Pueblo (Bogotá: 2003).

⁶⁷ Constitución Política de Colombia, art. 217. Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.

Código Nacional de Policía, cuando las circunstancias lo ameriten, como lo establece el artículo 170 del Código Nacional de Policía y Convivencia.⁶⁸

Formación de los miembros de la fuerza pública para respetar y hacer respetar los derechos de los ciudadanos

Además de acatar y aplicar las normas constitucionales y legales en materia de la garantía de los derechos humanos, a los miembros de la fuerza pública se les debe fortalecer su formación personal, profesional y su desempeño preventivo en el puesto de trabajo y en el servicio a la comunidad. En el caso de la Policía, el servicio policial debe:

- Fundamentarse más en la prevención que en la reacción.
- Orientarse hacia la ciudadanía, razón de ser del servicio.
- Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y la conversión del policía en un auténtico generador de cultura de seguridad ciudadana, civismo, cohesión social y tranquilidad pública.

Lo anterior teniendo en cuenta que el policía es la instancia de autoridad más cercana a la población civil en el espacio público, condición que le permite aprovechar esa interacción para establecer relaciones educativas que permitan dejar saldos pedagógicos en sus interlocutores. El cumplimiento de este rol por parte del policía amerita su formación para el desarrollo de habilidades pedagógicas que permitan su posicionamiento como educador, responsabilidad que implica idoneidad y autoridad moral, entre otras características.

Este refuerzo educativo y formativo puede ser desarrollado por el Gobierno Nacional o por las autoridades locales (alcaldes y gobernadores), como se ha hecho en ciudades como Bogotá y Medellín.

⁶⁸ Constitución Política de Colombia, art. 170. Asistencia militar. Es el instrumento legal que puede aplicarse cuando hechos de grave alteración de la seguridad y la convivencia lo exijan, o ante riesgo o peligro inminente, o para afrontar emergencia o calamidad pública, a través del cual el Presidente de la República, podrá disponer, de forma temporal y excepcional de la asistencia de la fuerza militar. No obstante, los gobernadores y alcaldes municipales o distritales podrán solicitar al presidente de la República tal asistencia, quien evaluará la solicitud y tomará la decisión. La asistencia militar se regirá por los protocolos y normas especializadas sobre la materia y en coordinación con el comandante de Policía de la jurisdicción. *Parágrafo.* En caso de emergencia, catástrofe o calamidad pública, la asistencia militar se regirá por los procedimientos y normas especializadas, bajo la coordinación de los comités de emergencia y oficinas responsables en la materia.

En general, los procesos de formación y capacitación de todos los miembros de la fuerza pública (Fuerzas Militares y Policía) deben insistir en el conjunto de principios que rigen su actuación, los cuales delimitan y orientan de forma clara su accionar en relación con los ciudadanos y las situaciones particulares, como lo planteó la Organización de las Naciones Unidas:⁶⁹

- *Finalidad*: El fin buscado por la fuerza pública es la prevención de un hecho punible o la detención de un infractor. Algún tipo de desviación en esta finalidad podría conducir a un uso desmedido del poder.
- *Necesidad*: Las conductas incurridas por la fuerza pública deben constituirse como la única posibilidad de acción para evitar la realización de un hecho punible o dar captura a quien o quienes lo cometen. Adicionalmente, estas conductas deben ser lo menos lesivas de los derechos de las personas, particularmente en lo que a uso de la fuerza se refiere.
- *Debida motivación*: Se refiere explícitamente a las razones que llevan a la fuerza pública a actuar, las cuales deben ser claras, objetivas y, sobre todo, justificadas.
- *Proporcionalidad*: El conjunto de medidas tomadas por la fuerza pública deben estar ajustadas a la conducta de la persona perseguida y a las circunstancias del contexto en el cual se comete el hecho punible. Por ello, debe haber una conexión directa entre la finalidad y los medios utilizados, lo que evitará el uso de medidas excesivas que causen daños innecesarios a las personas o a sus bienes.
- *No discriminación*: Todas las personas, sin distinción de ningún tipo, tienen los mismos deberes y derechos y deberán ser tratadas por la fuerza pública de igual manera.
- *Excepcionalidad del uso de la fuerza*: El uso de la fuerza se admite para situaciones excepcionales en las que o no se puede prevenir el delito, o se debe perseguir al que cometió el delito por otros medios.

Es necesario entender que cada uno de estos principios forman parte de un todo estrechamente interrelacionado, donde aparece la protección a los derechos de las personas como un eje rector.

⁶⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley* adoptado por la Asamblea General en su resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx>

Formación de capital social para un mejor desempeño de las autoridades de seguridad

Frente a la identificación de los problemas de violación de los derechos humanos en cualquier país, región, ciudad o barrio, la primera interrogante que surge es si es sólo responsabilidad de los estados nacionales y locales o de la fuerza pública resolver estos problemas, o si también la sociedad civil organizada tiene que realizar acciones para aportar en la solución de los mismos.

Se puede responder que estos problemas no son sólo responsabilidad de los Estados y de la fuerza pública. En este caso, la sociedad civil tiene un importante papel que jugar como veedora y como parte de un equipo con el sector público. Para esto se requiere capital social creciente y fortalecido.

Hay que anotar que el capital social se refleja, en gran parte, en las variadas formas de organización ciudadana, misma que se constituye en un elemento importante a la hora de mejorar los niveles de convivencia y seguridad ciudadana en el marco del Estado de derecho, es decir, respetando los derechos humanos. Una sociedad que tiene altos niveles de organización comunitaria en amplias redes organizacionales es una sociedad menos susceptible a sufrir hechos de violencia, delincuencia y violación de los derechos humanos, en la medida en que resuelve estos problemas actuando colectivamente. Esta acción colectiva “se identifica con el desarrollo del espíritu cooperativo de una población”.⁷⁰

Hallazgos recientes sobre el desarrollo económico de las sociedades más prósperas, en las que la violencia y la violación de derechos humanos no se acercan ni a la magnitud ni a la naturaleza de las que existen en los países latinoamericanos, muestran que ese desarrollo está directamente referido al capital social existente. En otras palabras, los países de mayor desarrollo tienen mucho capital social y, en consecuencia, –al menos parcialmente–, poca violencia y violación de derechos humanos. El capital social es, en sí mismo, incompatible con la violencia y la violación de los derechos humanos, pues lleva a las comunidades organizadas a actuar conjuntamente en pos del mejoramiento de condiciones de convivencia y seguridad ciudadana.

⁷⁰ M. M. Cuéllar, *Colombia: un proyecto inconcluso. Valores, instituciones y capital social*, Tomo I (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2000), 47.

Fortalecimiento de la gobernanza civil de la seguridad

El fortalecimiento de la gobernanza civil por parte de las autoridades de naturaleza civil y política en el país (alcaldes y gobernadores) es fundamental para poder garantizar un uso adecuado de la fuerza por parte de las autoridades. Cada vez que se registra una extralimitación del uso de la fuerza por parte de la Policía en el ámbito territorial, ésta termina siendo responsabilidad exclusiva de la institución, lo cual es un error bajo el entendido de que son los alcaldes y los gobernadores quienes tienen la ascendencia sobre la policía en el ámbito territorial. Lo mismo puede señalarse para el caso de los abusos por parte del Ejército para el presidente de la República y el ministro de Defensa. En el menor de los casos les cabe una responsabilidad política.

Sin embargo, las autoridades en lo local no cuentan con las herramientas necesarias para poder desarrollar esta obligación constitucional. Como se mencionó, buena parte de los planes han estado orientados a fortalecer las capacidades de la Policía y el Ejército y, en la mayoría de los casos, esa cooperación es de carácter militar. Ha sido poca la cooperación dirigida a los municipios y departamentos del país que busque fortalecer las capacidades de las autoridades civiles para entender las problemáticas de seguridad y articularlas con estrategias que incluyan el uso de la fuerza, pero también contemplen otros mecanismos de prevención. La falta de estas capacidades contribuye a que los problemas de seguridad sean asumidos exclusivamente por las Fuerzas Militares y la Policía, y que la salida basada en el uso de la fuerza termine siendo la alternativa frecuente con el respectivo impacto sobre los ciudadanos.

Necesidad de los organismos de control

Para garantizar el uso racional de la fuerza legítima del Estado se requiere una mayor presencia por parte de los organismos de vigilancia y control (Procuraduría, Personerías y Defensoría del Pueblo) en los distintos escenarios de la seguridad ciudadana. Estas instituciones tienen que hacer presencia no sólo en el desarrollo de las operaciones, sino que deben involucrarse con mayor fuerza en el momento del diseño de las políticas y en los escenarios que para tal fin se han creado en el país.

Adicionalmente, se deben consolidar sistemas de información en estos organismos que recojan la información que reciben tanto de las Fuerzas Armadas como de la Policía en sus mecanismos de quejas y reclamos, y deben hacerle un seguimiento a la atención que a éstas se les da.

Bibliografía

- Agence France Press. “Cauca, un indígena muerto en acción del ESMAD”. *El Nuevo Siglo*, 2017. Disponible en: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/05-2017-cauca-un-indigena-muerto-en-accion-del-esmad>
- Archila, M. *25 años de luchas sociales en Colombia: 1975-2000*. Bogotá: CINEP, 2002.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley* adoptado por la Asamblea General en su resolución 34/169, 1979. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx>
- Barómetro de las Américas. *Informes Barómetro de las Américas 2004-2016*. Observatorio de la Democracia. Disponible en: <https://obsdemocracia.org/barometro-de-las-americas/>
- Cárdenas, E. y Villa, E. “La política de seguridad democrática y las ejecuciones extrajudiciales”. *Ensayos sobre política económica*, 31(71), (2013): 64-72.
- Cárdena, A. “En Colombia 82,998 personas fueron desaparecidas forzadamente”. *Noticias*, Centro Nacional de Memoria Histórica (23 de febrero de 2018). Disponible en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/noticias/noticias-cmh/en-colombia-82-998-personas-fueron-desaparecidas-forzadamente>
- Castillo J., Lleras M. E., Suarez, M. *Sin política pública contra los homicidios no es posible proteger el derecho a la vida en Colombia*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz, 2018. Disponible en: http://ideaspaz.org/media/website/FIP_NE_Homicidios_Diciembre.pdf
- Centro de Investigación y Educación Popular. *Programa por la Paz (CINEP/PPP) 2013. Informe Especial: Luchas Sociales en Colombia*. Colombia: 2014. Disponible en: http://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2016/11/informe-especial-cinep-protestas-2013_opt.pdf
- Código Nacional de Policía y Convivencia. Disponible en: <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/ley-1801-codigo-nacional-policia-convivencia.pdf>
- Colombia, L. S. E. *Informe Especial del CINEP, Programa por la Paz*, 2013.
- Colombia2020. “El acuerdo por la verdad del reclutador de los ‘falsos positivos’ en Soacha”. *El Espectador* (2018). Disponible en: <https://colombia2020.elespectador.com/verdad-y-memoria/el-acuerdo-por-la-verdad-del-reclutador-de-los-falsos-positivos-en-soacha>
- Constitución Política de Colombia, 1991.

- Cuellar, M. M. *Colombia: un proyecto inconcluso. Valores institucionales y capital social*, Tomo 1. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2000.
- Decreto 124 de 2014. Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2014/Documents/ENERO/28/DECRETO%20124%20DEL%2028%20DE%20ENERO%20DE%202014.pdf>
- Dejusticia. *Seguridad, policía y desigualdad. Encuesta ciudadana en Bogotá, Cali y Medellín*. Colombia: 2013. Disponible en: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_607.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). *Proyección población 2017*, 2017. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>
- Directiva Transitoria No. 0205 (febrero de 1999), Policía Nacional.
- Donadio, M., Kussrow, S. *Atlas comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), 2016.
- Encuesta Gallup No. 119. Colombia: 2017. Disponible en: https://imgcdn.larepublica.co/cms/2017/06/29125027/0258-17000010%20GALLUP%20POLL%20%23119_0.pdf?w=auto
- Escuela Militar de Cadetes General José María Córdova (ESMIC). *Manuales de derecho operacional*, 2018. Disponible en: <https://www.esmic.edu.co/index.php?idcategoria=2849>
- Fierro, H. *El derecho operacional en el conflicto armado: como fundamento de los juicios penales y de responsabilidad del estado*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2015.
- Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 2018. Disponible en: <http://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-anuales/8887-informe-del-alto-comisionado-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-el-ano-2017>
- Izagirre, A. “Así se fabrican guerrilleros muertos”. *El País* (26 de marzo de 2014). Disponible en: https://elpais.com/elpais/2014/03/06/planeta_futuro/1394130939_118854.html
- Las2orillas. “¿Quién se le mide a formar parte del ESMAD, la fuerza más odiada de Colombia?”. *Las2Orillas* (22 de mayo de 2017). Disponible en: <https://www.las2orillas.co/quienes-se-le-miden-formar-parte-del-esmad-la-fuerza-mas-odiada-colombia/>
- Leal Buitrago, F. “Eficacia de la Fuerza Pública y adecuación de estrategias: ¿hacia una paz sostenible?” (Segunda parte), *Razón Pública* (5 de febrero de 2012).

- Disponible en: <https://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/2701-francisco-leal.html>
- Ley 1698 de 2013. Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/2013/LEY%201698%20DEL%2026%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202013.pdf>
- Ministerio de Defensa Nacional. Directiva Ministerial Permanente 29/2005, 2005. Disponible en: http://www.justiciaporcolombia.org/sites/justiciaporcolombia.org/files/u2/DIRECTIVA_MINISTERIAL_COLOMBIA.pdf
- Ministerio de Defensa Nacional. *Resumen Ejecutivo: Rendición de Cuentas. Sector Seguridad y Defensa 2002-2010*, 2010. Disponible en: http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre_el_Ministerio/RendicionCuentas/Informe%20rend%20cuentas%20junio%202010.pdf
- Ministerio de Defensa Nacional. Resolución 05228, 2015. Disponible en: http://www.policia.edu.co/documentos/normatividad_2016/manuales/Manual%20de%20control%20de%20manifestaciones%20y%20disturbios%20para%20la%20Polic%C3%ADa%20Nacional.pdf
- Ministerio de Defensa Nacional. Resolución 05828 “Por la cual se expide el manual de control de manifestaciones y disturbios para la Policía Nacional”, 2015. Disponible en: http://www.policia.edu.co/documentos/normatividad_2016/manuales/Manual%20de%20control%20de%20manifestaciones%20y%20disturbios%20para%20la%20Polic%C3%ADa%20Nacional.pdf
- Moreno Barreto, J. D. y Váldez Correa, B. “Militares de falsos positivos de darán la cara a la JEP”. *El Espectador* (10 de agosto de 2018). Disponible en: <https://colombia2020.elespectador.com/jep/militares-de-falsos-positivos-le-daran-la-cara-la-jep>
- Muggah. R. “La ‘mano dura’: Los costos de la represión y los beneficios de la prevención para los jóvenes en América Latina”. *Artículo Estratégico 36*, Instituto Igarapé, 2018. Disponible en: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/06/La-Mano-Dura-Los-costos-de-la-represio%C3%81n-y-los-beneficios-de-la-prevencio%CC%81n-para-los-jo%CC%81venes-en-Ame%CC%81rica-Latina.pdf>
- Observatorio del Delito. Policía Nacional. Base de datos homicidios enero-diciembre 2016 y 2017. Disponible en: <https://www.policia.gov.co/grupo-informaci%C3%B3n-criminalidad/estadistica-delictiva>
- Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario (ODHDH). *Ejecuciones extrajudiciales en Colombia 2002-2010: Crímenes de lesa humanidad bajo el mandato de la política de defensa y seguridad democrática*. Documentos Temáticos No. 8, Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario. Coordinación Colombia, Europa, Estados Unidos, 2012. Disponible en:

- <https://coeuropa.org.co/wp-content/uploads/2017/05/Documentos-tematicos-8-FINAL-1.pdf>
- Observatorio del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. *Homicidios 2017*, 2017. Disponible en: <http://www.medicinalegal.gov.co/observatorio-de-violencia>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia. *Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, sobre la situación de los derechos humanos en Colombia* (marzo de 2018). Disponible en: <http://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-anuales/8887-informe-del-alto-comisionado-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-el-ano-2017>
- Policía Nacional. *Capturas 2017*, 2017. Disponible en: <https://www.datos.gov.co/>
- Policía Nacional. *Homicidios 2017*, 2017. Disponible en: <https://www.datos.gov.co/>
- Policía Nacional. *Incautaciones 2017*, 2017. Disponible en: <https://www.datos.gov.co/>
- Policía Nacional. *Informes, peticiones, quejas y reclamos. Reconocimientos del servicio policial y sugerencias 2017*, 2017. Disponible en: <https://policia.gov.co/pqrs/informe-peticiones-quejas-reclamos-sugerencias>
- Rangel, A. *Fuero Penal Militar, una comparación internacional*. Informe del Centro de Seguridad y Democracia de la Universidad Sergio Arboleda. Colombia: 2012.
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL). *Atlas comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe, 2016*, 2016. Disponible en: https://www.resdal.org/assets/atlas_2016_esp_14.pdf
- Redacción Política. “Proponen sala para FF.MM. en JEP”. *El Nuevo Siglo* (26 de septiembre de, 2018). Disponible en: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/09-2018-presentan-proyecto-que-crea-en-la-jep-una-sala-especial-para-militares>
- Régimen Disciplinario de la Policía Nacional de Colombia. Disponible en: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=18982>
- Restrepo, J. D. “¿Qué hacer con el ESMAD?”, *Semana* (22 de julio de 2013). Disponible en: <https://www.semana.com/opinion/articulo/que-hacer-esmad/351678-3>
- Resolución 00448 (2015). Disponible en: http://www.policia.edu.co/documentos/normatividad_2016/reglamentos/Reglamento%20para%20el%20uso%20de%20la%20fuerza%20y%20el%20empleo%20de%20elementos%20dispositivos,%20municiones%20y%20armas.pdf

- Resolución 1190 (2018). Disponible en: <https://www.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/resolucion-1190-del-3-de-agosto-de-2018>
- Revista Semana*. “Denuncian impunidad del ESMAD en homicidios de estudiantes”. *Semana* (8 de abril de 2016). Disponible en: <https://www.semana.com/educacion/articulo/impunidad-del-esmad-por-asesinato-de-estudiantes/484578>
- Revista Semana*. “El futuro de nuestras Fuerzas Armadas ya comenzó”. Ministerio de Defensa Nacional, Discurso del Ministro Juan Manuel Santos. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/discurso-de-juan-manuel-santos-en-la-clausura-de-los-cursos-de-altos-estudios-militares/366355-3>
- Revista Semana*. “Tropel sangriento: ¿Qué hacer con el ESMAD?”. *Semana* (23 de julio de 2016). Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/esmad-cuestionado-por-abuso-de-autoridad/482972>
- Revista Semana*. “‘Pido perdón’: Coronel investigado por falsos positivos, de cara a las víctimas en la JEP”. *Semana* (8 de octubre de 2018). Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/audiencia-sobre-falsos-positivos---jep/578950>
- Rojas Bolaños, O. E. y Benavides Silva, F. L. *Ejecuciones extrajudiciales en Colombia 2002-2010: Obediencia ciega en campos de batalla ficticios*. Colombia: Ediciones USTA, 2017.
- Rozo, W. “Esmad, arma letal”. *Cien Días* 80 (2013): 39-43. Disponible en: https://www.cinep.org.co/publicaciones/PDFS/20131101i.esmad_arma80.pdf
- Suárez, A. R. “Fuero penal militar: una comparación internacional”. *Cuadernos de Derecho Penal*, 2012.
- Uprimi Yépez, I. M. *Límites de la fuerza pública en la persecución del delito*. Defensoría del Pueblo. Bogotá: 2003.
- Uprimi., R. y Duque, L. M. *Observaciones al proyecto de reforma constitucional sobre fuero militar*. Colombia: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2012.
- Valencia, A. *Una tradición histórica de la jurisprudencia colombiana*. Colombia: Biblioteca del Banco de la República, 2002.
- Valencia Tovar, A. “Fuero Militar y Justicia Penal Militar. Una tradición histórica de la jurisprudencia colombiana”. *Revista Credencial Historia (Bogotá-Colombia)*. Edición, 2013, 152.
- Vanegas, A. *Responsabilidad del ESMAD por abuso de autoridad en los paros agrarios*. Colombia: Universidad Santo Tomás, 2017. Disponible en: <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/2038>
- Vargas, R. *No hay estrategia contra la producción y tráfico de drogas*. Corporación Nuevo Arcoiris, 2012. Disponible en: <http://www.arcoiris.com.co/2012/05/no-hayestrategia-contra-la-produccion-y- trafico-de-drogas/>

Vásquez Hincapié, D. J. y Gil-García, L. M. “Modelo constitucional de la fuerza pública en Colombia”. *Prolegómenos* 20(39), (2017). Disponible en: <https://doi.org/10.18359/prole.2728>

Verdad Abierta. “Falsos positivos, una herida que sigue abierta”. Disponible en: <https://verdadabierta.com/especiales-v/2015/falsos-positivos/#myAnchor1>

VICE World. “¿Qué tan paila es el ESMAD de otros países?”. *Vice*. Disponible en: https://www.vice.com/es_co/article/xw8wwn/vice-esmad-antidisturbios-mundo-policia

Yépez, U. y Margarita, I. *Límites de la fuerza pública en la persecución del delito: Defensoría del pueblo*. Colombia: Bogotá, 2003.

Anexo

Anexo I. Datos e indicadores (A) abuso autoridades, Colombia, 2017

Total homicidios 2017 ⁷¹	11,373
Población 2017 ⁷²	49,291,609
Policía Nacional	181,449
Fuerzas armadas	265,050
Total fuerzas (Policías + fuerzas armadas) ⁷³	446,499
Armas incautadas ⁷⁴	23,899
Personas capturadas ⁷⁵	243,287
Quejas y reclamos por abuso policial de agresión física ⁷⁶	6,358
Policías víctimas de homicidios ⁷⁷	74
Militares víctimas de homicidios ⁷⁸	69
Víctimas presuntas de policías ⁷⁹	97
Víctimas presuntas de militares ⁸⁰	72
Víctimas sin información de presunto agresor ⁸¹	6,641

⁷¹ Observatorio del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. *Homicidios*, 2017. Disponible en: <http://www.medicinalegal.gov.co/observatorio-de-violencia>

⁷² Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), *Proyección población*, 2017. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

⁷³ Donadio, M. *Atlas comparativo de la Defensa*, 2016, *Op. cit.*

⁷⁴ Policía Nacional, *Incautaciones 2017*, 2017. Disponible en: <https://www.datos.gov.co/>

⁷⁵ Policía Nacional, *Capturas 2017*, 2017. Disponible en: <https://www.datos.gov.co/>

⁷⁶ Policía Nacional, *Informes, peticiones, quejas y reclamos. Reconocimientos del servicio policial y sugerencias 2017*, 2017. Disponible en: <https://policia.gov.co/pqrs/informe-peticiones-quejas-reclamos-sugerencias>

⁷⁷ Observatorio del Instituto Nacional, *Homicidios 2017*, *Op. cit.*

⁷⁸ Observatorio del Instituto Nacional, *Homicidios 2017*, *Op. cit.*

⁷⁹ Observatorio del Instituto Nacional, *Homicidios 2017*, *Op. cit.*

⁸⁰ Observatorio del Instituto Nacional, *Homicidios 2017*, *Op. cit.*

⁸¹ Observatorio del Instituto Nacional, *Homicidios 2017*, *Op. cit.*

Anexo II.
Indicadores de contexto, 2017

Indicador	Datos
Perfil de los agentes de seguridad pública víctimas de homicidio (excluyendo suicidios) ⁸²	100% de los agentes de seguridad pública víctimas de homicidios fueron hombres
Número de denuncias de abusos policiales realizadas a fuentes oficiales ⁸³	Total, quejas y reclamos por abuso policial por agresión física: 6358

⁸² Policía Nacional, *Homicidios 2017*. Disponible en: <https://www.datos.gov.co/>

⁸³ Policía Nacional, *Informes, peticiones, quejas y reclamos, 2017, Op. cit.*

Anexo III.

Indicadores de incidencia (I), 2017

Indicador	Datos
Número total de homicidios de civiles presuntamente por agentes de seguridad pública ⁸⁴	Policía: 97 Militares: 72 Total: 169
Tasa de homicidios de civiles presuntamente por agentes de seguridad por 100 mil habitantes ⁸⁵	Policía: 0.20 Militares: 0.15 Total: 0.34
Tasa de homicidios de civiles presuntamente por agentes de seguridad por mil agentes de seguridad ⁸⁶	Policía: 0.5 Militares: 0.3 Total: 0.4
Tasa de homicidio de civiles por presuntos agentes de seguridad por mil homicidios ⁸⁷	Policía: 8.5 Militares: 6.3 Total: 14.9
Tasa de homicidios de civiles por presuntos agentes de seguridad por mil detenidos ⁸⁸	Policía: 0.4 Militares: 0.3 Total: 0.7
Tasa de civiles muertos por agentes de seguridad por mil armas incautadas ⁸⁹	Policía: 4.1 Militares: 3 Total: 7.1
Número total de homicidios de agentes de seguridad ⁹⁰	Policía: 74 Militares: 69 Total: 143
Tasa de homicidios de agentes de seguridad por mil agentes de seguridad pública ⁹¹	Policía: 0.4 Militares: 0.3 Total: 0.3

⁸⁴ Observatorio del Instituto Nacional, *Homicidios 2017, Op. cit.*

⁸⁵ Observatorio del Instituto Nacional, *Homicidios 2017, Op. cit.*

⁸⁶ Donadio, M. *Atlas comparativo de la Defensa, 2016, Op. cit.*

⁸⁷ Policía Nacional, *Homicidios 2017, Op. cit.*

⁸⁸ Policía Nacional, *Capturas 2017, Op. cit.*

⁸⁹ Policía Nacional, *Incautaciones 2017, Op. cit.*

⁹⁰ Policía Nacional, *Homicidios 2017, Op. cit.*

⁹¹ Donadio, M. *Atlas comparativo de la Defensa, 2016, Op. cit.*

El Salvador

Adrian Bergmann¹

Contexto

El 20 de enero de 2015, el entonces director general de la Policía Nacional Civil y posteriormente ministro de Justicia y Seguridad Pública de El Salvador, Mauricio Ramírez Landaverde, alentó a "todos aquellos miembros de la Policía que, por motivo de su trabajo, tengan que emplear arma de fuego contra un delincuente, que lo hagan con toda la confianza. Hay una institución que los respalda. Hay un gobierno que nos apoya".² En los siguientes días, el vicepresidente de la República, Óscar Ortiz, hizo suyo el llamado, y el Inspector General de Seguridad Pública aseguró que no investigaría estos casos.³ En el transcurso de



¹ Universidad de El Salvador.

² "Director de la PNC aconseja a policías 'disparar sin miedo a delincuentes,'" *El Diario de Hoy* (20 de enero de 2015). Disponible en: <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/143543/>.

³ Jessica Ávalos y Amadeo Cabrera, "Gobierno insta a los policías a disparar sin temor,"

ese año 2015, uno de cada 970 salvadoreñas y salvadoreños terminaría siendo víctima de homicidio. Al mismo tiempo, la tasa de uso de la fuerza letal por parte de funcionarias y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley ascendió al nivel más alto de cualquier país del hemisferio occidental. En el presente informe, se da cuenta de este radical aumento de uso de la fuerza letal en El Salvador, así como su contexto.

El Salvador ha experimentado un alza generalizada de violencia armada, luego de la desintegración "a partir de mayo de 2013" del proceso conocido como una "tregua" entre las principales pandillas del país, apoyado por el Gobierno.⁴ El alza ha conllevado mayores niveles de enfrentamiento no sólo entre las pandillas, sino entre éstas y actores estatales, hasta el punto en que el presidente Salvador Sánchez Cerén llegó a declarar, en marzo de 2016, que "aunque algunos digan que estamos en una guerra, no queda otro camino".⁵ Asimismo, el vicepresidente aseguró que "ahora no nos queda otra opción que confrontar".⁶

La fuerte denuncia de esta situación, por parte de instituciones de derechos humanos, llevó a una misión a El Salvador por parte de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, Agnès Callamard, en enero y febrero de 2018. Después de su visita, Callamard reportó al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas haber encontrado "un patrón de comportamiento en el personal de seguridad que constituirían ejecuciones extrajudiciales y uso excesivo de la fuerza, el cual es alimentado y agravado por respuestas institucionales muy débiles".⁷

La Prensa Gráfica (22 de enero de 2015). Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/2015/01/22/gobierno-insta-a-los-policias-a-disparar-sin-temor>

⁴ Chris van der Borgh y Wim Savenije, "De-Securitising and Re-Securitising Gang Policies: The Funes Government and Gangs in El Salvador," *Journal of Latin American Studies* 47, nº 1 (2015): 149-76. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0022216X14000741>.

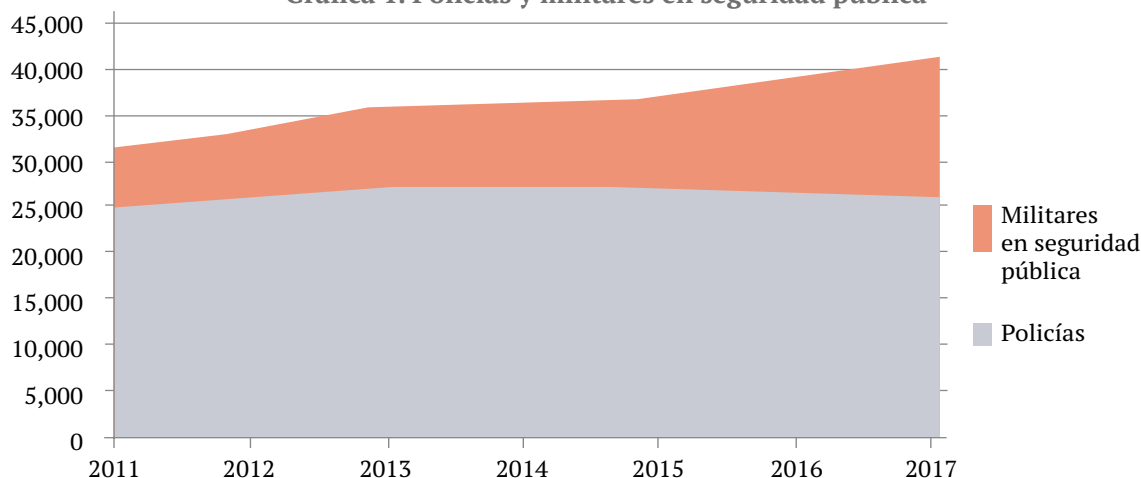
⁵ Nelson Rauda Zablah, "Sánchez Cerén: 'Aunque algunos digan que estamos en una guerra, no queda otro camino,'" *El Faro* (7 de marzo de 2016). Disponible en: http://www.elfaro.net/es/201603/el_salvador/18180/

⁶ Beatriz Calderón, "Ortiz advierte aumentarán confrontaciones y violencia en próximos meses," *La Prensa Gráfica*, 17 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/2016/03/17/ortiz-advierte-habra-aumento-de-confrontaciones-y-violencia-en-proximos-meses>

⁷ Agnes Callamard, "Informe de la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de su misión a El Salvador," A/HRC/38/44/Add.2 (Ginebra: Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 18 de junio de 2018), párr. 36. En su respuesta, el Estado de El Salvador "advierte el posible establecimiento de un patrón de comportamiento sin realizar ningún tipo de acotación, dando paso a la generalización e institucionalización de comportamientos a partir de casos específicos, sin considerar que tales casos están siendo o han sido investigados bajo la conducción de

Este patrón se da en un contexto de represión más amplio que incluye un paquete legislativo conocido como "medidas extraordinarias." Éstas, a juicio del entonces Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, "desde abril de 2016 han colocado a miles de personas en detención prolongada y aislamiento bajo condiciones realmente inhumanas".⁸ A su vez, las encuestas de opinión pública realizadas al respecto "si bien son cuestionables", sugieren altos niveles de aceptación entre la población salvadoreña en cuanto políticas represivas, en general, y ejecuciones extrajudiciales y tortura por parte de agentes estatales, en particular.⁹ En este sentido, el aumento de uso de la fuerza letal se debe a un conjunto de factores, pero que coinciden en dar prioridad a un determinado enfoque represivo a la crisis de violencia crónica que se vive en El Salvador.

Gráfica 1. Policías y militares en seguridad pública



la Fiscalía General de la República". Véase "Observaciones del estado de El Salvador sobre el informe de la Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, acerca de su misión a El Salvador del 25 de enero al 5 de febrero de 2018: Comentarios del Estado," A/HRC/38/44/Add.5 (Ginebra: Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 18 de junio de 2018), 5.

⁸ Zeid Ra'ad Al Hussein, "Declaraciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Zeid Ra'ad Al Hussein al final de su misión en El Salvador," Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (17 de noviembre de 2017). Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22412&LangID=S>

⁹ José Miguel Cruz, Jeannette Aguilar y Yulia Vorobyeva, "Legitimidad y confianza pública de la policía en El Salvador" (Antiguo Cuscatlán y University Park: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas y Florida International University, 2017). Disponible en: <http://uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/Legitimidad-y-confianza.pdf>

Forma parte de esta historia que, desde el fin de la guerra en 1992, pero especialmente desde 2009, la Fuerza Armada de El Salvador ha tenido una participación importante en las labores de seguridad pública. En los últimos años, ha habido alrededor de 1 militar por cada 3 o 4 policías en labores de seguridad pública. Principalmente, el personal militar forma parte de operaciones y unidades conjuntas con policías, coordinadas desde el Comando Conjunto de Seguridad Pública de la institución policial.

En El Salvador, la legalidad del uso de la fuerza letal por parte de funcionarias y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se regula en el artículo 27.1 del Código Penal, que establece que "no es responsable penalmente quien actúa u omite" en cumplimiento de un deber legal, en condición de autoridad civil o militar. Por el contrario, el artículo 129.8 del mismo Código establece como una circunstancia agravante del homicidio "cuando fuere ejecutado por autoridad civil o militar, prevaliéndose de tal calidad".¹⁰ Es decir que el uso de la fuerza letal puede ser o excluyente o agravante de responsabilidad penal, dependiendo de las circunstancias.

Para esclarecer los casos de uso de la fuerza letal, la responsabilidad de dirigir investigaciones criminales y eventuales acciones penales corresponde a la Fiscalía General de la República. Conforme la atención crítica ha aumentado, a partir de 2016, la Fiscalía ha pasado de abrir investigaciones en una pequeña minoría de casos a investigar la gran mayoría. No obstante, pocos casos llegan a juicio y es raro que haya condenas.¹¹

Por otra parte, las investigaciones y eventuales acciones disciplinarias son dirigidas por la Inspectoría General de Seguridad Pública (IGSP), una dependencia del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, o por la Inspectoría General de la Fuerza Armada, una dependencia del Ministerio de la Defensa Nacional, según corresponda a personal policial o militar. Es decir que las personas investigadas y las personas que instruyen las investigaciones dependen del mismo ministerio. Es más, las inspectorías dependen de personal policial y militar para realizar las investigaciones.

También es el caso que las inspectorías han llevado extremadamente pocos casos en esta materia: entre 2014 y 2018, la IGSP habría investigado a 30 perso-

¹⁰ Asamblea Legislativa, "Código Penal," *Diario Oficial* 355, n° 105 (10 de junio de 1997): 2-55.

¹¹ Cristosal, Comcavis Trans, Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas y Servicio Social Pasionista, "Informe de las Organizaciones de la Sociedad Civil de El Salvador sobre Ejecuciones Extrajudiciales o Arbitrarias" (San Salvador, 2018): 14-15.

nas en 11 casos por "uso excesivo de la fuerza, tortura y ejecuciones extrajudiciales", sin jamás pasar de la fase de investigación.¹²

Un elemento que ha contribuido a la poca eficacia en esclarecer casos de uso de la fuerza letal son reformas hechas en los últimos años al Código Penal Procesal que han debilitado las garantías procesales en estos casos.¹³ Asimismo, el actual programa de protección a víctimas y testigos parece ser incapaz de ofrecer las garantías necesarias cuando las personas procesadas son o han sido militares o policías, lo cual disuade a potenciales testigos en los procesos judiciales.

Más allá del ámbito judicial, la respuesta institucional al alza de uso de la fuerza letal ha estado llena de contradicciones. Durante al menos dos años, los ministros de Justicia y Seguridad Pública, y de la Defensa Nacional, así como el director general de la Policía, negaron las acusaciones de abuso de la fuerza y de ejecuciones extrajudiciales. Posteriormente, al menos las autoridades civiles han reconocido el problema y han promovido acciones como la capacitación de personal operativo y el desarrollo de herramientas como el *Marco conceptual para el uso de la fuerza y el empleo de armas letales en la Policía Nacional Civil de El Salvador*.¹⁴

Al interior de la policía también se viene fortaleciendo la Secretaría de Responsabilidad Profesional y sus dependencias, incluyendo la Unidad de Asuntos Internos. Aún así, una tarea pendiente es desarrollar la competencia especializada en las áreas de investigaciones de la policía, pero sobre todo en la Fiscalía General de la República y en el Instituto de Medicina Legal de la Corte Suprema de Justicia, para garantizar el cumplimiento de la ley en materia de uso de la fuerza letal.

En la siguiente sección, se presenta la metodología empleada para la construcción de una serie de indicadores relativos al uso de la fuerza letal. Posteriormente, se presenta el comportamiento de estos indicadores en El Salvador en el periodo de 2011 a 2017, antes de proceder a un análisis de los datos. Finalmente, se desarrolla una serie de conclusiones y análisis al respecto.

¹² Unidad de Acceso a la Información Pública, Modificación de cumplimiento a resolución definitiva NUE 322-A-2017 (San Salvador: Policía Nacional Civil, 17 de agosto de 2018).

¹³ Cristosal *et al.*, "Informe de las Organizaciones de la Sociedad Civil de El Salvador sobre Ejecuciones Extrajudiciales o Arbitrarias."

¹⁴ Policía Nacional Civil, *Marco conceptual para el uso de la fuerza y el empleo de armas letales en la Policía Nacional Civil de El Salvador*. (San Salvador: Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, 2017).

Metodología

Este informe de país de El Salvador comprende todos los casos de uso de la fuerza letal por parte de funcionarias y funcionarios en servicio encargados de hacer cumplir la ley, acontecidos en el territorio nacional de la República de El Salvador entre el 1 de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2017.

- Se incluyen todos los casos de homicidio simple y agravado, de acuerdo al Código Penal del país, atribuidos a miembros de la Fuerza Armada y de la Policía Nacional Civil, haciendo uso de arma de fuego.
- Se excluyen los casos relativos a miembros de los Cuerpos de Agentes Municipales que ejercen la función de policía municipal,¹⁵ debido a que se ven involucrados en muy pocos casos de uso de fuerza letal y a la complejidad de solicitar información a 262 alcaldías municipales diferentes.
- De conformidad con la metodología común establecida para el estudio regional del cual este informe forma parte, se excluyen los casos que acontecieron mientras las funcionarias y los funcionarios se encontraban de descanso (es decir, fuera del horario laboral).

Todos los datos utilizados fueron proporcionados en respuestas a solicitudes de acceso a la información pública u otra fuente de acceso público. En este sentido, la información a la base de este informe representa la versión oficial de los hechos. No incluye, por ejemplo, casos mencionados en la prensa, en los que se sospecha la autoría de militares o policías. A la vez, es importante resaltar que no se pretende ni se tienen los elementos necesarios para valorar la legalidad o ilegalidad del uso de la fuerza letal en casos individuales.

En principio, las bases de datos de la policía salvadoreña permiten filtrar los casos de homicidio según son o no producto de uso de la fuerza letal por parte de funcionarias y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Para este estudio, se han utilizado dos bases de datos: Incidencias, con información de 2010 a 2015,

¹⁵ Los Cuerpos de Agentes Municipales son dependencias de cada alcaldía municipal. Salvo en algunas ciudades grandes, tienden a tener muy poco personal, pero este personal suele portar armas de fuego. Conforme la ley, les compete “velar por el bien común y la armónica convivencia ciudadana”, hacer cumplir las ordenanzas municipales y “resguardar y asegurar la tranquilidad pública, en coordinación con la Policía Nacional Civil”. Véase Asamblea Legislativa, “Ley marco para la convivencia ciudadana y contravenciones administrativas,” *Diario Oficial* 391, nº 80 (30 de abril de 2011): 8.

e Imperium, con información de 2016 en adelante.¹⁶ No obstante, estas bases contienen información que puede ser incompleta y contradictoria. Por ende, a efectos de este informe, se ha hecho una depuración de casos mediante una exhaustiva revisión caso por caso.

Un problema central –al hacer uso de los filtros– es que la terminología utilizada por las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley para hacer referencia a los casos de uso de la fuerza letal varía con el tiempo y según la persona que ingresa información a las respectivas bases de datos. Desafortunadamente, se emplea una gama de términos confusos, que se prestan a ser mal entendidos, incluyendo "sólo en Incidencias e Imperium", "agresiones ilegítimas", "cumplimiento del deber", "defensa propia", "enfrentamientos armados", "enfrentamiento con la autoridad" y "procedimiento policial".

Siendo conscientes de las circunstancias señaladas, para la elaboración de este informe se abordaron Incidencias e Imperium con información desagregada por cada víctima de homicidio de 2011 a 2017. Estos casos se filtraron por las variables "móvil del hecho" y "tipo de violencia", para incluir todos los casos que expresan cualquiera de los términos mencionados en el párrafo anterior. Posteriormente, se filtraron por la variable "victimario ocupación", para incluir también todos los casos donde el victimario está registrado como policía o militar.

Para verificar que los casos filtrados cumplen con los criterios establecidos para este estudio, luego de aplicar estos filtros iniciales se filtraron por la variable "víctima ocupación". Así, se pudo excluir una serie de casos donde la víctima "no el victimario" fue militar o policía. Posteriormente, se realizó una revisión caso por caso de la información contenida en la variable "relato del hecho", para verificar de nueva cuenta el cumplimiento de los criterios, lo que llevó a la exclusión de otra serie de casos.

Finalmente, se realizó una búsqueda por palabras clave en los relatos de todos los homicidios del periodo bajo estudio para identificar e incluir casos que no fueron clasificados correctamente en las bases de datos. Las palabras clave incluyeron "agresión ilegítima", "cumplimiento del deber", "legítima defensa", "enfrentamiento", "procedimiento" y "ONI" (en referencia a "Orden Numérico Institucional", el número de identificación asignado a cada policía).

¹⁶ Unidad de Acceso a la Información Pública, Respuesta a solicitud PNC/UAIP/055/2019 (San Salvador: Policía Nacional Civil, 2019).

El proceso de investigación ha dejado en relieve la necesidad de trabajar con datos desagregados con información sobre cada caso, víctima y victimario individual, a manera de identificar errores y depurar casos. Asimismo, demuestra la importancia de implementar terminología clara e inequívoca: por ejemplo, en una "agresión ilegítima" no queda claro si el funcionario o la funcionaria es víctima o victimario; asimismo, se emplea "intercambios de disparos" no sólo para aquellos que se dan entre actores estatales y no estatales, sino también entre ciudadanas y ciudadanos.

Con base en la información compilada mediante los procedimientos explicados anteriormente, se procedió a elaborar los indicadores expuestos en el siguiente apartado. Los datos acerca de incidentes de uso de la fuerza en los que se registran personas heridas, pero no muertas, son muy parciales e inciertas, por lo que no se estiman los indicadores A-3 y A-4 acerca de la relación entre personas heridas y muertas, conocidos como indicadores de letalidad. De la misma forma, no se calcula A-5, la media de muertos por incidente en el que hubo víctimas, al no ser posible contabilizar los eventos que produjeron solamente heridos y no muertos.

Tabla 1. Indicadores

N°	Indicador	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Fuente
	Homicidios	4,371	2,594	2,513	3,912	6,656	5,280	3,962	a
	Homicidios por arma de fuego	3,047	1,591	1,677	3,006	5,536	4,277	3,026	a
	Homicidios por cada 100,000 habitantes	70.06	41.24	39.61	61.11	103.03	80.97	60.20	a, b
	Armas incautadas	2,524	2,121	2,988	2,894	3,020	2,961	2,659	c
	Personas detenidas	64,292	56,575	48,936	46,951	41,054	37,490	41,619	c
	Personas privadas de libertad	25,099	27,033	26,848	28,334	32,645	36,824	39,279	d
	Policías en servicios administrativo y operativo	25,695	26,588	27,778	27,926	27,774	27,627	27,300	c
	Militares en seguridad pública	5,515	6,300	7,602	7,900	7,900	10,423	13,827	e
I-1	Muertes por uso de la fuerza letal	28	33	51	109	381	617	407	a
I-2	Muertes por uso de la fuerza letal por cada 100,000 habitantes	0.46	0.57	0.84	1.70	5.90	9.46	6.18	a, b
I-3	Muertes por uso de la fuerza letal por cada 1,000 agentes de seguridad pública	0.93	1.09	1.50	3.04	10.68	16.22	9.90	a, c
I-4	Muertes por uso de la fuerza letal por cada 1,000 personas detenidas	0.45	0.64	1.08	2.32	9.28	16.46	9.78	a, c
I-5	Muertes por uso de la fuerza letal por cada 1,000 armas incautadas	11.49	16.97	17.74	37.66	126.16	208.38	154.23	a, c
I-6	Muertes de agentes de seguridad pública en servicio	1	2	6	6	16	8	4	a
I-7	Muertes de agentes de seguridad pública en servicio por cada 1,000 agentes	0.04	0.07	0.20	0.20	0.54	0.25	0.11	a, c
A-1	Proporción del total de homicidios que corresponden a uso de la fuerza letal	0.66%	1.39%	2.11%	2.79%	5.72%	11.69%	10.27%	a
A-2	Muertes por uso de la fuerza letal por cada muerte de agente de seguridad en servicio	29.00	18.00	8.83	18.17	23.81	77.13	101.75	a

Tabla 2 (correspondiente a las fuentes de Tabla 1)

Nº	Fuente
a	Unidad de Acceso a la Información Pública, Respuesta a solicitud PNC/UAIP/055/2019 (San Salvador: Policía Nacional Civil, 2019).
b	Departamento de Población y Estadísticas Demográficas, “Proyecciones de población municipal 1995-2017” (San Salvador: Ministerio de Economía, 2017).
c	Unidad de Acceso a la Información Pública, Respuesta a solicitud PNC/UAIP/497/2018 (San Salvador: Policía Nacional Civil, 2018).
d	Estadísticas Penitenciarias Semanales de la Dirección General de Centros Penales del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, al 31 de diciembre de cada año. Disponible en: http://www.dgcp.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=123 .
e	Unidad de Acceso a la Información Pública, Respuesta a solicitudes B3.1-015-065/23MAY016 y B3.1-015-083/06SEP017 (San Salvador: Ministerio de la Defensa Nacional, 2016 y 2017).

Análisis

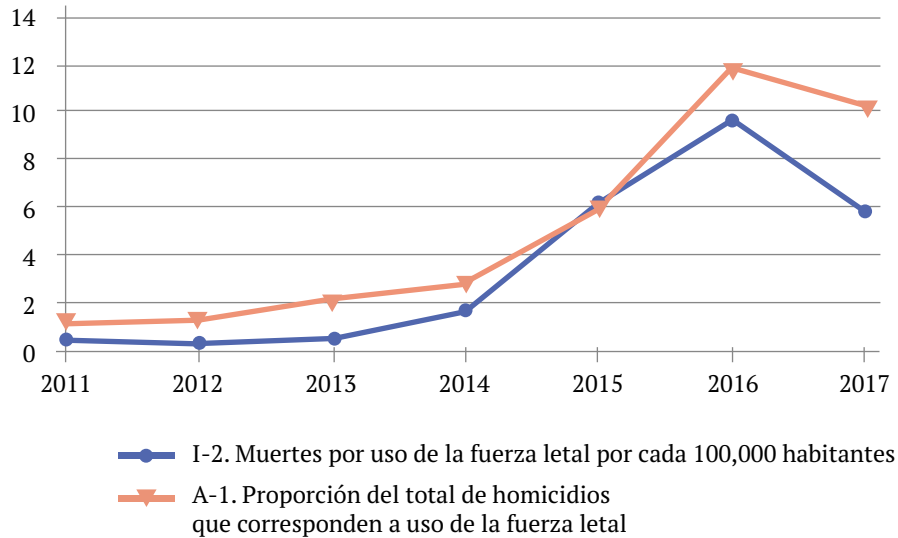
El Salvador exhibe variaciones extremas en la tasa de homicidios por cien mil habitantes, desde 39.6 en 2013 hasta 103.0 en 2015. Además, cuando la tasa es más baja, se cometen relativamente menos homicidios con arma de fuego (61.3% en 2013) y, a medida que sube la cantidad de homicidios, también sube la proporción de uso de armas de fuego (83.2% en 2015). Juntos, estos dos indicadores apuntan al alto grado de organización de la violencia armada en El Salvador, principalmente en manos de tres pandillas –Barrio 18 Revolucionarios, Barrio 18 Sureños y Mara Salvatrucha–, así como la Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada. Durante los últimos años, ha habido una creciente dinámica de confrontación entre estos actores estatales y no estatales, con un balance sangriento.

A partir de 2014, la población salvadoreña vive un alza desgarradora de uso de la fuerza letal por parte de funcionarias y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley: de 28 víctimas en 2011 pasó a 617 en 2016 (I-1). Lo último corresponde a una tasa de 9.5 muertes por uso de la fuerza letal por cada 100,000 habitantes (I-2), más alta que la tasa del total de homicidios en un país como Nicaragua.

De ser un fenómeno marginal hace unos años –al menos, según consta en los registros oficiales–, el uso de la fuerza letal se ha impuesto como un elemento clave para entender la violencia armada en El Salvador. Si en 2011 el 0.7% de los homicidios se debieron al uso de la fuerza letal, en 2016 y 2017 el uso de la fuerza letal representó el 11.7% y 10.3% de los homicidios, respectivamente (A-1). Es

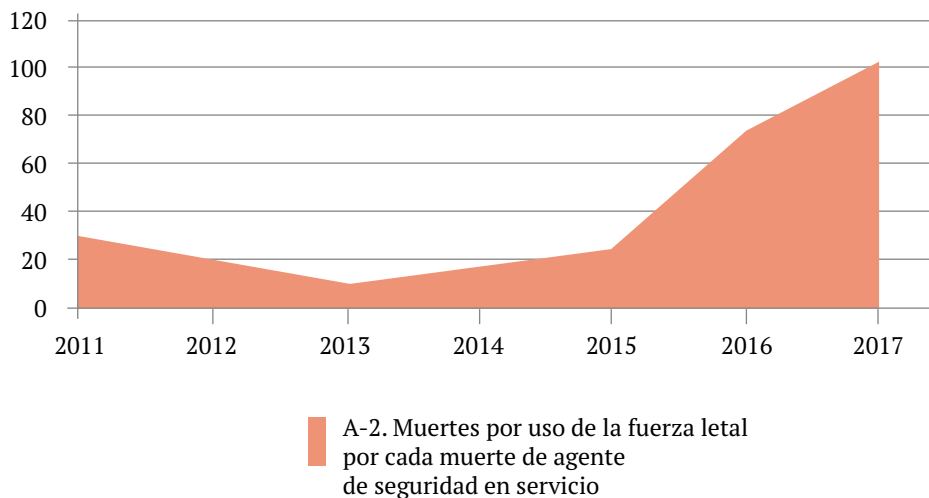
decir que más de 1 en cada 10 homicidios se cometieron en nombre y representación del Estado.

Gráfica 2. Uso de la fuerza letal



Ciertamente, hubo una reducción en la cantidad de víctimas de uso de la fuerza letal en 2017. No obstante, la mayor parte de esta reducción corresponde a una reducción general de la cantidad de homicidios en el país. El caso es el contrario para las y los miembros de la Fuerza Armada y de la Policía Nacional Civil: en 2017, hubo menos muertes de policías y militares en tiroteos.

Gráfica 3. Muertes por uso de la fuerza letal y de agentes de seguridad



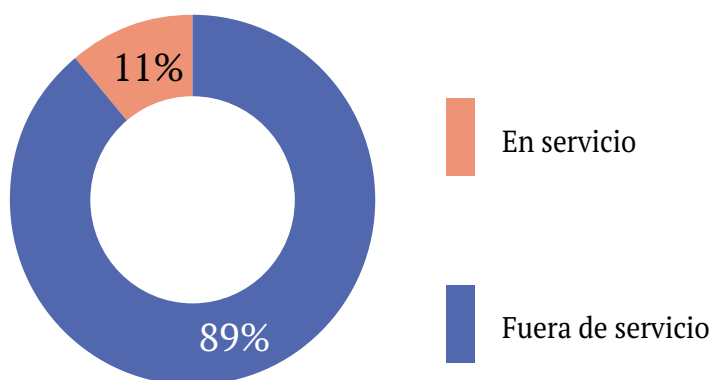
En una perspectiva más amplia, la relación entre muertes civiles y estatales es dramática: en 2013 murieron 8.9 civiles por cada agente de seguridad pública que murió en servicio; en 2017, la relación pasó a 101.8 por cada uno (A-2). El discurso oficialista tiende a alegar que la supuesta mejora del adiestramiento y armamento de las pandillas del país explica parte del aumento de la cantidad de tiroteos. No obstante, esto no explicaría esta radical disparidad de muertes.

Entre 2010 y 2017, las 1,626 víctimas de uso de la fuerza letal registradas generalmente fueron hombres (99.2%) jóvenes: la edad mediana de las víctimas es de 23 años y el 50% tenía entre 19 y 26 años. No obstante, las víctimas más jóvenes tenían 13 años y la mayor tenía 60. Oficialmente, entre 92% y 99% habrían sido miembros de pandilla, dependiendo del filtro aplicado a la base de datos.¹⁷

Con respecto a los homicidios cometidos en contra de funcionarias y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (I-7), es importante resaltar que, de 251 miembros de la Policía Nacional Civil y 132 miembros de la Fuerza Armada que fueron víctimas de homicidio en El Salvador entre 2010 y 2017, el 88.8% murió mientras se encontraba fuera de servicio. Si bien es plausible que muchas de estas muertes fuera de servicio se relacionen con su condición profesional e, incluso, sean resultado de atentados planificados, este estudio se limita a las muertes producidas durante su desempeño profesional.

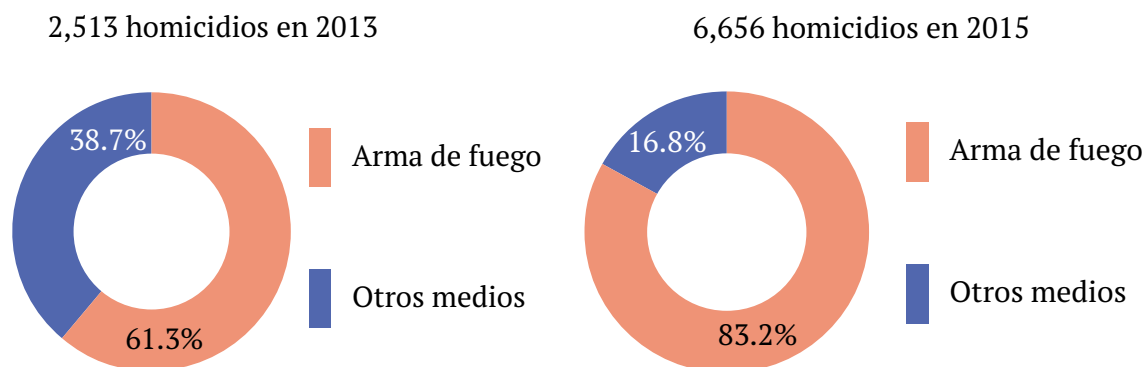
Finalmente, los indicadores I-3, I-5 y I-6 demuestran que el alza de uso de la fuerza letal no puede explicarse por factores como la cantidad de funcionarias y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, ni de armas incautadas, ni de detenciones. Cuando la evolución de estos factores ha sido lenta, el aumento del uso de la fuerza letal ha sido explosivo.

Gráfica 4. Homicidios de policías y militares



¹⁷ Unidad de Acceso a la Información Pública, Respuesta a solicitud PNC/UAIP/055/2019.

Gráficas 4 y 5. Media de homicidios en 2013 y 2015



Conclusiones

El Salvador se distingue en las Américas por el muy alto grado de organización de la violencia armada, especialmente en manos de tres pandillas –Barrio 18, Barrio 18 Sureños y Mara Salvatrucha–, de la Policía Nacional Civil y de la Fuerza Armada. Junto con un crecimiento generalizado de la cantidad de homicidios a partir de 2014, se ha dado una explosión en el uso de la fuerza letal por parte de funcionarias y funcionarios encargadas y encargados de hacer cumplir la ley. Esto ha venido aparejado con una fuerte condena de parte de instituciones de derechos humanos e, inclusive, de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias.

Ni el alza generalizada de violencia armada, ni la dinámica de creciente confrontación entre pandillas y Estado, ni otros factores contextuales son condiciones suficientes para explicar el aumento radical de la letalidad de la actuación policial y militar en el país de 2011 a 2017. No hay explicación verosímil que no incluya un importante grado de abuso de la fuerza letal.

Varios factores contribuyeron a generar esta situación. La primera responsabilidad es política, pues la postura pública de altos funcionarios del gobierno del presidente Sánchez Cerén señaló, en 2015, una autorización oficial poco disfrazada no sólo del uso sino del abuso de la fuerza letal. Es vital que las autoridades entrantes, bajo el gobierno del presidente Nayib Bukele, comuniquen claramente el rechazo al abuso de la fuerza letal y el compromiso con la reducción sistemática de la letalidad de las labores por la seguridad pública.

Recomendaciones

Para esclarecer los casos de uso de la fuerza letal, le compete al poder legislativo revertir los cambios al Código Penal Procesal que han debilitado las garantías procesales y posibilitado el sobreseimiento de la mayoría de casos en una etapa temprana de judicialización. A su vez, la Fiscalía General de la República debe perseguir delitos conexos al abuso de la fuerza letal como el fraude procesal. Aunque estos delitos conllevan penas relativamente menores, cualquier condena permite a las autoridades policíacas y militares expulsar de sus filas al personal que ha participado, sea de manera directa o indirecta, en el abuso de la fuerza letal y su encubrimiento. Asimismo, debe desarrollarse un mecanismo efectivo de protección de víctimas y testigos en casos de uso de la fuerza.

A manera de fortalecer los controles externos, el nombramiento de la persona titular de la Inspectoría General de Seguridad Pública debe realizarse por la Asamblea Legislativa, en lugar del Ejecutivo, y responder a su idoneidad para el cargo, en lugar de sus afinidades políticas. Asimismo, el mandato de las inspecciones debe ampliarse para incluir no sólo la investigación disciplinaria de casos individuales, sino la investigación de patrones y abusos sistemáticos, así como la colaboración en el desarrollo de estrategias para la reducción y prevención del abuso. En estos procesos, debe invitarse el acompañamiento internacional, para refuerzo mutuo entre diferentes experiencias.

Con la finalidad de fortalecer los controles internos, debe reforzarse la Secretaría de Responsabilidad Profesional de la Policía Nacional Civil y sus dependencias, y deben fomentarse sus capacidades especializadas para prevenir y apoyar en la investigación del uso de la fuerza. No obstante, la investigación criminal no deja de ser responsabilidad fundamental de la Fiscalía General de la República, auxiliada por el Instituto de Medicina Legal de la Corte Suprema de Justicia, por lo que el desarrollo de competencias especializadas relativas al uso de la fuerza letal debe ser una prioridad.

Finalmente, la riqueza de datos oficiales sobre casos de uso de la fuerza letal en El Salvador debe dar pie a desarrollar mecanismos de análisis y respuesta a patrones en el uso de la fuerza, con aportes de la academia y entidades gubernamentales y no gubernamentales nacionales y extranjeras. La Mesa de Actuaciones Policiales y Derechos Humanos, convocada por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, debe tener acceso directo a esta información e impulsar los procesos correspondientes.

Bibliografía

- Asamblea Legislativa. Código Penal. *Diario Oficial* 355, n° 105 (1997): 2–55.
- Ávalos, J. y Cabrera, A. “Gobierno insta a los policías a disparar sin temor”. *La Prensa Gráfica* (22 de enero de 2015). Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/2015/01/22/gobierno-insta-a-los-policias-a-disparar-sin-temor>
- Calderón, B. “Ortiz advierte aumentarán confrontaciones y violencia en próximos meses”. *La Prensa Gráfica* (17 de marzo de 2016). Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/2016/03/17/ortiz-advierte-habra-aumento-de-confrontaciones-y-violencia-en-proximos-meses>
- Cristosal, Comcavis Trans, Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas y Servicio Social Pasionista. “Informe de las Organizaciones de la Sociedad Civil de El Salvador sobre Ejecuciones Extrajudiciales o Arbitrarias”. San Salvador: 2018.
- Cruz, J. M., Aguilar, J. y Vorobyeva, Y. *Legitimidad y confianza pública de la policía en El Salvador*, 2017. Disponible en: <http://uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/Legitimidad-y-confianza.pdf>
- ElSalvador.com. “Director de la PNC aconseja a policías ‘disparar sin miedo a delincuentes’”. *El Diario de Hoy* (20 de enero de 2015). Disponible en: <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/143543/>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia. *Observaciones del estado de El Salvador sobre el informe de la Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, acerca de su misión a El Salvador del 25 de enero al 5 de febrero de 2018: Comentarios del Estado* (julio de 2018). Disponible en: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5c65ec4a4.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia. *Informe de la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de su misión a El Salvador* (diciembre de 2018). Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/359/04/PDF/G1835904.pdf?OpenElement>
- Policía Nacional Civil. *Marco conceptual para el uso de la fuerza y el empleo de armas letales en la Policía Nacional Civil de El Salvador*. San Salvador: Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, 2017.
- Ra’ad Al Hussein, Z. *Declaraciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Zeid Ra’ad Al Hussein al final de su misión en El*

- Salvador*. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (noviembre de 2017). Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22412&LangID=S>
- Rauda Zablah, N. “Sánchez Cerén: ‘Aunque algunos digan que estamos en una guerra, no queda otro camino’”. *El Faro* (7 de marzo de 2016). Disponible en: http://www.elfaro.net/es/201603/el_salvador/18180/
- Unidad de Acceso a la Información Pública. Respuesta a solicitud PNC/UAIP/055/2019. San Salvador: Policía Nacional Civil, 2019.
- Van der Borgh, C. y Savenije, W. “De-Securitising and Re-Securitising Gang Policies: The Funes Government and Gangs in El Salvador”. *Journal of Latin American Studies* 47, n° 1 (2015): 149-76. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0022216X14000741>

México

Carlos Silva Forné¹
Catalina Pérez Correa²
Andrés Ruiz Ojeda³

Introducción

Este documento presenta datos sobre el uso de la fuerza letal en México para encontrar prácticas y entender patrones de abuso de la misma. Los resultados muestran elevados valores de algunos indicadores de incidencia y en particular de abuso de la fuerza letal. Asimismo, el trabajo muestra importantes carencias en materia de transparencia y rendición de cuentas, especialmente por parte del Ejército y de algunas corporaciones policíacas a nivel local.

La experiencia comparada permite afirmar que, sin rendición de cuentas, transparencia o medios de control sobre el uso de la fuerza, se crean incentivos para hacer un uso despropor-



¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM).

² Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

³ Asistente de investigación, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

cionado de la fuerza letal por parte de policías y militares. Además de ser un problema de respeto al derecho a la vida, el abuso de la fuerza letal erosiona la imagen de las instituciones y, más que llevar al decremento de la violencia, puede propiciar el resultado opuesto. El uso desmedido de la fuerza letal es también un problema para los propios policías y militares al generar dinámicas de mayor violencia contra sus integrantes, poniendo en riesgo su vida e integridad física.

El texto se divide en cinco partes: una sección sobre el contexto de la investigación, una de metodología, una sección sobre la regulación del uso de la fuerza, una sección sobre resultados y finalmente una de conclusiones.

I. Antecedentes y contexto

El Ejército mexicano históricamente ha estado presente en la vida pública del país. Durante una parte importante del siglo pasado, la SEDENA (Secretaría de la Defensa) participó en tareas de asistencia a la población en casos de desastres naturales, en programas de reforestación e, incluso, en combate al narcotráfico (a través de la erradicación de plantíos o la incautación de cargamentos). Sin embargo, fue al comienzo de la administración de Felipe Calderón (2006), cuando se desplegó masivamente a las Fuerzas Armadas (Ejército, Marina y Fuerza Aérea) para hacer frente a los grupos de delincuencia organizada y para realizar tareas de seguridad pública de forma permanente.

Hoy, el Ejército mexicano, la Marina y la Policía Federal están desplegados a lo largo del país. En el caso del Ejército y la Marina, realizan tareas que van más allá de su función originaria. Desde finales del sexenio de Felipe Calderón, la presencia de las fuerzas federales generó preocupación por el efecto que sus operativos podían tener en la violencia homicida que se incrementaba de forma vertiginosa en el país.⁴ También provocó preocupación sobre el uso de la fuerza letal por parte de las instituciones de seguridad. En 2012 –y nuevamente en

⁴ En 2011, por ejemplo, José Merino y Fernando Escalante realizaron estudios para analizar la relación entre los operativos federales y los homicidios en el país. Véase José Merino, "Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: Una medición", *Nexos* 402 (2011). Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=14319>; Fernando Escalante, "Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso", *Nexos* 397 (2011). Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=14089>. Ver también Valeria Espinosa y Donald B. Rubin, "Did the Military Interventions in the Mexican Drug War Increase Violence?", *The American Statistician*, 69(1), (2015): 17-27; Laura Atuesta, "Las cuentas de la militarización", *Nexos* (2017). Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=31552>

2017– los autores del presente texto estudiamos el uso de la fuerza letal por parte de las autoridades federales.⁵ En esos estudios utilizamos diversos indicadores para medir el uso de la fuerza letal: 1) número de civiles muertos sobre número de miembros de fuerza de seguridad muertos en enfrentamientos; 2) índice de letalidad: la razón de civiles muertos sobre civiles heridos en los enfrentamientos con distintas fuerzas de seguridad, y 3) razón de civiles muertos sobre civiles detenidos en enfrentamientos con distintas fuerzas de seguridad.

Los indicadores de uso de la fuerza letal antes mencionados mostraron valores elevados. A partir de los datos oficiales para el periodo 2007-2014, la Policía Federal tuvo un saldo en enfrentamientos de 4.8 civiles muertos por cada civil herido, mientras que en el Ejército llegó a 7.9.⁶ El balance del periodo analizado mostró un claro aumento del índice de letalidad del Ejército y de la Policía Federal durante la administración de Felipe Calderón (2007-2012). Durante el gobierno de Peña Nieto, el índice de letalidad de la Policía Federal alcanzó en el primer año su valor más elevado, pero luego disminuyó significativamente (aunque siempre mantuvo valores por arriba de la unidad). Para el caso del Ejército, a partir del gobierno de Peña Nieto ha sido imposible corroborar tendencias por la falta de información oficial por parte de la SEDENA. A pesar de varias resoluciones del INAI ordenando a la dependencia entregar la información, ésta ha insistido en que se trata de datos inexistentes en sus registros.⁷

El índice de letalidad es un indicador de abuso, pero no de incidencia del uso de la fuerza letal, es decir, no es sensible al número de eventos que analiza. Por lo tanto, es necesario señalar que el total de “enfrentamientos” registrados entre fuerzas de seguridad y presuntos delincuentes creció significativamente durante el inicio de la “guerra contra el narcotráfico” desde 2007 a 2011, pero decreció de forma también importante entre 2012 y 2014. Como consecuencia, también, el total de muertos por fuerzas de seguridad federales creció significativamente de 2007 a 2011 para luego disminuir. En el caso del Ejército, según datos oficiales,

⁵ Carlos Silva Forné, Catalina Pérez Correa y Rodrigo Gutiérrez, “Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada”, *Desacatos: Revista de Antropología Social* 40 (2012): 47-64; Carlos Silva Forné, Catalina Pérez Correa y Rodrigo Gutiérrez, “Índice de letalidad 2008-2014: Menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad”, *Perfiles Latinoamericanos* 25(50), (2017): 331-359.

⁶ Estos índices fueron construidos en función de datos oficiales aportados por la SEDENA y la Policía Federal. Véase Silva Forné *et al.*, “Índice de letalidad 2008-2014” (2017): 331-359, *Op. cit.*

⁷ Pablo Ferri, “El Ejército mexicano niega información sobre su papel en la muerte de civiles”, *Diario El País*, Sección Internacional (2019). Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/04/01/mexico/1554075912_523202.html

los fallecidos civiles alcanzaron a ser 1,297 en 2011, pero disminuyeron hasta 459 en 2013.⁸

Recientemente se aprobó en México la creación de la Guardia Nacional, un cuerpo civil a cargo del gobierno federal que tiene facultades para realizar tareas de seguridad pública a nivel nacional. Para dar vida a esta institución, el gobierno federal, ahora a cargo de Andrés Manuel López Obrador, impulsó una reforma constitucional.⁹ En dicha reforma se estableció que en la conformación de la Guardia Nacional inicialmente participarán policías militares, navales y federales. Asimismo, se estableció un artículo transitorio que da un plazo de 5 años para que el presidente pueda disponer de las fuerzas armadas para realizar labores de seguridad pública, en tanto se consolida la Guardia Nacional.¹⁰ Luego de algunos años de la realización de estos estudios sobre el uso de la fuerza letal por parte de las fuerzas de seguridad federales en México, consideramos necesario actualizar la información sobre muertos y heridos para calcular los valores que alcanzan éstos y otros indicadores en años más recientes.

El presente trabajo de actualización y ampliación de indicadores sobre el uso de la fuerza letal en México se realiza en esta ocasión como parte de un proyecto más amplio de comparación con cinco países latinoamericanos: Brasil, Colombia, El Salvador, México y Venezuela. Debido a los plazos y posibilidades iniciales del proyecto, el ejercicio comparativo corresponde solamente a un año: 2017.

A continuación, presentamos de forma resumida la metodología de recolección de información para México.

II. Metodología

En términos generales, se utilizó la metodología común explicada en la sección introductoria de este trabajo. Sin embargo, en el caso mexicano las fuentes oficiales de información tuvieron limitaciones importantes. En primer lugar, para el

⁸ P. Ferri, "El Ejército mexicano niega información" (2019), *Op. cit.*

⁹ Véase Proyecto de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional (2019). Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/feb/20190222-I.pdf>

¹⁰ El artículo 5to transitorio de la Reforma establece que: "Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria", Proyecto de Decreto que Reforma (2019), *Op. cit.*

caso del Ejército no fue posible obtener información oficial sobre civiles muertos y heridos toda vez que, desde el 5 de abril de 2014, la SEDENA se ha negado a hacer pública dicha información. Esto a pesar de contar con varias resoluciones de Instituto Nacional de Acceso a la Información ordenando hacerla pública.¹¹ En segundo lugar, de las 32 policías estatales se obtuvo información de 24 estados, pero sólo 16 contestaron de forma completa (sin información de la Policía de la Ciudad de México, la más numerosa del país), y solamente envió información una de las diez policías municipales a las que se requirió información. Como consecuencia, los datos oficiales de muertos y heridos nos permiten trabajar indicadores sólo para algunas instituciones (Policía Federal, Marina y algunas policías estatales), pero no nos permiten construir indicadores agregados para todo el país.

Debido a la ausencia de información oficial de la SEDENA y de algunas policías estatales, para la construcción de los indicadores a nivel nacional recurrimos a la información de notas de prensa. Para tal fin se realizó una búsqueda a partir de palabras clave que nos permitieran identificar notas de prensa donde se informara de los eventos de nuestro interés. La búsqueda de diferentes medios nacionales y locales¹² filtró un conjunto de notas que, tras una revisión manual de cada caso, nos ha permitido recuperar información para el año 2017. De la revisión de 3300 notas de prensa se clasificaron 210 en las que se incluyen eventos de uso de armas de fuego por parte de o contra agentes de seguridad pública.

Es importante resaltar que el uso de la prensa como fuente tiene problemas de subregistro así como sesgos de información, tal como se señala en la sección de metodología de este documento. Sin embargo, en ocasiones hemos encontrado más casos que en la información oficial, lo cual pone en duda la calidad de esta última (como mostraremos más adelante). La prensa, en términos globales, sólo permite captar un porcentaje del total de eventos de nuestro interés para el año 2017. En estudios pasados, al contrastar la información de la prensa nacional con la información oficial, encontramos que sólo 15% de los enfrentamientos reportados en cifras oficiales fueron captados por la prensa nacional. A la vez,

¹¹ Véase Javier Treviño Rangel, "El Ejército y su guerra: rendición de cuentas y cuentos", *Nexos*, Prevención y Castigo (2019). Disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1316>; también ver, P. Ferri, "El Ejército mexicano niega información" (2019), *Op. cit.*

¹² Se revisaron notas de los siguientes periódicos: *El Universal*, *La Jornada*, *El Financiero*, *Edomex al Día*, *Uno Más Uno*, *El Sol de México*, *La Jornada Zacatecas*, *El Heraldo León*, *El Heraldo Aguascalientes*, *La Jornada Aguascalientes*, *La Jornada San Luis*, *Lector Mx*, *La Jornada Guerrero*, *La Razón de México*, *La Jornada Baja California*, *La Jornada Veracruz*, *Diario del Yaqui*, *La Jornada Maya*.

este 15% capturaba 50% de las muertes de civiles, reflejando una selección de los casos más violentos. Esto significa que la prensa probablemente subregistre el número de heridos (de civiles y autoridades) o de civiles muertos (en particular, en casos en que sólo hay un fallecido), por no considerar éstos como hecho noticioso. Asimismo, es posible que las muertes de autoridades se registren con mayor exactitud. Esto pone en evidencia la cautela que debe guiar el uso de esa fuente y los posibles sesgos en la construcción de indicadores, especialmente aquellos sobre abuso de la fuerza letal.¹³

El 11 de enero de 2019, en su comparecencia en la Cámara de Diputados en el marco de la propuesta de reforma constitucional para crear la Guardia Nacional, el secretario de la Defensa afirmó: “Hace algunos días revisábamos, en el gabinete de Seguridad, las cifras de homicidios dolosos: en el año pasado más de 18 mil, y los que resultaron muertos en agresiones, gente que agredió a personal militar o naval, era un número totalmente reducido, algo así como 700”.¹⁴ Como se muestra adelante, la revisión de prensa arrojó un saldo de 371 personas muertas a manos de agentes de seguridad en México un año antes, en 2017. De éstos, 105 corresponden a eventos con participación de la SEDENA y 144 a eventos con participación de la Secretaría de Marina (SEMAR), (incluyendo operativos con presencia de otras fuerzas). Suponiendo que la cifra entre 2018 y 2017 no variara demasiado, los datos de prensa para 2017 representan alrededor de 30% del total de muertes de civiles, lo que implica un subregistro significativo. Sin embargo, sin las cifras oficiales es difícil hacer un cálculo certero. Debido a los problemas que conlleva el uso de datos de prensa, decidimos, en algunos casos, no reportar datos o construir indicadores. Cuando éste es el caso, así lo señalamos en el texto.

Para este estudio, los indicadores a considerar se dividen entre indicadores de incidencia de uso de la fuerza letal e indicadores de abuso de uso de la fuerza letal. Debido a las limitaciones de las fuentes de información ya mencionadas, los indicadores de incidencia son poco robustos y deben tomarse con mayor cautela. Dentro de los indicadores de abuso, en cambio, aquellos que no dependen de captar el total de los eventos ocurridos en el año, constituyen los más confiables en su resultado, aunque no están exentos de posibles sesgos que analizaremos más adelante.

¹³ Véase: Silva Forné, *et al.*, “Índice de letalidad 2008-2014” (2017), *Op. cit.*

¹⁴ Véase Comparecencia de Luis Cresencio Sandoval, Titular de la Defensa Nacional, ante la Cámara de Diputados (2019), minuto 3:43:20. Disponible en: https://www.canaldelcongreso.gob.mx/vod/reproducir/0_9v9oomh7/Audiencias_Publicas_sobre_la_Guardia_Nacional._Mesa_8

III. Marco legal

Recientemente, y en el marco de la Reforma Constitucional en materia de la Guardia Nacional,¹⁵ se aprobó en México la Ley Nacional de Uso de la Fuerza, una norma de observancia general para todas las instituciones de seguridad pública en el país, incluidas las Fuerzas Armadas cuando realicen tareas de seguridad pública.¹⁶ Esta Ley sustituye las disposiciones dispersas que existían para regular el uso de la fuerza.¹⁷

La Ley establece que el uso de la fuerza se regirá por los principios de absoluta necesidad, legalidad, prevención, proporcionalidad, rendición de cuentas y vigilancia.¹⁸ En términos de rendición de cuentas y transparencia, la Ley establece la obligación de realizar un reporte pormenorizado cada vez que un miembro de alguna de las instituciones de seguridad haga uso de la fuerza (letal o no letal).¹⁹ Asimismo, se establece la obligación de las instituciones de presentar informes públicos para conocer el uso de la fuerza. Estos reportes deben contener, entre otra información, el número de personas fallecidas por uso de la fuerza (por género). Si bien hubiera sido deseable que se obligara a hacer pública otra información necesaria para evaluar el uso y abuso de la fuerza letal –como el número de heridos, el número de incidentes, lugar y fecha de los mismos–, la norma es un avance frente a la opacidad que ha prevalecido en los últimos años en la SEDENA. Como se menciona en este documento, desde 2014 el Ejército mexicano ha negado hacer pública la información sobre civiles muertos desde abril de 2014.

La dispersión de normas hasta ahora existente había hecho difícil evaluar el cumplimiento de obligaciones en la materia, incluida la observancia de princi-

¹⁵ Véase, artículo transitorio primero, Proyecto de Decreto que Reforma (2019), *Op. cit.*

¹⁶ Véase Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza, *Diario Oficial de la Federación*, Secretaría de Gobernación (2019). Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561287&fecha=27/05/2019

¹⁷ Algunos estados contaban con normas locales para regular el uso de la fuerza mientras que las fuerzas armadas y la Policía Federal tienen su propia regulación. La Directiva que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza por parte del Personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, como su nombre lo indica, regula el uso de la fuerza cuando personal del Ejército o Fuerza Aérea realiza tareas de apoyo a las autoridades civiles y en la aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. El *Manual de Uso de la Fuerza de Aplicación Común a las Tres Fuerzas Armadas* es de aplicación común a las tres fuerzas armadas (incluidos los elementos de la Marina). En 2017 se aprobó el protocolo de actuación de la Policía Federal sobre el uso de la fuerza. En la medida en que estas instituciones hagan tareas de seguridad pública, deberán regirse por la nueva norma.

¹⁸ Véase art. 4 Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza (2019), *Op. cit.*

¹⁹ Véase art. 32 Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza (2019), *Op. cit.*

pios y obligaciones contenidas en normas internacionales. En este sentido, una norma nacional que regule correctamente el uso de la fuerza es un paso importante hacia garantizar la integridad física y el derecho a la vida de las personas. La ley, sin embargo, no contempla mecanismos de control externos que verifiquen el cumplimiento de las normas. El artículo 32, por ejemplo, establece que los superiores jerárquicos son responsables cuando tengan conocimiento de que algún agente bajo su mando haya empleado ilícitamente la fuerza y no lo denuncien. El artículo 42 también establece la responsabilidad de los mandos de las instituciones de seguridad de verificar que el empleo de la fuerza sea conforme a la ley. Sin embargo, no se establece ningún control externo, lo que, en la práctica, implica que existan menores incentivos para su cumplimiento.

IV. Resultados

Tabla a). Resumen de resultados para 2017 a partir de cifras oficiales

Indicadores	Todo el país
Civiles muertos (CM)	371
CM por 100,000 habitantes	0.30
CM por 1000 agentes seg.	0.72
CM por 1000 detenciones	Sin calcular para todo el país
CM por 1000 armas incautadas	Sin calcular para todo el país
Agentes muertos (AM) (datos oficiales)	251
AM por 1000 agentes (datos oficiales)	0.51
% homicidios por intervención del Estado	1.16%
Razón entre CM y AM	4.6
Índice letalidad civiles	4.6
Razón de letalidades	10
Media de civiles muertos por incidente	2.5

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados. En el Anexo 1 se incluye el resumen de indicadores para los años 2016, 2015 y 2014.

Tabla b). Resumen de resultados para 2017 a partir de información recabada de prensa

Indicadores	SEDENA	SEMAR	Policía Federal	Policías estatales (24 policías)
Civiles muertos (CM)	Sin info	105	33	74
CM por 1000 agentes seg.	Sin info	6.06	0.87	Sin info
CM por 1000 detenciones	Sin info	337.6	1.67	Sin info
CM por 1000 armas incautadas	Sin info	593.2	14.47	Sin info
Agentes muertos (AM)	16	8	6	55
AM por 1000 agentes	0.30	0.46	0.16	Sin info
% homicidios por intervención del Estado	Sin info	0.33	0.10	0.23
Razón entre CM y AM	Sin info	13.1	5.5	1.34
Índice letalidad civiles	Sin info	21	4.1	Sin info
Razón de letalidades	Sin info	39.3	4.1	Sin info
Media de civiles muertos por incidente	Sin info	Sin info	Sin info	Sin info

Fuente: Elaboración propia con base en información de prensa y datos oficiales.

Indicadores de incidencia (I)

I-1. Número absoluto de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio (por disparo de arma de fuego)

Los indicadores se construyeron a partir de dos fuentes: *datos oficiales* y *prensa*. Se solicitaron datos oficiales a partir de solicitudes de información, pero las respuestas sólo permiten una imagen parcial de los casos. El Ejército se reserva la información de los civiles muertos y sólo han dado respuesta la mitad de las policías estatales.²⁰ Los datos oficiales se presentan en la siguiente tabla:

²⁰ En un reciente artículo de opinión en prensa se indican cifras de civiles muertos por el Ejército en los últimos años, incluido el 2017, pero no se cita ninguna fuente oficial. Véase J. Fernández Menéndez, "Guardia Nacional: los números de la militarización", *Excelsior* (11 de febrero de 2019). Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/opinion/jorge-fernandez-menendez/guardia-nacional-los-numeros-de-la-militarizacion/1295742>

A) Información oficial

Tabla 1. Número de civiles muertos por instituciones federales y policías estatales 2014-2017

Año	Ejército	Marina	Policía Federal	Policías Estatales	Total
2014	No se hace pública la información	65	75	16	156
2015	No se hace pública la información	51	119	28	198
2016	No se hace pública la información	60	49	36	145
2017	No se hace pública la información	105	33	74	212

Fuente: Solicitudes de Información de 15 de las 32 entidades federativas.²¹ Solicitud de información SEMAR 0000001300061118, solicitud de información Policía Federal 0413100082618.

En el periodo 2008-2013, el Ejército había pasado de 71 muertos en 2008 a 1,297 en 2011 para luego descender a 459 en 2013. En esos años, al interior de las fuerzas federales el mayor número de muertos civiles los causó la SEDENA, lo cual aumenta la gravedad de la ausencia de sus datos desde entonces.

En el caso de la Policía Federal, en el mismo periodo 2008-2013 alcanzó su mayor valor en 2012 (167 muertos), para luego descender a 101 muertos en 2013. Los datos de estos últimos cuatro años confirman la tendencia al descenso del número de muertos, más allá del pico de 119 fallecidos en 2015. En el caso de la Marina se muestra una cifra estable de civiles muertos, pero que se incrementa para 2017. Las cifras (parciales) de las policías estatales muestran también un incremento en 2017 con relación a los tres años previos. En el global, sin una tendencia clara, estos datos oficiales parciales colocan a 2017 como el año con el mayor número de civiles muertos (212).²²

²¹ Las solicitudes de información de las entidades federativas son las siguientes: Aguascalientes 00329518, Baja California 00614518, Baja California Sur 00328918, Campeche 0100431518, Colima 00230818, Durango 368718, Estado de México 00171, Hidalgo 00477018, Oaxaca 00615818, Puebla 00935518, Quintana Roo 00733418, San Luis Potosí 00507318, Sonora 01052418, Tabasco 000881218, Tamaulipas 00423418.

²² Se realizaron solicitudes de información a las 32 entidades federativas del país para conocer el número

B) Información de prensa

Con respecto a la información de prensa,²³ se registraron 210 notas del 2017 con eventos de uso de armas de fuego por parte de o contra agentes de seguridad pública. Sus resultados totales y desagregados por institución son los siguientes:

Total de civiles muertos por fuerzas de seguridad: **371**.

Tabla 2. Civiles muertos por instituciones de seguridad pública 2017

Institución de seguridad o fuerzas armadas	Civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio
Policía Federal	4
Ejército	58
Marina	112
Policía estatal	103
Policía municipal	21
Policía de Investigación Federal	3
Policía de Investigación Estatal	14
Policía Federal y policías locales	4
Ejército y policías locales	15
Marina y policías locales	5
Ejército y Marina	6

total de civiles fallecidos por arma de fuego por parte de policías estatales entre 2014 y 2017, su sexo y edad. Del total de 32 solicitudes, solamente 24 entidades emitieron una respuesta total o parcial a la información requerida. Nueve respondieron no poseer información concerniente al número de civiles fallecidos o sus edades y sexo. De las 15 respuestas que sí aportaron información al respecto, ocho respondieron que ningún civil falleció a causa de disparo de arma de fuego por parte de la policía estatal, de forma que solamente se tiene información sobre civiles fallecidos en siete entidades federativas. Las solicitudes que fueron contestadas, de manera parcial o completa, provienen de las siguientes entidades federativas: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

²³ Se revisaron notas de los siguientes periódicos: *El Universal*, *La Jornada*, *El Financiero*, *Edomex al Día*, *Uno más Uno*, *El Sol de México*, *La Jornada Zacatecas*, *El Heraldo León*, *El Heraldo Aguascalientes*, *La Jornada Aguascalientes*, *La Jornada San Luis*, *Lector Mx*, *La Jornada Guerrero*, *La Razón de México*, *La Jornada Baja California*, *La Jornada Veracruz*, *Diario del Yaqui*, *La Jornada Maya*, *Reforma* y *Proceso*.

Policía Federal y Ejército	5
Ejército, Marina y policías locales	21
Total	371

Fuente: Revisión de notas de prensa, 2017.

Llama la atención que las cifras recabadas a través de notas de prensa tienen, para algunas instituciones, valores no muy por debajo (o superiores) a lo reportado en las cifras oficiales a las que tuvimos acceso. El número de civiles muertos por la Marina en la revisión de notas periodísticas es mayor que los datos oficiales. Si sólo se consideran eventos dónde únicamente participan marinos (sin otra fuerza), la revisión de prensa arroja un resultado de 112 muertos civiles contra 105 según los datos oficiales. En estudios anteriores, al comparar los datos del Ejército con los datos que resultaron de la revisión de prensa²⁴ se pudo constatar que sólo 50% de los casos de civiles muertos registrados oficialmente fueron reportados por la prensa. En consecuencia, existen dudas razonables sobre las cifras oficiales de la SEMAR, ya que podrían estar subreportando la información sobre civiles muertos por marinos en servicio.

I-2. Número de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio por cada 100,000 habitantes

Al no contar con información suficiente, optamos por no construir este indicador con base en datos oficiales.²⁵ A partir de los reportes de prensa se presenta la siguiente tabla.

²⁴ Silva Forné, *et al.*, "Índice de letalidad 2008-2014", (2017): 331-359.

²⁵ En el caso de los estados, los problemas de información no se limitan a la no entrega de los datos solicitados por parte de varias entidades federativas. En ocho entidades que sí lo hicieron se respondió que ninguna persona falleció como consecuencia del uso de arma de fuego por parte de policías estatales (Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Durango, Estado de México, Oaxaca, Quintana Roo). Sin embargo, en el recuento de prensa aparecen casos de civiles muertos por policías estatales en algunos de dichos estados durante 2017. Por ejemplo, la respuesta a la solicitud de información del Estado de México informa que no ha fallecido ningún civil en enfrentamientos con la Policía del estado de 2014 a 2017; sin embargo, es posible encontrar notas que dicen lo contrario. Por ejemplo, la siguiente de 2016 donde fallecen cuatro civiles: Redacción *Proceso*, "Policías del Edomex abaten a cuatro presuntos extorsionadores; dos eran funcionarios", *Proceso* (2 de noviembre de 2016). Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/461137/policias-del-edomex-abaten-a-cuatro-presuntos-extorsionadores-dos-funcionarios>; por lo que, en consecuencia, la información oficial presentada por los estados es de dudosa validez.

Tabla 3. Tasa de civiles muertos por agentes de seguridad cada 100 mil habitantes 2017²⁶

Año	Proyección total de la población	Total de civiles muertos	Tasa civiles muertos por agentes de seguridad cada 100 mil habitantes	Fuente
2017	124,041,731	371	0.30	Prensa

Fuente: Revisión notas de prensa, 2017.

I-3. Número de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio por cada 1000 agentes de seguridad pública (tasa)

Para la construcción del siguiente indicador –número de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio por cada 1000 agentes de seguridad pública– existen dos cifras reportadas sobre agentes de seguridad que pueden utilizarse para su cálculo. La primera es el total de personal adscrito a la dependencia y el segundo es el número de agentes en tareas de seguridad. Usamos el primer tipo de datos para calcular el indicador para todo el país, tomando como numerador los civiles muertos con base en reportes de prensa. El número de agentes en tareas de seguridad lo utilizamos para calcular el indicador de dos fuerzas de seguridad federales: la Marina y la Policía Federal. En este segundo cálculo recurrimos a las cifras oficiales de civiles muertos por agentes de seguridad.

A) Civiles muertos, con información de prensa y total de personal de seguridad del país (Ejército, Marina, Policía Federal, policías estatales, policías municipales)

Recurriendo a los datos de efectivos desplegados del Ejército, la Marina y la Policía Federal, al total del personal de las policías estatales y municipales y al recuento de civiles muertos para cada institución, según notas de prensa de 2017, la información para todo el país sería la siguiente:

²⁶ Proyecciones de la población a mitad de año de México, Consejo Nacional de Población (CONAPO), *Proyecciones de la población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050*, 2018. Disponible en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050>

Tabla 4. Tasa de civiles muertos por 1000 agentes de seguridad, total y por tipo de autoridad 2017

Institución de seguridad	Agentes	Civiles muertos*	Tasa de civiles muertos/ 1000 agentes de seguridad
Ejército, Marina, Policía Federal, policías estatales, policías municipales	491,405	354	0.72

Fuente: Revisión de prensa, 2017. Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (ENECAP), 2017. Informes de labores de la SEDENA, 2018. Informes de labores de la SEMAR, 2017. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2018. INEGI, Recursos Humanos en Instituciones de Seguridad y Justicia, 2015.

*El número de civiles muertos es menor a 371, pues en este cálculo se omiten las muertes atribuidas en prensa a policías ministeriales.

B) Civiles muertos y efectivos desplegados en tareas de seguridad (Marina y Policía Federal) con información oficial

Como el Ejército no dio datos oficiales, calculamos la tasa de civiles muertos por cada 1000 agentes en tareas de seguridad únicamente para la Policía Federal y para la Marina.

Utilizando la cifra de efectivos desplegados por parte de la SEMAR, calculamos la tasa de civiles muertos por cada 1000 marinos.

La incidencia de la Marina en el uso de la fuerza letal ha aumentado en 2017 en comparación con los años previos.

Por su parte, el número de elementos operativos de la Policía Federal al 2017, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (ENECAP), es de 27,290, lo que representa el 72% del total de elementos pertenecientes a la Policía Federal. Considerando 33 civiles muertos por policías federales en 2017, el indicador para la Policía Federal es de 1.21 civiles muertos por 1000 agentes en tareas de seguridad, un valor muy por debajo de los valores alcanzados por la Marina en los últimos años.

Tabla 5. Tasa de civiles muertos por cada 1000 marinos 2015-2017

Años	Marinos desplegados	Civiles muertos	Tasa de civiles muertos/1000 marinos
2015	16,275	51	3.13
2016	16,256	60	3.69
2017	17,320	105	6.06

Fuente: Informes de labores de la SEMAR 2015, 2016, 2017.

I-4. Número de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio por cada 1000 personas detenidas (tasa)

A) Con información oficial

Tabla 6. Tasa de civiles muertos por cada 1000 detenidos Policía Federal 2014-2017*

Año	Personas detenidas por la Policía Federal	Civiles muertos por la Policía Federal	Tasa de civiles muertos por cada 1000 detenidos
2014	22,926	75	3.27
2015	21,844	119	5.45
2016	18,078	49	2.71
2017	19,811	33	1.67

Fuente: Solicitud de información 0413100082618. * Las personas detenidas por la Policía Federal son el total de las detenidas por la institución. Fuente: Solicitud de información 0413100082618.

Al igual que los anteriores indicadores de incidencia, la tasa de civiles muertos por cada 1000 detenidos de la Policía Federal para 2017 es la más baja de los últimos cuatro años. Llama la atención 2015 cuando disminuyó el número de personas detenidas (en relación con 2014), pero aumentó el número de civiles muertos que reporta la dependencia. La tasa de la Policía Federal contrasta con las tasas de la Secretaría de Marina. Como muestra la siguiente tabla, en 2017 la Marina tuvo una tasa mayor a 337. Esto se explica principalmente por el bajo número de personas detenidas que reporta la institución tanto en fuentes oficiales como en respuestas a solicitudes de información. El bajo reporte de detenidos posiblemente sesga el indicador y lo sobreestima, sin embargo, puede señalarse que el valor más elevado corresponde a 2017.

Tabla 7. Tasa de civiles muertos por 1000 detenidos para la Secretaría de Marina (SEMAR) 2017

Año	Personas detenidas* por la Secretaría de Marina	Civiles muertos por la Secretaría de Marina	Tasa de civiles muertos por cada 1000 detenidos
2014	882	65	73.69
2015	657	51	22.83
2016	418	60	143.54
2017	311	105	337.62

Fuente: Civiles muertos: Solicitud de información SEMAR 0000001300061118. Detenidos: anexos estadísticos de los Informes del Gobierno Federal.

*El número de detenidos corresponde a las personas aseguradas por la presunta comisión de delitos contra la salud, que comprende la posesión, producción, transporte, tráfico, comercio y suministro; y delitos conexos, donde se presentan los referentes a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, Asociación Delictuosa, Robo en Carretera, Ley General de Población, Ataque a las Vías Generales de Comunicación, entre otros. Es posible que otras detenciones –relacionadas con delitos no mencionados– no se registren en estos datos por lo que el indicador puede estar sobreestimado.

B) Con información de prensa

Con la información de prensa sobre civiles muertos donde exclusivamente participaron policías estatales, y de diversas fuentes para obtener la información de las personas detenidas por las policías estatales durante 2017, se presenta la siguiente tabla.

Tabla 8. Tasa de civiles muertos por 1000 detenidos para policías estatales en 2017

Institución	Año	Detenidos	Civiles muertos	Tasa de civiles muertos por 1000 detenidos
Policías estatales	2017	141,005	103	0.73

Fuentes: Civiles muertos, Revisión de prensa, 2017. Detenidos: Policía Estatal, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario 2018 (Estado de México, solicitud de información 1887100171). Solicitudes de información 0413100082618 0000700127218.

Los datos anteriores de la Secretaría de Marina también contrastan con las tasas de las policías estatales que reportan un importante número de detenidos a lo largo del año.

I-5. Número de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio por cada 1000 armas incautadas (tasa)

A) Con información oficial

Tabla 9. Civiles muertos por cada mil armas incautadas, Policía Federal 2014-2017*

Año	Armas incautadas por la Policía Federal	Civiles muertos por la Policía Federal	Número de civiles muertos por cada 1000 armas incautadas
2014	2,733	75	27.44
2015	2,303	119	51.67
2016	1,892	49	25.90
2017	2,281	33	14.47

Fuente: Solicitud de información 0413100082618. * Las armas incautadas por la Policía Federal son las que corresponden al total de la institución en el año. Fuente: Solicitud de Información a la Policía Federal folio: 0413100082618.

Con información oficial, la tasa de civiles muertos por cada 1000 armas incautadas por la Policía Federal obtiene en 2017 el valor más bajo de los últimos cuatro años (14.47). La Policía Federal muestra una tendencia a la baja en los diferentes indicadores de incidencia del uso de la fuerza letal que permite comparar el periodo 2014-2017.

I-6. Número absoluto de agentes de seguridad pública muertos por homicidio en servicio (por disparo de arma de fuego)

Los últimos indicadores de incidencia invierten la mirada y buscan valorar la fuerza letal que reciben los miembros de las distintas fuerzas de seguridad.

A) Información oficial

Los datos de miembros del Ejército, Marina y Policía Federal muertos por armas de fuego se obtuvieron por solicitudes de información. A diferencia de la información sobre civiles muertos en enfrentamientos, en el caso de personal muerto, la SEDENA sí registra y hace pública la información. La información de las solicitudes a nivel de las fuerzas federales para el periodo 2014 a 2017 se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 10. Marineros, militares y policías federales fallecidos en servicio por disparo de arma de fuego 2014-2017

Año	Marinos muertos	Marinos heridos	Militares muertos	Militares heridos	Policías muertos	Policías heridos
2014	5	3	17	84	12	27
2015	4	4	18	55	21	39
2016	1	9	14	65	9	25
2017	8	15	16	86	6	6

Fuente: Solicitudes de información 0001300061118, 0000700154418 y 0413100082618.

El resultado para las fuerzas federales de las cifras 2014-2017 muestra un aumento de la cifra de marinos fallecidos por arma de fuego, un nivel estable de fallecidos por parte del Ejército y una disminución de policías federales fallecidos.

Características de las víctimas (agentes de seguridad): Es posible conocer algunas características del personal fallecido en servicio por armas de fuego pertenecientes a las corporaciones de seguridad tanto a nivel federal como estatal. Cabe resaltar que la información aportada por las dependencias a través de las solicitudes de información frecuentemente contradice la presentada en otros documentos, como el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales del INEGI, por lo que debe tomarse con cautela.

En el caso de la Policía Federal, la dependencia reportó que entre 2014 y 2017 murieron 48 integrantes de la corporación en servicio por arma de fuego.²⁷ Todas las víctimas eran varones, con un promedio de edad de 35.29 años. La Secretaría de Marina informó que entre 2014 y 2017 fallecieron 18 marinos, todos de sexo masculino.²⁸ La edad promedio de las víctimas fue de 30.4 años de edad. La información presentada por la Secretaría de la Defensa Nacional,²⁹ a diferencia de aquella proporcionada por la Secretaría de Marina y la Policía Federal, no contiene las edades de aquellos miembros del Ejército fallecidos en servicio por arma de fuego, pero sí sobre su sexo: el total de fallecidos por arma de fuego que

²⁷ Solicitud de información a la Policía Federal 0413100082618.

²⁸ Solicitud de información a la Secretaría de Marina 0001300061118.

²⁹ Solicitud de información a la Secretaría de la Defensa Nacional 000700154418.

reporta la SEDENA entre 2014 y 2017 fue de 65 varones. De las 24 policías estatales que aportaron información sobre muertes en servicio por arma de fuego, cuatro respondieron que ninguno de sus integrantes falleció por arma de fuego en servicio entre 2014 y 2017 –se trata de las policías de Aguascalientes, Baja California, Campeche y Tlaxcala–. De estos datos se tiene registro de 190 policías fallecidos en 20 estados del país. Se conoce la edad solamente de 154 policías fallecidos, pues varias corporaciones no aportaron información sobre las edades de sus integrantes fallecidos en servicio por arma de fuego.³⁰ De los que se conoce la edad, el promedio fue de 37.42 años. En 179 casos se reportó el sexo de los agentes fallecidos. Se tiene registro de solamente tres policías de sexo femenino fallecidas en servicio. Así, el 92.63% de los policías estatales fallecidos en servicio eran personas de sexo masculino.

La estimación más cercana al total del país lo podemos obtener a partir de las cifras de la Comisión Nacional de Seguridad. Para 2017 reporta 530 homicidios de trabajadores de la seguridad en el cumplimiento de sus funciones. A la vez, los 530 fallecidos corresponden al total de causas y no exclusivamente al disparo de arma de fuego. De los 530 agentes de seguridad muertos en 2017, 251 fueron en emboscadas, ejecuciones y enfrentamientos, donde es probable que sean debido a heridas con arma de fuego. Tal vez en los 251 se incluya a algún trabajador de la seguridad que no es del interés del estudio, pero la gran mayoría debe corresponder a policías locales o federales; por lo tanto, estimamos que es la mejor cifra disponible para el indicador del total del país.

Agentes de seguridad pública muertos en servicio
por disparo de arma de fuego 2017 (Fuerzas Armadas, Policía Federal,
policías estatales y municipales): **251**

³⁰ Las policías de Coahuila, Durango, Estado de México, Jalisco, Michoacán, Quintana Roo, Tabasco y Zacatecas no aportaron esta información.

I-7. Número de agentes de seguridad pública muertos por arma de fuego en servicio por cada 1000 agentes de seguridad pública (tasa)

Tabla 11. Agentes de seguridad muertos por arma de fuego por cada 1000 agentes. Marina, Ejército y Policía Federal 2015-2017

Año	Tasa marinos muertos en servicio por cada mil marinos	Tasa policías federales muertos en servicio por cada mil policías federales	Tasa miembros del Ejército muertos en servicio por cada mil miembros del Ejército
2015	0.25	0.54	0.51
2016	0.06	0.24	0.27
2017	0.46	0.16	0.31

Fuente: Solicitudes de información 0413100082618 y 0001300061118. Para el caso de marinos y soldados: número de efectivos desplegados. Para el caso de la Policía Federal: el total del personal.

Como en el indicador anterior, el valor más elevado para 2017 en comparación con otras fuerzas federales y con relación a años anteriores corresponde a la Marina. Asimismo, es importante notar las diferencias por institución. Mientras que en 2015 la tasa de policías federales muertos en servicio era mayor a la de los marinos y soldados, esto cambió para 2017. Es posible que ello responda a la frecuencia con la que participan en operativos, pero no contamos con información suficiente para explicar este cambio.

Para el año 2017 utilizamos el número de policías federales operativos, en lugar del total del personal para el cálculo de la tasa.

Tabla 12. Policías federales muertos en servicio por arma de fuego por cada 1000 policías federales

Año	Tasa de policías federales muertos en servicio por arma de fuego por cada mil policías federales
2017	0.22

La tasa para el total de los agentes de seguridad a partir de los datos de la Comisión Nacional de Seguridad (Fuerzas Armadas, Policía Federal, policías estatales, policías municipales) es la siguiente:

Tabla 13. Número de agentes de seguridad muertos por armas de fuego sobre 1000 agentes de seguridad, 2017

Año	Total de agentes de seguridad (Fuerzas Armadas, Policía Federal, Policía Federal Ministerial, policías estatales y policías municipales)	Total agentes de seguridad fallecidos por arma de fuego	Tasa de agentes de seguridad muertos por arma de fuego sobre 1000 agentes de seguridad
2017	495,327	251	0.51

Fuente: Solicitudes de información 0413100082618, 0001300061118, 0000700154418 y Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2018.

Indicadores para medir abuso de la fuerza letal (A)

A-1. Proporción de homicidios dolosos totales que corresponden a homicidios por arma de fuego provocados por intervenciones de agentes de seguridad pública en servicio

A) Información de prensa

Tabla 14. Proporción de homicidios dolosos que corresponden a intervenciones de agentes de seguridad

Año	Homicidios dolosos total del país	Civiles muertos por agentes de seguridad	Proporción de homicidios dolosos que corresponden a intervenciones de agentes de seguridad
2017	32,079	371	1.16%

Fuente: Revisión de prensa 2017 e información sobre defunciones por homicidio INEGI.³¹

Como hemos señalado para indicadores anteriores, al carecer de una buena parte de los datos oficiales, la cifra para todo el país de muertos civiles por las fuerzas de seguridad sólo puede aproximarse a partir de la revisión de prensa. Por tanto, aunque el valor de este indicador está por debajo de los umbrales de preocupación, se trata de un indicador subestimado.

³¹ INEGI. Mortalidad. Conjunto de datos: Defunciones por homicidio. Información de 1990 a 2017. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>

A-2. Razón entre civiles opositores muertos por arma de fuego por agentes de seguridad pública en servicio y agentes de seguridad pública muertos por arma de fuego durante el servicio

A) Información oficial

Tabla 15. Razón entre civiles muertos por arma de fuego por agentes de seguridad en servicio y agentes de seguridad muertos por arma de fuego durante el servicio. Policía Federal y Marina 2014-2017

Año	Civiles muertos por la Policía Federal	Civiles muertos por la Secretaría de Marina	Policías federales muertos	Marinos muertos	Razón civiles muertos/policías federales muertos	Razón civiles muertos/marinos muertos
2014	75	65	12	5	6.3	13.0
2015	119	51	21	4	5.7	12.8
2016	49	60	9	1	5.4	60.0
2017	33	105	6	8	5.5	13.1

Fuente: Solicitud de información SEMAR 0001300061118, Solicitud de información Policía Federal 0413100082618.

Según los estudios sobre uso de la fuerza letal,³² valores superiores a 10 o 15 civiles muertos por cada agente de seguridad muerto son valores que pueden sugerir un abuso en el uso a la fuerza letal. En la tabla anterior, la Policía Federal no alcanza dichos valores, pero sí lo hace la Marina, en particular durante 2016, cuando la cifra alcanzó a 60 civiles muertos por cada marino fallecido.

B) Información de prensa

Debido a que la prensa no atribuye cada muerte a una de las instituciones de seguridad, incluimos una categoría de operativos conjuntos (en los que participan a la vez distintas autoridades locales (ya sean municipales o estatales) y federales (ya sean del Ejército, Marina y/o Policía Federal).

³² Véase P. Chevigny, "Police Deadly Force as Social Control: Jamaica, Brazil and Argentina", *Criminal Law Forum*, 1(3), (1991): 389-425.

Tabla 16. Razón entre civiles muertos por arma de fuego y agentes de seguridad muertos por arma de fuego durante el servicio, 2017

	Civiles muertos en eventos 2017	Agentes de seguridad muertos	Muertos civiles/muertos agentes de seguridad
Policía Federal	4	8	0.5
Ejército	58	5	11.6
Marina	112	7	16
Policía estatal	103	10	10.3
Policía municipal	21	31	0.7
Policías ministeriales	17	1	17
Operativos conjuntos	56	18	3.1
Total	371	80	4.6

Fuente: Revisión de prensa, 2017.

Es importante notar el número elevado de muertes (tanto de civiles como de agentes de seguridad) que se dan en el contexto de los operativos conjuntos.

Entre los pocos eventos donde la Policía Federal no estuvo acompañada de miembros de otras fuerzas, varios corresponden a emboscadas a policías federales por parte de miembros de grupos delincuenciales. Como consecuencia, es mayor el número de policías federales fallecidos que de civiles. Algo similar sucede con las policías municipales, las cuales también han sufrido varios casos de emboscadas durante 2017. El valor del indicador inferior a la unidad refleja los riesgos a los que se enfrentan los miembros de muchas corporaciones a nivel local. Es relevante nuevamente señalar las limitaciones de los datos de prensa que suelen enfocarse en las noticias con mayores bajas, pero también es más probable que sea noticia la muerte de un policía en relación con la muerte de un civil.

La situación cambia significativamente para el caso de las policías estatales, el Ejército y la Marina, con valores de más de 10 muertos civiles por cada agente de seguridad fallecido. También alcanzan un valor preocupante las policías ministeriales (17), el más elevado. Apenas por debajo se encuentra la corporación que de forma sistemática alcanza los valores más altos: la Marina (16 civiles muertos para cada marino fallecido).

En el caso de los operativos conjuntos, la razón es de 3.1 civiles muertos por cada agente de seguridad fallecido.

Finalmente, a partir de la información de prensa calculamos la razón de civiles muertos sobre agentes de seguridad fallecidos para todo el país durante 2017.

Debemos recordar que contamos con una cifra oficial de agentes de seguridad fallecidos en 2017 para todo el país (251). Sin embargo, no contamos con información oficial del total de civiles muertos. Por lo tanto, para el cálculo del indicador, tanto la cifra de civiles como la de agentes de seguridad fallecidos las tomamos de la misma fuente: la revisión de las notas de prensa. Tanto el numerador como el denominador están subvaluados (en notas de prensa los agentes de seguridad fallecidos son 80), pero para evitar mayores sesgos debemos recurrir a la misma fuente: el resultado es 4.6. Este valor, sin embargo, combina datos de instituciones que sufren frecuentes agresiones y emboscadas –como es el caso para las policías locales– con los de instituciones federales que alcanzan valores que alertan sobre posibles abusos (valores mayores a 10), como es el caso del Ejército, la Marina y las policías ministeriales.

A-3. Razón entre el número de civiles muertos por agentes de seguridad pública por arma de fuego durante el servicio y el número de civiles heridos por agentes de seguridad pública por arma de fuego durante el servicio (índice de letalidad)

A) Información oficial

Tabla 17. Índice de letalidad Policía Federal y Marina 2014-2017

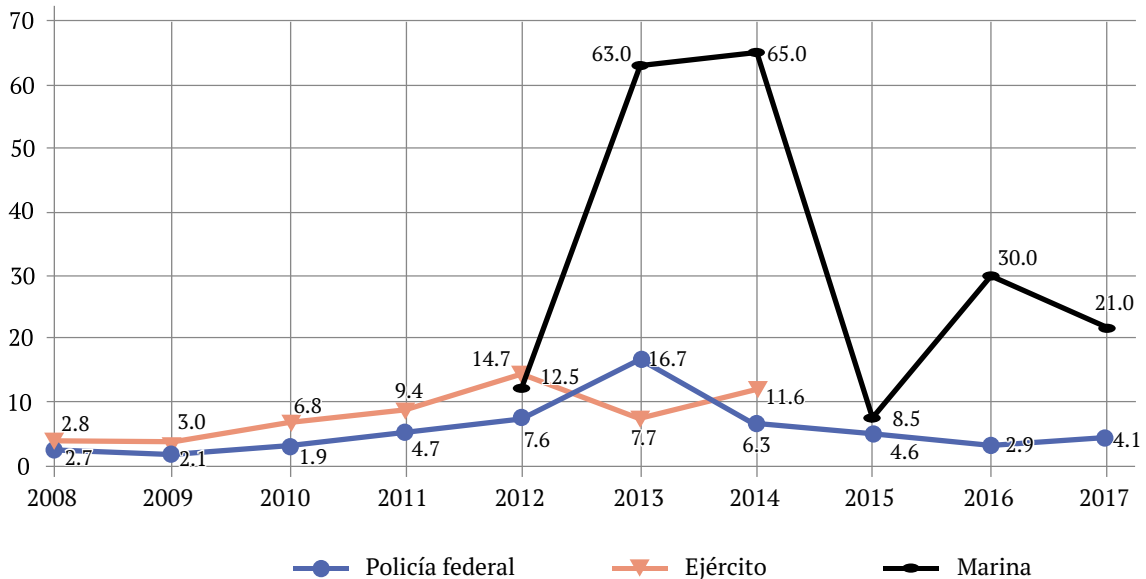
Año	Civiles muertos Policía Federal	Civiles heridos Policía Federal	Civiles muertos Marina	Civiles heridos Marina	Índice de letalidad Policía Federal	Índice de letalidad Marina
2014	75	12	65	1	6.3	65.0
2015	119	26	51	6	4.6	8.5
2016	49	17	60	2	2.9	30.0
2017	33	8	105	5	4.1	21.0

Fuente: Solicitud de información SEMAR 0001300061118 y Solicitud de información Policía Federal 0413100082618.

A partir de los datos oficiales, el índice de letalidad de la Policía Federal alcanza valores que oscilan entre 3 y 6 muertos por cada herido; valores que están por encima de 1, que es el valor de referencia como alerta de posibles abusos, pero por debajo de los elevados valores que había presentado en 2012 y 2013 (años en que llegó a 7.6 y 16.7, como muestra la siguiente gráfica). En el caso de la Marina, los valores son muy elevados: para 2014 murieron 65 civiles por cada herido. En 2017 murieron 21 civiles por cada civil herido.

El gráfico del índice de letalidad con datos oficiales de 2008 a 2017 para la Policía Federal, de 2008 a 2017 para el Ejército, y de 2012 a 2017 para la Marina es el siguiente:

Gráfica 1. Civiles muertos/civiles heridos (índice de letalidad) en enfrentamientos según tipo de autoridad (2008-2017)



La Policía Federal tuvo un crecimiento acelerado del índice de letalidad de 2010 a 2013, y luego un descenso significativo hasta 2016. En 2017 tiene un valor de 4, muy por debajo de los valores de años previos, pero aún por encima de 1. Como ya señalamos, el índice de letalidad del Ejército no puede calcularse desde 2014 con datos oficiales por la negativa de SEDENA a brindar dicha información. En el caso de la Marina, los valores tienen grandes variaciones al ser muchos los civiles muertos y pocos los heridos, uno o dos heridos más (o menos) y el indicador pasa de 60 a 30 o 20 o viceversa. La Marina ha mostrado una tendencia estable de altísimos valores del índice de letalidad.

B) Información de prensa

Tabla 18. Índice de letalidad para fuerzas federales y policías locales, 2017

	Civiles muertos	Civiles heridos	Índice de letalidad
Policía Federal	4	3	1.3
Policía municipal	21	13	1.6
Policía estatal	103	40	2.6
Ejército	58	14	4.1
Marina	112	2	56.0
Policías ministeriales	17	4	4.3
Operativos conjuntos	56	3	18.6
Total	371	79	4.6

Fuente: Revisión de notas de prensa, 2017.

Los índices de letalidad calculados a partir de los 210 eventos registrados en prensa mantienen la diferencia entre los valores que registran las distintas policías y las fuerzas armadas. Si bien el índice de letalidad del Ejército adquiere un valor bajo en comparación con otras mediciones previas (4.1), el índice de los operativos conjuntos en los que tiene participación es sumamente alto (18.6). Por su parte, la Marina, como en todas las mediciones, ya sea con datos oficiales o de prensa, alcanza valores muy altos de índice de letalidad. Es poco común que existan heridos en los eventos con uso de arma de fuego en los que participa la Marina.

A-4. Razón entre el índice de letalidad de los opositores (opositores muertos divididos por los opositores heridos) y el índice de letalidad de los agentes de seguridad pública (agentes muertos divididos por los agentes heridos)

El uso de la fuerza letal por parte de las autoridades responde en parte al nivel de letalidad y los riesgos a la vida que representan las agresiones que reciben. La letalidad de una fuerza puede verse impactada por la letalidad que sufren sus miembros cuando son atacados. La razón entre los índices de letalidad pondera la letalidad de las fuerzas de seguridad por los riesgos que corre en las agresiones que recibe. De nueva cuenta, por carecer de información oficial del Ejército y de diversas policías, solamente podemos presentar datos para algunas instituciones.

A) Información oficial

Tabla 19. Razón entre el índice de letalidad de los opositores y el índice de letalidad de los marinos 2014-2017

Año	Índice de letalidad de los opositores civiles hacia los marinos	Índice de letalidad de los marinos hacia los opositores civiles	Razón de índices de letalidad de la Marina	Índice de letalidad de los opositores civiles hacia los policías federales	Índice de letalidad de los policías federales hacia los opositores civiles	Razón de índices de letalidad de la Policía Federal
2014	1.7	65.0	39.0	0.4	6.3	14.2
2015	1.0	8.5	8.5	0.5	4.6	8.5
2016	0.1	30.0	270.0	0.4	2.9	8.1
2017	0.5	21.0	39.3	1.0	4.1	4.1

Fuente: Solicitud de información SEMAR 0001300061118. Solicitud de información Policía Federal 0413100082618.

En el caso del índice de letalidad que sufren los Marinos, su valor es muy inestable. Como se puede ver en la tabla anterior, pasa de 1.0 en 2015 a 0.1 en 2016. Esto se debe a que mueren pocos marinos y, por tanto, el cambio de cuatro marinos muertos en 2015 a solamente uno en 2016 puede modificar el índice significativamente. Un comportamiento similar tiene el índice de letalidad en civiles, ahora es el escaso número de heridos la causa de su inestabilidad. Ambos comportamientos se reflejan en la razón de los índices que siempre presentan valores muy elevados (pero con importantes variaciones) que reflejan la gran distancia que existe entre la letalidad de los agresores de los marinos y la letalidad que ellos provocan. La Policía Federal muestra un comportamiento más estable con valores elevados de la razón de los índices, y casi siempre notoriamente más bajos que los alcanzados por la Marina.

B) Información de prensa

El cálculo del mismo indicador realizado a partir de las notas de prensa arroja un resultado que repite los anteriores indicadores que alertan sobre patrones de

abuso: los valores más elevados corresponden a las fuerzas armadas, en particular a la Marina. También deben resaltarse los valores elevados que adquieren el promedio de las policías estatales, en comparación con otras policías, tanto las municipales como la Policía Federal.

Tabla 20. Razón entre el índice de letalidad de los opositores y el índice de letalidad de los agentes de seguridad pública. Fuerzas federales y locales, 2017

Autoridades	Índice de letalidad autoridades	Índice de letalidad civiles opositores	Razón de índices de letalidad
Policía Federal	0.8	1.3	1.6
Policía municipal	0.9	1.6	1.8
Policía estatal	0.3	2.6	8.7
Ejército	0.2	4.1	20.5
Marina	0.9	56.0	62.2
Policías ministeriales	0	4.3	-
Operativos conjuntos	0.3	18.3	61
Total	0.46	4.6	10

Fuente: Revisión de notas de prensa, 2017.

A-5. Número medio de civiles muertos por arma de fuego por agentes de seguridad pública en servicio por incidente (considerando aquí todos los incidentes que provocaron muertos o heridos por arma de fuego). Éste es un indicador sensible a la presencia de masacres u homicidios múltiples durante intervenciones estatales

A partir de la información de prensa, el promedio de civiles muertos por armas de fuego por agentes de seguridad pública en servicio en el total de eventos con muertos y heridos civiles por armas de fuego es de 2.5 para 2017. El valor por encima de la unidad alerta sobre posibles casos de ejecuciones sumarias múltiples.

V. Conclusiones

La escasez de la información oficial y el subregistro de la revisión en prensa limitan el cálculo de los indicadores para medir el uso y abuso de la fuerza letal en el país. Los datos presentados y los indicadores construidos en este estudio deben leerse con cautela debido a estas limitaciones. Como se mencionó en el texto, los datos oficiales permiten estudiar de mejor forma a la Policía Federal y a la Marina, mientras que la opacidad del Ejército hace que el análisis de varios indicadores, en particular cuando se calculan para todo el país, sólo haya sido posible a partir de reportes de prensa. A la vez, la construcción de indicadores a partir de la prensa implica la probable distorsión de algunos resultados. Sin duda, una de las principales conclusiones de este trabajo es sobre la necesidad de contar con información oficial en cada instancia de uso de la fuerza letal. Sin posibilidad de medir el fenómeno de uso de la fuerza letal, es imposible entenderlo o conocer las variables que hacen que aumente o disminuya.

Con relación a los indicadores de incidencia del uso de la fuerza letal construidos con datos oficiales, los valores 2014-2017 muestran una disminución durante los primeros años que continúan con el descenso de los altos niveles alcanzados en 2011. Sin embargo, este descenso no es constante y en 2017 parece iniciarse un repunte de la incidencia del uso de la fuerza letal. Este cambio parece reflejarse como saldo global de un aumento de los valores de incidencia de la Marina y una disminución de la Policía Federal.

En cuanto a la incidencia del uso de la fuerza letal sobre las fuerzas de seguridad federal, la tendencia es inversa. Según los datos oficiales, aunque los marinos muestran pocos miembros fallecidos por armas de fuego en el periodo analizado, en 2017 alcanza el mayor número, mientras que los fallecidos en la Policía Federal disminuyen. La Marina parece cobrar mayor protagonismo en tareas que conllevan la posibilidad de eventos de uso de la fuerza letal en detrimento de la Policía Federal. Si la tendencia se confirma y acentúa puede propiciar situaciones problemáticas de uso de la fuerza letal, dados los valores que asumen los indicadores de abuso de la fuerza letal de la Marina, como veremos a continuación.

En términos de los indicadores de abuso de la fuerza letal (construidos con datos oficiales), en particular la razón de civiles muertos y agentes de seguridad muertos y el índice de letalidad, los resultados muestran que la Marina alcanza los valores más elevados de manera estable para 2014-2017. Al considerar los datos de prensa para 2017, el Ejército también alcanza valores similares o más bajos que la Marina, pero significativamente más elevados que los correspondientes a la Policía Federal y que a las policías locales.

Los indicadores de abuso de la fuerza letal muestran diferencias entre el carácter militar y el carácter civil de las fuerzas de seguridad. Para una comparación más confiable, sería necesario contar con mejor información para poder controlar las características diferenciales de las tareas y los eventos en los que participan fuerzas armadas y policías, así como el número de personas que participan, tipos de armamentos y capacidades de atención médicas. En resumen, los resultados de los indicadores de incidencia y abuso en México, si bien con las cautelas que hemos mencionado de manera reiterada, arrojan un saldo que debe ser de preocupación. En primer lugar, luego del descenso desde el pico del año 2011, la incidencia de la fuerza letal puede estar repuntando en 2017 y, como consecuencia, se hace aún más urgente la construcción de datos oficiales a nivel de todas las instituciones del país, policiales y militares.

En segundo lugar, los indicadores de abuso obtienen sus peores valores en fuerzas militares con un mayor protagonismo en los últimos años en tareas de seguridad pública, como es el caso de la Marina, y muestran tendencias más favorables en instituciones civiles que comienzan a ser desmanteladas y dejadas de lado, como es el caso de la Policía Federal.

Por su parte, el Ejército mantiene la opacidad de sus datos oficiales a la vez que obtiene valores de alarma en indicadores de abuso que se desprenden de notas de prensa. Finalmente, y en tercer lugar, alcanzan más de un valor que supera el umbral de alarma (a partir de notas de prensa) indicadores de abuso de policías ministeriales o estatales, instituciones que para el actual discurso y políticas de seguridad pública, se encuentran alejadas, al menos por el momento, de procesos de reforma, profesionalización y, sobre todo, de una democratización basada en mecanismos de rendición de cuentas y aprendizaje organizacional.

Ante estos resultados, es necesario diseñar políticas institucionales del uso de la fuerza que incluyan a las fuerzas armadas. Las recientes reformas constitucionales en materia de la Guardia Nacional, los nombramientos de militares a cargos de esta institución y el despliegue de soldados a la frontera sur para contener a migrantes, hacen ver que las fuerzas armadas continuarán participando de forma activa y protagónica en tareas de seguridad durante el presente sexenio. Una *política institucional sobre el uso de la fuerza* debe poder identificar los casos de uso de la fuerza letal, describirlos en sus características, explicarlos en sus patrones y desarrollar estrategias para la contención de los casos problemáticos.

La Ley Nacional del Uso de la Fuerza, recién aprobada, contiene algunos aciertos en cuanto a la efectiva regulación y verificación del uso de la fuerza letal. Sin embargo, también contiene graves omisiones y errores como la posibilidad

de actuar contra manifestaciones públicas cuando sean no pacíficas o el fin se califique como ilícito.³³

VI. Recomendaciones

- Las autoridades deben establecer mecanismos serios para garantizar el cumplimiento de las normas que regulan el uso de la fuerza letal (y no letal). Esto implica que haya voluntad institucional y política para prevenir, investigar y, en su caso, condenar el uso excesivo de la fuerza. Todo uso de la fuerza letal debe ser investigado.
- Una parte fundamental para lograr un uso adecuado de la fuerza es la transparencia. Es indispensable que exista acceso pleno a datos sobre uso de la fuerza y que las instituciones hagan publicaciones periódicas de las mismas. La nueva Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza establece la obligación de hacer públicos anualmente reportes que contengan el número de personas fallecidas por el uso de la fuerza.³⁴ Sin embargo, debe también permitirse conocer qué cuerpos de seguridad estuvieron involucrados en casos de uso de la fuerza (legítimo o ilegítimo), el sitio donde se registró el hecho y cuál fue el seguimiento del caso. Los registros deben ser supervisados, auditados en su calidad y estar abiertos al uso para la investigación externa. Además, deben incluir a todas las instituciones que hagan uso de la fuerza letal. Sin transparencia sobre el uso de la fuerza letal y no letal de las instituciones del Estado es difícil que exista un respeto pleno al derecho a la vida, al debido proceso y a la integridad personal. Esta información es indispensable para garantizar la toma de decisiones y las intervenciones informadas.
- Debe existir una separación de la función militar y la civil. Los datos, aun de prensa, permiten ver que la Marina alcanza en todos los indicadores –y el Ejército en algunos– valores más elevados que los correspondientes a la Policía Federal y que a las policías locales. Las lógicas y tácticas militares son ajenas a las labores de seguridad ciudadana. Las fuerzas armadas sólo deberían colaborar de manera extraordinaria en materia de seguridad siguiendo el principio de mayor reducción del uso de la fuerza letal.

³³ Véase art. 27, Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza (2019), *Op. cit.*

³⁴ Véase art. 35, Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza (2019), *Op. cit.*

Bibliografía

Documentos académicos

- Aimar, V., González, G. y Montero, A. “Política, policía y violencia en la provincia de Santa Fe”, en M. Sozzo (ed.). *Policía, violencia, democracia: Ensayos sociológicos*. Argentina: Centro de Ediciones Universidad Nacional del Litoral, 2005.
- Atuesta, L. “Las cuentas de la militarización”, *Nexos* (2017). Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=31552>
- Cano, I. “Racial Bias in Police Use of Lethal Force in Brazil”. *Police Practice and Research*, 11(1), (2010): 31-43.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). *Violencia y enfrentamientos policiales*. Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios Legales y Sociales, 2002.
- Chevigny, P. “Police Deadly Force as Social Control: Jamaica, Brazil and Argentina”. *Criminal Law Forum*, 1(3), (1991): 389-425.
- Chevigny, P. “Urban Police Violence in Brazil: Torture and Police Killings in Sao Paulo and Rio de Janeiro after Five Years”. *News From Americas Watch*, Americas Watch and the Center for the Study of Violence at the University of Sao Paulo, 5(5), (1993): 1-30. Disponible en: <https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/BRAZIL935.PDF>
- Coupland, R. M. y Meddings, D. R. “Mortality Associated with Use of Weapons in Armed Conflicts, Wartime Atrocities, and Civilian Mass Shootings: Literature Review”. *British Medical Journal, BMJ*, 319(7207), (1999): 407-410.
- Escalante, F. “Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso”. *Nexos* 397 (2011). Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=14089>
- Espinosa, V. y Rubin, D. B. “Did the Military Interventions in the Mexican Drug War Increase Violence?”. *The American Statistician*, 69(1), (2015): 17-27.
- Fazal, T. M. “Dead Wrong? Battle Deaths, Military Medicine, and Exaggerated Reports of War’s Demise”, *International Security*, 39(1), (2014): 95-125.
- Giannou, C. y Balden, M. *War Surgery. Working with Limited Resources in Armed Conflict and Other Situations of Violence*, Vol 1. Switzerland: International Committee of the Red Cross (ICRC), 2010. Disponible en: <https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/icrc-002-0973.pdf>
- Merino, J. “Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: Una medición”. *Nexos*, 402 (2011). Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=14319>
- Silva Forné, C., Pérez Correa, C. y Gutiérrez, R. “Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada”. *Desacatos: Revista de Antropología Social*, 40 (2012): 47-64.

- Silva Forné, C., Pérez Correa, C. y Gutiérrez, R. “Índice de letalidad 2008-2014: Menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad”. *Perfiles Latinoamericanos*, 25(50), (2017): 331-359.
- Sozzo, M. “Usos de la violencia y construcción de la actividad policial en la Argentina”, en S. Gayol & G. Kessler (eds.). *Violencia, justicia y delito en la Argentina*. Argentina: Ediciones Manantial, 2002.

Notas periodísticas

- Arias, G. “El gobierno de López Obrador anuncia un plan de seguridad en 17 regiones violentas de México”. *RT* (6 de febrero de 2019). Disponible en: <https://actualidad.rt.com/actualidad/304750-gobierno-mexico-plan-seguridad-regiones-violentas>
- Fernández Menéndez, J. “Guardia Nacional: los números de la militarización”. *Excelsior* (11 de febrero de 2019). Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/opinion/jorge-fernandez-menendez/guardia-nacional-los-numeros-de-la-militarizacion/1295742>
- Ferri, P. “El Ejército mexicano niega información sobre su papel en la muerte de civiles”. *Diario El País*, Sección Internacional (1 de abril de 2019). Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/04/01/mexico/1554075912_523202.html
- Hernandez, D. “We Make the Choice to Triumph Over Evil: Las Vegas Marks One Year Since Shooting”. *The Guardian* (2 de octubre de 2018). Disponible en: <https://www.theguardian.com/us-news/2018/oct/01/las-vegas-route-91-shooting-anniversary>
- Melville-Smith, A., Mack, D., Georgantopoulos, M. A., O’Connor, E. y Griffin, T. “A Shooting At A Gay Nightclub In Orlando Killed 49 People”. *BuzzFeed News* (13 de junio de 2016). Disponible en: <https://www.buzzfeednews.com/article/aliciamelvillesmith/nightclub-shooting-orlando-florida>
- Holcomb, J. R., Wade, C., Stansbury, L. G., Bellamy, R. F. & Champion, H. R. “Understanding Combat Casualty Care Statistics”, *The Journal of Trauma, Inquiry, Infection and Critical Care*, 60(2), (2006): 397-401.
- Melchor, A. “Comando ataca base de la Policía Estatal en Esperanza, un herido”, *E-Consulta* (23 de octubre de 2017). Disponible en: <http://www.e-consulta.com/nota/2017-10-23/seguridad/comando-ataca-base-de-la-policia-estatal-en-esperanza-un-herido>
- Mendoza, G. “Balacera entre secuestradores y policías deja dos muertos, en el Edomex”. *El Gráfico* (16 de julio de 2017). Disponible en: <http://www.elgrafico.mx/toluca/16-07-2017/balacera-entre-secuestradores-y-policias-deja-dos-muertos-en-el-edomex>

Redacción *Animal Político*. “Sin reforma constitucional, desde el 1 de diciembre gobierno de AMLO desplegó 43 mil policías navales y militares”. *Animal Político* (6 de diciembre de 2018). Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2018/12/policias-navales-militares-amlo-despliegue/>

Redacción *La Verdad*. “La Guardia Nacional de AMLO operaría con 80 mil elementos al finalizar este año”. *La Verdad* (28 de febrero de 2019). Disponible en: <https://laverdadnoticias.com/mexico/La-Guardia-Nacional-de-AMLO-operaria-con-80-mil-elementos-al-finalizar-este-ano-20190228-0146.html>

Redacción *Proceso*. “Policías del Edomex abaten a cuatro presuntos extorsionadores; dos eran funcionarios”. *Proceso* (2 de noviembre de 2016). Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/461137/policias-del-edomex-abaten-a-cuatro-presuntos-extorsionadores-dos-funcionarios>

Treviño Rangel, J. “El Ejército y su guerra: rendición de cuentas y cuentos”. *Nexos*, Prevención y Castigo (28 de marzo de 2019). Disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1316>

Solicitudes de información

Solicitud de Información a la Secretaría de Seguridad Pública de Aguascalientes. Folio: 00329518.

Solicitud de Información a la Secretaría de Seguridad Pública de Baja California. Folio: 00614518.

Solicitud de Información a la Secretaría de Seguridad Pública de Baja California Sur. Folio: 00328918.

Solicitud de Información a la Secretaría de Seguridad Pública de Campeche. Folio: 0100431518.

Solicitud de Información a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana de Chiapas. Folio: 00488818.

Solicitud de Información a la Secretaría de Seguridad Pública de Coahuila. Folio: 00608518.

Solicitud de Información a la Secretaría de Seguridad Pública de Colima. Folio: 00230818.

Solicitud de Información a la Secretaría de Seguridad Pública de Durango. Folio: 368718.

Solicitud de Información a la Secretaría de Seguridad del Estado de México. Folio: 00171.

Solicitud de Información a la Secretaría de Seguridad Pública de Guanajuato. Folio: 01057018.

- Solicitud de Información a la Secretaría de Seguridad Pública de Hidalgo. Folio: 00477018.
- Solicitud de Información a la Fiscalía General de Jalisco. Folio: 03508518.
- Solicitud de Información a la Secretaría de Seguridad Pública de Michoacán. Folio: 00896018.
- Solicitud de Información a la Secretaría de Seguridad Pública de Nayarit. Folio: 00511018.
- Solicitud de Información a la Secretaría de Seguridad Pública de Oaxaca. Folio: 00615818.
- Solicitud de Información a la Secretaría de Seguridad Pública de Puebla. Folio: 00935518.
- Solicitud de Información a la Secretaría de Seguridad Pública de Quintana Roo. Folio: 00733418.
- Solicitud de Información a la Secretaría de Seguridad Pública de San Luis Potosí. Folio: 00507318.
- Solicitud de Información a la Secretaría de Seguridad Pública de Sonora. Folio: 01052418.
- Solicitud de Información a la Secretaría de Seguridad Pública de Tabasco. Folio: 00881218.
- Solicitud de Información a la Secretaría de Seguridad Pública de Tamaulipas. Folio: 00423418.
- Solicitud de Información a la Secretaría de Seguridad Pública de Tlaxcala. Folio: 00402618.
- Solicitud de Información a la Secretaría de Seguridad Pública de Veracruz. Folio: 01568618.
- Solicitud de Información a la Secretaría de Seguridad Pública de Zacatecas. Folio: 00794318.
- Solicitud de Información a la Policía Federal. Folio: 0413100082618.
- Solicitud de Información a la Secretaría de Marina. Folio: 0001300061118.
- Solicitud de Información a la Secretaría de la Defensa Nacional. Folio: 0000700127218.
- Solicitud de Información a la Secretaría de la Defensa Nacional. Folio: 0000700154418.

Datos oficiales

Consejo Nacional de Población (CONAPO). *Proyecciones de la población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050* (2018). Disponible en: ht-

[tps://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050](https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050)

Comparecencia de Luis Cresencio Sandoval, Titular de la Defensa Nacional, ante la Cámara de Diputados (11 de enero de 2019), minuto 3:43:20. Disponible en: https://www.canaldelcongreso.gob.mx/vod/reproducir/0_9v9oomh7/Audiencias_Publicas_sobre_la_Guardia_Nacional_Mesa_8

Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). *Mortalidad. Conjunto de datos: Defunciones por homicidio. Información de 1990 a 2017*. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>

Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). *Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (ENECAP) 2017: tabulados* (2018). Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enecap/2017/>

Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2018: tabulados* (2019). Disponible en: <https://inegi.org.mx/programas/cngspspe/2018/default.html#Tabulados>

Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza. *Diario Oficial de la Federación*, Secretaría de Gobernación (27 de mayo de 2019). Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561287&fecha=27/05/2019

Proyecto de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional (2019). Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/feb/20190222-I.pdf>

Informes de labores

Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). *3er Informe de Labores 2014-2015* (1 de septiembre de 2015). Disponible en: http://www.sedena.gob.mx/pdf/informes/3er_informe_de_labores.pdf

Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). *4to Informe de Labores 2015-2016* (1 de septiembre de 2016). Disponible en: http://www.sedena.gob.mx/pdf/informes/4to_informe_de_labores.pdf

Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). *5to Informe de Labores 2016-2017* (1 de septiembre de 2017). Disponible en: http://www.sedena.gob.mx/pdf/informes/5to_informe_de_labores.pdf

Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). *6to Informe de Labores 2017-2018*, (1 de septiembre de 2018). Disponible en: http://www.sedena.gob.mx/pdf/informes/6to_informe_de_labores.pdf

Secretaría de Marina (SEMAR). *3er Informe de Labores 2014-2015* (1 de septiembre de 2015). Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31358/Tercer_Informe_de_Labores_SEMAR.pdf

Secretaría de Marina (SEMAR). *4to Informe de Labores 2015-2016* (1 de septiembre de 2016). Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/132439/CuartoInformeDeLabores_2_agosto_16_reduccion_F.pdf

Secretaría de Marina (SEMAR). *5to Informe de Labores 2016-2017* (1 de septiembre 1 de 2017). Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/279624/5_informe_red.pdf

Venezuela

Keymer Ávila¹

En las siguientes líneas se presenta una visión panorámica sobre el uso de la fuerza letal en Venezuela. En la primera parte se abordará el contexto del país, su regulación normativa, los protocolos de actuación, las políticas y el debate nacional sobre el tema. En la segunda parte se describen los aspectos metodológicos; en la tercera, los indicadores elaborados vinculados con el ejercicio cotidiano del uso de la fuerza por parte del Estado durante el año 2017. En la última parte se hace el análisis general de estos indicadores y, finalmente, se sugieren algunas recomendaciones a partir del diagnóstico elaborado.



¹ Investigador del Instituto de Ciencias Penales, Profesor de Criminología de la Universidad Central de Venezuela. Agradezco a la abogada Thais López quien se encargó de llevar el seguimiento diario de medios, así como de la sistematización de dicha información.

I. Contexto

Regulación del uso de la fuerza

En Venezuela, si se sigue el orden jerárquico tradicional del bloque normativo, el uso de la fuerza está regulado en primer lugar en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV)² que establece como valor superior del ordenamiento jurídico y de la actuación del Estado a la vida, así como la preeminencia de los derechos humanos (art. 2). Según la CRBV, “El derecho a la vida es inviolable”. Ninguna ley puede “establecer la pena de muerte, ni autoridad ninguna aplicarla”. El Estado está obligado a proteger “la vida de las personas que se encuentren privadas de libertad, prestando el servicio militar o civil, o sometidas a su autoridad en cualquier forma” (art. 43).

Este mandato dirige la regulación del uso de la fuerza que se encuentra consagrada principalmente en la Ley Orgánica del Servicio de Policía y Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (LOSPCPNB) del año 2009. La LOSPCPNB dedica todo un capítulo al uso de la fuerza: en los artículos 68 al 72 dicta los principios en esta materia para todos los cuerpos de seguridad del país que ejerzan labores de policía.

Así, entonces, normativamente la fuerza policial está orientada en todo caso por la afirmación de la vida como valor supremo. Con dichos fines se aplicará ésta de manera necesaria, progresiva y diferenciada “en función exclusivamente del nivel de resistencia y oposición que manifieste la persona para impedir, obstaculizar o enervar una intervención policial, disminuyendo la utilización de la fuerza física hasta el mínimo requerido para la contención efectiva, disminuyendo la probabilidad de producir lesiones o daños bien sean físicos o morales, basados en los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad” (art. 1, NUPDFP).³

² La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) es de avanzada en materia de derechos humanos y seguridad ciudadana. En su artículo 19 establece el principio de progresividad en la garantía de los derechos humanos, y en el 23 otorga a los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, rango constitucional con prevalencia en el orden interno. Esto trae como consecuencia, entre otras, que el *Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley* (Asamblea General de la ONU, 1979), así como los *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley* (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 1990) formen parte integral del ordenamiento jurídico venezolano.

³ República Bolivariana de Venezuela (RPV), *Normas y Principios para el Uso Progresivo y Diferenciado de la Fuerza Policial por Parte de los Funcionarios y Funcionarias de los Cuerpos de Policía en sus Diversos Ámbitos*

Este bloque normativo establece siete niveles diferenciados y progresivos del uso de la fuerza policial que actúan en correspondencia con el nivel de resistencia y oposición del ciudadano. Comienza en niveles mínimos con la mera presencia policial hasta llegar al último nivel –extraordinario, excepcional– de la fuerza potencialmente mortal. Este último supuesto sólo se justifica cuando están dadas las condiciones de la legítima defensa o el estado de necesidad, establecidos en el Código Penal (CP), (art. 68 de la LOSPCPNB).⁴

Estos niveles de resistencia ciudadana y de respuesta policial a la misma están desarrollados en las NUPDFP (art. 3), que además cuenta con un manual especial de procedimientos donde, de manera transversal, están presentes los principios de necesidad, oportunidad y proporcionalidad. Finalmente, en estos instrumentos también se indica cómo debe ser la supervisión y la rendición de cuentas posterior. Además, se hace énfasis en el debido entrenamiento, la capacitación permanente en esta materia y la importancia de un adecuado equipamiento (art. 4, 6 y 8).⁵

¿Cómo castiga el Estado legalmente la violación del derecho a la vida por parte de la fuerza pública?

En los casos de ejecuciones extrajudiciales, la calificación jurídica sería de homicidio alevoso calificado,⁶ agravado por abuso de las armas de la autoridad o empleo de cualquier otro medio que debilite la defensa del ofendido,⁷ en concurso ideal con quebrantamiento de convenciones o tratados celebrados por la

Político Territoriales (NUPDFP), Gaceta Oficial N° 39,390 del 19 de marzo de 2010 (Venezuela: 2010).

⁴ Ver: Art. 68 de la LOSPCPNB, en República Bolivariana de Venezuela (RPV), Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (LOSPCPNB), *Gaceta Oficial Extraordinaria*, N° 5,940 del 7 de diciembre de 2009 (Venezuela: 2009); Consejo General de Policía (CGP), “2. Tu fuerza es mi medida”, *Manual de actuación de los cuerpos de policía para garantizar el orden público, la paz social y la convivencia ciudadana en reuniones públicas y manifestaciones*, Reglas Mínimas de Estandarización para los Cuerpos Policiales, Colección Baquíá (Caracas: 2010).

⁵ RPV, *Normas y principios* (2010), *Op. cit.*; CGP, “2. Tu fuerza es mi medida” (2010), *Op. cit.*

⁶ Art. 406.1 del Código Penal (CP): La pena es de 15 a 20 años de prisión. Ver: República Bolivariana de Venezuela (RPV), Código Penal, *Gaceta Oficial Extraordinaria* N° 5,768 del 13 de abril de 2005. Venezuela (2005).

⁷ Art. 77.8 del CP: Aumenta la pena del término medio a su límite superior. RPV, *Gaceta Oficial Extraordinaria* (2005), *Op. cit.*

República.⁸ En síntesis, la pena oscilaría entre los 17 años con 6 meses y los 20 años, aproximadamente unos 18 años 9 meses de prisión.

Estos casos deben ser investigados por el Ministerio Público, institución formalmente autónoma e independiente, integrante del Poder Ciudadano (arts. 284 y 285, CRBV), apoyada técnicamente por el Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas (CICPC) que, paradójicamente, es señalado como el cuerpo de seguridad más letal del país.⁹

El uso de la fuerza como problema público

Al analizar las informaciones disponibles provenientes de fuentes diversas, puede apreciarse que todas indican una tendencia al aumento de las muertes en manos de las fuerzas de seguridad del Estado. Ésta se hace más abrupta y acelerada a partir del año 2013, y presenta grandes saltos en 2015 y 2016, cuando se hace énfasis en campañas de operativos policiales militarizados. En 2010, la tasa por cada cien mil habitantes (pccmh) de casos de personas fallecidas por intervención de la fuerza pública era de 2.3, y en 2016 llegó a 19. ¡Se trata de un incremento de 726%! El 60% de estas muertes ha ocurrido durante los últimos dos años (datos del Ministerio de Interior y Justicia –MIJ– 2016, 2017, procesados y analizados en Ávila, 2019).¹⁰

A pesar de la *reforma policial* iniciada en 2006 en el país, no se ha logrado una disminución de estos saldos letales. Si bien la reforma en sus aspectos normativos y de diseño de política pública ha sido de avanzada, la misma no ha logrado implementarse ni institucionalizarse en la práctica de los cuerpos de seguridad.¹¹

Un aspecto importante de la reforma es la *regulación de las armas de los órganos de seguridad* que ejercen labores de policía. En las *Normas para la adquisición, registro y control de armamento, municiones equipos y accesorios para los cuerpos de*

⁸ Art. 155.3 del CP: Prisión de 1 a 4 años. RPV, *Gaceta Oficial Extraordinaria* (2005), *Op. cit.*

⁹ K. Ávila, "El órgano de investigaciones criminalísticas en el contexto de las campañas securitarias en Venezuela", *Revista Crítica Penal y Poder* del Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos de la Universitat de Barcelona, N° 6, marzo (España: 2014), 36-65. Disponible en: <http://revistes.ub.edu/index.php/CriticaPenalPoder/article/viewFile/7457/13021>

¹⁰ K. Ávila, *Uso de la fuerza y derecho a la vida en Venezuela* (Caracas: PROVEA, 2019). Disponible en: <https://www.derechos.org.ve/web/wp-content/uploads/uso-de-la-fuerza-p%C3%BAblica.pdf>

¹¹ K. Ávila y L. Gabaldón, "Investigación, política pública y reforma legislativa: el caso del nuevo modelo policial venezolano", *Espacio Abierto* Vol. 26, N° 1 (2017). Disponible en: <http://www.redalyc.org/html/122/12252817002/>

policía y órganos de seguridad ciudadana que prestan el servicio de policía de 2009 (NARCAM) y las *Normas relativas a la dotación y equipamiento básico especializado de los cuerpos de policía en sus diversos ámbitos político territoriales* de 2010 (NDE-BECP), se regula esta materia y se fortalecen las distintas funciones que tiene cada cuerpo policial en su ámbito político territorial, según sus competencias legales que están vinculadas con sus capacidades y medios. La labor de las policías municipales es distinta de las estatales, y éstas difieren de las de la Policía Nacional. Las tres Policías abarcan espacios político-territoriales distintos y tienen funciones y capacidades diferenciadas. Todo esto se encuentra claramente establecido en la LOSPCPNB que, además, establece niveles y criterios de actuación policial¹² que contribuyen a esta distribución funcional. La asignación que corresponde a cada una de ellas se describirá en la sección correspondiente (Tipo de armamento a disposición de las agencias de seguridad pública= 3.A.3).

Militarización

La concepción militar de los cuerpos de seguridad es una tradición que lleva instalada más de ocho décadas en el país. El concepto de *militarización* no se reduce sólo al ejercicio de los militares en determinadas áreas, por ésta también debe comprenderse la cultura, las prácticas y las lógicas bélicas internalizadas y llevadas a cabo por los funcionarios públicos en general. Lo esencial es la racionalidad bélica que no respeta límites legales e institucionales que convierten la excepción en la regla.¹³ Cuando esto sucede, las labores de seguridad ciudadana se convierten en una especie de guerra con consecuencias fatales para cualquiera.

El señalado proceso de reforma policial iniciado en 2006 y que promovía un modelo de policía de carácter civil, no hizo mella sobre la militarización de la seguridad ciudadana ni sobre el incremento del protagonismo de organismos y funcionarios militares en estas labores;¹⁴ ello se evidencia de distintas maneras,

¹² L. Gabaldón, K. Ávila, N. Becerra, D. Ramírez, y G. Paredes, "Construcción y desarrollo de los criterios y niveles de actuación policial para el nuevo modelo policial venezolano", en Consejo General de Policía, *Investigación para la acción. Conocimiento para el desarrollo del Nuevo Modelo Policial Venezolano* (Caracas: 2012). Disponible en: https://www.academia.edu/9144025/Construcci%C3%B3n_y_desarrollo_de_los_criterios_y_niveles_de_actuaci%C3%B3n_policial_para_el_nuevo_modelo_policial_venezolano_Luis_Gerardo_Gabald%C3%B3n

¹³ G. Agamben, *Estado de excepción. Homo sacer, II* (Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editora, 2005).

¹⁴ A. Antillano, "La reforma policial en la Venezuela bolivariana", en Zavaleta, J., *El laberinto de la inseguridad ciudadana: bandas criminales, seguridad de fronteras y regímenes penitenciarios en América*

ya sea a través de normas posteriores de carácter legal o sub-legal¹⁵ o con políticas que se imponen de facto, tales como el Dispositivo Bicentenario de Seguridad (DIBISE) iniciado en el año 2010, el Plan Patria Segura en 2013, las “Operaciones de Liberación del Pueblo” (OLP) del año 2015,¹⁶ o el creciente protagonismo de las Fuerzas de Acciones Especiales (FAES) de la Policía Nacional Bolivariana (PNB) a partir de 2017.

Este tipo de intervenciones policiales excesivas y su lógica militar no son recientes en el país ni son una característica particular y exclusiva de los últimos años. En la actualidad, lo que se está presenciando es la consecuencia de décadas de tolerancia con el deterioro institucional de estas organizaciones, del avance de lógicas castrenses, así como de la precariedad de sus respectivos controles.¹⁷

Por su parte, a la población no se le ofrecen desde el gobierno otras alternativas ni discursos, porque éstos tienen también otras funcionalidades, más allá de sus negativos efectos sobre la disminución de la violencia.¹⁸

II. Metodología

Para la elaboración de todos los indicadores se priorizó el uso de fuentes oficiales.¹⁹ Entre éstas destacan informes anuales de gestión, declaraciones públicas de autoridades realizadas por cualquier medio, ya sea a través de comunicados o por

Latina (Buenos Aires: CLACSO, 2014), 63-91.

¹⁵ K. Ávila, “Seguridad Ciudadana y Seguridad Nacional: La lucha por el control de las manifestaciones y del orden público en Venezuela”, en *Homenaje a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en el centenario de su fundación 1915-2015*, Tomo I (Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2015). Disponible en: https://www.academia.edu/21594916/Seguridad_Ciudadana_y_Seguridad_Nacional_La_lucha_por_el_control_de_las_manifestaciones_y_del_orden_p%C3%ABlico_en_Venezuela

¹⁶ K. Ávila, “Las Operaciones de Liberación del Pueblo (OLP): entre las ausencias y los excesos del sistema penal en Venezuela”, *Revista Crítica Penal y Poder* del Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos (OSPDH) de la Universitat de Barcelona (UB), N°12 (España: 2017): 58-86. Disponible en: <http://revistes.ub.edu/index.php/CriticaPenalPoder/article/view/16878>

¹⁷ K. Ávila, *Uso de la fuerza y derecho a la vida* (2019), *Op. cit.*

¹⁸ K. Ávila, “Homicidios en Venezuela: principales debates y aproximaciones explicativas”, *Misión jurídica. Revista de Derecho y Ciencias Sociales* N° 12, enero-junio (Colombia: Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, 2017): 117-140. Disponible en: <http://www.revistamisionjuridica.com/wp-content/uploads/2017/08/6-HOMICIDIOS-EN-VENEZUELA.pdf>

¹⁹ Se realizaron solicitudes escritas formales a todas las instituciones responsables de la sistematización de la información objeto de estudio: MIJ, Observatorio Venezolano de Seguridad Ciudadana, CICPC y el Ministerio Público, pero ninguna de ellas dio respuesta.

mensajes de redes sociales. También se procesaron algunos datos obtenidos de manera oficiosa a través de informantes clave de estas instituciones. Con estas fuentes se elaboraron indicadores de contexto²⁰ sobre armas y abusos policiales, así como los signados como I-1, I-2, I-3 y A-1.²¹

Sin embargo, no todos los indicadores pudieron ser hallados en la fuente oficial. Por ello, como complemento de esta fuente y ante la opacidad y precariedad de la información, también se tomaron como fuente las noticias sobre los casos de muerte a manos de las fuerzas de seguridad del Estado.

Por cuenta propia, como línea de investigación se hace seguimiento general de prensa desde el año 2015 sobre uso de la fuerza letal y derecho a la vida. A partir del año 2016 se realiza con un instrumento en el que se trata de vaciar la mayor cantidad posible de información sobre cada caso; la unidad de registro son las personas (víctimas) para así evitar la duplicación de los mismos. Adicionalmente, se toman variables de tiempo y lugar que contribuyen a llevar mayores controles de la información. Para el año 2017 se revisaron aproximadamente unas 1,757 noticias, en las que se pudo identificar un total de 1,180 víctimas.

Se hizo un seguimiento diario de ocho portales digitales como fuentes principales de información, distribuidas de la siguiente manera: dos portales oficiales (Ministerio de Interior y Justicia, y Ministerio Público); cuatro portales de los principales diarios de circulación nacional y dos de los periódicos digitales más importantes que cubren este tipo de noticias: *Últimas Noticias*, *Correo del Orinoco* y *El Universal* (que siguen la línea del discurso oficial), *El Nacional*, *Efecto Cocuyo* y *Runrunes* (que siguen una línea de oposición al gobierno).

Adicionalmente, cuando era necesario complementar información sobre los casos también se revisaron otras fuentes como las páginas web de periódicos regionales, así como las páginas o redes sociales de las Policías del lugar de los hechos. En los casos en los que existía información oficial ésta siempre fue priorizada ante cualquier otra fuente.

Una vez elaborada, la base de datos fue revisada y contrastada, víctima por víctima, con las bases de datos de dos ONG que realizan un seguimiento similar, para elaborar así una sola base de datos consolidada. La primera organización con quien se trabajó en alianza fue PROVEA, una de las ONG más importantes del país que sistematiza violaciones al derecho a la vida a nivel nacional, y cuyo valor agregado se encuentra en la utilización de fuentes regionales (prensa y

²⁰ Complementada con datos de ONG e investigaciones que sirven de antecedente.

²¹ En este último caso no se especifica cuántos casos son por arma de fuego, no obstante, más de un 90% de los homicidios ocurridos en el país ocurre bajo esta modalidad.

ONG locales). De su base de datos se incorporaron 171 víctimas (43%) distribuidas por todo el país, que no se encontraban en nuestra base de datos.

La segunda base de datos incorporada fue la del Monitor de Víctimas, novel organización que hace seguimiento de muertes violentas en el Área Metropolitana de Caracas (AMC), cuyas fuentes son periodistas de sucesos e informantes clave de las comunidades. De esta base de datos de víctimas del AMC se incorporaron 165 (41%), que no se encontraban en nuestra base de datos.

La incorporación de estas 336 personas fallecidas provenientes del seguimiento de estas ONG a la base de datos principal sumó un total de 1,516 víctimas, que representan 30.33%²² de la cifra oficial de muertes en manos de la fuerza pública durante 2017, que fue de 4,998.²³ De éstas 1,516 víctimas, 1,497 de ellas (99%) fueron muertas por armas de fuego accionadas por agentes durante la prestación del servicio.

De las 1,516 víctimas, 77.34% fue identificado de la siguiente manera: con apellido y nombre (68.7%), sólo nombre (0.46%), sólo apellido (0.13%), sólo apodo (8.05%). Con el resto (22.7%), se utilizaron variables de tiempo, lugar y cuerpo policial actuante para poder individualizarlas.

Con esta metodología y fuentes se elaboraron indicadores de contexto sobre el perfil de las víctimas civiles, así como los signados como: I-5, A-2, A-3, A-4 y A-5. En la mayoría de los casos se complementó, contrastó o validó con información de otras investigaciones que sirvieron como antecedentes.²⁴

Adicionalmente, para el caso de los policías víctimas de homicidio, se trabajó con una base de datos similar elaborada con una metodología de seguimiento de

²² Porcentajes similares se han encontrado en investigaciones anteriores que tienen como fuente principal los casos registrados en los medios de comunicación [K. Ávila, "Funcionarios de cuerpos de seguridad víctimas de homicidio: Estudios de casos del Área Metropolitana de Caracas", *Desafíos* 28 (II), (Bogotá: Universidad del Rosario, 2016): 17-64. Disponible en: <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/5051/3446>; K. Ávila, *Uso de la fuerza y derecho a la vida* (2019), *Op. cit.*].

²³ N. Reverol, "Hemos logrado la reducción de la incidencia delictiva", *Twitter* (2017). Disponible en: <https://twitter.com/NestorReverol/status/946081878158823425> y en: <https://www.instagram.com/p/BdNyMWLnIIS/>

²⁴ K. Ávila, "Funcionarios de cuerpos de seguridad" (2016), *Op. cit.*; K. Ávila, "Las Operaciones de Liberación del Pueblo (OLP)" (2017), *Op. cit.*; K. Ávila, "¿Cómo muere la policía en Venezuela? Una visión panorámica de la victimización por homicidio de los funcionarios de cuerpos de seguridad del Estado", *Revista Estudios Centroamericanos (ECA)* Vol. 73, N° 754 (El Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 2018): 277-299. Disponible en: <https://es.scribd.com/document/406973933/Como-muere-la-policia-en-Venezuela>; K. Ávila, *¿Cómo analizar las actuales cifras delictivas en Venezuela?* (Venezuela: Amnistía Internacional, 2018). Disponible en: https://issuu.com/amnistia/docs/cifras_delictivas_de_venezuela_an__; K. Ávila, *Uso de la fuerza y derecho a la vida* (2019), *Op. cit.*

prensa igual a la ya descrita y que se ha utilizado en investigaciones anteriores.²⁵ De ésta se tomaron sólo los casos de los funcionarios fallecidos durante la prestación del servicio, con independencia de la existencia o no de civiles fallecidos, o de la existencia o no de enfrentamientos con grupos delictivos en esos mismos eventos.²⁶ Ésta será parte de las fuentes para este indicador de contexto, así como para los signados como I-6, I-7 y A-2. Los datos que representaron el mayor reto para ser construidos fueron los siguientes:

Los *heridos sobrevivientes*: En un 96% de los casos de la base de datos descrita no se encontró información al respecto. Posiblemente, en la mayoría de éstos no resultaron heridas otras personas. En otros, las heridas pudieron haber sido leves o simplemente no se encontró el hecho como noticioso.²⁷ En estos supuestos, el grupo regional de investigación acordó equiparar esta ausencia de información como “0” heridos.

Las *armas incautadas* y la *cantidad de personas detenidas*: Ante la ausencia de información oficial sobre el total anual de estas unidades de análisis lo que se pudo hacer, de manera complementaria, fue contar las cantidades presentadas durante los casos analizados.

La *cantidad de agentes*: El dato general se construyó a través de informaciones oficiales actualizadas con informaciones de prensa. Son datos poco precisos los que se presentan (I-3, I-4, I-6 e I-7).

III. Resultado de los indicadores

Para tratar de observar las dimensiones del fenómeno en perspectiva comparada se presentarán a continuación los indicadores de los casos en los que hubo uso intencional de armas de fuego por parte de agentes de seguridad del Estado con resultados fatales.

²⁵ K. Ávila, “¿Cómo muere la policía en Venezuela?” (2018), *Op. cit.*

²⁶ Un criterio distinto es el que han seguido Silva *et al.* [C. Silva, C. Pérez y R. Gutiérrez, “Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada”, *Desacatos* N° 40, septiembre-diciembre (2012); C. Silva, C. Pérez y R. Gutiérrez, “Índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad”, *Perfiles Latinoamericanos* 25(50), (2017): 331-359], en sus análisis sobre el contexto mexicano, donde sólo consideran a los funcionarios caídos en el mismo evento en los que resultaron fallecidos civiles.

²⁷ Sesgos similares se encontraron Silva *et al.* [“Índice de letalidad 2008-2014” (2017): 331-359, *Op. cit.*].

Indicadores de contexto

El perfil de las víctimas civiles mortales, por armas de fuego disparadas por fuerzas de seguridad del Estado, es el siguiente: hombre (99%) de una edad promedio 25 años. El 65% de las víctimas tenía entre 18 y 27 años de edad, un 7.4% no había cumplido los 18 años.

El perfil de los agentes de seguridad pública víctimas de disparos intencionales de armas de fuego que se tiene sistematizado en detalle es del año 2016.²⁸ El 94% eran hombres, de una edad promedio de 32 años, el 53% no llegaba a esa edad. La juventud viene asociada con el rango que tenían: 35% pertenecía a los rangos más bajos del nivel operacional²⁹ que, junto a los posteriores rangos dentro de este mismo nivel, llegan al 78% de los casos.

En cuanto al cuerpo policial, la Guardia Nacional Bolivariana (GNB), las policías estatales, las municipales y la nacional aportan aproximadamente la misma cantidad de víctimas (entre 18% y 20%). Paradójicamente, el CICPC, uno de los organismos más letales del país, no se encuentra entre los primeros lugares con mayor cantidad de funcionarios víctimas de homicidio (14%).

Es importante destacar que 65% de estos funcionarios no se encontraban en actos de servicio, 60% no estaba uniformado y 55% no estaba identificado como agente de seguridad del Estado.³⁰ Apenas 12% de los casos sucedió en el contexto de un enfrentamiento real con grupos delictivos.³¹

Tipo de armamento a disposición de las agencias de seguridad pública. Formalmente existe una distribución de capacidades y medios en tres niveles diferenciados correspondientes a las policías nacional, estatales y municipales. Las policías municipales tienen capacidades reducidas y menos recursos para intervenir en situaciones complejas que ameriten actuaciones con alto grado de intensidad (en términos de uso de la fuerza) o especialidad (en términos de entrenamiento y recursos específicos), en comparación con las policías estatales, y éstas tienen menos capacidades y recursos que la PNB. De manera sintetizada, en el cuadro siguiente se presenta la distribución de sus recursos: equipamiento básico y especializado, armamento, etcétera.³²

²⁸ K. Ávila, "¿Cómo muere la policía en Venezuela?" (2018), *Op. cit.*

²⁹ Los rangos del modelo policial venezolano se dividen en tres niveles jerárquicos: el operacional, el táctico y el estratégico (Art. 35 de la Ley del Estatuto de la Función Policial).

³⁰ K. Ávila, "¿Cómo muere la policía en Venezuela?" (2018): 288-291, *Op. cit.*

³¹ *Ibid.*, 295.

³² L. Gabaldón *et al.*, "Construcción y desarrollo de los criterios" (2012), *Op. cit.*

Tabla 1. Tipo de armamento a disposición de las agencias de seguridad pública

		Armas y equipos	Policia nacional	Policias estatales	Policias municipales
NORMAS	Artículo 6 NDEBEC	Equipamiento básico: 1. Un (1) chaleco balístico, una (1) correa, sujetadores; 2. Correa con su porta: esposas, linterna, guantes, bastón, radio, cargador doble y funda para pistola con triple seguro; 3. Equipos y accesorios: un (1) arma intermedia como bastón simple o extensible, un (1) radio portátil para comunicaciones policiales, tres (3) cargadores, una (1) pistola 9 mm, una (1) linterna, un (1) silbato, dos (2) pares de guantes quirúrgicos y una (1) libreta de apuntes.	X	X	X
	Artículo 4 NARCAM	Armamento mínimo: pistolas calibre 9x19 con cañón de hasta 5 pulgadas y escopetas de fricción, de ánima lisa con cañón de 15 a 20 pulgadas calibre 12 en un número no mayor al equivalente de 1 por cada 10 funcionarios.	X	X	X
		Equipos: orden público y carabina 37/38 mm lanzagranadas para munición no letales o de letalidad reducida.	X	X	
		Autorización de armas especiales: fusiles de cerrojo manual para francotiradores calibres 5.56 mm (.223) y 7.62x51mm (.308), con cargadores hasta de 5 cartuchos; con accesorios y munición, acorde a la misión a desempeñar, en un número no mayor al equivalente de 1 por cada 500 funcionarios; carabinas de asalto calibre 9x19 mm y 5.56 mm (.223), con munición y accesorios, acorde a la misión a ejercer, en un número no mayor al equivalente de 1 por cada 100 funcionarios; sub-ametralladora calibre 9x19 mm con cargadores de capacidad máxima de 30 cartuchos; con munición y accesorios, acorde a la misión a cumplir, en un número no mayor al equivalente de 1 por cada 50 funcionarios.	X ³³		
	Artículo 6 NDEBEC	Equipo especializado de unidades operativas de orden público: chaleco balístico, casco protector, máscara antigases, equipo antitrauma, escudo protector y bastón antimotín.	X	X	
		Equipo especializado de grupos tácticos.	X ³⁴		

Fuente: Elaboración propia con base en la NDEBEC y NARCAM.

³³ Extensión al CICPC y a los organismos de inteligencia. Aunque estas resoluciones no lo contemplan, la GNB mantiene sus tradicionales funciones en materia de seguridad ciudadana y usa también este tipo de armamento durante las mismas, cuestión que amerita toda una discusión aparte.

³⁴ Si bien la citada resolución en concordancia con la LOSPCPNB establece que estos grupos sólo estarán bajo el mando de la PNB, de facto el CICPC, el Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (SEBIN) y la GNB también poseen sus propios grupos tácticos.

Denuncias de abusos policiales. Las denuncias de abusos policiales han sido una constante durante los últimos 30 años en el país. Como ya se señaló en la descripción de contexto, el incremento de las muertes en manos de las fuerzas de seguridad durante los últimos años ha sido objeto de debates y de preocupación pública tanto nacional como internacional (entre 2010 y 2016 la tasa pccmh ha crecido un 726%).³⁵ PROVEA,³⁶ en su último informe anual sobre el año 2017, denunciaba un incremento de las violaciones al derecho a la vida de un 17.8% respecto al año anterior. Esto contrasta con la disminución de las violaciones generales a la libertad personal (59%), lo que no afecta la tendencia general al incremento de estos casos durante los últimos 21 años. En cuanto a las violaciones del derecho a la integridad personal, éstas se incrementaron en un 411%. Estas cifras apuntan a una mayor letalidad de los abusos y excesos de las fuerzas de seguridad del Estado.

Indicadores de incidencia

I-1. Número absoluto de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio (por disparo de arma de fuego)

En 2017 se informó oficialmente de 4,998 personas fallecidas por “resistencia a la autoridad”.³⁷

³⁵ K. Ávila, *Uso de la fuerza y derecho a la vida* (2019), *Op. cit.*; A. Antillano, “¿Qué conocemos de la violencia policial en Venezuela? Las investigaciones e hipótesis sobre el uso de la fuerza física por la policía”, en *Espacio Abierto* Vol.19, N° 2 (2010): 331-345; L. Aniyar, “Los muertos de la democracia: Proyecto autoritario de la democracia y sus efectos generadores de represividad en las representaciones sociales”, en *Capítulo Criminológico* N° 17 (1989); T. Hernández, *Del mal necesario al bien indeseable: operativos policiales y delincuencia en Venezuela (1958-1986)*, Tesis de doctorado (Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1989); T. Hernández, “Los operativos «extraordinarios» en Venezuela: dos acercamientos reflexivos al problema”, en *Capítulo Criminológico* 14 (Maracaibo, Venezuela: Universidad del Zulia, Facultad de Derecho, 1986): 1-26.

³⁶ Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos (PROVEA), *Informe Anual 2017*, Venezuela (2018). Disponible en: <https://www.derechos.org.ve/informe-anual/informe-anual-enero-diciembre-2017>

³⁷ Ver: N. Reverol, “Hemos logrado la reducción” (2017), *Op. cit.*; Resistencia a la autoridad: “Formalmente son un grupo de delitos establecidos en el Capítulo VI del Título III del Código Penal, que abarcan diversos supuestos que van desde la amenaza a un funcionario público o a sus parientes, perturbar reuniones de órganos públicos, hasta hacer oposición a algún funcionario en el cumplimiento de sus

I-2. Número de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio por cada 100,000 habitantes (tasa)

Según datos oficiales (MIJ-INE), la tasa sería de unos 15.9 civiles muertos por agentes de seguridad pública por cada 100,000 habitantes.

I-3. Número de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio por cada 1000 agentes de seguridad pública (tasa)

Como sucede en distintas áreas de la política pública en Venezuela, el acceso a la información sobre la cantidad de agentes de seguridad del Estado es difícil. Sólo se cuenta con números aproximados de inicios del año 2017 que indicaban, desde su vocería oficial, que para febrero existían 175,000 funcionarios policiales en el país,³⁸ cifra que ha aumentado en los últimos años como consecuencia de las juramentaciones de nuevos funcionarios. Si se parte de la cifra de 175,000 funcionarios y de las 4,998 “muertes por resistencia a la autoridad”, ambas del año 2017, *la tasa aproximada de civiles muertos por cada 1000 agentes de seguridad del Estado en servicio sería de 28.56.*³⁹

deberes (Art. 215 al 221). Bajo estos supuestos genéricos, el CICPC administrativa y discrecionalmente agrupa, también, los casos de muertes a manos de las fuerzas de seguridad del Estado (enfrentamientos, ejecuciones extrajudiciales o ajusticiamientos), con independencia de la legalidad o justificación, o no, de las mismas” [K. Ávila, “Homicidios en Venezuela” (2017): 119-120]. A partir del año 2012, el CICPC ha depurado esta categoría en dos grandes grupos “con cadáveres” y “sin cadáveres”. En el primero estarían sólo las muertes por “resistencia a la autoridad” que son las que componen la citada cifra y que formaron parte de la rueda de prensa que ofreció el Ministro de Interior el 27-12-2017 como parte de su rendición de cuentas de ese año al país [N. Reverol, “Hemos logrado la reducción” (2017), *Op. cit.*]. Con la presentación de esta información se pretendió disminuir la tasa total de homicidios, excluyendo de esta cuenta a las “muertes por resistencia a la autoridad” [K. Ávila, ¿Cómo analizar las actuales cifras delictivas en Venezuela?” (2018), *Op. cit.*]. En palabras del propio Ministro: “Nosotros excluimos o separamos de los delitos de homicidio lo que llamamos la resistencia a la autoridad, porque la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, en su clasificación internacional, excluye la muerte por intervención legal, que significa muerte de un delincuente por agentes de seguridad” [N. Reverol, “Incidencia delictiva disminuyó en el país durante 2017” (2017). Disponible en: <http://www.misionatodavidavenezuela.gob.ve/index.php/2017/12/28/ministro-reverol-incidencia-delictiva-disminuyo-un-209-en-el-pais-este-2017/>].

³⁸ N. Reverol, “175,000 funcionarios policiales integrarán el Operativo Carnavales Seguros 2017”, Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia y Seguimiento de la Gestión de Gobierno (2017). Disponible en: http://www.presidencia.gob.ve/Site/Web/Principal/paginas/classMostrarEvento3.php?id_evento=3763

³⁹ Este número refleja un incremento de la letalidad policial en el país. Según un cálculo realizado con cifras oficiales de entre 2000 y 2007, esta cifra era de unas ocho por cada 1000 agentes [K. Ávila, “El órgano de investigaciones criminalísticas” (2014): 58, *Op. cit.*].

Es de advertir que esta cifra probablemente subestima la cantidad real de policías. Como ya se mencionó, durante los últimos años el gobierno nacional ha realizado diversas graduaciones de miles de funcionarios de distintos cuerpos de seguridad del Estado (PNB, GNB, CICPC, SEBIN); incluso creó nuevas divisiones como la FAES en julio de 2017. En consecuencia, el número preciso de nuevos funcionarios se desconoce oficialmente⁴⁰ y está probablemente subestimado para este año 2017.

I-4. Número de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio por cada 1000 personas detenidas (tasa)

No se cuenta con información desagregada que totalice a las personas detenidas en el país por año. Sólo se tienen estimaciones de la población penitenciaria llevadas a cabo por ONG especializadas en estos temas⁴¹ en las que no se consideran los constantes egresos e ingresos ni la rotación de los detenidos, así como tampoco los enormes subregistros de detenciones arbitrarias e ilegales que son de corta duración.

Ante las dificultades descritas, se sugiere seguir la metodología aplicada por Silva *et al.*⁴² quienes contaron sólo las detenciones ocurridas en el contexto de los procedimientos policiales donde resultaron civiles fallecidos. En el seguimiento

⁴⁰ En Venezuela, el incremento de la tasa de encuadramiento policial a partir del proceso de reforma es acelerado: se pasó de un total de 114,463 funcionarios policiales en 2006 [A. Sanjuán, *Seguridad ciudadana en Venezuela*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars (2012). Disponible en: <http://wilsoncenter.org/event/citizen-security-venezuela>] a más de 175,000 para mediados de 2017 [N. Reverol, "175,000 funcionarios policiales" (2017), *Op. cit.*]. Esto significa que el pie de fuerza policial ha tenido un crecimiento aproximado de 53% en ese lapso. El caso de la PNB es emblemático: en apenas seis años de creación alcanzó un número aproximado de 14,739 funcionarios [K. Ávila, "Funcionarios de cuerpos de seguridad" (2016): 31, *Op. cit.*]. Se trata de un crecimiento aproximado de 4,657 funcionarios anuales.

⁴¹ Según estas fuentes, para 2017 la población reclusa era, aproximadamente, de 57,096 personas en centros penitenciarios [Observatorio Venezolano de Prisiones (OVP), *Situación carcelaria 2017* (Caracas: 2018). Disponible en: <http://oveprisiones.com/informes/>] y unas 34,500 (entre 24,000 y 45,000) en calabozos policiales para un total aproximado de 91,596 [Nieto, C., *Audiencias de la CIDH en Montevideo* (Caracas: PROVEA, 2017). Disponible en: <https://www.derechos.org.ve/opinion/audiencias-de-la-cidh-en-montevideo>; Marra, Y., "El hacinamiento convirtió calabozos en cárceles pero sin ministra. Caracas", *Crónica Uno*. Disponible en: <http://cronica.uno/hacinamiento-convirtio-calabozos-en-carceles-pero-sin-ministra/>]. En 2016, la cifra era de 87,738: 54,738 en centros penitenciarios y 33,000 en calabozos policiales [OVP, *Situación carcelaria 2017* (2018), *Op. cit.*; T. Saab, "Defensoría del Pueblo: 30% de los policías se dedican a custodiar reos", *Globovisión* (Caracas: 2016). Disponible en: <http://globovision.com/article/defensoria-del-pueblo-30-de-los-policias-se-dedican-a-custodiar-reos>].

⁴² "Uso de la fuerza letal" (2012), *Op. cit.*

realizado de los 979 casos en los que se contabilizaron 1,497 civiles fallecidos por intervención de funcionarios en la prestación del servicio, se registraron *sólo 318 personas detenidas en el marco de estos procedimientos*. Ello claramente refleja una desproporción entre el número de fallecidos y detenidos: *por cada persona detenida fallecen 5 (4.7)*.

I-5. Número de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio por cada 1000 armas incautadas (tasa)

No existe información oficial sobre armas incautadas discriminadas por año. Existe más información propagandística sobre la destrucción de armas que sobre sus orígenes.⁴³

I-6. Número absoluto de agentes de seguridad pública muertos por homicidio en servicio (por disparo de arma de fuego)

En el seguimiento de noticias a través del que se contabilizaron 1,497 civiles fallecidos por intervención de funcionarios en la prestación del servicio, se registraron 16 agentes de seguridad pública víctimas de homicidio durante estas situaciones.⁴⁴

En un seguimiento aparte llevado con la misma metodología, pero concentrado sólo en funcionarios víctimas de homicidio por armas de fuego durante 2017, *se contabilizaron 57 funcionarios fallecidos de manera violenta mientras se encontraban en actos de servicio*.⁴⁵

La escogencia de una u otra cifra dependerá de lo que se quiera analizar. Si el enfoque es eminentemente situacional, de los casos específicos de violencia

⁴³ Esto se puede constatar al visitar su página web y redes sociales: <http://www.senades.gob.ve/portal/>; <https://twitter.com/SENADESMIJP>. Como información complementaria, siguiendo el criterio utilizado con el número de detenidos, se pudo registrar del seguimiento de noticias la incautación de –aproximadamente– unas 659 armas de fuego en el marco de los procedimientos de los 997 casos y 1,497 muertes analizadas. Esta cifra apenas alcanza al 44% de los fallecidos.

⁴⁴ Un criterio similar es el que han seguido Silva *et al.* [“Uso de la fuerza letal” (2012), *Op. cit.*; “Índice de letalidad 2008-2014” (2017), *Op. cit.*] en sus análisis sobre el contexto mexicano.

⁴⁵ De un total 157 funcionarios víctimas de homicidio, en 141 casos se contaba con la información sobre si se encontraban o no en actos de servicio; de éstos, 60% no se encontraba en labores. Sólo un 40%, es decir, 57 funcionarios, se encontraban en actos de servicio. Estos resultados fueron muy similares y ratifican hallazgos de investigaciones anteriores [K. Ávila, “¿Cómo analizar las actuales cifras delictivas?” (2018), *Op. cit.*; K. Ávila, “Funcionarios de cuerpos de seguridad” (2016), *Op. cit.*].

letal institucional se tomará como referente el número que se extrae del análisis de los casos donde resultan los civiles fallecidos (sería la primera cifra de 16 – opción A–). En contraste, si se quiere hacer un análisis más general en el que se incluye la totalidad de los ataques letales contra la policía, con independencia del saldo letal sobre los civiles en estos eventos, se considerarán todos los casos en los que los funcionarios son víctimas de homicidio durante la prestación del servicio (sería la cifra de 57 –opción B–).⁴⁶ Este último criterio “no es, obviamente, un índice de uso excesivo de la fuerza contra otros sino, por el contrario, de la capacidad de la policía de protegerse a sí misma [...]. Un número alto de policías muertos en servicio no es tanto una señal de heroísmo como de falta de profesionalismo”.⁴⁷

A efectos del análisis comparativo de esta variable y otras derivadas o vinculadas con la misma, el grupo de investigación optó por trabajar con todos los casos en los que resultan fallecidos funcionarios en servicio, con independencia de su contexto, sin considerar los resultados letales sobre civiles (la opción B). En este caso, *la cifra sería de 57*.⁴⁸ Esta decisión tiene como objetivo la no subestimación del número de funcionarios fallecidos en actos de servicio, en especial los que resultan víctimas de emboscadas y ataques, en los que en muchas ocasiones no tienen oportunidad siquiera de defenderse. Como ya se ha señalado, en este segundo supuesto no se evalúa sólo el uso excesivo de la fuerza, sino otras capacidades defensivas de los cuerpos de seguridad.

I-7. Número de agentes de seguridad pública muertos por homicidio en servicio por cada 1000 agentes de seguridad pública (tasa): Si partimos de la cifra conservadora de 175 mil funcionarios del año 2017 explicada en la sección del indicador I-3, y la cifra escogida de la sección anterior (I-6), *la tasa sería de 0.32* por cada 1000 funcionarios.

⁴⁶ Agradezco a Ignacio Cano y a Carlos Silva por los debates e intercambios sobre estas dos posiciones.

⁴⁷ I. Cano, “¿Cómo evaluar a la policía?”, en A. Antillano (comp.), *Qué es, cómo se hace y para qué sirve el trabajo policial, Ensayos sobre desempeño y evaluación de la policía* (Venezuela: Consejo General de Policía, 2010), 61.

⁴⁸ En adelante, se colocará en pie de página el cálculo si se hubiese realizado con la cifra de 16 que apunta a un análisis más situacional de estos casos, se le denominará a este cálculo “Opción A”.

Indicadores para medir abuso de la fuerza letal

A-1. Proporción de homicidios dolosos totales que corresponden a homicidios dolosos por arma de fuego provocados por intervenciones de agentes de seguridad pública en servicio

En este caso se cuenta con las informaciones oficiales ya referidas: 19,387 homicidios, de los cuales 4,998 fueron ocasionados por la fuerza pública, es decir, un 25.8% de los homicidios ocurridos en el país se deben a la intervención estatal. De cada cuatro homicidios, uno es producto de la acción de los agentes de seguridad. En estos datos no se especifica si todas estas muertes son consecuencia del uso de armas de fuego. No obstante, si se siguen las tendencias de los datos históricos recientes, puede inferirse que se trata aproximadamente del 90% de los homicidios ocurridos en el país.⁴⁹

A-2. Razón entre civiles muertos por arma de fuego por agentes de seguridad pública en servicio y agentes de seguridad pública muertos por arma de fuego durante el servicio

Si se toma como referencia la cifra de 57 funcionarios fallecidos en actos de servicio ocurridos durante ese mismo año, con independencia de las circunstancias específicas que generen o no muertes de civiles y el número de 1,497 civiles fallecidos, también según los datos de prensa, tendríamos que por cada funcionario fallecido morirían 26 civiles.⁵⁰ Es importante observar que para este indicador no se utiliza el número oficial de muertos civiles (4,998) sino el número estimado a partir de la prensa (1,497), con el objetivo de que numerador y denominador sean originarios de la misma fuente. Caso contrario, podría introducirse un sesgo significativo en el indicador.

A-3. Razón entre el número de civiles muertos por agentes de seguridad pública por arma de fuego durante el servicio y el número de civiles heridos por agentes de seguridad pública por arma de fuego durante el servicio (índice de letalidad)

⁴⁹ Ministerio Público, *Informe Anual 2016* (Venezuela: 2017); J. Fernández y E. Tabares, "Homicidios en Venezuela (CICPC)", en *Sentido e impacto del uso de armas de fuego en Venezuela*, Comisión Presidencial para el Control de Armas y Desarme y Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (2013), 69-114.

⁵⁰ En contraste con la "Opción A", este número sería de 94.

En los casos analizados con el seguimiento de prensa se contabilizaron 1,497 civiles fallecidos por agentes de seguridad pública por arma de fuego durante el servicio y 92 civiles heridos en las mismas circunstancias. Esto da una razón entre ambas cifras de 16.3. Es decir, que *por cada civil herido fallecen 16*.⁵¹

A-4. Razón entre el índice de letalidad de los civiles (civiles muertos divididos por los civiles heridos) y el índice de letalidad de los agentes de seguridad pública (agentes muertos divididos por los agentes heridos)

Si se sigue el criterio establecido en las secciones de los indicadores I-6, I-7 y A-2 de trabajar con las cifras de los casos (54) en los que los funcionarios resultan fallecidos (57) en la prestación del servicio con independencia de las circunstancias específicas del hecho, la cantidad de funcionarios heridos es de 20.

Se tendría entonces 57 funcionarios fallecidos en funciones entre 20 funcionarios heridos en estas mismas circunstancias, dando como resultado 2.85. Es decir, *por cada funcionario herido mueren 3*.

La razón entre ambos índices de letalidad (civil y la de los agentes) sería la siguiente:

$$\frac{16.3 \text{ índice de letalidad de civiles}}{2.85 \text{ índice de letalidad de los agentes}} = 5.7$$

En resumen, *la razón entre el índice de letalidad de civiles y el de funcionarios es de 6*.

A-5. Número medio de civiles muertos por arma de fuego por agentes de seguridad pública en servicio por incidente. Éste es un indicador sensible a la presencia de masacres u homicidios múltiples durante intervenciones estatales

Se analizaron un total de 979 casos en los que se registraron 1,497 civiles muertos, cuyo número medio de víctimas por incidente sería de 1.53.

⁵¹ Como se explicó en la metodología, la fuente utilizada para este indicador fueron los casos informados a través de los diarios digitales, en la mayoría de éstos no se registraron heridos sobrevivientes (96%). Esto puede deberse a que los heridos no resultan tan noticiosos como los fallecidos, lo que puede generar un sesgo en esta estimación. En consecuencia, el índice de letalidad basado en datos de prensa tiende a sobreestimar su valor porque es más común que las noticias den cuenta de los muertos que de los heridos. Lamentablemente, las autoridades no contestaron a nuestra solicitud formal de información para hacer este cálculo con datos oficiales.

IV. Análisis

El perfil de los civiles fallecidos es el de hombres jóvenes de una edad promedio de 25 años. En la medida en que aumenta la edad disminuye el riesgo de victimización. El perfil de los funcionarios víctimas de homicidio es de una edad en promedio 7 años mayor, su juventud se asocia con los cargos que ejercían dentro de la institución, pertenecientes al nivel operacional (78%), el más bajo de los tres niveles jerárquicos. Paradójicamente, uno de los cuerpos policiales que más víctimas de homicidio genera, el CICPC, no se encuentra entre los organismos que tiene la mayor cantidad de funcionarios muertos en actos de servicio.⁵² Por otra parte, se constató que el 65% de los funcionarios víctimas de homicidio no se encontraban prestando el servicio.⁵³

Según cifras oficiales en 2017, la cantidad de civiles fallecidos por intervención de la fuerza pública alcanzó el 26% de los homicidios en el país (esto significa que en uno de cada cuatro homicidios ocurridos en el país están involucrados funcionarios del Estado). Este porcentaje viene en aumento durante los últimos años.⁵⁴ En 2010, era apenas de 4%.⁵⁵

La tasa de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio para el año objeto de estudio fue de 15.9 pccmh. Si se llegara a hacer la estimación de estas cifras considerando de manera aproximada la actual migración venezolana, esta tasa sería aún mayor (17.8 pccmh).⁵⁶

⁵² K. Ávila, *Uso de la fuerza y derecho a la vida* (2019), *Op. cit.*; K. Ávila, "¿Cómo muere la policía en Venezuela?" (2018), *Op. cit.*; K. Ávila, "Funcionarios de cuerpos de seguridad" (2016), *Op. cit.*; K. Ávila, "El órgano de investigaciones" (2014): 36-65, *Op. cit.*

⁵³ K. Ávila, "¿Cómo muere la policía en Venezuela?" (2018), *Op. cit.*

⁵⁴ El aumento de estos casos durante 2016 osciló entre 131% (MIJ) y 163% (Ministerio Público) respecto al año anterior. Es decir, las muertes en manos de las fuerzas de seguridad del Estado aumentaron en más del doble en apenas un año. Si se hace el contraste con el año 2014, antes de la promoción de las OLP, puede afirmarse que estas muertes institucionales se triplicaron (333% según las cifras del MIJ, 343% según las del Ministerio Público) [K. Ávila, *Uso de la fuerza y derecho a la vida* (2019), *Op. cit.*; K. Ávila, "Las Operaciones de Liberación del Pueblo (OLP)" (2017), *Op. cit.*].

⁵⁵ A. Antillano y K. Ávila, "¿La mano dura disminuye los homicidios? El caso de Venezuela", *Revista CIDOB d' Afers Internacionals* N° 116, septiembre. Dossier: Reducción de los homicidios y de la violencia armada. Una mirada a América Latina (Barcelona: 2017): 77-100. Disponible en: https://www.cidob.org/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/116/la_mano_dura_disminuye_los_homicidios_el_caso_de_venezuela; K. Ávila, "Las Operaciones de Liberación del Pueblo (OLP)" (2017), *Op. cit.*; K. Ávila, "¿Cómo muere la policía en Venezuela?" (2018), *Op. cit.*; K. Ávila, *Uso de la fuerza y derecho a la vida* (2019), *Op. cit.*

⁵⁶ Estimaciones aproximadas basadas en datos del MIJ, OIM y el INE.

En el marco de los 979 casos analizados que arrojaron un total de 1,497 víctimas fatales, sólo se registraron 318 personas detenidas y 659 armas de fuego incautadas, lo que refleja una clara desproporción respecto a la cantidad de civiles fallecidos en estos procedimientos. Por cada persona detenida fallecen 5 civiles, probablemente el 56% de los fallecidos se encontraba desarmado.

Estas desproporciones también se aprecian cuando se observa que *por cada funcionario fallecido mueren 26 civiles*. Tómese como referente para hacer contrastes que Chevigny⁵⁷ plantea que la muerte de más de 10 civiles por cada funcionario de seguridad “sugiere que se pudiera haber utilizado la fuerza letal para fines distintos de la protección de la vida en situaciones de emergencia”, esto sirve como indicador de un uso excesivo de la fuerza letal.

En este mismo sentido, entre los resultados se tiene también que *por cada civil herido fallecen 16*. Esta cifra es preocupante porque aún en contextos bélicos lo que se espera es que el número de muertos no sobrepase por mucho al número de heridos o que el número de estos últimos sea mayor. Sobre este particular, es revelador lo que explican Silva *et al.*⁵⁸

Se esperaría que en enfrentamientos entre civiles y cuerpos de seguridad, la cantidad de muertos no sobrepasara por mucho al de heridos y por tanto que el valor del índice no fuera muy superior a uno. Inclusive la literatura médica, al analizar el uso de armas convencionales en conflictos armados, invierte el índice para reportar heridos sobre muertos, por ser más comunes los primeros que los segundos en contextos de guerra. [...] Pero el índice se invierte cuando se trata de crímenes de guerra o tiroteos contra civiles (*shootings*) (p. 343).

En contraste, por cada funcionario herido fallecen 3.⁵⁹

En cuanto al indicador sobre el número de víctimas por incidente para evaluar la presencia de masacres u homicidios múltiples por evento, el promedio de víctimas por intervención fue de 1.53 víctimas por caso, una cifra muy cercana a la observada en registros oficiales en periodos anteriores (1.3). No obstante, no hay que perder de vista que el año 2016 se caracterizó por la ocurrencia de

⁵⁷ P. Chevigny, “Police Deadly Force as Social Control: Jamaica, Brazil and Argentina”, Série DOSSIÊ NEV, Nº2, Núcleo de Estudos da Violência. Universidade de São Paulo (1991): 10.

⁵⁸ Silva, *et al.* “Índice de letalidad 2008-2014” (2017): 331-359, *Op. cit.*

⁵⁹ Es importante tener en cuenta que esta última cifra parte sólo del análisis de la victimización policial en actos de servicio con independencia del saldo letal para los civiles (“Opción B”). En cambio, si se analizan sólo los casos donde resultan civiles fallecidos esta relación se invierte: por cada cinco funcionarios heridos, uno fallece (“Opción A”).

3 masacres que conmovieron al país: la de Tumeremo –oficialmente se admiten 17 víctimas (se denuncian 28)–, la de Barlovento –13 víctimas– y la de Cariaco –9 víctimas–.⁶⁰ Al margen de estos eventos puntuales con grandes cantidades de víctimas, puede afirmarse que en el país lo que existe es una *masacre por goteo*⁶¹ que se presenta diariamente en el país. Según cifras oficiales, durante 2017 fallecieron a manos de las fuerzas de seguridad del Estado catorce personas diarias; de éstos, sólo cuatro casos llegaron a ser conocidos por los medios de comunicación.

V. Conclusiones y recomendaciones para controlar o reducir la letalidad policial

Las víctimas de la violencia en Venezuela, a semejanza del resto de la región, son jóvenes de los sectores populares; ellos son víctimas y victimarios. La violencia institucional reproduce estas lógicas de manera más dramática. En los datos analizados se pudo apreciar la desproporción en el uso de la fuerza letal por parte de los cuerpos de seguridad del Estado. En estos casos, los enfrentamientos son eventos excepcionales. Las muertes en manos de las fuerzas de seguridad cada vez ocupan un porcentaje mayor en los homicidios del país. Las cifras del año en estudio nos indican que uno de cada cuatro homicidios ocurridos en Venezuela es consecuencia de la intervención de las fuerzas de seguridad del Estado. Diariamente 14 personas fallecen por estas razones. Al analizar la relación entre muertos y heridos civiles con los ataques mortales que sufren los funcionarios, se constata una gran asimetría entre ambos: por cada funcionario fallecido pueden morir 26 civiles; por cada civil herido fallecen 16 civiles; en contraste, por cada funcionario herido, fallecen tres funcionarios. Ante esta realidad que se ha descrito, en procura de salvar vidas, a continuación se proponen unas líneas de acción iniciales para contener racional e institucionalmente esta fuerza letal del Estado que parece operar de manera cada vez más ilimitada:

⁶⁰ Ver: K. Ávila, *Uso de la fuerza y derecho a la vida* (2019), *Op. cit.*; al momento de escribir estas líneas se denuncia que hace unos días, en pleno centro de Caracas, en un operativo de la FAES, motivado por el asesinato previo de un PNB, se ejecutaron en unas viviendas al menos a ocho civiles. Para más detalles, ver: <http://efectococuyo.com/principales/a-cuatro-dias-de-las-muertes-en-la-torre-viasa-autoridades-guardan-silencio/>

⁶¹ E. Zaffaroni, *La cuestión criminal*, 2da ed. (Buenos Aires: Planeta, 2012); E. Zaffaroni, *La palabra de los muertos: Conferencias de criminología cautelar* (Buenos Aires: EDIAR, 2011).

- 1) Las máximas autoridades políticas e institucionales del país deben condenar oficialmente el uso arbitrario y excesivo de la fuerza, en especial, los casos de ejecuciones extrajudiciales. En esta condena se debe hacer énfasis en las responsabilidades de la cadena de mando, así como prohibir la eventual existencia de grupos armados que actúen al margen de la estructura formal del Estado que puedan incurrir en este tipo de actos.⁶²
- 2) Debe contarse con información de calidad y diagnósticos concretos para la toma de decisiones e intervenciones acertadas sobre estos casos.
- 3) Exigir el cese de operativos policiales militarizados genéricos y de redadas de esta naturaleza.
- 4) Exigir la investigación y sanción de los responsables de las muertes generadas en estos contextos.
- 5) Suspender a cualquier funcionario sospechoso de participar en violaciones de derechos humanos hasta que se lleve a cabo una investigación imparcial e independiente.
- 6) Garantizar que las instituciones responsables de la seguridad ciudadana, el Ministerio Público y la administración de justicia no empleen a ningún funcionario público que haya sido declarado directa o indirectamente como responsable de violaciones de derechos humanos. Debe garantizarse que cada funcionario objeto de tales señalamientos sea debidamente investigado, procesado y juzgado.
- 7) Garantizar la cooperación plena de la policía y las instituciones militares en las investigaciones, así como en la detención de los funcionarios contra los que se hayan dictado órdenes de aprehensión.
- 8) Proteger efectivamente a las víctimas, familiares y testigos, del uso de la fuerza letal por parte de funcionarios de los cuerpos de seguridad del Estado, en especial las que han sido objeto de amenazas. Garantizar un sistema de indemnización y compensación de familiares y víctimas.
- 9) Aplicar los *Principios de Naciones Unidas Relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias* y el *Manual de las Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias* (–Protocolo de Minnesota–), así como sus respectivas actualizaciones, para todos los casos de muertes en manos de las fuerzas de seguridad del Estado.

⁶² Amnistía Internacional, *Programa de 14 puntos para prevenir las ejecuciones extrajudiciales* (Reino Unido: 1992).

- 10) Prohibir e impedir en la práctica las detenciones arbitrarias e ilegales, especialmente las desapariciones forzadas, en las que los familiares desconocen la información sobre la aprehensión y el lugar de reclusión del detenido.
- 11) Establecer claros controles (internos y externos) y fiscalización sobre las instituciones policiales y militares, especialmente respecto al uso de armas y municiones. El Estado debe tener control real y efectivo sobre estas instituciones. La discrecionalidad de estos funcionarios debe ser la mínima necesaria y estar enmarcada dentro de la ley.
- 12) Debe evitarse que policías y militares lleven el control político de la seguridad ciudadana. Se debe asegurar la rendición de cuentas de estas instituciones. El objetivo de éstas debe ser la reducción de la violencia, en especial de la que tiene resultados letales, no su incremento.
- 13) Desmilitarizar la seguridad ciudadana y asegurar el retiro de las fuerzas militares así como sus lógicas y tácticas en labores de seguridad ciudadana. Garantizar la supervisión y el mando civil en estas actividades. La colaboración de militares en estas labores, de acuerdo al marco legal vigente en Venezuela, debe ser sólo excepcional.
- 14) Revertir la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y volver a reconocer la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- 15) Ante la conflictividad y la reducción de la violencia, el Estado debe intervenir de manera oportuna y permanente. La intervención policial en la conflictividad no es exclusiva, pero sí es importante. Se necesita una mejor y debida prestación del servicio policial, tal como se ha diseñado a partir del año 2006 desde la Comisión Nacional para la Reforma Policial (CONAREPOL) y plasmado en 2009 en la LOSPCPNB. Este modelo normativo debe trascender de la mera propaganda oficial para convertirse en una realidad institucional.
- 16) Es fundamental construir una mínima estabilidad, solidez y fortaleza institucional, revisar la estructura política del Estado, ejercer el poder limitado por la ley, con pesos y contrapesos, con un poder judicial y un Ministerio Público independientes, con un órgano de investigaciones adscrito a este último.

Ante el cambio discursivo y de prácticas policiales y militares de los últimos años, donde parece estarse sustituyendo el Estado Social de Derecho por un Estado Policial-Militar, se considera importante insistir en lo siguiente: la presencia del Estado Social, de las instituciones encargadas de la satisfacción de los derechos básicos a la alimentación, salud, educación, trabajo y vivienda, deben ser las primeras en estar presentes en la comunidad y cumplir con su rol. Esto

no significa que deba confundirse la política social con la política de seguridad; la segunda debe formar parte de la primera. Una política de seguridad sin una política social que le sirva de marco y que no sea realmente efectiva, carece de sentido. No se puede pretender sustituir con el Sistema Penal y con las Policías lo que no se ha realizado previa y efectivamente con la política social.

Bibliografía

- Agamben, G. *Estado de excepción. Homo sacer, II, I*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editora, 2005.
- Amnistía Internacional. *Programa de 14 puntos para prevenir las ejecuciones extrajudiciales*. Reino Unido: 1992.
- Aniyar, L. “Los muertos de la democracia: Proyecto autoritario de la democracia y sus efectos generadores de represividad en las representaciones sociales”. *Capítulo Criminológico* N° 17 (1989).
- Antillano, A. “La reforma policial en la Venezuela bolivariana”. En Zavaleta, J. *El laberinto de la inseguridad ciudadana: bandas criminales, seguridad de fronteras y regímenes penitenciarios en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2014.
- Antillano, A. “¿Qué conocemos de la violencia policial en Venezuela? Las investigaciones e hipótesis sobre el uso de la fuerza física por la policía”. *Espacio Abierto* Vol.19 No. 2 (2010).
- Antillano, A. y Ávila, K. “¿La mano dura disminuye los homicidios? El caso de Venezuela”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* N° 116. Dossier: Reducción de los homicidios y de la violencia armada. Una mirada a América Latina (Barcelona: 2017). Disponible en: https://www.cidob.org/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/116/la_mano_dura_disminuye_los_homicidios_el_caso_de_venezuela
- Asamblea General de la ONU. *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, 1979.
- Ávila, K. *Uso de la fuerza y derecho a la vida en Venezuela*. Caracas: PROVEA, 2019. Disponible en: <https://www.derechos.org.ve/web/wp-content/uploads/uso-de-la-fuerza-p%C3%BAblica.pdf>
- Ávila, K. “¿Cómo muere la policía en Venezuela? Una visión panorámica de la victimización por homicidio de los funcionarios de cuerpos de seguridad del Estado”. *Revista Estudios Centroamericanos (ECA)* Vol. 73, N° 754. (El Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 2018). Disponible en: <https://es.scribd.com/document/406973933/Como-muere-la-policia-en-Venezuela>
- Ávila, K. *¿Cómo analizar las actuales cifras delictivas en Venezuela?* Venezuela: Amnistía Internacional, 2018. Disponible en: https://issuu.com/ammistia/docs/cifras_delictivas_de_venezuela_an_
- Ávila, K. “Homicidios en Venezuela: principales debates y aproximaciones explicativas”. *Misión Jurídica. Revista de Derecho y Ciencias Sociales* N° 12,

- enero-junio. (Colombia: Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, 2017). Disponible en: <http://www.revistamisionjuridica.com/wp-content/uploads/2017/08/6-HOMICIDIOS-EN-VENEZUELA.pdf>
- Ávila, K. “Las Operaciones de Liberación del Pueblo (OLP): entre las ausencias y los excesos del sistema penal en Venezuela”. *Revista Crítica Penal y Poder del Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos (OSPDH) de la Universitat de Barcelona (UB) N°12*. (España: 2017). Disponible en: <http://revistes.ub.edu/index.php/CriticaPenalPoder/article/view/16878>
- Ávila, K. “Funcionarios de cuerpos de seguridad víctimas de homicidio: Estudios de casos del Área Metropolitana de Caracas”. *Desafíos 28 (II)* (Bogotá: Universidad del Rosario, 2016). Disponible en: <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/5051/3446>
- Ávila, K. “Seguridad Ciudadana y Seguridad Nacional: La lucha por el control de las manifestaciones y del orden público en Venezuela”. En *Homenaje a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en el centenario de su fundación 1915-2015*, Tomo I. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2015. Disponible en: https://www.academia.edu/21594916/Seguridad_Ciudadana_y_Seguridad_Nacional_La_lucha_por_el_control_de_las_manifestaciones_y_del_orden_publico_en_Venezuela
- Ávila, K. “El órgano de investigaciones criminalísticas en el contexto de las campañas securitarias en Venezuela”. *Revista Crítica Penal y Poder del Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos de la Universitat de Barcelona N° 6* (España: marzo de 2014). Disponible en: <http://revistes.ub.edu/index.php/CriticaPenalPoder/article/viewFile/7457/13021>
- Ávila, K. y Gabaldón, L. “Investigación, política pública y reforma legislativa: el caso del nuevo modelo policial venezolano”. *Espacio Abierto Vol. 26 N° 1* (enero-marzo 2017). Disponible en: <http://www.redalyc.org/html/122/12252817002/>
- Cano, I. “¿Cómo evaluar a la policía?”. En Antillano, A. (comp.). *Qué es, cómo se hace y para qué sirve el trabajo policial*. Ensayos sobre desempeño y evaluación de la policía. Venezuela: Consejo General de Policía, 2010.
- Chevigny, P. “Police Deadly Force as Social Control: Jamaica, Brazil and Argentina”. *Série DOSSIÉ NEV, N°2*, Núcleo de Estudos da Violência (Universidade de São Paulo, 1991).
- Consejo Económico y Social de la ONU. *Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias*. Resolución 1989/65, 1989.
- Consejo General de Policía. “2. Tu fuerza es mi medida”. *Manual de actuación de los cuerpos de policía para garantizar el orden público, la paz social y la con-*

- vivencia ciudadana en reuniones públicas y manifestaciones*. Reglas Mínimas de Estandarización para los Cuerpos Policiales, Colección Baquía. Caracas: 2010.
- Fernández, J. y Tabares, E. “Homicidios en Venezuela (CICPC)”. En *Sentido e impacto del uso de armas de fuego en Venezuela*. Comisión Presidencial para el Control de Armas y Desarme y Universidad Nacional Experimental de la Seguridad, 2013.
- Gabaldón, L., Ávila, K., Becerra, N., Ramírez, D. y Paredes, G. “Construcción y desarrollo de los criterios y niveles de actuación policial para el nuevo modelo policial venezolano”. En Consejo General de Policía, *Investigación para la acción. Conocimiento para el desarrollo del Nuevo Modelo Policial Venezolano*. Caracas: 2012. Disponible en: https://www.academia.edu/9144025/Construcci%C3%B3n_y_desarrollo_de_los_criterios_y_niveles_de_actuaci%C3%B3n_policial_para_el_nuevo_modelo_policial_venezolano_Luis_Gerardo_Gabald%C3%B3n
- Hernández, T. *Del mal necesario al bien indeseable: operativos policiales y delincuencia en Venezuela (1958-1986)*. Tesis de doctorado. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1989.
- Hernández, T. “Los operativos «extraordinarios» en Venezuela: dos acercamientos reflexivos al problema”. *Capítulo Criminológico 14* (Maracaibo, Venezuela: Universidad del Zulia, Facultad de Derecho, 1986).
- Marra, Y. “El hacinamiento convirtió calabozos en cárceles pero sin ministra. Caracas”, *Crónica Uno*. Disponible en: <http://cronica.uno/hacinamiento-convirtio-calabozos-en-carceles-pero-sin-ministra/>
- Ministerio Público. *Informe Anual 2016*. Venezuela: 2017.
- Nieto, C. *Audiencias de la CIDH en Montevideo*. Caracas: PROVEA, 2017. Disponible en: <https://www.derechos.org.ve/opinion/audiencias-de-la-cidh-en-montevideo>
- Observatorio Venezolano de Prisiones (OVP). *Situación carcelaria 2017*. Caracas: 2018. Disponible en: <http://oveprisiones.com/informes/>
- Observatorio Venezolano de Prisiones (OVP). *Situación carcelaria 2016*. Caracas: 2017. Disponible en: <http://oveprisiones.com/informes/>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Protocolo de Minnesota sobre la investigación de muertes potencialmente ilícitas 2016*. Versión revisada del *Manual de las Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias*. Nueva York y Ginebra: 2017.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*. La Habana, Cuba: 1990.

- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). *El número de refugiados y migrantes de Venezuela alcanza los 3 millones*, 2018. Disponible en: <https://www.iom.int/es/news/el-numero-de-refugiados-y-migrantes-de-venezuela-alcanza-los-3-millones>
- Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos (PROVEA). *Informe Anual 2017*. Venezuela: 2018. Disponible: <https://www.derechos.org.ve/informe-anual/informe-anual-enero-diciembre-2017>
- República Bolivariana de Venezuela (RPV). *Normas relativas a la dotación y equipamiento básico y especializado de los cuerpos de policía en sus diversos ámbitos político territoriales*. *Gaceta Oficial* 39,415 del 3 de mayo de 2010. Venezuela: 2010.
- República Bolivariana de Venezuela (RPV). *Normas y principios para el uso progresivo y diferenciado de la Fuerza Policial por parte de los funcionarios y funcionarias de los cuerpos de policía en sus diversos ámbitos político territoriales*. *Gaceta Oficial* N° 39,390 del 19 de marzo de 2010. Venezuela: 2010.
- República Bolivariana de Venezuela. *Normas para la adquisición, registro y control de armamento, municiones, equipos y accesorios para los cuerpos de policía y órganos de seguridad ciudadana que prestan el servicio de policía*. *Gaceta Oficial* 39.332 del 18 de diciembre de 2009. Venezuela: 2009.
- República Bolivariana de Venezuela (RPV). Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana. *Gaceta Oficial Extraordinaria* N° 5,940 del 7 de diciembre de 2009. Venezuela: 2009.
- República Bolivariana de Venezuela (RPV). Ley del Estatuto de la Función Policial. *Gaceta Oficial Extraordinaria* N° 5,940 del 7 de diciembre de 2009. Venezuela: 2009.
- República Bolivariana de Venezuela (RPV). Código Penal. *Gaceta Oficial Extraordinaria* N° 5,768 del 13 de abril de 2005. Venezuela: 2005.
- República Bolivariana de Venezuela (RPV). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. *Gaceta Oficial Extraordinaria* N° 5,453 del 24 de marzo de 2000. Venezuela: 2000.
- Reverol, N. “Hemos logrado la reducción de la incidencia delictiva”, *Twitter* (2017). Disponible en: <https://twitter.com/NestorReverol/status/946081878158823425> y en: <https://www.instagram.com/p/BdNyMWLnllS/>
- Reverol, N. “Incidencia delictiva disminuyó en el país durante 2017” (2017). Disponible en: <http://www.misionatodavidavenezuela.gob.ve/index.php/2017/12/28/ministro-reverol-incidencia-delictiva-disminuyo-un-209-en-el-pais-este-2017/>
- Reverol, N. “175,000 funcionarios policiales integrarán el Operativo Carnavales

- Seguros 2017”. Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia y Seguimiento de la Gestión de Gobierno (2017). Disponible en: http://www.presidencia.gob.ve/Site/Web/Principal/paginas/classMostrarEvento3.php?id_evento=3763
- Saab, T. “Defensoría del Pueblo: 30% de los policías se dedican a custodiar reos”. *Globovisión*. (Caracas: 2016). Disponible en: <http://globovision.com/article/defensoria-del-pueblo-30-de-los-policias-se-dedican-a-custodiar-reos>
- Sanjuán, A. *Seguridad ciudadana en Venezuela*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2012. Disponible en: <http://wilsoncenter.org/event/citizen-security-venezuela>
- Silva, C., Pérez, C. y Gutiérrez, R. “Índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad”. *Perfiles Latinoamericanos* 25(50), (2017).
- Silva, C., Pérez, C. y Gutiérrez, R. “Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada”. *Desacatos* N° 40, septiembre-diciembre (2012).
- Zaffaroni, E. *La cuestión criminal*. Buenos Aires: Planeta, 2012.
- Zaffaroni, E., *La palabra de los muertos: Conferencias de criminología cautelar*. Buenos Aires: EDIAR, 2011.

Páginas institucionales


- Correo del Orinoco*: <http://www.correodelorinoco.gob.ve/>
- Instituto Nacional de Estadística (INE): http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=95&Itemid=26
- Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores, Justicia y Paz: <http://www.mpprij.gob.ve/>
- Ministerio Público: <http://www.mp.gob.ve/web/guest/principal>
- Servicio Nacional para el Desarme: <http://www.senades.gob.ve/portal/>

Páginas web

- Efecto Cocuyo*: <http://efectococuyo.com/>
- El Nacional*: <http://www.el-nacional.com/>
- El Universal*: <http://www.eluniversal.com/>
- Runrunes*: <http://runrun.es/>
- Últimas Noticias*: <http://www.ultimasnoticias.com.ve/>

Análisis comparativo

+ + + + +



En este capítulo retomamos los indicadores de los cinco países y comparamos los resultados obtenidos a la vez que intentamos extraer, en la medida de lo posible, conclusiones que sean válidas para el conjunto de la región.¹

Como se explicó en la sección de metodología, los indicadores se dividen en dos grupos: indicadores de incidencia (I) e indicadores de abuso de la fuerza (A). Los primeros miden la intensidad del fenómeno de muerte de civiles a manos de los agentes de seguridad del Estado, en primer lugar, en términos absolutos (I-1); ponderada por la población (I-2); por el contingente policial (I-3); por el número de detenciones (I-4), y por las armas incautadas (I-5). Las dos primeras ponderaciones corresponden a la población, ya sea la población general o el tamaño de las fuerzas de seguridad. Por su parte, las dos últimas ponderaciones constituyen eventos en que el uso de la fuerza es una posibilidad (detenciones e incautación de armas), por lo que cabría esperar una mayor incidencia en los contextos en que estos eventos sean más frecuentes. También medimos la intensidad de los homicidios de agentes de seguridad pública en servicio, en términos absolutos (I-6) y ponderada por el número de agentes (I-7).

Por otro lado, los indicadores sobre abuso (A) intentan medir la posibilidad de uso excesivo de la fuerza letal por parte de los agentes del Estado. En algunos casos, hay un umbral del indicador que, si se excede, revela un uso abusivo. Así, de acuerdo con datos internacionales, la proporción de homicidios ocasionados por agentes del Estado (A-1) no debería exceder de 10%. Por su parte, la razón entre civiles muertos por agentes del Estado y agentes del Estado muertos por homicidio (A-2) no debería superar el valor de 10, pues, caso contrario, la letalidad provocada por sus agentes no puede ser justificada en función del riesgo que ellos mismos sufren. Otro indicador estratégico es el índice de letalidad (A-3), el



¹ Los autores de este capítulo de análisis fueron: Carlos Silva Forné (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México), Catalina Pérez Correa (Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.), Ignacio Cano (Laboratorio de Análisis de la Violencia de la Universidad del Estado de Río de Janeiro) y Keymer Ávila (Instituto de Ciencias Penales de la Universidad Central de Venezuela).

cociente entre el número de civiles muertos y el número de civiles heridos como resultado de la intervención de los agentes del Estado, que debería ser siempre inferior a 1. En otras palabras, debería haber más heridos que muertos. La razón entre el índice de letalidad de los civiles y el índice de letalidad de los agentes del Estado (A-4), también llamada ‘razón de letalidades’, no tiene un umbral predefinido, pero cuanto mayor sea el valor, mayor es la certeza del abuso del Estado. Cuando el valor de este indicador es muy elevado, la letalidad generada por los agentes públicos no puede ser explicada en función del riesgo al que ellos están expuestos, en la misma línea de lo explicado para el indicador A-2. De alguna forma, A-2 y A-4 constituyen dos formas alternativas y complementarias para evaluar el principio de proporcionalidad: en un caso, comparando los muertos de ambos lados; en el otro, considerando muertos y heridos simultáneamente. Por último, la media de civiles muertos en intervenciones de agentes del Estado que generen víctimas (A-5) tampoco tiene un umbral predefinido, pero en la medida en que el valor sea superior a 1, apunta a la existencia de incidentes con muchas víctimas o masacres que probablemente sean el resultado de un empleo abusivo de la fuerza.

La tabla siguiente presenta el conjunto de los indicadores para los cinco países estudiados y permite una visión general del fenómeno. Las casillas sombreadas indican que la fuente de la información es la prensa, mientras que las casillas en blanco corresponden a información oficial. Esta distinción es importante porque la comparación de datos de las dos fuentes presenta diversos problemas de validez.

La *información que proviene de la prensa* tiende a presentar diversos sesgos, entre los que podemos mencionar:

- a) Una casi segura subestimación del número de víctimas y de incidentes, pues es muy probable que no todos los casos hayan sido detectados en la búsqueda. En el caso de México, por ejemplo, y como se menciona en el capítulo respectivo, estudios pasados muestran que sólo el 15% de los enfrentamientos reportados en cifras oficiales fue captado por la prensa nacional. Sin embargo, ese 15% capturaba 50% de las muertes de civiles reportadas de manera oficial. En el caso venezolano, la información de prensa alcanzaba apenas al 30% de las víctimas reconocidas oficialmente. Ello apunta a una selección, por parte de la prensa, de los casos más violentos.² Es evidente que estos sesgos dependen de muchos factores, tales como: el tipo de levantamiento

² Véase: Carlos Silva Forné, Catalina Pérez Correa y Rodrigo Gutiérrez, “Índice de letalidad 2008-2014: Menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad”, *Perfiles Latinoamericanos* 50 (2017).

realizado, el número de órganos de prensa incluidos en el mismo, si se consideran medios locales o exclusivamente nacionales, el grado de transparencia de las operaciones policiales o militares; el carácter federado o no del país; el grado en que las muertes sean o no algo noticiable en el contexto del país, la libertad de prensa, el riesgo de violencia contra los periodistas, etc. De cualquier forma, incluso cuando se den condiciones ideales para todos estos condicionantes, es difícil que todos los casos sean reportados en la prensa.

- b) La posibilidad de que algunos tipos de víctimas sean contabilizadas con mayor facilidad que otras. Por ejemplo, existe una mayor probabilidad de que las muertes de policías o militares sean reportadas en comparación con las muertes de los civiles, inclusive porque son menos frecuentes y, por tanto, suelen ser más llamativas. Eso introduce un sesgo negativo en muchos indicadores de incidencia (I-1 a I-5) y, una subestimación del indicador A-2.
- c) La dificultad de obtener información sobre heridos. De forma general, los eventos con muertes son más noticiables que eventos con heridos solamente. Por otro lado, muchas notas de prensa no mencionan a los heridos, no porque no hayan existido, sino porque esta información no le ha llegado al periodista o porque éste no la ha considerado suficientemente relevante. En consecuencia, es esperable encontrar una fuerte subestimación de los datos de los heridos en comparación con los muertos. Una evidencia clara en este sentido proviene de los estudios en México que revelan índices de letalidad de las fuerzas militares que son inferiores al ser calculados a partir de fuentes oficiales, en comparación con los índices calculados a partir de la prensa.³ Por consiguiente, cualquier índice de letalidad (A-3) tenderá a estar fuertemente sobreestimado a partir de los datos de la prensa. Lo mismo sucederá con el indicador A-5, en la medida en que se contabilizarán pocos casos en los que sólo haya habido heridos.

A pesar de los citados sesgos, este tipo de seguimientos de prensa son importantes porque, ante la ausencia o merma de la información oficial, son un insumo para tener una aproximación a la realidad.

Como consecuencia de lo anterior, se recomienda comparar entre sí sólo los datos que provengan de la misma fuente, ya sea oficial o de prensa. De tal forma, los indicadores de México provenientes de la prensa sólo son comparables con

³ Silva Forné, C., Pérez Correa, C. y Gutiérrez, R., "Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada", *Desacatos: Revista de Antropología Social* 40 (2012): 47-64.

los indicadores de Venezuela provenientes de la misma fuente, mientras que su comparación con datos oficiales puede arrojar resultados erróneos.

Tabla 1. Comparación de indicadores por país, 2017

Indicadores	Brasil	Colombia	El Salvador	México	Venezuela
I-1. Civiles muertos (CM)	4,670	169	407	371	4,998
I-2. CM por 100,000 hab.	2.3	0.3	6.18	0.3	15.9
I-3. CM por 1000 agentes	7.8	0.4	9.9	0.7	28.6
I-4. CM por 1000 detenciones	-	0.7	9.78	-	-
I-5. CM por 1000 armas incautadas	39.3	7.1	154.2	-	-
I-6. Agentes muertos (AM)	81	143	4	251	57
I-7. AM por 1000 agentes	0.1	0.3	0.1	0.5	0.3
A-1. % homicidios por intervención Estado	7.3	1.5	10.3	1.2	25.8
A-2. Razón entre CM y AM	57.7	1.2	101.8	4.6*	26.3*
A-3. Índice letalidad civiles	-	-	-	4.6	16.3
A-4. Razón de letalidades	-	-	-	10	5.7
A-5. Media de civiles muertos por incidente	-	-	-	2.5	1.5

(*) En los casos de México y Venezuela, excepcionalmente y para mantener la misma fuente en el numerador y en el denominador de este indicador, las cifras de muertos para el cálculo de este indicador, tanto civiles como agentes del Estado, proceden de la información de prensa y no de los valores oficiales. Por tanto, excepcionalmente, el denominador de México para el indicador A-2 no se corresponde con el indicador I-6 y el numerador de Venezuela no se corresponde con el indicador I-1.

La primera constatación que puede extraerse del examen de la Tabla 1 es la existencia de numerosas celdas en blanco, es decir, de falta de información. En México y en Venezuela, la mayoría de los datos tuvieron que ser buscados en la prensa. En Venezuela fue posible acceder al número de civiles muertos, pero sólo en función de una divulgación ocasional de funcionarios públicos, no de una publicación regular de las informaciones. En México, la información oficial fue aún más escasa que en Venezuela, ya que sólo se publicaron las cifras oficiales de agentes del Estado muertos. Ello a pesar de que años atrás las fuentes militares

mexicanas proporcionaban datos sobre civiles muertos, información que fue interrumpida posteriormente.

El índice de letalidad sólo pudo ser calculado en la región a partir de los datos de la prensa (en Venezuela y México), pues no existe un registro de los heridos en intervenciones oficiales en la mayoría de los países. Lo mismo sucede con el indicador relativo al número medio de muertes por incidente, que también sufre de la falta de registros de casos con heridos.

De ese modo se constata una falta de transparencia de los Estados de la región con relación a este tema sobre el cual se han pronunciado organismos internacionales.

La segunda constatación es que la incidencia de muertes de civiles es extremadamente elevada en Venezuela, seguida por El Salvador. En Venezuela, el número absoluto de personas muertas por el Estado es incluso superior al de Brasil, a pesar de contar con una población –en términos absolutos– casi siete veces menor. La tasa de civiles muertos supera los 15 civiles muertos por cada 100,000 habitantes, un registro mayor que la tasa de homicidios en la gran mayoría de los países del mundo. El Salvador, por su parte, presenta una tasa de más de seis civiles muertos por el Estado y Brasil de algo más de dos. Sólo Colombia registra valores inferiores a uno. El caso de México es difícil de evaluar, pues la fuente es la prensa y, como ya fue explicado, hay un claro riesgo de subestimación.

El patrón es el mismo para la tasa de civiles muertos por cada 1000 agentes del Estado, con el mismo orden de los países y magnitudes comparables. Sólo fue posible calcular para algunos países los indicadores que ponderan por detenciones y por armas incautadas. Los resultados en estos casos encajan con los de los indicadores anteriores. El Salvador posee un valor extremo en el último indicador, pues por cada 1000 armas incautadas mueren 154 civiles. En otras palabras, por cada 10 armas incautadas muere más de una persona. En el caso de Brasil, también vemos que por cada 1000 armas incautadas mueren, en promedio, 39 personas.

En relación con los agentes del Estado víctimas de homicidio en ejercicio de sus funciones (I-6), el panorama es muy diferente. Colombia es el país con mayor número absoluto de víctimas y el segundo en términos de la tasa por cada 1000 agentes (0.3), después de México (0.5), y al mismo nivel que Venezuela (0.3), aunque en este último caso la fuente era la prensa. Brasil y El Salvador son los que registran una incidencia menor.

Los indicadores de abuso de la fuerza revelan un escenario preocupante en varios de los países estudiados. El caso extremo es Venezuela, donde más de un cuarto de los homicidios son debidos a la intervención de los agentes del Estado. El Salvador también supera el límite de 10% que está asociado al abuso de la fuerza. Brasil posee un indicador más moderado, pero aún elevado (7.3%). Sólo

Colombia revela valores reducidos (1.5%). En el caso mexicano, como se mencionó anteriormente, la fuente periodística no permite una comparación con el resto de los países.

La razón entre civiles y agentes públicos muertos alcanza valores alarmantes en El Salvador, donde mueren más de 100 civiles por cada agente fallecido. En Brasil, el valor es inferior, pero aún muy alto: 58 civiles por cada agente. Por su parte, Colombia presenta un valor muy reducido (1.2), que indicaría que el número de muertes es aproximadamente igual en los dos grupos. Este número tan pequeño desentona de los obtenidos no sólo en este caso sino en la literatura internacional, y suscita dudas sobre el grado de cobertura y de confiabilidad de las informaciones sobre las que fue calculado. Venezuela tiene valores muy elevados (26) para este indicador, pero, al igual que México, su fuente fue periodística.

Como ya fue informado, el cálculo del índice de letalidad sólo fue posible en México y Venezuela, en ambos casos a partir de informaciones de la prensa. Los dos son superiores a uno, que es el límite aceptable. En el caso de Venezuela, fue de 16 y en el de México, de 4.6, pero no se puede olvidar que la fuente periodística tiende a sobreestimar este indicador. La razón de letalidades, que sufre de problemas parecidos, muestra en este caso a México en el peor lugar (10) en comparación con Venezuela (5.7). En la medida en que estos valores sean válidos y confiables, esto significaría que la letalidad provocada por los agentes del Estado es 10 veces superior a la generada por sus opositores en México y casi seis veces superior en el caso de Venezuela. Es decir, los indicadores señalarían que no existe un riesgo proporcional al uso de la fuerza letal.

En suma, las informaciones obtenidas por este estudio permiten llegar a dos conclusiones de gran relevancia. La primera es la limitada transparencia en lo que atañe al uso de la fuerza letal en América Latina y, en función de ello, la necesidad de exigir la divulgación pública y regular de los datos relevantes que permitan realizar un monitoreo específico sobre la cuestión. La opacidad existente en varios países significó la imposibilidad de calcular y estudiar diversos indicadores. La segunda conclusión es que los datos apuntan a un uso excesivo de la fuerza en varios países de la región, con Venezuela en la posición más dramática, seguida por El Salvador. Todos los países analizados, con la excepción de Colombia, exceden los límites aceptables en por lo menos uno de los indicadores de abuso de fuerza considerados. Es urgente, por tanto, que los gobiernos y la sociedad civil busquen modificar este grave escenario.


Bibliografía

Silva Forné, C., Pérez Correa, C. y Gutiérrez, R. "Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada". *Desacatos: Revista de Antropología Social* 40, (2012): 47-64.

Silva Forné, C., Pérez Correa, C. y Gutiérrez, R. "Índice de letalidad 2008-2014: Menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad". *Perfiles Latinoamericanos*, 25(50), (2017).

Recomendaciones generales

+ + + + +



Los autores y autoras de los capítulos nacionales elaboraron una lista de recomendaciones para cada país en función del contexto nacional de cada uno de ellos, así como de la recopilación de estudios y experiencias propias de los países. De manera complementaria y sintética se presenta aquí una serie de recomendaciones generales, de carácter amplio, que son válidas para el conjunto de países estudiados más allá de las variaciones locales.

Transparencia

Debe existir, a nivel nacional y subnacional, un registro preciso sobre personas muertas y heridas en incidentes en los que participan miembros de las fuerzas de seguridad del Estado. Es indispensable, además, que estos datos sean divulgados regularmente, de forma que sea posible monitorear el fenómeno y tomar, en su caso, medidas preventivas o correctivas. La información registrada y divulgada debe contar con suficientes detalles sobre el contexto del incidente, su localización y horario, si los agentes estaban o no de servicio, el tipo de armas empleadas, las fuerzas a las que los agentes pertenecían y el saldo de víctimas, tanto entre los agentes del Estado como entre los civiles.

Regulación del uso de la fuerza

La regulación nacional del uso de la fuerza debe estar registrada en una normativa específica y ampliamente divulgada que incorpore los estándares internacionales sobre doctrina, equipamiento, capacitación y entrenamiento. Como se explicó en la introducción, la norma internacional está basada en varios documentos (el *Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*; los *Principios Básicos Sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*; los *Principios de Naciones Unidas Relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias*; y el *Manual de las Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralega-*



les, Arbitrarias y Sumarias). Estos instrumentos ordenan que el uso de la fuerza letal tenga carácter excepcional y respete los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

En la actualidad, en muchos países de la región no existe una normativa específica o, por el contrario, se registra una dispersión de normas de forma que distintas corporaciones de seguridad son regidas por normatividades diversas. En el caso de Brasil, por ejemplo, existe una norma federal sobre uso de la fuerza, pero no es de cumplimiento obligatorio para las policías estatales y municipales. En el caso de Colombia existe una norma distinta para los cuerpos civiles y para los militares. Venezuela posee una normativa en consonancia con los principios internacionales pero que no se aplica, lo que demuestra que no basta sólo con tener una buena legislación.

Investigación de los incidentes de uso de la fuerza letal

Cada incidente de uso de la fuerza letal que resulte en víctimas debe ser adecuadamente registrado y dar lugar a una investigación rigurosa, de carácter administrativo y penal, que garantice que tal uso de la fuerza ha respetado los principios legales mencionados en la sección anterior. Las muertes a manos de agentes del Estado deben ser tipificadas inicialmente como homicidios, independientemente de la posible existencia o no de excluyentes de ilicitud por parte de los agentes del Estado, para que la legalidad de la acción sea establecida a posteriori como resultado de la investigación. Por su parte, la investigación de los hechos debe ser realizada por miembros de otras instituciones o, por lo menos, de otras unidades diferentes de aquellas que participaron en la acción, de modo que se garantice la independencia de la investigación, de acuerdo con la jurisprudencia existente por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Los funcionarios sospechosos de participar en ejecuciones sumarias o abusos relativos al uso de la fuerza letal deben ser apartados temporalmente de sus funciones, sin que esto suponga cualquier medida punitiva hasta que se determine su responsabilidad. La investigación debe contemplar no sólo a los autores materiales de las posibles violaciones a los derechos humanos sino también a las responsabilidades de la cadena de mando. Por su parte, las posibles víctimas, sus familiares y testigos deben recibir la protección del Estado y, en los casos en que se compruebe el delito, deben recibir una compensación adecuada.

En la actualidad, los casos de muertes en intervenciones de fuerzas de seguridad del Estado no suelen ser investigados en profundidad y la versión inicial

de los agentes es tomada como verdadera. Esta falta de investigación implica un incentivo para los abusos.

Monitoreo y medidas de prevención

Independientemente de la investigación de posibles abusos mencionada en el apartado anterior, los Estados deben crear mecanismos administrativos de monitoreo y de prevención del uso abusivo de la fuerza letal. Conforme a los principios internacionales, el uso de la fuerza letal debe ser minimizado. Las instituciones de seguridad pública deben crear comisiones internas de monitoreo del uso de la fuerza, de carácter técnico y no disciplinario, que permitan tomar medidas preventivas para evitar desenlaces fatales para los civiles y para sus agentes. Estas medidas deben contemplar todos los aspectos, incluyendo: doctrina, procedimientos operativos, entrenamiento, materiales y armamento adecuados que incluyan opciones menos letales, y mecanismos de supervisión y control internos.

Sobre los autores

Adrian Bergmann

Es investigador asociado del Instituto de Estudios Históricos, Antropológicos y Arqueológicos de la Universidad de El Salvador, donde lleva a cabo estudios interdisciplinarios sobre construcción de paz, transformación de conflictos y reducción de violencia. Dirigió la Cátedra de Cultura de Paz de la Universidad Don Bosco y ha trabajado con niñas y niños de la calle, trabajadoras sexuales, miembros de pandilla, policías, funcionarias y funcionarios públicos y políticos. Actualmente, se centra en la transformación de las dinámicas de violencia armada, el rol del estado en la producción de violencia, y el desarrollo de procesos políticos para abordar las pandillas. Recientemente publicó *Media, Central American Refugees, and the U.S. Border Crisis: Security Discourses, Immigrant Demonization, and the Perpetuation of Violence* (Routledge, 2019) con Robin Andersen.

Andrés Ruiz Ojeda

Licenciado en Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Entre junio de 2017 y abril de 2019 se desempeñó como asistente de investigación de la doctora Catalina Pérez Correa colaborando en temas como: política de drogas, erradicación de cultivos y estudios del sistema penal y de justicia en México. Cuenta con estudios de intercambio en la Universidad de Columbia en Estados Unidos y de verano, en la Universidad de Essex, Reino Unido. Sus actuales temas de interés son: los derechos sociales como derechos fundamentales y la política social y su constitucionalidad.

Carlos Silva Forné

Licenciado en Sociología por la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. Maestro en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, sede México) y doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por El Colegio de México, A.C. Es investigador titular de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM). Forma parte de la Línea de Investigación “Derechos, conflictos sociales y política”. Es profesor en la Licenciatura en Sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Sus principales temas de estudio son: seguridad pública, uso de la fuerza policial y derechos humanos. Entre sus publicaciones recientes destacan: “The Excessive Use of Force by Mexico City Law Enforcement Agencies: Corruption, Normal Abuse and Other Motives”, *Mexican Law Review* 9 (2016): 3-21; “Uso excesivo de la fuerza policial

en CDMX” *Estudios Sociológicos* 37 (2019): 165-193; y “Militarización y uso de la fuerza durante y después de la detención en la población privada de la libertad en México” en coautoría con Sergio Padilla Oñate, en *Desacatos. Revista de Ciencias Sociales*, Dossier Estudios Policiales, Número 60 (2019). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México, nivel I.

Catalina Pérez Correa González

Licenciada en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Maestra y doctora en Derecho por la Escuela de Derecho de la Universidad de Stanford en California. Profesora investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Es colaboradora del Programa de Política de Drogas del CIDE (PPD) y articulista del periódico *El Universal*. Fue coordinadora del Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD) por 5 años. Además, ha sido profesora en la Facultad de Derecho de la UNAM, investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e investigadora visitante en la Escuela de Derecho de la Universidad de Georgetown en Washington D.C. y en el Schell Center for International Human Rights de la Escuela de Derecho de la Universidad de Yale, en Estados Unidos.

Entre sus publicaciones más recientes están: *Sobredosis carcelaria y política de drogas en América Latina* (coautor, Sergio Chaparro), publicado por Dejusticia, Colombia, 2017; *Consumo, consumidores y las respuestas estatales en América Latina*, publicado por Fontamara, 2014; *De la detención a la prisión: La justicia penal a examen*, publicado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2015.

David Marques

Es coordinador de proyectos del Foro Brasileño de Seguridad Pública, una ONG formada por investigadores y policías dedicados a promover la rendición de cuentas en políticas de seguridad, donde trabaja desde 2015. Máster (2012-2014) y doctorado (2016-2020) a cargo del Programa de Postgrado en Sociología, Universidad Federal de São Carlos / SP, Brasil. Desde 2012 ha sido miembro del Grupo de Estudios de Violencia y Manejo de Conflictos (GEVAC) de la Universidad Federal de São Carlos (UFSCar) e investigador en el Instituto de Estudios Comparados en Manejo de Conflictos Institucionales (INCT/InEAC), con sede en la Universidad Federal Fluminense, en Rio de Janeiro. Ha investigado y publicado artículos sobre temas relacionados con el control del crimen y de la violencia por parte de instituciones en el campo de la seguridad pública y la justicia penal en Brasil.

Hugo Acero Velásquez

Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia, ex académico de las Universidades de los Andes y Externado de Colombia. Asesor presidencial de las Consejerías de Paz y de Seguridad Nacional (1993-1995), subsecretario de Asuntos para la Convivencia y Seguridad de la Alcaldía Mayor de Bogotá (1995-2003). Entre el año 2004 y 2007 fue asesor del Director de la Policía Nacional de Colombia y director del Programa Nacional Departamentos y Municipios Seguros.

Consultor del PNUD, el BID y el Banco Mundial. Ha elaborado Planes de Convivencia y de Seguridad Ciudadana y Planes Maestros de Equipamientos de Seguridad y Justicia en Colombia en las ciudades de Medellín, Pereira, Barranquilla, Cartagena y Manizales; en Ecuador, en Quito y Guayaquil; en México, en Cuautitlan Izcalli; y en El Salvador, Honduras, Guatemala y Brasil. Trabajó en la Compañía Colombiana de Petróleos ECOPETROL en el diseño del sistema Institucional de Manejo de Crisis; con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en el fortalecimiento de los Programas de Atención de Niños y Niñas Desvinculados del Conflicto y del Sistema de Responsabilidad Penal de Adolescentes.

En los tres últimos años, ha trabajado como asesor de seguridad de la alcaldía de Barranquilla, de la gobernación de El Meta y de la veeduría distrital de Bogotá; como consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del gobierno de El Salvador. Evaluó la ejecución del Préstamo para Convivencia y Seguridad Ciudadana y trabajó como asesor de la Dirección de la Unidad de Atención de Víctimas del Conflicto Armado. Actualmente, trabaja como asesor en temas de seguridad y justicia con el gobierno de la ciudad de Medellín.

Ignacio Cano

Ignacio Cano realizó su doctorado en Sociología con especialización en Psicología Social por la Universidad Complutense de Madrid en 1991, con una tesis que recibió un premio nacional del Centro de Investigación Sociológica de España ese año. Trabajó en derechos humanos y atención a poblaciones en zonas de guerra en El Salvador desde 1991 hasta 1993, como investigador en la Universidad Centroamericana y como miembro de la Comisión de la Verdad de las Naciones Unidas para El Salvador. También participó en proyectos de investigación sobre derechos humanos en Guatemala y otros países de la región. Realizó posdoctorados en las Universidades de Surrey (Reino Unido), Michigan y Arizona (EE.UU.), centrados en la evaluación de programas sociales y análisis de datos entre 1994 y 1996. En 2008 realizó estudios posdoctorales en la Universidad de Lancaster (Reino Unido) sobre estadísticas espaciales aplicadas a criminalidad. Desde 1996 trabaja en Brasil en el área de violencia, seguridad pública y derechos humanos, así como en el área de educación. Fue investigador en el Instituto de

Estudios Religiosos entre 1996 y 2001, y profesor visitante en la Universidad Federal Fluminense y en la Universidad Federal de Juiz de Fora. Actualmente, es profesor titular de Sociología de la Universidad Estatal de Río de Janeiro y es miembro fundador del Laboratorio de Análisis de Violencia (LAV) de la misma universidad. En los últimos años, ha trabajado como investigador, consultor y evaluador de numerosos proyectos de seguridad pública y derechos humanos en Brasil y en varios países de América Latina.

Jerónimo Castillo Muñoz

Licenciado en Derecho por la Universidad de los Andes. Maestro en criminología por la Universitat de Barcelona y doctor en criminología por Keele University. Ha desarrollado su carrera enfocado en la seguridad ciudadana y la relación del sector privado con el sistema penal. Se ha desempeñado como investigador y directivo de entidades del gobierno, organismos de cooperación y la empresa privada. Fue director de Seguridad y Convivencia de la Cámara de Comercio de Bogotá, director de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio del Interior y de Justicia, gerente contra el Comercio Ilícito de la British American Tobacco y director de Asuntos Corporativos de Diageo Colombia. Ha enseñado y dirigido trabajos de investigación en la Universidad Javeriana y la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente es director de área de Seguridad y Política Criminal de la Fundación Ideas para la Paz.

Su más reciente publicación es: Castillo, J. *et al. Sin política pública contra los homicidios no es posible proteger la vida en Colombia* (Bogotá: Fundación Ideas para la Paz Diciembre, 2018).

Manuela Suárez Rueda

Investigadora del área de seguridad y política criminal de la Fundación Ideas para la Paz. Economista de la Universidad de los Andes con maestría en Ciencia Política y Gobierno de la misma universidad. Cuenta con estudios complementarios en asuntos globales enfocados en Desarrollo Urbano y Manejo de Fundaciones por la Universidad de Nueva York y estudios en Conflictos Internacionales por la Universidad Johns Hopkins SAIS de Bolonia, Italia. Tiene experiencia en procesamiento de información para la elaboración de análisis de entornos de seguridad en zonas de conflicto y actividades de crimen organizado. Antes de vincularse a la FIP, trabajó como asistente de investigación en la Unidad de Análisis del Departamento de Salvaguardia y Seguridad de Naciones Unidas en Colombia y como investigadora del Centro de Estudios de Seguridad y Drogas de la Universidad de los Andes. También estuvo vinculada al sector tabacalero como analista del mercado de contrabando de cigarrillos en Colombia.

Keymer Ávila

Abogado *Magna cum Laude* por la Universidad Central de Venezuela (UCV). Máster Oficial en Criminología y Sociología Jurídico Penal de la Universitat de Barcelona (UB). Estudios de posgrado en Ciencias Penales y Criminológicas y Gobierno y Políticas Públicas en la UCV. Investigador del Instituto de Ciencias Penales de la UCV, profesor de criminología en pre y posgrado de la misma universidad. Colaborador del Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos (OSPDH) de la UB. Premio de Estudios Penales “Francisco Tomás y Valiente” y premio extraordinario del Máster Criminología y Sociología Jurídico Penal de la UB. Líneas de investigación: sistemas penales, dimensión dinámica (seguridad, policía, investigación penal, legislación) y estática (teorías, ideologías y racionalidades punitivas).

Ha publicado una quincena de artículos sobre estos temas en revistas arbitradas especializadas. Ha sido invitado por la Universidad Castilla-La Mancha (España), la Asociación Latinoamericana de Derecho Penal y Criminología (ALPEC), la Universidad de la Matanza (Argentina), la Universidad Autónoma de México (UNAM), el Colegio Universitario de Ixtlahuaca (CUI), el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) (México), el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Instituto de Desarrollo e Investigaciones del Derecho de Cuba, para la presentación de sus trabajos de investigación.

Ha sido asesor del Ministerio Público, del Consejo General de Policía y de diversas ONG's de derechos humanos en Venezuela, entre las que destacan Amnistía Internacional y Provea. Sus análisis de actualidad pueden leerse en Efecto Cocuyo, Nueva Sociedad y NACLA.

Samira Bueno Nunes

Directora ejecutiva del Brazilian Forum on Public Safety, una ONG formada por investigadores y policías dedicados a promover la rendición de cuentas en las políticas de seguridad. Investigadora colaboradora del Centro de Estudios en Administración Pública y Gobierno (CEAPG) y del Núcleo de Estudios en Organizaciones y Personas (NEOP), ambos de la FGV/EAESP.

Terminó sus estudios de Ciencias Sociales en la Universidad de São Paulo (2006-2010). Además, es maestra en Administración Pública y Gobierno (2012-2014) por la Fundación Getulio Vargas (FGV) y doctora en Administración Pública y Gobierno (2014-2018) por la misma Fundación de Getulio Vargas (FGV). Ha contribuido a la investigación y a la publicación de artículos en las siguientes áreas: crimen y prisión (estadísticas, políticas de justicia penal, derechos huma-

nos, violencia y seguridad pública y el uso de la fuerza policial). Es también comentarista en la radio CBN en el programa Cidade Segura.

En 2017 ganó el premio Santo Días de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa del Estado de São Paulo. Fue seleccionada por la publicación “Fuerzas de Cambio III” de la Oficina Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo de América Latina y el Caribe (UNLIREC) como una de las sesenta mujeres en América Latina que destacan por su lucha contra el desarme, la seguridad y la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sustentable.

Terine Husek

Se graduó en psicología por la Universidade Presbiteriana Mackenzie. Estudió Sociología y Política en la Escuela de Sociología y Política de la Universidad de São Paulo. Obtuvo su maestría en la Universidad Estatal de Río de Janeiro-UERJ, con la tesis titulada “Victimización policial en Río de Janeiro”. Actualmente cursa el doctorado en Ciencias Sociales en la UERJ. Desde 2008, ha estado realizando investigaciones en diferentes instituciones sobre las fuerzas policiales y los órganos de seguridad pública, principalmente en relación con el uso de la fuerza y la letalidad policial. Desde marzo de 2013 hasta diciembre de 2016, ocupó el cargo de Coordinadora de Conocimiento Aplicado en la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Río de Janeiro, desarrollando investigaciones para la formulación de políticas públicas en esta área.

*Monitor del uso de la fuerza letal en América Latina:
Un estudio comparativo de Brasil, Colombia,
El Salvador, México y Venezuela (2019)*
se publicó digitalmente en el mes de agosto de 2019.
Los coordinadores de la edición fueron
Catalina Pérez Correa, Ignacio Cano y Carlos Silva Forné.
El cuidado de la edición estuvo
a cargo de Marcela Pomar.