

Monitor del uso de la fuerza letal en América Latina:

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

–Resumen Ejecutivo–

— 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)

–Resumen Ejecutivo–

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, IIJ-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. Análisis comparativo	21
4. Recomendaciones generales	29
<i>Transparencia</i>	30
<i>Regulación del uso de la fuerza</i>	30
<i>Investigación de los incidentes de uso de la fuerza</i>	31
<i>Monitoreo y medidas de prevención</i>	32

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, *Letalidad 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.

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. México es el país con mayor número absoluto y tasa de víctimas, seguido por Colombia. Al mismo nivel de Colombia está Venezuela (0.3), aunque en este último caso la fuente es de 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 men-

cionó 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.

El Resumen Ejecutivo del
*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.