



**Serie Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y
la Democracia A.C. (Insyde)**

Número 16

**Policía y uso de la fuerza, una agenda clave de nuestra
democracia**

Mesa debate con:

**Emilio Álvarez Icaza
Walter McKay
Ernesto Mendieta
Carlos Silva
Luis Gabriel Salazar
Jorge Méndez
Juan Balboa
Luis González Placencia
Ernesto López Portillo**

30 de noviembre de 2006, Ciudad de México

Redacción: Héctor Iván Sáenz

Nota: si usted recibió este documento en versión impresa y desea que le sean enviados los demás textos de la misma serie, favor de solicitarlo al teléfono 91 16 53 05, o al correo electrónico info@insyde.org.mx

PRESENTACIÓN

En el marco de las responsabilidades de la Oficina de Servicios Técnicos a la Sociedad Civil (OST), presentamos el decimosexto número de la serie *Cuadernos de Trabajo de Insyde*.

En esta ocasión, se relatan los distintos puntos de vista expuestos en la mesa de debate: **Policía y uso de la fuerza, una agenda clave de nuestra democracia**. Esta mesa se celebró el 30 de noviembre y contó con la participación de policías, académicos, periodistas, comisionados de derechos humanos y sociedad civil.

En el evento participaron **Emilio Álvarez Icaza**, presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF); **Walter McKay**, ex miembro de la policía canadiense y candidato a doctor, experto en temas policiales; **Ernesto Mendieta**, experto en temas de seguridad pública y función policial y miembro del equipo redactor de la propuesta de ley sobre uso de la fuerza en el Distrito Federal; **Carlos Silva**, investigador y académico, experto en el tema de uso de la fuerza; **Luis González Placencia**, tercer visitador de la CDHDF; **Luis Gabriel Salazar**, miembro de la Policía Estatal Preventiva de Querétaro y miembro fundador de la Red latinoamericana de Policía y Sociedad Civil; **Jorge Méndez**, miembro de la policía municipal de Naucalpan, y **Juan Balboa**, periodista de *La Jornada*, especializado en temas de seguridad pública. La reunión fue conducida por **Ernesto López Portillo**, presidente de Insyde.

El reciente anuncio de la propuesta de ley para el uso de la fuerza en el Distrito Federal brinda una excelente oportunidad para compartir distintas miradas y encontrar coincidencias en el tema. Desde la óptica de Insyde, encuentros como éstos resultan imprescindibles para alimentar el debate sobre la reforma policial y los cambios necesarios para promover un mejor uso de la fuerza pública en nuestro país.

· **Las opiniones expresadas por los participantes en la mesa relatada en este cuaderno no necesariamente representan la posición de Insyde; sin embargo, este Instituto las considera fundamentales para la construcción de los debates necesarios hacia sistemas de Seguridad Pública y Justicia Penal democráticos.**

Mesa debate: Policía y uso de la fuerza, una agenda clave de nuestra democracia

1. Introducción, Ernesto López Portillo

Las mesas de Insyde tienen un doble perfil: a través del **análisis de coyuntura**, buscan profundizar en los **problemas estructurales**. En esta ocasión, el marco de esta discusión surge de la coyuntura que implica el **proyecto de ley sobre uso de la fuerza de la policía**, anunciado recientemente por el Secretario de Seguridad Pública en el Distrito Federal.¹ Desde el enfoque de Insyde, el surgimiento de esta iniciativa es una excelente noticia, que esperamos detone un proceso nacional para regular de mejor manera el uso de la fuerza por parte de la policía. La finalidad de esta mesa debate es ir más allá del proyecto de ley para discutir los problemas asociados al **uso de la fuerza** como una de las **prerrogativas más problemáticas** de la policía.² Éste es un tema de máxima prioridad y está permanentemente presente en las discusiones sobre el actuar de la policía en todo el mundo. Nuestro país no puede ser la excepción.

Los **Principios Básicos Sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley**, aprobados por el Octavo Congreso de la ONU Contra el Delito, celebrado en La Habana, el 27 de agosto de 1990, establecen, entre otros aspectos relevantes, que “los Gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán y aplicarán normas y reglamentos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego contra personas por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y examinarán continuamente las cuestiones éticas relacionadas con dicho empleo”.

El Insyde reconoce que, en democracia, la policía la construyen los cuerpos policiales y la sociedad. En este sentido, se ha ensamblado un **panel diverso**, en el que se representa a la academia, a la sociedad civil, a los órganos públicos dedicados a la defensa de los derechos humanos y a miembros de distintos cuerpos policiales.³ El formato de este

¹ Anunciado por Joel Ortega Cuevas, titular de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, el 18 de octubre de 2006.

² Para abundar en el marco de esta discusión, el lector se puede referir a la Recomendación General No. 12/2006 Sobre El Uso Ilegítimo De La Fuerza Y De Las Armas De Fuego Por Los Funcionarios O Servidores Públicos Encargados De Hacer Cumplir La Ley de la CNDH, disponible en la página: [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/OA/CNDH/Recomendaciones/14022006\(2\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/OA/CNDH/Recomendaciones/14022006(2).pdf).

³ Se entregó con antelación a cada uno de los participantes un conjunto de preguntas destinadas a orientar la reflexión previa a la discusión: ¿Para qué está la policía? ¿Qué es el modelo policial y qué representa con respecto al contexto social que le da vida? ¿Por qué se entregan a la policía poderes de uso de la fuerza y de armas de fuego? ¿Cómo se construyen los niveles de tolerancia social hacia el uso de la fuerza y las armas por parte de la policía? ¿Qué función tiene la regulación jurídica de este uso a nivel nacional e internacional? Para el caso de México, ¿qué relación hay entre tal regulación y las prácticas de las instituciones policiales y de sus representantes? ¿Cuáles son las conductas que las instituciones policiales

debate intenta que policía y sociedad puedan entablar una discusión productiva, que permita un verdadero acercamiento a la posición de los demás.⁴

El Proyecto de Ley de Uso de la Fuerza para el Distrito Federal:

- **Actualiza la determinación de las Cortes Internacionales de Derechos Humanos** (europea y americana). Éstas y otras disposiciones internacionales relativas al uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley resultan obligatorias para nuestro país. Todas coinciden en que esta facultad sólo debe utilizarse en casos estrictamente indispensables, de manera proporcional a la que utilicen los sujetos resistentes o agresivos y con una causal objetiva así como en congruencia con el estado democrático de derecho.
- **Su objetivo central consiste en dar certidumbre** a quienes usen la fuerza y a quienes pueden ser destinatarios de la misma. Establece cuándo y cómo es facultad y/u obligación utilizarla y operacionaliza (hace entendibles y aplicables en la práctica) diversos conceptos contenidos en instrumentos legales, nacionales y en otros internacionales, que por su vaguedad hacen que hoy los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no cuenten con un referente claro, lo que propicia excesos o defectos que bien se traducen en violaciones a derechos.
- **Establece responsabilidades trascendentes** para las instituciones y para los mandos respecto del uso de la fuerza sin desvíos punitivos o políticos y establece cuál es el objetivo institucional de esta facultad en un estado democrático de derecho.
- **Responsabiliza a las instituciones de seguridad pública** en el establecimiento de una infraestructura administrativa y operativa para dotar a los facultados para el uso de la fuerza legal de los elementos suficientes para el ejercicio de esta grave responsabilidad con apego a la ley y a las expectativas sociales, lo que proporciona un amplio soporte para el respeto a los derechos humanos en la materia. Aspectos tales como selección, formación y evaluación periódica son relevantes en el proyecto.

Ernesto Mendieta

inducen a sus representantes respecto al uso de la fuerza y las armas de fuego? ¿Cuáles son los valores que se inducen al policía en los procesos de formación con respecto a estos poderes? ¿Cuáles son los valores que un policía induce a otro, de mayor o igual jerarquía, en este sentido? ¿Cuál es la función de los sistemas internos de vigilancia e investigación de la policía respecto a estos poderes? ¿Cuál es la función al respecto por parte de los organismos públicos de derechos humanos? ¿Cuál es el rol de los legisladores, académicos, periodistas y sociedad civil organizada con respecto a este fenómeno? ¿Cuál es el rol del poder judicial? ¿Qué necesita el policía en la calle para utilizar adecuadamente estos poderes? ¿Qué propone cada uno para garantizar el uso adecuado de estos poderes en México? ¿México debe o no sumarse a la tendencia internacional de establecer sistemas de vigilancia especializada de la policía, incluso con poderes de ley?

⁴ El presente texto pretende verter y ordenar las participaciones de los miembros del panel, de modo que sean accesibles y coherentes con el todo. En términos generales, se ha respetado el orden de las intervenciones y el momento en que se presentaron durante el evento.



De izquierda a derecha: Walter McKay, Ernesto Mendieta, Ernesto López Portillo, Emilio Álvarez Icaza, Luis Salazar, Jorge Méndez y Juan Balboa.

2. Discusión y debate: el uso de la fuerza

Ernesto López Portillo. Desde el punto de vista de la policía ¿de qué hablamos cuando nos referimos al uso de la fuerza como una **atribución problemática** de los cuerpos policiales?

Luis Gabriel Salazar. Desgraciadamente, desde la óptica del policía no existe claridad alguna sobre lo que implica un uso adecuado de la fuerza. No existe **un manual de procedimientos** que defina qué tipo de acciones corresponden a cada situación. Tras discutirlo con otros policías, la conclusión fue: el uso de la fuerza debe ser **el último recurso** ante una resistencia ilegal que impida el cumplimiento de un objetivo legal. El problema es la **incertidumbre** que surge de la **tensión** entre las **necesidades** de usar la fuerza, **las reacciones y consecuencias** que se derivan de este uso y la **línea política** que se sigue en ese momento.

Ernesto López Portillo. ¿Cuáles son las **dificultades** que como policía se enfrentan para poder ejercer los poderes de uso de la fuerza y de armas de fuego?

Jorge Méndez. El uso de la fuerza implica que se han agotado todos los medios pacíficos. Pero, en ocasiones, estos medios son descartados de antemano como inútiles o improcedentes. El problema central es que **no se cuenta con manuales** de procedimientos operativos que especifiquen el grado en que se debe usar la fuerza. Como resultado, no se permite que el policía cumpla con su deber.

Walter McKay. Los problemas fundamentales son de *accountability*, de **investigación** y de **monitoreo civil**.⁵ Si existe abuso de la fuerza por parte de los policías en la calle, ¿por qué los sargentos y capitanes no son hechos responsables? Si un policía observa a otro comportarse inadecuadamente, ¿por qué no puede denunciarlo a sus superiores sin miedo a represalias? En estas condiciones, **no existen recursos o incentivos** para que el “policía bueno” se queje ante las malas prácticas. Por tanto, deben introducirse **mecanismos de investigación** que puedan hacer responsables a los mandos de la policía por sus acciones y los disciplinen, de ser necesario; y, además, **controles externos** que aseguren que esto efectivamente suceda.

2.1 Transparencia y mecanismos de control para el uso de la fuerza

Ernesto López Portillo. ¿Cuáles son los desafíos de los **controles externos** a la policía con respecto al uso de la fuerza, en particular desde la óptica de la Comisión de Derechos Humanos del D.F.?

Emilio Álvarez Icaza. La primera dificultad consiste en que la población ve a la policía más como **parte del problema** de inseguridad que como parte de su solución. Desgraciadamente, en México la **relación entre el ciudadano y la policía** está fundada en una **desconfianza recíproca**. En este contexto, es muy difícil establecer mecanismos externos de control. La policía reacciona a la **vigilancia externa** como si se tratara de un ataque, pues funciona como un organismo cerrado y autorreferencial, y reacciona como tal. Por otro lado, la mayoría de las quejas de violaciones a los derechos humanos contra la policía surgen de los policías mismos.

Otra dificultad, la idea de que la **policía** debe ser **democrática**, es aún tomada con escepticismo. Al respecto, es preciso examinar algunos puntos. Primero, la herencia perversa que implica usar los cuerpos policiales como **instrumentos de contención política**. Su uso como parte del aparato del Estado en contra de la ciudadanía ha generado una **desconfianza** que no ha podido desaparecer.⁶ Aunque hoy en día pensamos que no puede haber razón de Estado que justifique la violación de los derechos humanos, aún estamos pagando las consecuencias de este uso ilegítimo de la policía.

En segundo lugar, el actual **modelo de policía** es particularmente **lejano a la gente**. Por ejemplo, hay que considerar el factor corrupción. La sociedad tiende a culpar a la policía de la corrupción, sin asumir la responsabilidad que tiene en esta relación inadecuada con la autoridad.

⁵ Puede ser útil para el lector consultar la discusión sobre el concepto de *accountability* policial realizada por Robert Varenik en “Rendición de cuentas de la policía: lecciones prácticas comparadas”, *Cuadernos de Trabajo de Insyde*, número 5. Éste y los demás documentos de Insyde mencionados están disponibles en su totalidad en <http://www.insyde.org.mx>.

⁶ Como referencia sobre el problema de desconfianza entre ciudadanía y policía, el lector puede consultar “Acciones para la confianza y la rendición de cuentas de la policía e introducción a la justicia restaurativa”, *Cuadernos de Trabajo de Insyde*, número 1.

En tercer lugar, debemos considerar el problema que implica generar los mecanismos que hagan público lo público, necesarios para la construcción de una policía democrática y no autorreferencial. Es preciso generar mecanismos de **participación**, de **monitoreo**, **estudio** y **calificación** del ejercicio de la policía.

Los policías son los servidores públicos con los que más **contacto** tiene la ciudadanía y, como tales, la gente espera ver en ellos capacidades para las que no se prepara a estos oficiales. Espera que la policía sea un mediador, pero la formación no va en ese sentido, por lo que las expectativas no coinciden. El **modelo policial** termina siendo **primordialmente represor**. Como resultado, no se ve a los policías como los primeros garantes de los derechos humanos. Su peor expresión es: “derechos humanos no nos deja trabajar”. Desgraciadamente, no se entiende aún que la seguridad es un derecho.

Ernesto López Portillo. Todo lo que tiene que ver con mecanismos externos de monitoreo de la policía, la función de los organismos públicos de derechos humanos, tiene que ver con nuestra capacidad para saber **cómo actúa la policía** cuando ejerce estos poderes. Esto es un desafío mayúsculo. Uno de los cinco mitos que identifica **David Bayley** sobre el **actuar de los cuerpos policiales**, en un artículo reciente, es que los mandos policiales saben qué es lo que hacen sus subordinados.⁷ Es preciso **reconstruir la rutina** de los policías para saber exactamente qué es lo que hacen diariamente. En este sentido, la discusión sobre los mecanismos de monitoreo queda atravesada por el tema de la visibilidad y la transparencia. Entonces ¿cuál es el **papel de los medios** de comunicación en la construcción de conocimiento sobre lo que hacen los policías todos los días? ¿Cuál debería ser su papel con respecto a la capacidad de **control** y **visibilidad** de las funciones de la policía, en particular sobre el uso de armas de fuego?

Juan Balboa. El manejo del tema policiaco en los medios de comunicación masivos, prensa, radio y televisión, sigue siendo **amarillista**. Es aún parte de la cultura periodística y la perspectiva formadas en los años cincuenta, de acuerdo con las cuales el contenido está destinado principalmente a **elegir el tiraje y las ventas**. Son pocos los medios que tienen una perspectiva diferente y un **manejo de géneros periodísticos** consistente con el respeto a los derechos humanos. Hay que comprender que un suceso abordado como nota roja resulta muy diferente a uno abordado como reportaje. Por esta razón, el hecho de que en México se ha tendido a dejar la **investigación periodística** de lado, en especial en lo que a seguridad pública se refiere, es muy negativo. Los medios de comunicación, en términos generales, se dedican a vender productos, como si las noticias fueran abarrotes y sin respeto por la **ética periodística**. El resultado es que la contribución en términos de **transparencia** y visibilidad policial de los medios de comunicación queda en duda.

2.2 Prerrogativas estatales y modelo policial

Juan Balboa. Antes de hablar del modelo que deseamos para la policía, debemos tomar en cuenta el hecho de que nuestro país es una especie de **mosaico caótico**, por lo que

⁷ Bayley, David, “Eficacia policial y el respeto a los derechos de otros: ¿Es de suma cero?”, en *Conferencia internacional sobre rendición de cuentas ("accountability") policial*, edición virtual, 2005, disponible en: <http://www.insyde.org.mx/publicaciones.php?pag=2>.

existen importantes diferencias en lo que a policía se refiere entre, por ejemplo, el Distrito Federal y el sur del país. En esta frontera, la policía se ha manejado históricamente como **cárteles de corrupción**, a los que les interesa más el dinero que pueden extraer a los migrantes que la protección de una frontera difícil y porosa. Otro problema muy delicado, cercano al **uso político de la policía** que menciona Álvarez Icaza, es el **uso electoral** de los cuerpos policiales. Los casos recientes más notorios, en este sentido, son Chiapas y Tabasco.

Sobre el uso de la fuerza es preciso notar que, en regiones como Chiapas y Tabasco, por ejemplo, es parte fundamental de una **estrategia de pacificación sin una planificación clara** y que no se acaba de ceñir a un modelo bien definido. El policía no tiene claro cuándo y de qué modo se debe usar la fuerza, qué implica este uso y cuáles son sus justificaciones. Queda, entonces, enfrentado a diversos **grupos y movimientos sociales** y lo único que sabe es que está siguiendo órdenes.

Ernesto López Portillo. En algunos países, la **reforma** ha pasado por la **reconstrucción del modelo policial**. Esto implica una revisión de la doctrina de la policía y, en todo caso, preguntarnos ¿para qué está la policía? ¿Qué es un modelo policial? ¿Existe un modelo de policía en México? **¿Qué relación existe entre el modelo policial y el uso de la fuerza?**

Ernesto Mendieta. Un **modelo policial** es lo **que hace y cómo hace** lo que hace la policía. El Estado se forma cuando un conglomerado social requiere protegerse. Para lograrlo, se les otorga a algunos miembros de este Estado la **facultad y obligación** de usar la fuerza para mantener las **condiciones de protección** necesarias para el desarrollo, entendido como progreso, y, en última instancia, la permanencia de la sociedad. Los cuerpos policiales caen dentro de este rubro; pero es preciso señalar que la protección que proveen debe ser por **la fuerza de la razón**, antes que por **la razón de la fuerza**. En un estado democrático, se debe entender el uso de la fuerza como de **mínima interferencia**. Por ejemplo, la Corte Europea de Derechos Humanos establece que la fuerza se debe usar sólo en los casos en que es **estrictamente indispensable**. Cuando se presentan estos casos extremos, se deben analizar tres elementos: **causalidad objetiva, proporcionalidad y congruencia** con el estado democrático de derecho. Este análisis debe determinar cómo debe actuar la policía, es decir, el modelo policial.

Las referencias sobre el uso de la fuerza están establecidas en **disposiciones y convenciones internacionales** a las que México está suscrito y que, por tanto, el Estado mexicano está **obligado a obedecer**. Desgraciadamente esto no sucede. Por ejemplo, una reciente resolución de la **Corte Interamericana de Derechos Humanos** establece que los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán y aplicarán normas y reglamentos sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego y examinarán constantemente las cuestiones éticas relacionadas con este empleo.⁸ Esto **no pasa** en nuestro país.

⁸ Esta sentencia aparece en julio de 2006.

El Proyecto de Ley de Uso de la Fuerza para el Distrito Federal:

- Reconoce que la relación del Gobierno con la ciudadanía en **democracia** ha de considerar al **uso de la fuerza sólo como la “última ratio”**, es decir, en casos estrictamente indispensables, para los fines de la seguridad pública.
- Es el producto de asumir la necesidad de un **referente verdadero, claro y firme**, en sentido positivo, para dar **certeza** a todos los involucrados: a quienes ejercen la función policial, a instituciones, a administradores y operadores de las mismas, a controladores, a quienes sean procesados, así como a la ciudadanía que pudiera colocarse como destinataria de la misma.
- Dadas las consecuencias de las **restricciones** a las que han de someterse los ejercicios de potestad y derechos para lograr la convivencia armónica a fin de conseguir el logro de objetivos valiosos, el Estado debe asumir su obligación y derechos legítimos de uso de fuerza, en un marco de **atribuciones y limitaciones** establecidas en **normas legales**, no meramente administrativas y unilaterales; es decir, conforme a un orden legal que les dé nacimiento y que integre sus límites con respeto a derechos individuales.

Ernesto Mendieta

Es preciso comprender la dificultad para entender la **proporcionalidad** y la **excepcionalidad** que debe existir con respecto al uso de la fuerza. Hay una poderosa incertidumbre sobre los ámbitos adecuados y los límites del uso de la fuerza en todos los actores involucrados: los policías, la sociedad y los encargados de procesar y juzgar excesos y abusos. Por esta razón, **la tarea es aportar certidumbre**, de modo que el policía entienda que está facultado para usar la fuerza, pero sólo en casos indispensables, como límite que garantiza que este uso sea consentido. La función de la policía es participar en el esfuerzo colectivo de garantizar la seguridad pública, vista con un enfoque sistémico. Está encargada solamente de **controlar, conducir y presentar** ante las autoridades, y puede requerir usar la fuerza para cumplir con estas funciones; pero, en todo caso, la policía **no está facultada para actuar punitivamente**, por lo que usar la fuerza para castigar queda fuera de los límites legítimos de su acción. Debe actuar siempre dentro de un **marco de referencia legal**.

Ernesto López Portillo. Parece ser que la policía, por un lado, tiene un **mandato general y ambiguo** y, por el otro, **no tiene instrumentos suficientes** que le permitan hacer su trabajo. ¿Qué interpretación de este problema surge de un **análisis empírico**?

Carlos Silva. Cuando Ernesto Mendieta define el **modelo policial**, nos refiere al ámbito del **deber ser**; nos habla de modelos ideales que son, sin lugar a dudas, de gran utilidad, pues sirven para delinear un horizonte al que queremos llegar. Pero, para lograrlo, debemos conocer dónde estamos parados, es decir, los **modelos fácticos** y los **usos reales** del actuar policial y el empleo de la fuerza. Es preciso saber desde dónde tenemos que caminar si queremos llegar a ese ideal que marcan los consensos internacionales. En este sentido, es necesario generar más conocimientos rigurosos sobre los **patrones de uso de**

la fuerza por parte de la policía, que nos permitan basar nuestros diagnósticos en algo más que intuiciones, aunque éstas sean inicialmente útiles.

Sobre la **desconfianza** mutua entre policía y sociedad que menciona Emilio Álvarez Icaza, es preciso comentar que el **uso político** de los cuerpos policiales es un factor subyacente de gran importancia simbólica, pero es sólo uno de tantos. La relación entre policía y sociedad se funda en **miles de interacciones** que suceden cotidianamente, por lo que el panorama es más **complejo** que el de una desconfianza quebrada. Aunque existen fuertes inconformidades con el actuar de la policía en cuanto a interacciones que pueden derivar en alguna sanción para el ciudadano, es preciso reconocer que la población tiene una **alta satisfacción** sobre varios aspectos de la función policial, que, de acuerdo con encuestas realizadas en el Distrito Federal y Ciudad Nezahualcóyotl, llegan a ocupar un tercio del trabajo policial. Algunos ejemplos son: solicitar información al policía y plantearle problemas personales o de la localidad. Incluso algunas acciones que podrían ser cuestionadas en términos de derechos humanos, como la revisión en el transporte público, tienen altos niveles de aprobación popular.

Es preciso, por tanto, partir de la idea de que **la confianza** entre policía y sociedad **no está completamente quebrada** y que el asunto es más complejo de lo que comúnmente se piensa. Ante esta complejidad, debemos aceptar que el uso de la fuerza pública no surge de manera aleatoria y caótica, sino que depende de una serie de **factores sociales, situacionales y organizacionales** que no acabamos de conocer del todo. No existen intentos por parte de las instituciones policiales de reconstruir el uso de la fuerza por medio de **instrumentos técnicos** adecuados. Se pueden encontrar intentos de recabar información, pero sólo en términos de control social. No hay, por ejemplo, **reportes** de uso de la fuerza o de armas de fuego, que serían muy útiles para *accountability* policial y, por otro lado, como fuentes de información para reconstruir prácticas. La policía podría estar generando conocimientos muy útiles para comprender su funcionamiento; pero, desgraciadamente, la **información** que emiten tiende a estar **sesgada** y orientada a la protección de la institución.

Ernesto López Portillo. Es posible que ni adentro ni afuera de las instituciones policiales se esté reconstruyendo, mediante **métodos validos**, el proceso del uso de la fuerza pública. Parece que no hay actores con la **capacidad** ni la **intención** necesaria.

Walter McKay. En Canadá, EUA y otras democracias occidentales, los oficiales de policía tienen su responsabilidad asignada por el *Common Law*. Cada ciudadano tiene **derecho a protegerse** y a su propiedad, pero como no puede andar todo el mundo armado por la calle, **se concede ese poder** a las instituciones policiales. Los agentes de policía son parte de su comunidad y tienen este poder, pero **no más allá** del que posee el individuo como tal. De este modo, si el Estado dirige su violencia contra el ciudadano debe hacerse **responsable frente al ciudadano**, pero también frente a la policía misma. Esto se puede ver en las investigaciones, arrestos y encarcelamiento de políticos, congresistas y miembros del gobierno por abuso de poder. Los **ciudadanos** perciben el **uso político represivo** de la policía como una **acción en su contra** y **exigen investigaciones**, pues ven a la policía como encargada de cuidarlos.

De este reconocimiento de la policía como **autoridad legítima** se desprende el principio de un **continuo del uso de la fuerza**, del que el grado mínimo es la **presencia** misma del uniformado. Un segundo grado es el uso de una **orden verbal**. Estos dos niveles suelen ser **suficientes**; si lo son, es **ilegal** para la policía hacer cualquier uso mayor de la fuerza, es decir, sacar un arma como una macana o un arma de fuego.



Walter Mckay contrasta la situación de la policía en México con su experiencia en Canadá.

Parte del problema en **México** es que, cuando se extrae un arma o el oficial golpea a un individuo, **no hay un reporte escrito**. En la mayoría de las policías del mundo tienen que hacer un reporte escrito, que debe describir la situación y las razones para su uso, incluso si no se han levantado cargos a un individuo. La razón detrás de esto es poder **cuantificar el uso de la fuerza**, ajustar el **entrenamiento** para mejorar las relaciones con la comunidad, hacer el **trabajo** del oficial **más seguro** y permitir la **supervisión externa** mediante el análisis de estos reportes, de modo que se pueda **analizar el incidente** y sus **causas subyacentes**. Por ejemplo, si un policía que actúa solo tiene que atender una disputa doméstica y se ve obligado a usar grados superiores de fuerza, se analiza el caso y se puede llegar a determinar que, si hubiesen sido dos policías, no habría tenido que llegar a tanto. De este modo, es posible modificar la rutina policial en **beneficio de todos los involucrados**.

2.3 Democracia, consenso social y uso de la fuerza

Ernesto López Portillo. El tema de la **información** es clave. Recientemente, Insyde participó en la organización de una conferencia sobre transparencia y función policial.⁹

⁹ La aportación de Scott Dash sobre mecanismos de registro como métodos de control y visibilidad para el uso de la fuerza se encuentra plasmada en “Función policial y transparencia”, *Cuadernos de Trabajo de Insyde*, número 15, disponible para su descarga y consulta en la página del Instituto.

Uno de sus aspectos destacados es que los **sistemas de registro** de uso de arma de fuego no tienen que ser caros. **Scott Dash**, en esa ocasión, proporcionó ejemplos sencillos, baratos y precisos para el registro de información. A pesar de esto, uno de los **pretextos** más comunes para no adoptar este tipo de medidas es su alto costo. Por esta razón, podemos entender que **detrás de esta ausencia de información hay una decisión**, que va desde la cúspide de la institución hasta el policía que está en la calle. Desgraciadamente no existe la **voluntad** suficiente, que es el primer insumo necesario para una reforma policial. Como resultado, muchos policías tienen miedo de usar la fuerza, aun cuando sería necesario y justificado.

Como bien dice Walter McKay, mayores **mecanismos de control** del uso de fuerza ayudan a **proteger al policía** y a **fortalecer a las instituciones policiales**; pero esto es algo de lo que la policía y los policías no están seguros. Comúnmente se piensa en los mecanismos de control como debilitamiento de las funciones, lo que implica un obstáculo para la **reforma policial**.

Emilio Álvarez Icaza. Desafortunadamente, la **ola democrática**, que ha tocado otros ámbitos del actuar público, apenas llega a la policía. Juan Balboa tiene razón cuando describe el modo en que funciona la policía en el sur del país. En **Oaxaca**, por ejemplo, el presidente municipal usa a la policía de manera caciquil, para arrestar a sus enemigos. En estos términos, se hace extremadamente difícil la vigilancia de los **derechos humanos**, pues tienen que enfrentar el antagonismo que surge de los excesos más brutales.

Por esta razón, es preciso matizar la descripción de Carlos Silva. Es verdad que la relación entre la policía es compleja y no del todo homogénea; pero, en términos generales, las **encuestas** muestran una **fuerte insatisfacción** frente al trabajo de la policía.¹⁰ Las instituciones en las que los mexicanos confían menos son en las que hacen la ley: los legisladores y los partidos políticos, y en las que las aplican: los policías y los jueces. Esta situación dificulta terriblemente la aplicación de la ley. Si, por otro lado, analizamos la relación entre cada policía y los ciudadanos, existe una innegable **disparidad** entre las **capacidades** de los policías y las **expectativas** de los ciudadanos. Por ejemplo, en el caso de las referencias pedidas al policía, si un oficial no tiene contacto barrial y tiempo trabajando en una zona, no puede responder y eso causa insatisfacción. Si el policía conoce la zona, entonces puede contestar. Las relaciones particulares son distintas en cada caso, pero, en términos generales, están marcadas por la desconfianza.

Ernesto López Portillo. ¿Puede existir alta **confianza social** en una policía que abusa de la fuerza?

¹⁰ Una discusión sobre diversos indicadores del desempeño policial y su utilidad se encuentra en la “Cuarta entrega del Seminario Internacional: Intercambio de Experiencias Latinoamericanas de Prevención Comunitaria del Delito”, *Cuadernos de Trabajo de Insyde*, número 10. Sobre el uso de encuestas para medir la satisfacción ciudadana, se puede revisar la “Tercera entrega del Seminario Internacional: Intercambio de Experiencias Latinoamericanas de Prevención Comunitaria del Delito”, *Cuadernos de Trabajo de Insyde*, número 9; en especial, la exposición de Luís González Placencia.

Emilio Álvarez Icaza. En mi opinión, un **mal uso de la fuerza** genera mucha **desconfianza**. El problema, como se ha dicho, es la **falta de certeza** por parte de la ciudadanía y los policías. No está a discusión lo legítimo del uso monopólico de la fuerza que tiene el Estado. El problema es **cómo, cuándo, por qué y para qué** usarla. No hay un principio de proporcionalidad en el uso de la fuerza ni mecanismos de control, al menos en la Ciudad de México. Por ejemplo, si una patrulla desaparece seis horas, no hay quien sepa qué es lo que sucede. Ante esta situación, es preciso dotar a los servidores públicos de **manuales procedimentales** y **reglamentos** que normen los criterios, de modo que haya certeza para ciudadano y policía, y que se garantice el apoyo al oficial que usa legítimamente la fuerza. Para construir **ámbitos de control** y **de certeza**, es necesario construir **consensos** que no permitan el uso político de la discusión.

Luis Gabriel Salazar. Nunca ha existido un **consenso social** sobre el uso de la fuerza ni hay que buscarlo, pues siempre que la policía aplica la fuerza, aunque sea de manera justificada, se crea un **conflicto de intereses**. Un **movimiento social** contra el que se hace uso de la fuerza siempre interpreta la acción como un abuso; además, los **medios de comunicación** tienden a torcer los eventos. Es preciso entender que, en el caso de operativos en contra de movimientos sociales, los **responsables** son **quienes toman la decisión** de usar la fuerza y definen su intensidad, ya sea el número de elementos o las armas a usar: los **mandos altos** de las instituciones policiales. El **policía en la calle**, e incluso los mandos medios, son sólo los transmisores de esa orden. De todos modos, en el momento en que un operativo se sale de control, la maquinaria política y mediática se lanza contra el oficial de policía que trabaja en la calle, y es capaz de manchar todo un operativo exitoso.

Antes de juzgar al policía es preciso intentar ponerse en su lugar, imaginar esa situación en la que se encuentra, entre las amenazas de los mandos **policiales**, que pueden despedirlo en caso de desobedecer una orden, y las de los **manifestantes**, en muchas ocasiones violentos y armados. En estas condiciones, es sólo humano que **un oficial pueda perder el control** y reaccionar de manera violenta. Esta reacción es independiente de la capacitación y los manuales con los que se cuenta.

2.4 Manuales y procedimientos para un mejor uso de la fuerza

Jorge Méndez. Para empezar, la gente tiene un concepto muy malo del policía, por lo que es preciso contar con un **programa de redignificación policial**. La mayoría de los policías en servicio entran porque no encontraron otro trabajo, por lo que cumplen con lo mínimo. No hay **incentivos** para sentir orgullo por el uniforme. En segundo lugar, el policía está muy mal capacitado y no cuenta con la información ni con los lineamientos necesarios para hacer bien su trabajo. Por ejemplo, en un operativo de gran magnitud, no hay **manuales** adecuados que indiquen cómo se debe hacer las cosas; sólo se cuenta con las **órdenes** y los **instintos**. Algunos oficiales, entonces, van decididos a pelear; otros, reaccionan de manera excesiva a la agresión. En todo caso, no se sabe cuándo se está usando mal la fuerza. El oficial queda, entonces, con muchas preguntas: ¿cuáles son los límites para cumplir el deber? ¿Se va a contar con el respaldo de la institución policial?



De izquierda a derecha: Luís Gabriel Salazar, Jorge Méndez y Juan Balboa.

Ernesto López Portillo. ¿Contar con un buen **manual de procedimientos** asegura el buen uso de la fuerza?

Walter McKay. Un buen **manual** se puede volver inútil si se queda guardado en un cajón, acumulando polvo. Sin embargo, si se trata de construir un manual, es necesario trabajar en **conjunción con el departamento de policía**. Existen muy buenos manuales en otros países, pero no pueden ser implantados sin un **proceso de introducción y adaptación** al sistema mexicano. Por ejemplo, la escena de los policías enfrentando a **manifestantes armados con machetes** se interpretaría de una manera muy distinta en escenarios canadienses, si sucediera algo de este estilo. En Canadá se les dispararía, porque un cuchillo de cualquier tamaño se entiende como arma letal, no como símbolo de protesta. Para una realidad como la mexicana, sería más conveniente utilizar macanas y balas de goma, utilizar el arsenal de **armas no letales de largo alcance**. La realidad es, evidentemente, muy diferente en ambos países, por lo que los manuales no pueden importarse directamente. Además, el hecho de participar en la creación de un manual permite que los policías **se adueñen de éste** e identifiquen el contenido con su realidad.

Luis Gabriel Salazar. Un buen manual **no es suficiente**. Muchos de nuestros códigos ya existentes mencionan el uso de la fuerza, pero contar con éstos **no asegura su cumplimiento**. Se requieren **principios, valores y ética**. Se puede tener el mejor manual y no hacer uso de éste, pero eso no quiere decir que contar con un manual sea inútil. En **Querétaro**, por ejemplo, se está empezando con un **manual de procedimiento** y la implementación de **reportes** de uso de la fuerza, de modo que se pueda deslindar o fincar responsabilidades, los cuales se envían a la Comisión de Derechos Humanos y al Ministerio Público. Ése es el principio de la **seguridad jurídica** que necesita el policía, pero no es suficiente. El problema es que nada garantiza que los hechos sean relatados de manera verídica, pues se puede mentir para salvar el cuello. Por esta razón, se requieren

valores. Se requiere **ética** por parte del policía y **certeza** de que va a haber **apoyo** de la institución, en caso de actuar adecuadamente.

2.5 Medios de comunicación, información y actuar policial

Ernesto López Portillo. ¿Desde los **medios de comunicación** se pueden **atestiguar** usos, actitudes, prácticas y vivencias de la policía, con respecto al uso de la fuerza, que no son accesibles a la demás ciudadanía?

Juan Balboa. Existe una **desconfianza absoluta** de la autoridad frente a los **medios de comunicación**, especialmente en lo que a uso de la fuerza pública se refiere. Es muy difícil lograr una vinculación mínima con los elementos de los cuerpos policiales, particularmente en lo que respecta a uso de la fuerza; por ello, los medios de comunicación **no pueden fungir como ventana privilegiada** al actuar de la policía. De este modo, los medios se enfrentan a la misma opacidad frente a la policía que otros sectores sociales.

En términos generales, hay una **ausencia de información** sobre el uso de la fuerza en cuatro niveles. Primero, el **policía no sabe cómo debe usar la fuerza** de manera cotidiana. El uso de la fuerza responde comúnmente a coyunturas políticas. En segundo lugar, existe una grave **falta de controles**. No hay reportes, que ayudarían a aclarar las ambigüedades, a investigar los excesos y controlar el uso cotidiano. En México, a diferencia de Canadá, esto no funciona de este modo. En provincia, incluso, la autoridad orienta la investigación para causar daño con fines políticos. En tercer lugar, existe un grave problema **de transparencia**. No hay suficiente información por parte de la policía y mucha de la que existe está distorsionada. La situación hace que los medios tengan que elegir un lado: la autoridad o los grupos reprimidos. Ante esta disyuntiva forzada, es imposible tener información clara. Por último, los cuerpos policíacos carecen de una **estrategia comunicativa y mediática adecuada**. Se crea, entonces, un gran vacío, que permite que proliferen el rumor y prevalezca la desinformación. En resumen, los organismos policíacos son en parte culpables de la falta de información.

Ernesto López Portillo. Debemos preguntarnos dónde está **la versión de la policía** en el debate público. Muchas veces la policía no tiene una versión o no la tiene procesada. En muchos casos no cuentan, siquiera, con una reconstrucción de hechos.

Juan Balboa. Una reconstrucción de hechos no es suficiente. Es crucial aclarar que el **lenguaje periodístico** y el de los policías y abogados es muy distinto. Los cuerpos policíacos deben **traducir sus versiones** al lenguaje de los medios y **difundirlas** a la ciudadanía, de modo que se entienda su versión sobre los eventos en que se usa la fuerza. Los **medios de comunicación** también tienen responsabilidad, pues tratan las noticias de manera amarillista, como productos para vender; pero el problema se agrava al combinarse ambas vertientes, una de las cuales está en manos de la policía.

Ernesto López Portillo. Un ejemplo es la **reforma policial** interrumpida, por razones políticas, en **Perú**.¹¹ Una parte central del proceso fue una serie de **conferencias semanales** por televisión, en las que el Ministro del Interior explicaba los pormenores del proceso estructural de reforma. Éste fue uno de los factores que logró dar confianza en el proceso. Es preciso volver a recordar a David Bayley: es tan importante **lo que la policía hace como lo que la policía dice que hace**. Hoy no vemos la versión de la policía en el debate público, pero tenemos en abundancia la versión de los políticos. ¿Qué se puede hacer con el **dominio del discurso político** sobre la policía?

2.6 El uso político de la policía

Emilio Álvarez Icaza. La elección del antiguo Secretario de Seguridad Pública del D.F. como nuevo jefe de gobierno es un ejemplo del **uso mediático y estratégico** de la **agenda de seguridad** para avanzar **objetivos políticos**. Se realizaron muchos operativos espectaculares, pero poco efectivos. Como resultado, se percibe que la voz de la policía son los políticos. Esto implica una perversión del mandato constitucional de la policía.

Ernesto López Portillo. ¿Qué saben los **políticos** de **cómo usa y debe usar la fuerza** la policía?

Emilio Álvarez Icaza. Cada vez que se interviene con el **uso de la fuerza** se debe a un **fracaso de la política**. Desgraciadamente esto sucede cada vez más seguido. ¿Por qué se usa a la policía para garantizar la estabilidad? ¿Por qué se usaron francotiradores en San Lázaro? En la actualidad pedimos a la policía que se encargue de hacer lo que los políticos no pueden. Esto es una situación perversa. Tenemos, por tanto, una tremenda deuda social con los policías, a quienes se les asigna una **tarea inmensa e injustificada** sin que se les dote del **equipo** necesario para realizarla ni se les garanticen **condiciones de vida** mínimamente aceptables.¹²

Es preciso enfrentar la **opacidad** de los políticos con respecto al uso de la policía. Necesitamos mecanismos de **transparencia**, de **rendición de cuentas** y de **supervisión**. De no obtenerlos, el uso político de la importancia social de la seguridad seguirá sirviendo como **argumento** para pedir que **se cedan derechos a cambio de ofertas de seguridad**. Los medios de comunicación han cooperado para fortalecer este fenómeno de retroceso del estado democrático de derecho, que deriva en medidas como alcoholímetros, retenes y exposición mediática injustificada. En las condiciones actuales, se alienta a una **opinión pública voraz**, que hace políticamente rentables las políticas de **mano dura**, que vulneran nuestro pacto social en **detrimento de la policía y los ciudadanos por igual**. Las políticas de mano dura han multiplicado la población

¹¹ Una exposición detallada del proceso de reforma de la Policía Nacional de Perú, realizada por Gino Costa, ex Ministro del Interior, puede hallarse en la “Primera entrega del Seminario Internacional: Intercambio de Experiencias Latinoamericanas de Prevención Comunitaria del Delito”, *Cuadernos de Trabajo de Insyde*, número 7.

¹² El problema de la falta de bienestar social del policía es muy grave en nuestro país. Sobre este tema, se puede revisar el análisis de las dificultades que enfrenta el policía en México, en “La policía desde un enfoque antropológico”, *Cuadernos de Trabajo de Insyde*, número 14.

penitenciaria y generan constantemente distorsiones de carácter político, que ponen en riesgo a las policías. Los oficiales, ante esta situación, reaccionan violentamente: roban, golpean y atracan. Desgraciadamente, en los casos de abuso de la fuerza, **no existe un reporte técnico** que sirva de **contrapeso al uso político** de la policía y su discurso político asociado.

2.7 Estrategias de rediseño institucional

Ernesto López Portillo. En este momento es preciso concentrarnos en el **diseño institucional**, de modo que podamos incluir **recomendaciones** y **visiones a futuro**.

Jorge Méndez. Es indispensable replantear varios aspectos del funcionamiento de la policía, de modo que podamos abordar los problemas del uso de la fuerza. Primero, para ser de utilidad, los **manuales de procedimientos** deben ir de la mano con una **capacitación adecuada**. En segundo lugar, es preciso implementar un cambio radical en la relación de los **mandos medios** con la tropa, de modo que sean cercanos a sus problemas. Entonces se puede pensar en establecer **definiciones claras** sobre cuándo es necesario el uso de la fuerza, en cada una de sus **modalidades**, y cuáles son los **límites** del abuso de autoridad. También sería recomendable propiciar una mayor **confianza** y **cercanía** entre ciudadanos y oficiales. Un ejemplo de medida positiva, en este sentido, es el programa de **policía de proximidad**, recientemente implementado en **Naucalpan**, que permite una comunicación continua con la ciudadanía e incrementa la confianza mutua.¹³

Ernesto López Portillo. ¿Cómo una **buena ley**, un **buen manual** y una **buena conducta** se conectan en un **diseño institucional**? En términos de diseño institucional, ¿cómo se puede resolver el problema del uso de la fuerza en el **trabajo policial cotidiano**?

Emilio Álvarez Icaza. Un ejemplo de problematización del uso de la fuerza es la discusión sobre **el uso de las esposas**. La construcción mediática es que la CDHDF se opone a las esposas, pero eso no es verdad. **El problema no es la herramienta, sino cómo se usa**. No estaba reglamentado el uso de candados personales, por lo que un mal uso no implicaba **sanción**; además, no había **capacitación** ni **conciencia** de lo que implicaba el mal uso. En estas condiciones, las esposas se vuelven un instrumento más para la **extorsión**, en lugar de una herramienta útil para la seguridad del ciudadano y el policía por igual. Después de un año de negociaciones, se consiguió que se redactara un **reglamento** y se obtuviera **asesoría internacional** para formar capacitadores de capacitadores. Se recomendó, además, que se comenzara la implementación en las áreas en que se tenía más control, por lo que se comenzó con las nuevas corporaciones policíacas. El proceso, en términos generales, fue muy exitoso. Al desaparecer estas **causas estructurales** del abuso de la fuerza, la CDHDF pudo poner bajo advertencia a

¹³ Sobre el trabajo en material de seguridad en el municipio de Naucalpan, el lector puede consultar la exposición de José Luis Arce en la “Tercera entrega del Seminario Internacional: Intercambio de Experiencias Latinoamericanas de Prevención Comunitaria del Delito”, *Cuadernos de Trabajo de Insyde*, número 10.

los cuerpos policiales de que un mal uso de estas herramientas se consideraría, sin pretextos, como tortura. Éste fue **el principio de la ley sobre el uso de la fuerza**.

Como conclusión, es estrictamente necesario **reglamentar el uso de la fuerza**, pero este proceso debe incluirse en el debate sobre lo que creemos que debe ser la policía. Contamos con una **oportunidad privilegiada** para abordar los temas pendientes que tenemos con la institución policial, de modo que podamos crear los mecanismos necesarios para avanzar en la **dignificación** de la labor policial, la **certeza** en la aplicación de la ley, la **confianza recíproca** y una verdadera **transparencia** en materia de seguridad pública.



Emilio Álvarez Icaza expone a la mesa la perspectiva de la CDHDF sobre el uso de la fuerza.

Ernesto López Portillo. ¿Cuál es la **importancia** que tiene **la ley** para resolver el problema del uso de la fuerza? ¿Con qué **otros instrumentos institucionales** contamos?

Ernesto Mendieta. El enfoque más efectivo para resolver los problemas de seguridad pública es un **enfoque de conjunto**, de **sistemas integrales** y **contingencias**. Implica considerar todos los elementos pertinentes al problema, de modo que se puedan adoptar soluciones completas y con mayores posibilidades de éxito. En este sentido, un **manual** sirve, pero debe estar acompañado de otros elementos.

¿Por qué se insiste en la necesidad de una **ley de uso de la fuerza**? Debido a las características que la hacen **distinta a un manual, código o reglamento**. El proceso de **creación** de una ley es muy particular, por lo que su resultado es distinto a lo que una institución define como la forma esperada de actuar de las personas que la conforman. Una ley es **pública, general** y refleja un **consenso** de lo que espera la sociedad y el gobierno sobre lo que debe regir la conducta. El objetivo primordial de la ley es dar

certidumbre a todos, tanto a los encargados de aplicarla como a la sociedad en general, con respecto a **lo que no se puede hacer** y las **consecuencias** de hacerlo.

Ernesto López Portillo. ¿Cómo puede el **legislador** conocer la **problemática específica** de la vida policial, de modo que pueda generar esquemas legales que correspondan con lo que realmente la policía hace y lo que puede hacer?

Ernesto Mendieta. La respuesta está en el **proceso completo de creación de una ley**. En un proceso **autogenerado, evolutivo y gradual**, se debe atender a las aportaciones de la sociedad, de la academia, de los expertos en la materia y de los mismos policías, de modo que se pueda hacer acopio de los **elementos vivenciales y técnicos** necesarios para saber qué es lo que se tiene que hacer. En el caso particular del uso de la fuerza, la ley no puede ser declarativa, sino que debe **delimitar derechos y deberes** concretos y específicos, que deben ser explícitos y, sobre todo, claros. Se debe referir a manuales y reglamentos, de modo que la policía sepa qué es lo que tiene que hacer y cuándo incurre en un exceso. La ley debe establecer claramente todos los elementos de procesamiento, debe garantizar la **comprensión**, el **entrenamiento** y la **certificación** adecuada para el uso de la fuerza. De modo más específico, una ley sobre el uso de la fuerza debe contemplar un método de registro e investigación de cada uso particular, que permita la **evaluación** y genere **claridad** y una **mejor relación** con la sociedad.

Un buen **manual** puede resolver el problema, siempre y cuando, desde un **enfoque de conjunto**, se presente apoyado en una **ley** adecuada, **preparación** suficiente, **apoyo** legal y psicológico, una **ética** del servicio policial, investigación sobre el uso de la fuerza y **sanción** para quien viola las normas y estímulo para quien las cumple.

2.8 El continuo del uso de la fuerza

Ernesto Mendieta. En este orden de ideas, si se desea un buen uso de la fuerza pública, es preciso dotar al policía de los elementos suficientes para cumplir su trabajo adecuadamente. Si no cuenta con **armamento intermedio**, la **opción** que tiene para resolver un problema es usar su mera presencia y comandos verbales o, en caso de que esto no funcione, recurrir a su arma de fuego.

Ernesto López Portillo. ¿Esto implica que no existe un **continuo del uso de la fuerza** en México?

Ernesto Mendieta. Existe **técnicamente** este continuo, aunque no se toma suficientemente en cuenta en nuestro país. Comienza con la **presencia** del oficial y llega hasta el **uso de fuerza letal** ante resistencia agravada y continuada, en la que está en riesgo la vida de un tercero que se está obligado a proteger. Hay **siete pasos de evolución** en el continuo del uso de la fuerza. El grado de fuerza que se debe usar está determinado por el **principio de proporcionalidad**. Estos elementos deben ser desarrollados para que el agente de policía los conozca, de modo que respete la ley, se defienda al hacer uso correcto de la fuerza y se atiendan las expectativas de la sociedad. Para llegar a este

estadio, se requiere un **entrenamiento especializado** y una **certificación** por parte de la autoridad, que avale cierto uso de la fuerza sólo a algunos elementos.

El diseño institucional debe atender a estos elementos para estar preparado para la delicada tarea de hacer un uso correcto de la fuerza. Es necesaria cierta **infraestructura**, comúnmente llamada **profesionalización** del servicio.

Ernesto López Portillo. En Insyde hemos tenido entrevistas con agentes y administradores de la policía, certificados por organismos internacionales reconocidos, que nos dicen que la **certificación internacional** no siempre impacta en la práctica cotidiana. Es necesario preguntar, entonces ¿qué tipo de certificación es la adecuada? ¿Se reevalúa ésta continuamente?

2.9 Actitudes sociales frente a la autoridad y ética policiaca

Luis González Placencia. La ley, los manuales y los elementos normativos son importantes, pero **no son suficientes**. Es la parte donde **se establece el deber ser**, pero sólo aborda la parte **ex ante**, no la parte **ex post**. ¿Qué hace un policía cuando está en el campo y se enfrenta con la necesidad de usar la fuerza? Para entender la situación de este policía, primero es necesario pensar en la **actitud social** en que se basa la relación entre ciudadano y policía. Existe una cultura en la que se ha constituido una **rivalidad entre la autoridad y la ciudadanía**, cuya posible explicación puede ser el **modelo histórico de estado autoritario** del que apenas estamos saliendo. Como resultado, se ha constituido al otro como enemigo y se usa a la policía para dar una lección. Esto se puede ver en situaciones en las que ya hay un sometimiento y, de todos modos, se usa la violencia. Para neutralizar este elemento cultural negativo, es necesario **crear un imaginario nuevo** que no plantee al otro como enemigo.

Una segunda cuestión es primordialmente ética. Existen **dos modelos generales de ética**: una **ética de los principios**, kantiana, y la **ética de responsabilidades**, enarbolada por Max Weber. Normalmente nos movemos de acuerdo con el primer modelo, que supone que hay principios que se deben respetar; pero la realidad es muy variada. Es frecuente que el policía se encuentre en situaciones donde la **aplicación de principios es difícil** o contradictoria, como en el caso de una revuelta violenta. En este tipo de situaciones se puede recurrir a la ética de responsabilidades, que supone que, ante una disyuntiva, es preciso **hacerse responsable** de las decisiones tomadas y, en muchas ocasiones, **explicarlas, justificarlas y asumir las consecuencias** ex post. Por esta razón es indispensable el **respaldo institucional**, un respaldo que no debe fincarse en la pertenencia al grupo, sino en términos de responsabilidad y cumplimiento del deber.

Una tercera cuestión es tecnológica, del modo en que Foucault entiende el concepto: es preciso desarrollar una **tecnología de uso no letal de la fuerza**, no sólo en lo que a armas se refiere, sino también como una **mentalidad** y un **conjunto de estrategias**. Es preciso preguntarnos con qué tantos **protocolos** contamos para que los policías puedan enfrentar situaciones como las de Atenco o San Lázaro. Es preciso que el policía tenga más **alternativas** que simplemente usar la fuerza o no usarla. El dar alternativas al policía,

como el llamado **armamento intermedio**, le permite responder de manera proporcional y lo hace plenamente responsable de sus acciones. Si se toman en cuenta los elementos mencionados, es posible comenzar a **desdibujar** la **oposición** entre el **uso de la fuerza** y los **derechos**.

2.10 Conclusiones y recomendaciones específicas

Ernesto López Portillo. Éste es el momento de la discusión para hacer **recomendaciones específicas** y alguna **recapitulación ordenada**, las cuales den al lector ideas precisas que generen nuevas opiniones o actitudes que puedan servir de inspiración a procesos institucionales. Se ha hablado de escenarios de intervención policial masiva, como Atenco o Las Truchas. ¿Qué pasa con el **ejercicio cotidiano** de la fuerza? La **encuesta de Fundar** sobre el uso de la fuerza en la Ciudad de México, por ejemplo, arroja un **bajo uso cotidiano de la violencia física**, pero **muy alto uso de violencia verbal**. Si, como hace el informe de la encuesta, se incluye la violencia verbal excesiva como abuso, el **50%** de los contactos entre policía y ciudadano muestran algún tipo de abuso de autoridad.¹⁴ ¿Qué tan prevalente es esta violencia en la cotidianidad?

Carlos Silva. La encuesta de Fundar es muy relevante, pues es una de las primeras investigaciones que arrojan datos duros sobre el tema. Es verdad que el porcentaje que arroja sobre uso de la fuerza es bajo; pero es necesario ver qué tan bajo realmente es en **términos comparativos**. Es preciso relativizar: este bajo porcentaje significa 55 mil contactos en un año, lo que podría estar hablando de una relación conflictiva con la sociedad. En el **municipio de Nezahualcóyotl**, la encuesta que realizamos muestra que una quinta parte de la población tuvo contacto con la policía, de los cuales el **12.5%** implicó el uso de la fuerza, lo que no parece una cifra menor.¹⁵ Esto nos habla de la necesidad de contar con **buenos indicadores** para evaluar el uso de la fuerza.

Sobre diseño institucional es necesario mencionar que, como ya hizo Ernesto Mendieta, la ley no es suficiente. Si no se logra que la ley se respete de manera cotidiana, es de poca utilidad. Por esta razón, son necesarios una serie de **mecanismos institucionales** para que la ley se refleje en las prácticas concretas: **supervisión, investigación y capacitación**. En este sentido, la **medición** de las prácticas reales mediante indicadores es indispensable para el **diagnóstico** de la realidad cotidiana y la evaluación de la efectividad de las leyes con que se cuenta y las reformas implantadas. Para saber si los mecanismos institucionales están dando los resultados deseados, se requieren **datos rigurosos** y confiables.

¹⁴ Más información se encuentra disponible en la página de Fundar: <http://www.fundar.org.mx/index.html>.

¹⁵ El trabajo en Nezahualcoyotl se realizó en cooperación con Arturo Alvarado, del Colegio de México. Para abundar en el enfoque de estos académicos, se puede consultar el texto: Silva, Carlos, *Abuso Policial en la Ciudad de México*, USMEX 2003-04 Working Paper Series, disponible para su consulta en <http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1029&context=usmex>. También se puede consultar la exposición de Arturo Alvarado en la “Cuarta entrega del Seminario Internacional: Intercambio de Experiencias Latinoamericanas de Prevención Comunitaria del Delito”, *Cuadernos de Trabajo de Insyde*, número 11.

Para mostrar la importancia de este tipo de información en el análisis de los problemas del uso de la fuerza, se pueden dar algunos ejemplos. Como se sabe, uno de los modos con que se juzga la **proporcionalidad** de la fuerza aplicada por un policía es su relación con la **resistencia** que ejerce la persona con la que interactúa. Al aumentar la resistencia, el policía, de manera **justificada y legítima**, se puede ir moviendo en el continuo del uso de la fuerza. Pero este nivel puede no ser muy claro o implicar otros problemas concernientes a la práctica policial. Una encuesta hecha por Inicia, que maneja temas de juventud, preguntó por los contactos que los **jóvenes encuestados** habían tenido con la policía. Una gran cantidad de estos contactos fueron **revisiones**, la mayoría de las cuales, de acuerdo con la **percepción del joven**, eran ocasionadas por la apariencia, la edad y la compañía del detenido. Si la persona piensa que está siendo detenida de manera **arbitraria**, por algo que es y no por algo que está haciendo, es **comprensible** que oponga cierta **resistencia**. Esto nos habla de que la resistencia, como motivación del uso legítimo de la fuerza pública, puede estar motivada por **criterios de selectividad** que se perciben como inadecuados y que, por tanto, generan animadversión entre policía y ciudadanía. Sin **información adecuada**, esto no podría volverse visible.

Ernesto López Portillo. Insyde enfrenta constantemente el reto de ver las **distintas versiones** de lo que es la policía, que surgen de distintas metodologías y puntos de vista, y hacer un **ejercicio de diálogo** entre éstas. Crear **modelos de interpretación** que respeten la autonomía y los procesos de autoconstrucción de las distintas lecturas es una tarea ardua, pero fundamental. Si queremos avanzar en materia de uso de la fuerza, es indispensable construir una **mirada múltiple**, la más adecuada a la complejidad intrínseca de la función policial.

Juan Balboa. Creo que es fundamental acentuar la idea presentada por Emilio Álvarez Icaza: la **intervención policiaca masiva** surge en **coyunturas políticas** y, más recientemente, **electorales**: el uso de la fuerza pública para **intimidar** antes de una votación o detener a los simpatizantes de un partido. Es muy grave que se utilice a la policía para **retener el poder**.

Sobre el **papel de los medios** con respecto al uso de la fuerza pública, es preciso mencionar la importancia de la **especialización periodística**. Quienes tienen a su cargo llevar el registro del uso de la fuerza pública deben entender lo que sucede, deben conocer el tema, las leyes, la coyuntura política, las motivaciones y límites del uso de la fuerza, de modo que puedan transmitir la información al receptor, que es la sociedad. Si el periodista no posee **herramientas** y los **conceptos adecuados**, que le permitan contextualizar lo que sucede, no puede ir **más allá de la mera descripción** del golpe que da un policía a un manifestante ni dejar atrás el amarillismo prevaleciente en temas de seguridad pública.¹⁶

¹⁶ Como referencia útil sobre la relación de los medios de comunicación y la seguridad pública, se pueden consultar: Lara Klahr y Ernesto López Portillo (coordinadores), *Violencia y medios, Seguridad pública, noticias y construcción del miedo*, Insyde/CIDE, México, D.F., 2004 (disponible en versión electrónica en la página de Insyde); Lara Klahr y Ernesto López Portillo (coordinadores), *Violencia y medios, Reporteros de Policía*, Insyde/CIDE, México, D.F., 2006.

Hay que mencionar, también, la necesidad de romper la pared de **desconfianza** entre **policía** y representantes de los **medios de comunicación**. Una manera de propiciar una buena interacción podría ser organizar **encuentros** entre reporteros y policías, fuera del ambiente tenso en que suelen encontrarse. Esto permitiría la **retroalimentación** de información y conocimiento.

Por último, se debe subrayar la necesidad de que las instituciones policiales construyan **estrategias comunicativas adecuadas**, que sirvan para explicar a la ciudadanía sus acciones e incluir la hasta ahora silente **posición de la policía** en el debate sobre el uso de la fuerza pública.

Jorge Méndez. Es preciso cerrar la brecha entre el **deber ser** y la **realidad del actuar** policial. La fuerza debe ser aplicada siempre de acuerdo con la gravedad del delito y la **resistencia**. La existencia de una escala de seis niveles que define el continuo del uso de la fuerza en México, publicada por la **Academia Nacional de Seguridad Pública**, parece no ser suficiente. Se sigue necesitando un buen **manual de procedimientos y capacitación** adecuada que permita aplicar estos criterios al trabajo concreto del policía.

Luis Gabriel Salazar. Es verdad que es necesario orientar la función policial hacia una **ética de la responsabilidad**, como menciona Luis González Placencia. Pero, para lograrlo, es necesario que se exija a todos los involucrados en el proceso lo que se le exige al policía, lo que incluye a los mandos altos, a los legisladores y a los políticos. Esto nos permitiría **eliminar** el **uso faccioso** de la fuerza pública con fines políticos, que pone en peligro al policía.

Por otro lado, debemos comprender la **dificultad de codificar la realidad** del policía en manuales. En la práctica, el policía se enfrenta a una serie de **matices** que son muy difíciles de codificar. Lo importante es cómo interpreta las reglas el policía. Por ejemplo, si se toma los ademanes como un nivel de resistencia, que da al policía la posibilidad de aumentar el nivel de fuerza. No se plantea el problema de que ese ademán sea una conducta justificada ante una arbitrariedad o que no represente una amenaza. Al final, el policía debe **interpretar las normas** y sus vacíos, lo que requiere un compromiso ético y un alto sentido del deber.

Luis González Placencia. Es verdad que no se deben hacer de lado las grandes violaciones a los derechos humanos, pero tampoco menospreciar las **pequeñas interacciones** en que hay **violencia**; ambas, sumadas, propician una mala relación entre la policía y la sociedad. Para poder aproximarnos a ellas, es preciso contar con una mayor cantidad de **investigaciones empíricas**, en especial en el interior de las corporaciones policiales. Este tipo de investigaciones muestran **problemas de carácter estructural**. ¿Cómo podemos pensar en tener **policías democráticos**, cuando la institución policial no es democrática y se piensa que eso está bien, por ser una institución jerárquica? ¿Cómo podemos esperar que el policía se comporte como **ciudadano**, cuando dentro de la institución se le trata como **súbdito**?

Hay una gran cantidad de prácticas que se expresan en la cotidianidad y que tienen que deconstruirse, para elaborar un **imaginario diferente**. Parte de las ventajas de la **democratización** es que se van rompiendo los fueros, los **ámbitos de excepción** contruidos alrededor de las **razones de Estado**, que no tienen lugar en democracia. Existen muchas denuncias de **violaciones de derechos humanos en el interior de la policía**, pero los mandos de la institución responden invocando reglas especiales, destinadas a mantener la **disciplina**. Con un ambiente institucional así, es comprensible que los policías busquen disciplinar al ciudadano.



Ernesto López Portillo en su papel como conductor del debate

Ernesto López Portillo. En nuestro país, los **policías no son considerados ciudadanos** con plenos derechos. Mientras tanto, en otros países se ha ido fortaleciendo la idea de que no puede haber una **reforma policial democrática** que no tome en cuenta a la policía, y cada vez se consolidan métodos más sofisticados para lograrlo. Un ejemplo destacado es la reciente **consulta a la policía** en la reforma policial en **Venezuela**.¹⁷ Bajo una visión del policía como súbdito, éste no puede ni tiene derecho a opinar respecto a las normas que rigen su función. Sin duda, la **experiencia del policía** debe ser el **primer insumo** de una reforma democrática exitosa.

Carlos Silva. Es muy importante subrayar lo que menciona Luis Gabriel Salazar: debemos conocer cómo es que opera el policía en **situaciones reales y concretas**. Éste es

¹⁷ La información sobre el proceso de reforma en Venezuela puede ser consultada en www.reformapolicial.org.ve.

el único método conocido para poder tener un diagnóstico sobre el uso de la fuerza. En el caso de **Venezuela** que menciona Ernesto López Portillo, como parte integral de la reforma policial se aplicó una batería de **entrevistas a profundidad** a miembros de la policía. De este modo, los planteamientos de los que surgen los criterios que se usan para hablar de uso de la fuerza provienen de quienes mejor conocen la realidad del trabajo policial.

Ernesto Mendieta. La principal función del sistema legal es dar **certeza** a todas las personas antes, durante y después del proceso en que están involucradas mediante **normas legales**, más que administrativas, que remitan al **derecho internacional e interior**. Se puede percibir, entonces, que la ley tiene un perfil más positivo que negativo. Establece **qué se puede, tiene y debe hacer**, más que qué es lo que no se puede hacer. El policía debe comprender que un marco legal adecuado con respecto al uso de la fuerza **funciona en su favor**, más que en su contra. El proceso de **incorporación e introyección** de las normas debe comenzar durante la capacitación y prolongarse durante todo el tiempo que se permanezca en el cuerpo policial. Para lograrlo, es preciso contar con **personal profesionalizado**, mediante un énfasis en la **selección, capacitación, evaluación y certificación**.

Walter McKay. Si algo queda claro de la presente reunión es que, afortunadamente, existe un nutrido y bien fundamentado **debate** sobre el uso de la fuerza en México; pero también queda claro que este tipo de encuentros no implica que se pueda dar el siguiente paso: dotar al policía de **instrumentos** que posibiliten un uso de la fuerza. La realidad parece ser que el policía no cuenta con las **herramientas** para hacer su trabajo de manera segura y efectiva. Además, no cuenta con el **respeto social** que merece.

Desgraciadamente, hay una grave **falta de literatura** directa y **pragmática** dirigida a los policías, que podría aminorar muchos de los problemas relacionados con el uso de la fuerza. Una primera sugerencia: que organizaciones como Insyde trabajen en la **creación de un manual de buenas prácticas**, que incluya en su redacción a los policías. Este manual debe tratar el uso apropiado de la fuerza, definir qué circunstancias la requieren y cuáles no y establecer la **metodología** que debe seguir el oficial en estas circunstancias. En segundo lugar, es preciso trabajar en una **educación sobre la policía**. La sociedad debe ser educada, no sólo la policía, de modo que la ciudadanía sepa qué debe esperar del policía y viceversa. Entonces, el manual que Insyde y los miembros de las policías pudieran redactar, debería estar escrito en un **lenguaje accesible** y estar disponible a la sociedad y la policía.

Por último, es verdad que en una **democracia** los ciudadanos tienen el **derecho a manifestarse**; pero, si se trata de una protesta violenta, hay prácticas de uso de la fuerza a las que los policías deben recurrir. **Si el caso los justifica**, se puede llegar incluso al **uso de fuerza letal**. Esto debe quedar muy claro tanto a los **policías** como a los **ciudadanos**, de modo que todos conozcan las **reglas subyacentes** del actuar policial y sepan cómo evaluar casos que puedan parecer excesivos. En Canadá, la sociedad no se sorprendería si la policía usara la fuerza para controlar a un grupo de manifestantes que empuñan machetes, por lo que no sería razón de escándalo. Pero, como ya se ha dicho, la situación

de ambos países es muy diferente como para pensar en incorporar los criterios de una a la otra.

3. Recapitulación

En el presente debate se alcanzaron varios **consensos** que, a pesar de la amplitud del tema, permiten adelantar un diagnóstico general y delinear algunos de los **problemas fundamentales** asociados al **uso adecuado de la fuerza** en México. Con la intención de que puedan servir para orientar discusiones futuras e, idealmente, inspirar **procesos de reforma** en la materia, se enumeran a continuación:

1. **Existe una tensa y compleja relación entre policía y sociedad.** En términos generales, todos los participantes concuerdan en que la relación entre policía y sociedad es problemática. Algunos de los participantes, como Álvarez Icaza, opinan que la relación está **completamente quebrada**, pues se funda en una **desconfianza recíproca** con fuertes raíces históricas. Luis González Placencia plantea que existe una rivalidad entre la autoridad y la ciudadanía, cuya posible explicación puede ser el modelo histórico de estado autoritario. Por otro lado, Carlos Silva enfatiza la **complejidad** de esta relación, que se basa en un inmenso número de interacciones, está influida por **múltiples factores** (la desconfianza es sólo uno de ellos) y es positiva en algunos aspectos, aunque negativa en muchos otros. En todo caso, en la mesa se alcanzó el consenso de que es preciso **profundizar nuestro conocimiento** de la relación entre policía y sociedad si queremos incidir en el modo en que las fuerzas públicas utilizan la fuerza.
2. **Es preciso dotar a la policía de instrumentos para el desempeño adecuado en democracia.** Para obtener resultados en términos del uso de la fuerza, es preciso contar con **personal profesionalizado**, lo que requiere poner énfasis en la selección, capacitación, evaluación y certificación de los cuerpos policiales. La carencia de **manuales** de procedimientos claros y específicos sobre el uso de la fuerza es la principal dificultad expresada por quienes, en la presente discusión, cuentan con **experiencia directa** del trabajo policial en nuestro país. Como señala Walter McKay, un buen manual que no se usa no sirve. Por esta razón, es necesario que se elabore en conjunción con la policía, se incorporen y adapten las experiencias de otros países y se asegure su disponibilidad y cumplimiento. Necesitamos, también, desarrollar una **tecnología de uso no letal de la fuerza**. Es indispensable dotar al policía de **equipo y armamento intermedio**, de modo que cuente con opciones que le permitan respetar el principio de responsabilidad. En todo caso, como señala Álvarez Icaza, se debe **normar** el uso de este equipo, de modo que no se permita que sea una herramienta de tortura y extorsión.
3. **Existen problemas de diseño institucional que obstaculizan el correcto uso de la fuerza.** Como menciona McKay, en México existen graves problemas de **accountability**, de **investigación** y de **monitoreo**, que generan un sistema de incentivos adversos para las buenas prácticas. Además, como apunta Luis González Placencia, la estructura de la policía dista de ser democrática. La necesidad de

disciplina y de cierta rigidez jerárquica ha servido como pretexto para justificar que, en las instituciones policiales, se trate al policía como un súbdito y no como un ciudadano.

4. **Sufrimos una falta de certeza jurídica con respecto al uso de la fuerza.** Como señala Ernesto Mendieta, las **convenciones internacionales** a las que está suscrito México establecen los lineamientos a los que se debe ceñir el uso de la fuerza; pero, desgraciadamente, la obligación de obedecer estas disposiciones no se cumple. Como resultado, no contamos con un **referente** claro y firme que dé **certeza** a policías y ciudadanos por igual. Para subsanar esta carencia, es preciso que el Estado asuma su obligación y derecho legítimo para usar la fuerza en un marco de **atribuciones y limitaciones** establecidas claramente, no sólo mediante reglamentos y manuales, sino en **normas legales**. Por esta razón es valioso el Proyecto de Ley de Uso de la Fuerza para el Distrito Federal, ya que establece responsabilidades y da certeza a todos los involucrados.
5. **Una mayor producción de conocimientos empíricos que hagan visible el modo en que se usa la fuerza en nuestro país es indispensable.** Para poder hacer un diagnóstico adecuado sobre la policía, requerimos datos confiables y conocimientos rigurosos que nos permitan acceder a los **modelos fácticos** y a los **usos reales** del actuar policial y el empleo de la fuerza. Como señala Carlos Silva, el modo en que se usa la fuerza pública depende de una serie de **factores sociales, situacionales y organizacionales** que aún no conocemos del todo. No existen intentos por parte de las instituciones policiales de reconstruir estos usos por medio de **instrumentos técnicos** adecuados; tampoco se cuenta con suficiente información, como la que podría recabarse mediante reportes de uso de la fuerza, y la poca que se produce suele estar sesgada.
6. **Necesitamos de una reflexión ética y teórica profunda sobre el uso de la fuerza.** Jorge Méndez y Luis Salazar aceptan el valor de mantener un registro del uso de la fuerza en el interior de los cuerpos policiales; pero señalan un problema: sin un **sentido del deber** bien arraigado, nada impide que se mienta en estos registros, volviéndolos dudosos como fuente de información. Éste es un ejemplo de la relevancia de la reflexión ética sobre el actuar de la policía y el uso legítimo de la fuerza. Para abordar los **problemas éticos** que surgen del actuar policial, Luis González Placencia sugiere que debemos explorar distintos **modelos**, entre los que destaca la **ética de la responsabilidad** de Max Weber, más adecuada a casos en que la aplicación de principios resulta difícil o, incluso, contradictoria. Este modelo ético llama a policías y ciudadanos a **hacerse responsables** de las decisiones tomadas y, de ser necesario, **explicarlas, justificarlas y asumir las consecuencias** que de éstas deriven.
7. **El tratamiento de los temas de seguridad por parte de los medios de comunicación es inadecuado.** La cultura periodística y mediática actual tiende a tratar los contenidos como productos que son fabricados con el objetivo de incrementar las ventas y maximizar la utilidad, sin responder imperativo ético

alguno. Esta situación ha propiciado el tratamiento amarillista de los temas de seguridad, en particular en lo que a uso de la fuerza se refiere, y ha dejado en desuso la investigación periodística. Como resultado, los medios de comunicación no sólo no pueden funcionar como ventana privilegiada a los asuntos de seguridad pública, sino que crispan la relación entre policía y sociedad y obstaculizan la democratización de la policía.

8. Existen fuertes dificultades para implementar cambios en el funcionamiento de la fuerza pública.

a. La resistencia al cambio por parte de las instituciones policiales. Como señala Álvarez Icaza, las instituciones policiales suelen reaccionar a las influencias externas como **amenazas**, pues tienden a ser organismos **cerrados** y **autorreferenciales**. En este orden de ideas, las instituciones policiales no buscan generar los datos necesarios para conocer el uso concreto de la fuerza en México. Como apunta Ernesto López Portillo, detrás de esta falta de información hay una decisión. Mayores **mecanismos de control** del uso de la fuerza ayudarían a **proteger al policía** y a **fortalecer a las instituciones policiales**, pero esta idea no logra aún penetrar en estas instituciones.

b. El uso político de la agenda de seguridad y los cuerpos de policía. Juan Balboa y Álvarez Icaza han hecho énfasis en el uso político represivo, e incluso electoral, de la policía, que queda convertida en un órgano punitivo y de control social en manos de gobernantes que quieren mantener el poder. La agenda de seguridad también ha sido manipulada con fines políticos, lo que, sumado al manejo mediático amarillista, ha propiciado que la opinión pública esté dispuesta a ceder sus derechos a cambio de promesas de mayor seguridad. Esta situación ha alejado a la policía de sus funciones legales, ha propiciado que se olvide que la seguridad es un derecho y ha obstaculizado la democratización de la policía.

9. Es preciso remediar la ausencia de la versión de la policía en el debate sobre el uso de la fuerza. Los cuerpos policiacos carecen de una **estrategia comunicativa y mediática** adecuada, que funcione como traducción al **lenguaje periodístico** de su versión de los hechos y que, por tanto, pueda ser ampliamente difundida. Como apunta Juan Balboa, esta carencia permite que prevalezca un nocivo **clima de desinformación** con respecto al uso de la fuerza pública, en el que domina el amarillismo mediático y las versiones político-estratégicas.

10. La participación de la ciudadanía es un elemento fundamental para limitar el uso de la fuerza. Como señala Walter Mckay, si el Estado dirige su violencia contra el ciudadano, debe hacerse **responsable** frente al **ciudadano** y frente a la **policía** misma. La sociedad debe exigir investigaciones cuando la autoridad abusa del poder que se le otorga; pero, para lograrlo, es necesario que la sociedad entienda qué implica un abuso y qué no. Por esta razón, es necesario **educar** sobre el uso de la fuerza no sólo a la policía, sino a la sociedad en general. Parte de esta educación se puede hacer promoviendo mayor cercanía entre policía y sociedad y poniendo a disposición de ambas documentos claros y concisos sobre los límites del uso de la fuerza.