

CAPÍTULO SEXTO

USO Y ABUSO DE LA FUERZA POLICIAL⁹⁹

I. DEFINICIONES

En la gran mayoría de las acciones policiales no está involucrado el uso de la fuerza pública,¹⁰⁰ ni tampoco necesariamente en aquellos comportamientos que son considerados como abusivos o inadecuados. Sin embargo, la distribución del uso de la fuerza por parte de la policía, la economía de su uso, por decirlo de otra manera, puede tener un alto costo social tanto en términos de la integridad física de las personas como de la calidad de la “seguridad pública” y del nivel de deterioro de las relaciones entre policía y comunidad. El uso abusivo de la fuerza por parte de la policía es uno de los elementos que puede favorecer, o reforzar, la pérdida de confianza por parte de la población hacia las policías, y sin confianza por parte de la comunidad —como conocen todas las policías del mundo—, la posibilidad de realizar un trabajo adecuado en materia de seguridad se ve seriamente comprometido.

La preocupación por el fenómeno del uso policial de la fuerza ha propiciado una serie de distinciones de relevancia conceptual y empírica. Una distinción importante es la que se plantea entre *brutalidad* policiaca y *uso innecesario* de la fuerza (Skolnick y

⁹⁹ Una versión anterior del presente capítulo fue publicada en el artículo “Uso y abuso de la fuerza policial. Conceptos, estrategias metodológicas y primeros resultados”, en Alvarado, Arturo (ed.), *La reforma de la justicia en México*, México, El Colegio de México, 2008.

¹⁰⁰ Sin embargo, puede considerarse que en casi todos los contactos con la policía cara a cara está implicada la posibilidad del uso de la fuerza como capacidad latente.

Fyfe: 1993). La brutalidad es un acto consiente de causar daño más allá del control de una situación, mientras que el uso innecesario puede reflejar la incapacidad de manejar una situación, ya sea por falta de entrenamiento adecuado u otros motivos. El uso innecesario de la fuerza puede ser un error de buena fe en un intento por manejar una situación, la brutalidad nunca es de buena fe. La importancia de la distinción reside en que las causas de ambos tipos de mal uso de la fuerza son, muy probablemente, de naturaleza diversa. El uso innecesario puede resolverse con una mejor capacitación técnica, mientras que la brutalidad refleja un problema mucho más profundo. Como rasgo sistemático de su funcionamiento, la brutalidad policial refleja no solamente las carencias de una capacitación profesional, aspecto sobre el que recaen, en el caso mexicano, casi todas las recomendaciones cuando existe algún escándalo de abuso de la fuerza pública. La brutalidad policíaca, como rasgo sistemático, repito, refleja también inadecuación de los objetivos y la ideología institucional y de sus reglas culturales cotidianas. Representa también el fracaso de los mecanismos de control y transparencia involucrados en un sistema de rendición de cuentas.¹⁰¹

Otra definición recurrida es la del *uso excesivo* de la fuerza, ésta puede entenderse como el uso de mayor fuerza de la necesaria según la evaluación que daría a una situación particular un policía altamente calificado (Klockars: 1996). La idea es que los mejores estándares profesionales sean la vara de medida sobre el exceso de fuerza para manejar una situación. En otros casos se habla de fuerza *razonable* o *no razonable* (Alpert y Smith: 1994). La idea presenta cierta vaguedad, pero este rasgo parece ser inevitable, y está guiada por dos elementos a considerar: se debe apli-

¹⁰¹ El operativo policial en los municipios de Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México, los días 3 y 4 de mayo de 2006, es un condensado ejemplo de brutalidad policial que no puede buscar diluirse en un simple (y recurrente) llamado a una “mayor capacitación”. Las documentadas agresiones a la integridad física y las agresiones sexuales, no remiten a un problema de carencias técnicas, responden (aunadas a la impunidad vigente) a un modelo policial represivo y antidemocrático (Uriarte, Silva: 2006)

car la fuerza necesaria para poder controlar a un sospechoso si éste se resiste y para eliminar una amenaza si ésta se presenta. El grado de la amenaza (hacia personas presentes o hacia el propio policía) y de la resistencia determinan el nivel de fuerza necesario. La fuerza debe cesar cuando el sospechoso está controlado y la amenaza removida. El entrenamiento debe ser guiado por estos criterios.¹⁰² Claro que uno de los problemas inexpurgables es cómo determinar con claridad si se cumple o no este uso “razonable” en situaciones concretas, tanto las que pueden observar investigadores en campo como aquellas que se analizan en investigaciones judiciales.

También se puede considerar que el uso policial de la fuerza es excesivo, o ilegal, a partir del resultado de una queja o juicio por maltrato policial. Finalmente puede preguntarse la opinión de los propios ciudadanos involucrados en encuentros con uso de la fuerza por parte de la policía. La importancia de este punto de vista reside en que si la ciudadanía siente como excesivo el uso de la fuerza, esto tendrá como consecuencia el deterioro de las relaciones más allá de que bajo otra mirada el uso de la fuerza pudo haber sido considerado como necesario o razonable. El problema con esta última forma de evaluar como excesivo el uso de la fuerza, es que la gran mayoría de las personas consideran que ésta fue usada de manera excesiva.

¹⁰² Los principios internacionales de mayor referencia al respecto son los contenidos en los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, adoptados por la ONU el 7 de septiembre de 1990 y el 17 de diciembre de 1979, respectivamente. En ellos se destacan los tres principios rectores del uso de la fuerza por organizaciones policiales: absoluta necesidad, racionalidad y proporcionalidad. También pueden considerarse otras guías de tipo legal como la que establece la Suprema Corte de los Estados Unidos sobre el uso de la fuerza en la realización de un arresto: “ser objetivamente razonable en función de todos los hechos y circunstancias de un caso particular, incluyendo la gravedad del crimen en cuestión, si el sospechoso mantiene una inmediata amenaza para los policías u otras personas, y si se resiste de manera activa al arresto o intenta escapar” (citado por Alpert y Dunham: 2004).

No importa cual sea la definición de uso de la fuerza que se utilice, el consenso en materia de resultados es que el uso de la fuerza física por parte de los policías es muy infrecuente (National Institute of Justice: 1999, Birbeck y Gabaldón: 2002). Sin embargo, como señalaremos más adelante, algunas primeras mediciones de la aplicación de la fuerza en México pueden relativizar este resultado. La cabal determinación de casos de uso de la fuerza policial que impliquen un uso excesivo o innecesario, es un problema de difícil dilucidación tanto desde la discusión teórica como metodológica. Algunos de estos problemas desaparecen, al menos en una primera instancia, si el fenómeno a describir o explicar es el uso de la fuerza policial en general, más allá de si se trata de un caso de brutalidad o de uso excesivo. El problema pasa a ser entonces qué comportamientos incluir en un continuo del uso de la fuerza. En este sentido, el fenómeno podrá tener mayor frecuencia si se incluyen agresiones verbales o amenazas de uso de la fuerza como parte de la definición, más allá del uso físico de la fuerza. En otros casos se puede usar una definición más restrictiva del uso de la fuerza que deja por fuera a las agresiones verbales incluyendo solamente como uso de la fuerza las amenazas, la fuerza física para restringir o controlar una situación (sujetar, agarrar, empujar) y la fuerza física de mayor impacto (golpear con los puños, jalar del cabello, dar patadas, sacar, apuntar o disparar el arma, etcétera).

Por otro lado, si se pretende medir la incidencia del uso de la fuerza por parte de la policía, ya sea en general o desagregando entre uso excesivo y no excesivo u otras categorías, es necesario definir con precisión cuál es la unidad de análisis de tales observaciones, es decir, el tipo de encuentro o interacción policía-ciudadano que se tomará en consideración. En los estudios estadounidenses es común que se restrinja la observación directa o la búsqueda de información sobre posibles abusos, en encuentros donde ya se conoce que se concentra el uso policial de la fuerza, tanto con sospechosos de algún delito o en la realización de un arresto, como en casos de disturbios domésticos (Bayley: 1996, Lanza-Keduce

y Greenleaf: 2000). Sin embargo, también se señala que a diferencia de lo que se piensa, la violencia policial puede escalar en encuentros no considerados “peligrosos” en primera instancia, o en encuentros que son ajenos al fenómeno delictivo (Lersch y Mieczkowski: 2005, MacDonald, Manz, Alpert y Dunham: 2003). De acuerdo con la amplitud con que se consideren las interacciones entre policía y ciudadano, así como los comportamientos que se incluyan en el continuo del uso de la fuerza, las tasas de casos con uso de la fuerza serán más bajas o altas. Este aspecto debe ser manejado con cuidado a la hora de cualquier comparación.

En México, no solamente la violencia policial puede mostrar un abanico amplio de posibilidades, sino que tampoco hay un conocimiento claro acerca de cuáles son los tipos de encuentros en los que se concentra el uso policial de la fuerza; si bien existen ideas impresionistas, no existe un conocimiento sistemático acerca de cuándo se desarrollan dinámicas entre la población y la policía donde la capacidad de usar la fuerza de esta última se ejerce más regularmente.

II. ESTRATEGIAS METODOLÓGICAS PARA MEDIR EL USO Y/O ABUSO DE LA FUERZA POLICIAL

Los intentos de descripción y/o explicación de los fenómenos de uso de la fuerza policial se han realizado desde distintas perspectivas. En particular, cuando se trata la realidad latinoamericana, la principal perspectiva ha sido la de la denuncia de la violencia en sus diferentes formas, bajo la modalidad de documentar violaciones a los derechos humanos. Dichos trabajos realizan buenas reconstrucciones de los acontecimientos detrás de algunos connotados casos de abuso policial, pero la tendencia de los trabajos subraya más el testimonio y la defensa jurídica de los derechos violentados que la búsqueda de causas genéricas para su ocurrencia. Existen pocos abordajes sistemáticos sobre la incidencia, nivel y posibles factores explicativos del uso de la fuerza o la violencia policial (Gabaldon: 2002).

Una perspectiva que busca desbrozar los patrones del uso de la fuerza ha sido el analizar el problema desde una descripción del trabajo policial que incluye tanto su estructura organizativo-administrativa como las prácticas policiales cotidianas y las reglas culturales que las guían. En el cuerpo de investigaciones desarrolladas en los Estados Unidos, uno de sus instrumentos privilegiados ha sido utilizar observadores directos de las rutinas cotidianas de los oficiales de policía o la realización de entrevistas a miembros actuales o retirados de la policía (Skolnick y Fyfe: 1993). Estos investigadores, aparte del marco legal y normativo de las organizaciones, privilegian el realizar una descripción densa de los rasgos culturales de la policía. Describen el conjunto de estereotipos y de respuestas compartidas, e instituidas informalmente en muchos casos, para lidiar con la labor policial, y que ejercen una gran presión en las decisiones cotidianas de los policías.

En la búsqueda de modelos explicativos del uso general de la fuerza por parte de las policías, las investigaciones en los Estados Unidos han usado, privilegiadamente, tres tipos de fuentes de información: registros oficiales, encuestas a policías o a la población, y observaciones de campo (Adams: 1996). Los registros oficiales usados han sido de muy diverso tipo, así como también la perspectiva con que dicha información ha sido analizada: análisis de casos penales en las cortes por uso excesivo de la fuerza, registros de las quejas presentadas por los ciudadanos a los propios departamentos de policía o a otras instancias superiores, registros de los arrestos o los reportes de uso de la fuerza o de uso de las armas reglamentarias, toda esta última información producida dentro de los propios departamentos de policía. Muchos de estos registros oficiales reúnen el suficiente número de casos como para utilizar una serie de procedimientos estadísticos que no pueden ser llevados adelante en los análisis en profundidad de unos pocos casos particulares, permitiendo poner a prueba entre sí a diferentes hipótesis explicativas sobre el nivel del uso de la fuerza. Sin embargo, un posible sesgo de esta información es

que puede ser más un indicador organizacional (de su capacidad, disposición o estrategia en la recopilación de quejas o de la confección de reportes de actividades) que un indicador del comportamiento de la policía en la sociedad.

Igualmente, debe reconocerse que en algunos casos los registros cuentan con las instancias de control y auditoría suficientes como para volverlos una información importante para poder conocer el fenómeno de la violencia policial y sugerir políticas que puedan atacar los factores propiciatorios de la misma (Adams: 1996). Lograr registros de parecida calidad en el caso de México es aún un objetivo lejano, tanto por las carencias y sesgos de los registros, datos e informaciones así como por el acceso público para investigar el fenómeno. Según Alpert y Dunham (2003) el método más efectivo para recolectar información sobre el uso de la fuerza es un documento de supervisión que registre todos los aspectos de la escena en que la fuerza haya sido usada. El supervisor debe juntar información de todas las partes, los oficiales, los sospechosos y los testigos. Se pueden producir sesgos, pero éstos son menores que en los casos de los reportes realizados exclusivamente por los oficiales de policía que actuaron en el incidente.

Las quejas ciudadanas han sido una de las fuentes privilegiadas de información sobre el uso de la fuerza, siendo el estudio de Paul Chevigny (1969) uno de los pioneros. En dicho análisis, encuentra que muchas quejas se refieren al uso excesivo de la fuerza, pero lamentablemente un porcentaje importante de las quejas presentadas no tienen una buena sustanciación. En otros estudios, a partir de la hipótesis de que la fuerza pública se aplica más sobre los grupos sociales que se consideran “amenazantes” para los sectores hegemónicos (Holmes: 2000), se analizaron las quejas criminales de derechos civiles contra los departamentos de policía municipales presentados ante la División de Derechos Civiles del Departamento de Justicia de los Estados Unidos. En otros casos se usan los reportes de mal comportamiento policial de los propios departamentos de policía. Por ejemplo, Kane (2002) re-

curre a los reportes del Departamento de Policía de Nueva York para hacer un estudio longitudinal desde 1975 a 1996 a dos niveles geográficos de la ciudad: divisiones y precintos. Con base en la teoría de la “desorganización social” se consideran variables estructurales para dar cuenta de la fluctuación de los reportes en los dos niveles considerados. Los reportes oficiales de casos de uso letal de la fuerza por parte de la policía también han sido usados para buscar relacionar su ocurrencia con los porcentajes de población de una minoría en un conjunto de ciudades de los Estados Unidos (Jacobs y O’Brien: 1998).

En segundo lugar se han realizado investigaciones utilizando la observación directa de las prácticas policiales. El uso de este tipo de datos acerca del comportamiento policial ya tiene cierta tradición en los Estados Unidos y ha permitido que a partir de la misma información se buscara refutar distintas hipótesis teóricas. Por ejemplo, Worden (1996) analiza el mismo conjunto de datos de observación directa recabada por el *Police Services Study*, a partir de las perspectivas teóricas sociológicas situacionales y psicológicas de los oficiales de policía, para explorar los factores determinantes del uso de la fuerza. Otros investigadores (Terrill y Mastrofski: 2002) buscan replicar el trabajo con una muestra de observaciones de encuentros policía-sospechoso para dos ciudades de los Estados Unidos, utilizando el mismo tipo de perspectiva acerca de los factores situacionales y de las características de los agentes de policía. Los datos situacionales se consiguieron a partir del seguimiento de las rutinas de los policías seleccionados, y los datos individuales a partir de entrevistas con los mismos policías.

Mientras que los reportes oficiales pueden sesgarse hacia el punto de vista de los policías y las quejas hacia la percepción de los ciudadanos, los estudios observacionales proveerían la perspectiva de un observador entrenado e imparcial (Alpert y Dunham: 2004). En 1966, Reiss usó observadores en campo de encuentros entre policías y ciudadanos en Boston, Chicago y Washington, encontrando que solamente la policía usó la fuerza

en 44 de 1565 encuentros observados (2.8%). Worden, reanalizando datos de fines de los setenta, correspondientes a observaciones de encuentros entre policías y ciudadano en tres áreas metropolitanas, encontró que se usó la fuerza en 59 de 5,688 encuentros (1%). Bayley y Garofalo (1989), en el caso de la policía de Nueva York, registraron 36 incidentes de uso de la fuerza en 1,059 encuentros (3.4%). Terril y Mastroski (2002) consideraron 3,130 encuentros con la policía, donde el uso de la fuerza más allá de un agarre firme fue del 2.4% de los encuentros. Los estudios observacionales sugieren que el uso de la fuerza es cuando menos el doble de lo sugerido por los registros oficiales, ya que los observadores registran muchos casos como uso policial de la fuerza que no son considerados por los policías como de suficiente entidad como para activar un reporte. En todo caso, también reafirman el resultado de otras perspectivas: el uso de la fuerza es un fenómeno de baja frecuencia.

Las bajas tasas de uso policial de la fuerza encontradas en estos estudios cuestionaron la eficiencia de las observaciones de campo para su estudio. Además, es posible que los policías cambiaran su comportamiento en presencia del observador, y aunque algunos investigadores minimizan este punto, es probable que dicha reactividad fuera más frecuente en encuentros problemáticos con la ciudadanía, lo cual erosiona en alguna medida la validez de esta perspectiva de análisis. Otro problema es la capacidad de generalización de los estudios observacionales a todos los encuentros entre la policía y los ciudadanos, ya que éstos tienden a concentrarse en las áreas y en los turnos con mayores problemas.

También se han utilizado como unidad de análisis, las situaciones de arresto, pero donde la información al respecto se obtiene por autoreportes de los policías involucrados. De esta forma (Garner, Maxwell y Heraux: 2002) se tomó una muestra de arrestos en seis departamentos de policía de los Estados Unidos que pertenecían a ciudades de diferentes características socio-poblacionales. Los investigadores se concentraron en la ampliación

de dimensiones que parten del marco teórico-situacional para explicar el uso de la fuerza por parte de los policías.

En tercer lugar se han realizado encuestas para describir y explicar el uso policial de la fuerza. Ésta es una perspectiva interesante para aquellos países donde aún el sistema oficial de información policial deja mucho que desear en calidad o en posibilidades de acceso. Con relación a las encuestas realizadas a policías, éstas, como es de esperar, no preguntan directamente sobre si se ha empleado la fuerza en exceso o de forma abusiva. Una perspectiva posible busca describir el abanico de actitudes propias de los policías hacia lo que se consideraría la visión tradicional de la subcultura policial. Esta subcultura surge como repuesta a las presiones y exigencias del trabajo policial tanto en relación con su ambiente ocupacional (su relación con la ciudadanía en las calles), así como de su ambiente organizacional (su relación con sus superiores y su capacidad de sancionarlos). La consecuencia de las presiones mencionadas es la desconfianza hacia la población, el rechazo de las guías más formalizadas de procedimientos (si es que existen, claro) y la valoración de las estrategias agresivas para lidiar con el “combate al delito” (Terrill, Paoline y Manning: 2003). Claro que estas características no son homogéneas entre los distintos policías, rechazando la visión de bloque con la que se ha mirado la cultura policial. El análisis de las actitudes en las dimensiones mencionadas permite clasificar a la policía en grupos según su mayor o menor adhesión a este “estándar cultural”. La hipótesis es que la mayor cercanía con la cultura policial tradicional implica una mayor propensión al uso de la coerción.

Finalmente, pueden realizarse encuestas a la población sobre el uso de la fuerza por parte de la policía, pero aquí, cuando menos en primera instancia, uno de los problema sería, nuevamente, la baja incidencia que en general tiene en la población este tipo de casos. En el plan piloto de 1996 de la *Police-Public Contact Survey* (PPCS), en la PPCS DE 1999 (Greenfeld, Langan, Smith: 1999), en la de 2002 (Durose, Shmith, Langan: 2005) y en la de

2005 (Durose, Smith, Langan: 2007) en Estados Unidos, sólo un pequeño porcentaje de personas declararon haber tenido algún encuentro con la policía donde existió uso de la fuerza: un poco menos del 1% de las personas mayores de 16 años tuvieron un contacto donde la policía uso la fuerza o amenazó con usarla, en 1996 y en 1999, mientras que en 2002 y en 2005 este porcentaje se elevó a 1.5% y 1.6%. El porcentaje alcanza a 3.0% en el caso de ciudades de más de un millón de habitantes en 2002.

En América Latina, como mencionamos, son menos frecuentes los estudios sistemáticos sobre el uso de la fuerza por parte de la policía. Sin embargo, hay que tomar en cuenta entre algunas excepciones la línea de investigación sobre la disposición policial a usar la fuerza, desarrollada principalmente por Luis Gerardo Gabaldón (Gabaldón y Murúa: 1983; Birkbeck y Gabaldón: 2002, 2003; Birkbeck, Gabaldón y Norris: 2003; Carrillo Góme: 2004) la cual ha recurrido, entre otras estrategias, a realizar entrevistas a oficiales y encuestas a policías subalternos para conocer las reglas y tácticas informales del uso de la fuerza en sus encuentros con la población y la incidencia de factores sociales, situacionales y actitudinales. Con relación a recurrir a registros oficiales y medición del uso letal de la fuerza, en Brasil y en Argentina se han usado los datos acerca de las muertes de civiles en comparación con la de policías o la de la proporción de muertos y de heridos en los conflictos. También se ha calculado la cuota parte de muertos por la policía en la tasa total de homicidios. En Río de Janeiro esta proporción llegó a ser del 10% (Couttolene, Cano, Piquet, Phebo: 2000).

En general, los estudios latinoamericanos se aproximan a la coerción policial a partir de una perspectiva directamente enfocada en los abusos y/o violaciones a los derechos humanos. En una investigación muy interesante, Huggins, Haritos-Fatouros y Zimbrado (2002), luego de un dificultoso proceso de selección y acceso a informantes, realizan varias entrevistas en profundidad a policías que han torturado o matado durante la represión brasileña del 1964-1985. La complejidad del universo moral que

manifiestan los torturadores para dar cuenta de y justificar sus actos, deja claro que el problema de la violencia no puede resolverse de manera sencilla apelando solamente a la casi mágica idea de la reforma y la profesionalización.

III. USO Y ABUSO DE LA FUERZA POLICIAL EN MÉXICO

Para el caso de la policía mexicana, las estrategias de investigación que más se han utilizado para documentar e intentar sistematizar los patrones de uso de la fuerza, particularmente los casos de abuso y brutalidad policiaca, han sido el análisis y la evaluación de los marcos legales que regulan el comportamiento de las policías, las recomendaciones emitidas y/o las quejas presentadas al sistema de Comisiones de los Derechos Humanos, el seguimiento de casos que se han vuelto “escándalos” a nivel social y mediático, así como el conocimiento disponible del funcionamiento práctico de la policía por entrevistas a informantes calificados. El número de trabajos que tengan como uno de sus ejes la explicación de los casos de abuso, torturas y corrupción policial no son muchos (Martínez: 1998; Comité de Abogados-Prodh: 2001; López Ugalde: 2003), es decir, sin considerar el importante contenido que traen consigo los informes realizados por organizaciones de defensa de los derechos humanos (Human Rights Watch; 1999; ONU: 1998; CIDH: 1998; CIDH: 1999; ONU: 2000).

El trabajo de Martínez de Murguía busca describir los patrones de funcionamiento real del trabajo policial en México, para ello utiliza un periodo de recomendaciones de la CNDH y de la CDHDF para describir sus rasgos típicos con capacidad de ser generalizados, y utiliza noticias de prensa para apoyar e ilustrar sus casos ejemplares. El trabajo del Comité de Abogados y el Prodth señalan que el abuso está arraigado en la legislación y en la jurisprudencia por las que se guía el procedimiento penal mexicano, y por lo tanto analiza pormenorizadamente dicho procedimiento

tanto en su normatividad como en sus prácticas habituales. El trabajo de López Ugalde recurre a una selección de quejas que denuncian distintas violaciones a los derechos humanos por parte de funcionarios policiales (libertad personal, integridad física, robo, etcétera), para señalar elementos y dinámicas que se repiten en los diferentes casos.

En cuanto al uso de encuestas a la población, recientemente se ha realizado en el Distrito Federal una primera medición sobre abusos y maltratos por parte de las policías e instituciones de procuración de justicia (Naval y Salgado: 2006). En sus resultados se registra un patrón muy elevado de abusos, de diferentes tipos, sobre el total de contactos con funcionarios de estas instituciones (la mitad del total, para ser más precisos). Sus resultados sobre abusos que implicaron el maltrato físico fueron una minoría (6% del total de contactos con abuso registrado), lo cual reafirmaría la idea de cierta excepcionalidad en el uso de la fuerza o de la fuerza excesiva sobre la población, sin embargo, es muy difícil hablar de “excepcional” cuando se involucran para el caso de contactos con funcionarios policiales, según sus propias estimaciones, a alrededor de 57,000 personas en el correr de un año.

1. Uso de la fuerza en el municipio de Nezahualcóyotl

A partir de la información disponible en la Encuesta de contactos policía-población en el municipio de Nezahualcóyotl, podemos calcular algunas primeras medidas del uso de la fuerza por parte de la policía. En primer lugar, tomando como base el total de contactos que la población de 15 años y más tuvo en los últimos seis meses, el porcentaje de contactos con uso de la fuerza alcanza un 9.0%. En casi uno de cada diez contactos se generó una dinámica donde fue necesario el uso de la fuerza pública. Hay que considerar que la encuesta incluyó un amplio rango de interacciones cara a cara con la policía, por las que pregun-

tó directamente, y no solamente encuentros problemáticos que pueden derivar más fácilmente en una dinámica de este tipo.¹⁰³ Sin embargo, esta medida de uso de la fuerza policial incluye también las agresiones de tipo verbal. La encuesta levantó información más detallada sobre los contactos más recientes con uso de la fuerza, y a través de dicha información sabemos que los contactos donde sólo hubo agresión verbal o intimidación, sin amenazas directas de uso de la fuerza o uso físico de la fuerza fueron 13.6% del total de los encuentros con uso de la fuerza. Si trasladamos dicha pauta para el total de contactos, y realizamos una medida más restrictiva del uso de la fuerza,¹⁰⁴ el porcentaje de contactos con uso de la fuerza sobre el total de contactos declarados es de 7.9%.

Si tomamos como base no los contactos, sino las personas, 12.5% tuvieron al menos un contacto donde se amenazó o se usó la fuerza física por parte de la policía (no incluye agresiones verbales). A partir de este resultado podemos señalar que el porcentaje de personas que tuvieron contactos con uso de la fuerza es más de cuatro veces superior para el caso del municipio de Nezahualcóyotl que el que informa la Encuesta policía-público de 2002 para las jurisdicciones de más de un millón de habitantes

¹⁰³ Las opciones incluían: solicitar información, reportar ser víctima de un delito, reportar ser testigo de un delito, informar sobre un problema personal o del vecindario, pagar una cuota para poder trabajar, una reunión con la policía, protestar un comportamiento policial que consideró inadecuado, detención a la entrada o salida de un edificio, falta de tránsito, accidente de tránsito, involucrado en un delito, involucrado en una falta administrativa, detenido para identificarse, revisión en transporte público, orden de arresto, le dieron información sobre prevención, se metieron en su casa o negocio, lo intentaron asaltar o lo asaltaron, retén o revisión de vehículo, contacto por otra razón.

¹⁰⁴ Sin las agresiones verbales, el continuo del uso de la fuerza cuenta con las siguientes categorías: amenazar con usar la fuerza, sujetar para detenerlo, empujar, cachetadas, zapes o bofetadas, jalar del cabello, golpear con los puños, dar patadas, golpear con el tolete, golpear con otro objeto, sofocar o asfixiar, sacar su arma, cubrirle la cabeza, vendarle los ojos, apuntar con el arma, disparar al aire, dispararle.

en los Estados Unidos (3.0%) (Durose, Schmitt, Langan: 2005). Por supuesto que sería deseable y más adecuado poder comparar al municipio de Nezahualcóyotl con otras zonas urbanas con características similares (población, incidencia delictiva, características socioeconómicas, etcétera), y no con una medida tan agregada como en el caso estadounidense. Sin embargo, la brecha existente sería una primera señal de que estamos ante un tipo de dinámica de mayor extensión en el caso mexicano, tal vez en particular para la zona conurbada de la Ciudad de México.

Los contactos con uso de la fuerza de la policía se concentran en algunos encuentros con moderada o baja frecuencia entre el total de contactos, como las detenciones por faltas administrativas o delitos y las protestas ante un comportamiento policial que se consideró inadecuado, pero también en las faltas de tránsito, retenes y detenciones por sospecha. Se trata de situaciones donde es posible que se desarrolle una dinámica de conflicto ya que, en general, las personas son detenidas y posiblemente pueden ser sancionadas.¹⁰⁵ A su vez, los policías suelen aprovechar este potencial de sanción para sacar provecho económico personal (o colectivo) de las situaciones que se les presentan.¹⁰⁶ Tal es así

¹⁰⁵ Muchos encuentros que terminan en algún tipo de conflicto que llega a implicar el uso de la fuerza por parte de la policía, ya sea como respuesta a una resistencia o “provocación” de las personas o como forma de imponerse y demostrar quién manda, son encuentros más normatizados de lo que podría parecer a primera instancia. No necesariamente responden al cierto fracaso del flujo de la interacción, sino que el propio flujo desemboca en esos conflictos. Es el caso cuando a alguna orden policial que es o parece agresiva se responde con alguna otra frase estereotipada que inicia el escalamiento casi esperado de las reacciones mutuas hasta la detención de las personas. Más aún cuando el encuentro ya es entre “categorías sociales”, policías, jóvenes de la esquina, que condicionan para ambos el encuentro y el casi esperado conflicto.

¹⁰⁶ No debe dejar de considerarse otras dimensiones en estas relaciones conflictivas generales entre policía y comunidad que pueden derivar en el uso de la fuerza, entre ellas las dinámicas de tipo emocional. En muchos encuentros con la policía, la carga emocional puede ser alta desde su comienzo y cualquier pequeña variación puede provocar que el conflicto potencial se actualice. Aspectos como la forma de usar el cuerpo y de hablar inciden en que las emociones

que en el 40.7% de los encuentros con uso de la fuerza, en algún momento del proceso los policías solicitaron o exigieron una “mordida” (22.5% de “mordidas” si se consideran el total de los contactos). Sin embargo, algunos casos de uso de la fuerza policial correspondieron a personas que denunciaron ser víctimas o testigos de un delito. No son suficientes casos, pero es un posible indicio de doble victimización de los denunciantes. Por otro lado, si en los contactos con la policía existe mayor presencia de hombres que de mujeres, esta tendencia se agudiza para el caso de los contactos donde se usa la fuerza por parte de la policía: de 60% de hombres para el total de contactos se pasa a 73% en los contactos con uso policial de la fuerza. Por su parte, el promedio de edad disminuye levemente, de 35 años para todos los contactos a 32 para los encuentros con uso de la fuerza.¹⁰⁷

Al ser una encuesta a la población que tuvo contacto con la policía, hay que tomar en cuenta la tendencia favorable al ciuda-

amenacen el flujo de la comunicación. Que las emociones sean un importante detonante de conflictos en la interacción entre policía y población depende de dos factores. En primer lugar, el carácter conflictivo que tienen desde su inicio gran parte de las interacciones con la policía, ya que en muchos casos la actividad policial implica la posibilidad de una sanción y otros costos asociados que favorecen que la actitud ante una detención o revisión sea de disgusto y/o rechazo. A ello se suma la expectativa, en muchos casos apoyada por experiencias anteriores propias o vicarias, de que la motivación “real” del policía es su propio beneficio y/o de que se lo ha detenido de manera arbitraria. Es decir, la acción policial no tiende a ser vista desde la legitimidad de su accionar, lo cual podría atemperar el enojo por una posible sanción, sino que las emociones negativas pueden verse acrecentadas ante una acción que es atribuida a motivos diversos a los propios de la aplicación de la ley. Por otro lado, la policía está a la expectativa de una agresividad cotidiana que espera de la población, lo cual podría ser un factor para acostumbrarse y controlar las respuestas emocionales pero también el disparador de una profecía de conflicto y violencia que se auto-cumple.

¹⁰⁷ Si consideramos a la población de 15 a 24 años, el porcentaje de personas con al menos un contacto con la policía donde existió el uso de la fuerza es de 15.6%. En la Encuesta de Inicia A.C. para el Distrito Federal, los jóvenes que tuvieron un contacto con la policía donde hubo uso de la fuerza en los últimos seis meses alcanza a más de la quinta parte (21.8%).

dano en la descripción del encuentro. En este sentido, en la evaluación del uso de la fuerza, 90% de los entrevistados consideraron que el uso de la fuerza policial fue excesivo. Pero también es relevante señalar que 23% declararon tener alguna herida como consecuencia del encuentro. Además, un poco más de la mitad de los entrevistados (53%) admitieron haber tenido alguna conducta previa de resistencia a la autoridad,¹⁰⁸ aunque principalmente de tipo pasiva como discutir con los policías, negarse a responderles o resistirse pasivamente a que los detuvieran.¹⁰⁹

Estas medidas nos dan una primera y perfectible idea de la extensión de los encuentros de la policía con la ciudadanía donde se aplica una capacidad tan importante y en muchas ocasiones necesaria, pero también con la posibilidad de ser usada abusivamente, como es la fuerza pública. Establecer la dimensión del uso abusivo o excesivo de la misma es más complicado. Igualmente es

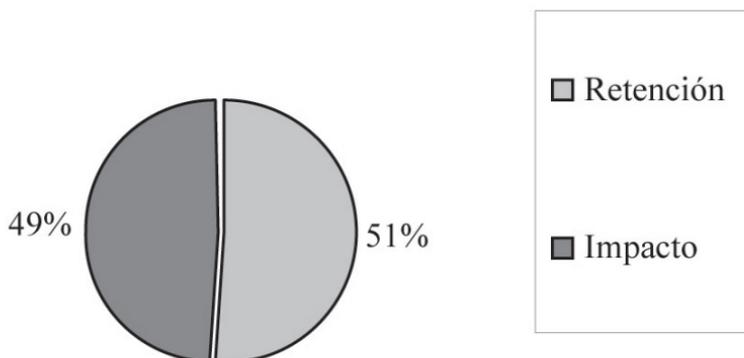
¹⁰⁸ La posición de la policía, estructuralmente, favorece el desarrollo de antagonismos con las personas con las que interactúa, por lo menos con relación a la dimensión de control del delito y “orden social”. Si a ese punto de partida orientado al conflicto le sumamos una sedimentada actitud de desconfianza y expectativas de agresión mutua, y una sensibilidad emocional elevada a las respuestas del otro, todos los ingredientes se encuentran presentes para que se actualicen esos conflictos potenciales y puedan derivar en incidentes que impliquen el uso de la fuerza. En la teoría actual sobre el uso policial de la fuerza se insiste en la variable resistencia o agresión previa a un policía como variable explicativa de su aplicación por parte de la policía. Sin embargo, lograr conocer cuál es el primer factor que introduce en la dinámica el conflicto puede ser bastante más complicado. ¿Es importante la actitud con la que el policía inicia el encuentro?, ¿cómo es la forma en que se presenta?, ¿qué frases utiliza?, ¿cómo pone en escena su cuerpo y su arma?, ¿las personas con qué actitud y tono de voz reciben al policía?, ¿habían vivido experiencias recientes con policías con resultado o dinámicas desagradables? Son muchos los elementos que pueden ser el disparador de una dinámica de mutua agresión (sólo un gesto) y muchos los condicionantes para que este disparador se active.

¹⁰⁹ En el PPCS del 2002, las interacciones entre la policía y la población muestran dinámicas menos conflictivas: 75% consideraron que la fuerza fue excesiva, 14% de los que señalaron contactos con uso de la fuerza tuvieron algún tipo de herida como consecuencia del encuentro y solamente 26.7% admitieron haber discutido, desobedecido o resistido al policía antes del uso de la fuerza.

necesario comenzar a desarrollar estrategias para su medición, y discutir las teórica y metodológicamente para el caso mexicano. La poca visibilidad de los casos de abuso, como de la actuación policial en general, y las selectividades y sesgos que presentan las posibles fuentes de datos al respecto, hacen necesario que se deba seguir más de un tipo de abordaje y comparar y triangular los resultados. Cualquier cambio de las organizaciones y del funcionamiento policial, llámese reforma legal y/o institucional, modelo de seguridad, política, programas de mayor cercanía y confianza con la población, etcétera, que tenga como objetivo controlar y disminuir el uso abusivo de la fuerza, sólo podrá evaluar sus resultados si cuenta con mediciones rigurosas y en distintos momentos del tiempo de dicho fenómeno.

Dando un primer paso podemos pasar del uso de la fuerza en general al nivel de la fuerza aplicada al dividir los casos de uso de la fuerza en dos: fuerza para restringir (sujetar, agarrar, incluso empujar) y fuerza de impacto (golpes con puños, patadas, sacar o apuntar con el arma). El primer nivel es un uso de la fuerza más propio de una situación donde el policía busca controlar y limitar a un individuo. La fuerza de impacto sugiere una dinámica más agresiva y violenta, más allá de si dichas acciones son o no justificadas. A su vez podemos dividir la resistencia previa al uso de la fuerza por parte del ciudadano en dos categorías: pasiva y activa. En la resistencia de tipo pasiva incluimos: discutir con los policías, no responder a los policías y resistirse pasivamente a ser detenido; en la resistencia de tipo activa: amenazar a los policías, bloquear sus movimientos, no detenerse e intentar escaparse e intentar golpearlos. Los resultados de la encuesta en Nezahualcóyotl fueron los siguientes:

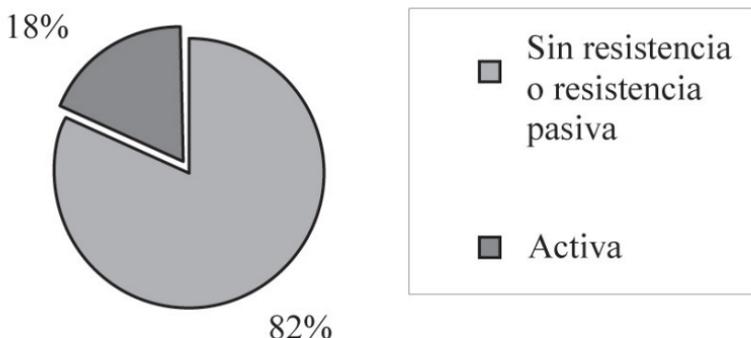
Cuadro 22
Nivel de uso de la fuerza



La mitad de los encuentros con uso de la fuerza alcanzaron a ser de impacto, es decir que llegaron a implicar bofetadas, golpes con los puños, patadas, sacar el arma y apuntar con el arma. Que un número importante de encuentros escale hacia el uso de este tipo de fuerza policial es preocupante, incluso más allá de la discusión acerca de si se trató de un uso legítimo o abusivo de la fuerza pública, ya que igualmente denota una relación difícil entre la policía y algunos grupos de población. Por otro lado, como ya señalamos, 53% de los entrevistados que tuvieron encuentros con uso de la fuerza declararon algún comportamiento previo de resistencia a la autoridad. Es un porcentaje significativo, más aún si consideramos que se trata de la perspectiva del encuentro que declara el ciudadano. Igualmente, los casos de resistencia declarada son en su mayoría de tipo pasiva. Los casos de resistencia activa no implican que fuera necesario el uso de la fuerza que denominamos de impacto, pero son reacciones que imprimen mayor tensión e incertidumbre en el encuentro.

Si consideramos los casos donde no declararon ningún tipo de resistencia junto con la resistencia pasiva tenemos el siguiente resultado:

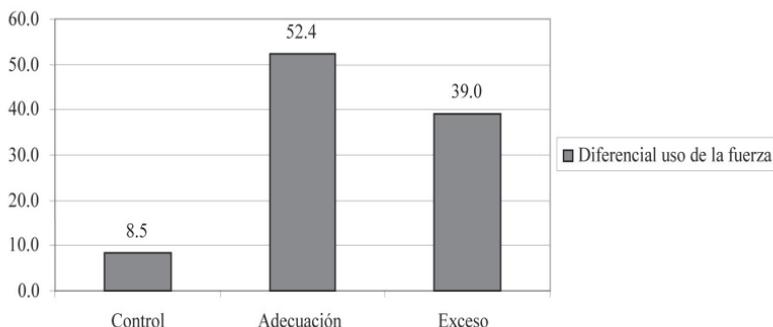
Cuadro 23
Nivel de resistencia



Podemos establecer entonces, de manera muy simplificada, un diferencial de la fuerza para cada contacto.¹¹⁰ Si se adjudica el valor uno a la fuerza de impacto y cero a la fuerza de retención, y el valor uno a la resistencia activa y cero a la pasiva o sin resistencia, restamos fuerza-resistencia y obtenemos tres posibles valores: 1 cuando se aplicó fuerza de impacto sin haber existido resistencia o sólo resistencia pasiva (posible uso excesivo de la fuerza), cero cuando la fuerza de impacto correspondió a una previa resistencia activa del ciudadano, o bien a una ausencia de resistencia o resistencia pasiva continuó una fuerza de retención (mayor adecuación entre el comportamiento previo y la respuesta), y -1 cuando a una resistencia activa no se respondió con fuerza de impacto (respuesta controlada del policía).

¹¹⁰ Una versión más desarrollada y a partir de fuentes internas supervisadas es la presentada por Alpert y Dunham (2004).

Cuadro 24
Diferencial de uso de la fuerza



Según la opinión de los entrevistados que tuvieron encuentros con la policía donde se usó la fuerza, los casos de “menor fuerza” con una resistencia activa fueron muy pocos, mientras que el mayor porcentaje (52.4%) refiere a casos de usos de la fuerza de retención ante falta de resistencia o resistencia pasiva, o una respuesta más agresiva de los policías pero previa resistencia activa de los ciudadanos. Finalmente podemos tener una primera medida de casos con mayor probabilidad de uso excesivo de la fuerza pública, ya que la fuerza de impacto no fue precedida de resistencia activa. El uso de la fuerza de impacto pudo haberse debido a otros factores distintos de la resistencia, algunos con mayor legitimidad, como podrían ser la amenaza a la integridad de terceras personas o la gravedad del delito cometido, pero también ilegítimos como el aspecto físico de la persona o que ésta se negara a pagar una “mordida” al policía.¹¹¹ Poder determinar si el

¹¹¹ También debemos recordar otros posibles factores que hemos mencionado a lo largo de este texto sobre la existencia de una relación conflictiva policía-sociedad que puede derivar en situaciones de abuso y brutalidad. Muchas de ellas refieren a dimensiones del entorno organizacional de la policía y no a un supuesto conflicto inevitable con la población por el tipo de tarea que se desarrolla. Lo hemos señalado con relación al sistema de premios y castigos de

uso de la fuerza y su nivel dependen significativamente de unos u otros factores es central para conocer la legitimidad o ilegitimidad de su uso cotidiano.

2. Lógicas y casos de abuso policial. Quejas ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México

Los encuentros con uso de la fuerza policial presentados a partir de la Encuesta realizada en el municipio de Nezahualcóyotl no nos permiten discriminar con facilidad si estamos delante de casos de abuso policial. Aquellos encuentros donde la resistencia fue inexistente o baja y la fuerza aplicada de “impacto”, son posibles casos de uso abusivo de la fuerza. Sin embargo, también debe recordarse que solamente contamos con la perspectiva del ciudadano y que la información de la encuesta acerca de las dinámicas de los encuentros y los posibles disparadores de la fuerza policial no nos permite establecer con claridad su secuencia temporal, así como la complejidad del intercambio simbólico entre las partes. Para acercarnos a casos de abuso policial y comprender mejor algunas de las lógicas de interacción que se asocian a su ocurrencia, es necesario recurrir a otras fuentes de información.

la institución y sus efectos en la socialización de los policías. Si el ambiente interno de la organización es marcadamente autoritario o injusto en la aplicación de sanciones, se generará una alta insatisfacción sin posibilidad de réplica ante superiores, por lo tanto se genera un clima propicio para desplazar enojo hacia objetos sociales más seguros, como puede ser alguien más bajo en la estructura de mando o categorías sociales con las que interactúa en su trabajo cotidiano. Es decir que el ambiente de trabajo al interior de la organización puede constituirse en una variable de gran relevancia, no sólo para explicar aspectos instrumentales como la forma de organizar el trabajo, de realizar controles, o de la formación de redes de protección ante actividades ilícitas, sino que también afecta dimensiones emocionales y de confirmación identitaria que pueden tener importantes consecuencias en el desarrollo de rasgos generales del trabajo policial que pueden constituir problemas graves en su vínculo con la población.

Una fuente importante de información es la sistematizada durante casi quince años en el sistema de Comisiones de los Derechos Humanos del país. Las quejas presentadas donde se señalan como presuntos responsables de violaciones a los derechos humanos a integrantes de cuerpos policiales, van más allá de casos de uso excesivo o brutal de la fuerza, o casos de tortura, para incluir, entre varios más, detenciones arbitrarias, robos, falsas acusaciones, omisiones y otras formas de uso indebido de la función pública. Las cifras globales de este tipo de quejas, disponibles en los informes anuales de las Comisiones, son una ventana al tamaño del problema, pero dicha información agregada tampoco nos permite conocer en profundidad las características de las interacciones con la población que derivan en malas prácticas policiales. En cambio, las descripciones de mayor profundidad presentes en las recomendaciones¹¹² que emiten las comisiones, públicamente disponibles, son de utilidad.

En un trabajo anterior (Silva: 2008), hemos analizado los principales casos de abuso policial descritos en recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Los casos que se describen en las quejas, al igual que los encuentros con la policía de la encuesta antes analizada, parten de una situación social que genera una interacción, iniciada ya sea por los policías o los ciudadanos, y que en estos casos culminan en un diferente tipo de comportamiento policial abusivo, generalmente más de un tipo de violación a los derechos humanos.

En el estudio mencionado se definieron tres lógicas de ocurrencia que involucraban tanto a policías judiciales como a policías preventivos. Son lógicas de ocurrencia que conectan con las motivaciones u objetivos de los policías en las interacciones

¹¹² Las recomendaciones son una respuesta y una herramienta de las comisiones en casos donde su propia investigación ha generado convicción acerca de la violación a los derechos humanos, pero no ha habido reconocimiento, colaboración u otra salida acordada para su solución por parte de las autoridades señaladas como responsables. También suelen hacer referencia a casos de cierta gravedad o impacto.

que desarrollan con la población, y que hemos señalado en nuestro marco teórico. La diferencia entre dichas lógicas es esencialmente analítica, ya que empíricamente aparecen imbricadas. En primer lugar, y tal vez lo mayormente documentado, el abuso ocupa un lugar, lamentablemente normal, en la forma en la que se “investiga” o se “resuelven” los casos; el abuso como medio instrumental para realizar su trabajo. Un “medio” que por supuesto contradice cualquier idea de función u objetivos policiales en un Estado que se pretenda democrático. Bajo estas condiciones, el abuso es un expediente que sustituye toda forma de profesionalismo a la hora de investigar una denuncia o a un detenido en situación de flagrancia. Se trata de una *forma de hacer las cosas*, la cual es propiciada por la legislación, por las prácticas establecidas y, en ocasiones, con la aceptación pasiva por parte de otros actores del sistema de justicia, como ser agentes del Ministerio Público o abogados o peritos. En segundo lugar, a la búsqueda de “resolver” un caso o situación se agrega el objetivo de la extracción de beneficios materiales de la situación. Es decir, se pide dinero para no inculpar a alguien o para que se autoinculpe con el fin de poder disponer de bienes supuestamente robados; el abuso como medio instrumental para actos de corrupción. En tercer lugar, los casos de abuso aparecen en situaciones donde no se busca inculpar a nadie, ni tampoco aparece la oportunidad de sacar beneficios económicos. Las motivaciones se sitúan más en dimensiones morales-identitarias como forma de castigo, de venganza. Es decir, una conducta previa de la persona detenida (irrisoria algunas veces) “merece” ser objeto de “castigo”.

Con relación a abusos cometidos por policías municipales de Nezahualcóyotl que ameritaron una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM), los casos son muy pocos (sólo cinco); sin embargo, en ellos se reflejan las mismas “lógicas” que hemos construido a partir de las recomendaciones dirigidas a la policía preventiva del Distrito Federal. En la Recomendación 12/97, se relata una serie de detenciones arbitrarias con uso excesivo de la fuerza luego de un

acto de protesta por parte de grupos de jóvenes y miembros de la Unión de Sonideros Independientes del Estado de México en la explanada del Palacio Municipal de Nezahualcóyotl. Durante el desarrollo de la protesta se cometieron una serie de faltas y delitos (daños en propiedad ajena y posiblemente algunos robos), así como un enfrentamiento entre policías y manifestantes, que justificaban las detenciones de los presuntos responsables por parte de las autoridades. Sin embargo, los policías municipales al salir en persecución de los manifestantes que se escapaban rápidamente de la plaza, realizaron detenciones indiscriminadas (en particular de jóvenes ajenos a los eventos), muchas de ellas con violencia excesiva, con un saldo de 91 personas puestas a disposición de diferentes instancias y 45 lesionadas.

En este caso nuevamente podemos apreciar la arbitrariedad y el uso de la fuerza excesiva como forma “normal” de realizar una detención, evidenciando la falta de profesionalismo. Pero también, la arbitrariedad en las detenciones y el uso excesivo de la fuerza como forma de “desquite” por la afrenta de las agresiones y el enfrentamiento previo en la plaza frente al Palacio Municipal. La necesidad de “castigar” a quienes han agredido y faltado el respeto a la autoridad es tan demandante en esos momentos que prevalece sobre una construcción de su identidad como profesional de la policía de mediano y largo plazo (Friedrich: 1980).¹¹³

En la Recomendación 56/99 de la CODHEM existe una respuesta desmedida por parte de policías que realizan un operativo

¹¹³ “More than anything else, policemen -like most of the rest of us- tend to respond in kind to the actions of the people they meet. If they can learn that their position imposes on them special responsibilities to respond as judiciously as possible, their use of force may become much less of a problem. Also, like most of the rest of us, the police appear to be concerned with maintaining their image in the eyes of their colleagues and the public. If they can learn to submerge short-term considerations of face in long-term considerations of professional prestige, they may find their use of force less controversial and their professional status on the rise”. Friedrich, Robert J., “Police Use of Force: Individual, Situations and Organizations”, *452 Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1980, pp. 82-97.

de revisión a transporte público. Detienen con violencia a una persona que protesta por la molestia que le ocasiona el operativo (revisión de todos los pasajeros en el transporte) y lo presentan al juez calificador por la supuesta falta de “escandalizar en lugares públicos”. El operativo, al carecer de un respaldo en los marcos legales que rigen la actuación policial en el municipio, coloca a los policías en una situación difícil ante una legítima y eventual resistencia de un ciudadano, tal como fue el caso en la Recomendación a la que hacemos referencia. Sin embargo, los policías no parecen buscar alguna forma de convencimiento e intermediación ante el quejoso y reaccionan agresivamente. El hecho de que sean dos mandos policiales los que reaccionan de esta manera, es indicativo del aprendizaje que reciben los subordinados acerca de cómo realizar el trabajo operativo. Por otro lado, vemos como, ante la necesidad de darle solución a una situación cotidiana, recurren a alguna de las sanciones disponibles en el bando municipal.

La reacción desmedida ante formas de resistencia a la autoridad se repite en otras situaciones: en la Recomendación 23/01, una patrulla de la policía municipal solicita a una joven, que está acompañada por su novio y su madre, documentos del vehículo en el que están estacionados. Al bajarse a discutir y negarse a dar dicho documento, uno de los policías reacciona violentamente y debe ser detenido por sus compañeros luego de herir de un golpe en la cabeza a la madre de la joven.

En la Recomendación 44/01, el abuso aparece vinculado a la posibilidad de obtener una ganancia económica durante el cumplimiento de sus funciones. Policías municipales se presentan en un comercio, respondiendo a una solicitud de ayuda del Distrito Federal para detener a una persona que, momentos antes, atropelló a otra persona con su vehículo. La persona que va a ser detenida le pasa a otra un rollo de billetes, por lo que esta segunda persona también es detenida y el dinero es robado.

En resumen, los pocos casos de los policías municipales de Nezahualcóyotl también presentan las tres modalidades del abu-

so que hemos presentado. En cada evento predomina alguna modalidad, pero también se tienen elementos de alguna de las restantes. Tomando en cuenta las tareas y relaciones institucionales distintivas de cada cuerpo policial, podemos observar como cada forma típica de abuso se vincula en mayor medida con diferentes factores de nivel legal, organizacional o situacional que enmarcan los diferentes casos descritos.

El abuso como “medio” para “resolver” investigaciones remarca factores institucionales y organizacionales: en el nivel institucional, el excesivo peso inculpatório que en la práctica siguen conservando policías y ministerios públicos; en el organizacional, problemas de larga data de capacitación deficiente en técnicas de investigación y falta de mecanismos eficaces de rendición de cuentas; pero también un discurso institucional que enmarca su trabajo en una “guerra a la delincuencia” y una cultura entre pares que legitima la violencia indebida como rasgo de un policía que sabe responder a los aspectos más “duros” de su trabajo. También responde a carencias de capacitación en técnicas no coercitivas para la solución de problemas, así como del uso de la fuerza, al tipo de estrategias de policiamiento que sean elegidas. Pero más que la estrategia es la falta de rendición de cuentas de la forma de llevarlas a cabo lo que abre la puerta a las posibilidades abusivas.

Los incentivos por desempeño pueden tener el efecto perverso de favorecer formas del abuso si no se instauran los controles adecuados. Son relevantes los factores sociales, situacionales y estructurales, ya que en función de ciertos rasgos del espacio social en el que se trabaja o de la población con la que se interactúa posiblemente se sigan cursos de acción diversos. Si se conocen cuáles variables sociales son significativas, será posible tener información de gran utilidad para reformar las instancias de capacitación del personal y para mejorar el diseño de los controles organizacionales.

La falta de rendición de cuentas interna y externa, y de las sanciones correspondientes, es un factor clave detrás de las re-

des de corrupción que fomentan acciones abusivas. También hay que considerar la incidencia de mecanismos de reclutamiento de personal que refuerzan dichas redes más que debilitarlas. Sin embargo, la corrupción debe considerarse más como una resultante organizacional (incluso social) que como un problema de individuos que, con una inadecuada propensión al desvío, ingresan a una institución sana. Por el contrario, en el transcurso de vida policial, dependiendo de los grupos o áreas donde trabaje, será difícil encontrar caminos alejados de ciertas prácticas sin pagar costos tanto materiales como simbólicos. Igualmente siempre existen decisiones y responsabilidades individuales insoslayables.

La lógica del “castigo” por su parte parece depender mayormente del modelo institucional de “buen policía” que se fomenta, de la cultura informal entre pares y de las actitudes que se desarrollan entre sus miembros, pero también de otros factores formales de la organización que puedan afectar dicha cultura como la capacitación y los sistemas de controles y sanciones. Nuevamente, para poder retroalimentar los mecanismos que pueden modificar la cultura informal policial es necesario dar cuenta de los prejuicios que la alimentan y las situaciones que activan el uso excesivo de la fuerza. Es necesario conocer si las características de la población, sus conductas de resistencia, los espacios sociales o los rasgos particulares de los policías determinan esta modalidad del abuso.

Es indispensable abrir líneas de investigación que busquen conocer cuáles son los factores que en mayor medida determinan la ocurrencia del abuso. Los procesos de reforma policial no tendrán resultados eficaces sin colocar como uno de sus ejes centrales dicho problema. Los principales obstáculos para la puesta en práctica de los necesarios estudios sobre el abuso se encuentran en la producción de información sistemática sobre las acciones policiales, así como en las escasas posibilidades de acceso a la información de las propias organizaciones policiales por parte de los investigadores en la materia.