

Evolución y caída del modelo ciudadano del uso de la fuerza.

Daniel Gómez-Tagle

El uso de la fuerza es sin lugar a duda aceptado como un elemento que permite garantizar la existencia del Estado, sin embargo, aunque poco se cuestiona su legitimidad ante la existencia de legislación en la materia su implementación desde un punto de vista ético y en apego de los derechos humanos ha sido siempre tema de controversia. El presente análisis aborda la evolución del modelo ciudadano del uso de la fuerza dentro de la propia evolución de la función policial que conocemos y cómo en algún punto del siglo XX se detenido su avance en Latinoamérica ante el embate político y comercial de los Estados Unidos.

Para poder explicar dónde perdemos el modelo ciudadano es preciso adentrarnos primero en sus orígenes históricos, a fin de entender la magnitud de su evolución a nivel sociopolítico y la importancia de su quiebre.

El modelo romano.

El Imperio Romano tuvo como prioridad, durante su larga existencia, la expansión y permanencia de sí mismo. Conforme lograba su primer objetivo enfrentaba el reto del segundo, la estabilidad bélica al interior de sus fronteras generaba una lucha política por el poder a nivel regional que se traducía en problemas a la seguridad interior.

La seguridad pública en Roma estaba en manos de los Cohortes, funcionarios públicos mitad policía mitad bomberos. Existían dos cuerpos encargados de hacer cumplir la ley, los custodes, policías según nuestra definición moderna, y los milites, reservas militares que se incorporaban a las funciones civiles según fuera necesario, como en el caso de los Bacanales en el 186 A.C (Echols, 1958). Inicialmente los milites eran voluntarios, pero en el 100 A.C. hubo una serie de motines en la capital que obligó la presencia del ejército durante un par de décadas. Hacia el 80 A.C. la seguridad regresó a los custodes, pero nuevas invasiones bárbaras forzaron el regreso del ejército a proteger la ciudad. Durante la Guerra Civil el emperador César organiza una guardia civil que a la postre se convertiría en su escolta personal llamados lictors. De acuerdo con Echols la imposición de sanciones contra el abuso de ciertos tipos de comida requirió una supervisión de los mercados, dicha labor quedó en manos de los custodes, mientras que los lictors era una fuerza de élite que además supervisaba comedores¹. El caso de las sanciones contra la extravagancia culinaria ilustra el modelo policial en el imperio romano que nos hereda el Derecho como lo conocemos, los

¹ Curiosamente en el Imperio Azteca se contaba también con una fuerza pública encargada de vigilar el comercio en los tianguis, llamados *tianquizpan*.

custodes podían actuar en un lugar público, pero para intervenir en la mesa de un particular se requería del poder de los lictors, así, aunque su objetivo era el mismo sus funciones eran delimitadas por el derecho de los ciudadanos según la ubicación del delito que ameritaba la sanción.

Tras la muerte de César la seguridad pública en Roma transitó un periodo de caos. En el año 42 A.C. por ejemplo cada una de las Vírgenes Vestales, importantes figuras en la vida religiosa de la ciudad tuvieron asignado un lictor después que una de ellas levantó una denuncia de acoso en la calle mientras regresaba al Atrio por la noche (Echols, 1958). Durante el mandato del emperador Augusto la seguridad pública estaba en manos de cohortes praetorie, formadas por soldados, mientras que los príncipes y poderosos tenían a su disposición *cohortes urbanae*, formadas por civiles y esclavos. La dualidad de la policía Agustina era notoria, custodes y milites actuando de manera simultánea, sin embargo la autoridad sobre dichos cuerpos era casi exclusiva de Augusto, durante sus ausencias en los años 21 y 19 AC tuvieron lugar motines que no pudieron ser controlados por los regentes temporales ante la falta de autoridad sobre las fuerzas de la ley, las tres cohortes que regularmente actuaban como soporte de los custodes acompañaban a Augusto por ser la autoridad máxima del imperio, provocando una disminución de las capacidades de seguridad urbana. Estos casos sentaron precedente para que, en el 16 AC, ante la necesidad de que Augusto se ausentara por 3 años para supervisar la derrota de su gobernador en Gaul² se hicieran reformas reviviendo las prefecturas urbanas para preservar el orden público en la capital. Esto sin embargo representaba un problema de autoridad, las cohortes praetorie tenían mando militar, en el esquema de servicio vigente sólo el Emperador tenía *imperium* (autoridad) sobre las tres unidades asignadas a proteger a los príncipes de la ciudad (Emperador incluido), así que para evitar conflictos jurisdiccionales Augusto separó las cohortes para integrarlos plenamente a la prefectura.

Tras el regreso de Augusto a Roma la efectividad de la prefectura hizo evidente la necesidad de una fuerza policial permanente en la ciudad, hacia el año 6 D.C. iniciaron las primeras reformas policiales con la reorganización de los policías y bomberos. Hasta ese momento Roma estaba dividida en 4 regiones, para efectos administrativos se hizo una nueva distribución en 14 salas custodiadas por 4 unidades: 3 *cohortes urbanae miliariae* (6,000 elementos) y 1 custodes urbis (3,000 elementos), siendo estos últimos los policías de calle mientras que las *cohortes urbanae* pueden ser equiparadas en sus funciones con los modernos Carabinieri italianos (Echols, 1958). Para el 13 D.C. se crea un esquema salarial en las que los urbanae recibían 1,000 sestercios al año mientras que los urbis recibían 500³.

El periodo Agustino es considerado como un largo proceso de experimentación sobre la seguridad pública. Las *cohortes urbanae*, también llamados *urbaniacini*, no tenían inicialmente cuarteles propios, y se encontraban diseminados dentro de la ciudad, durante las décadas en las que se reajustan sus funciones reciben guarniciones propias (*castra*

² Actualmente Francia, Luxemburgo, Bélgica, Suiza y el norte de Italia.

³ Es muy complejo realizar una conversión económica del valor del sestercio, pero como referencia encontramos que en esa época un litro de aceite de oliva costaba 3 sestercios, aproximadamente USD\$10 modernos.

praetoria y *castra urbana* según su reclutamiento) y un territorio extendido a la metrópolis. Las *cohortes urbanae* estaban a cargo de vigilar el cumplimiento de regulaciones particulares como vigilar los mercados para monitorear los precios (especialmente de la carne), los tratos comerciales y pesos y medidas. Eventualmente sus funciones fueron definidas de manera particular a vigilar calles, espectáculos, reuniones y personas consideradas como riesgo, motivo por el cual el Prefecto estaba a cargo de elaborar una lista de dichas personas. (Ricci, 2011)

Ricci señala, a partir de su investigación, que se tiende a encapsular la definición “policía” a las *cohortes urbanae*, pero señala por ejemplo que fuera de Roma el modelo de seguridad no era seguido, sino que además era rechazado y la seguridad pública se relegaba a los militares. Ricci se opone a llamar policías a los *urbaniacini*, básicamente porque sus funciones fueron modificadas durante muchas décadas, dentro de su texto es posible conceptualizarlos como guardias urbanos muy parecidos a la policía moderna, pero la función jurídica policial como la conocemos tardaría un par de siglos en ver la luz. El Emperador Augusto por ejemplo tuvo una aproximación política a los *urbaniacini* como una forma de disminuir las tensiones y mantener el orden social ante las constantes amenazas de invasiones bárbaras en una ciudad con una tasa de crecimiento acelerada. Un ejemplo que permite dicha afirmación es la ausencia de reportes de despliegue en acciones militares fuera de la demarcación de la urbe con la excepción de la Guerra Civil en el 69 D.C y las Guerras Dacias en el 101 y 105 D.C. (Ricci, 2011)

Los cohortes a cargo de la seguridad pública de Roma llegaron a tener tal grado de importancia política que las *cohortes urbanae* fueron partícipes de la caída de Nerón y sufrieron las consecuencias de apoyar un golpe contra la República, inclusive apoyaron a Otho para llegar al trono, aunque ante la presión de responder a los ataques de los republicanos dio la orden de dismantelar las cohortes y enviarlas nuevamente al ejército, dejando la seguridad pública nuevamente en manos de la prefectura a través custodes y vigiles. Otho llega al poder imponiendo sus propias cohortes con 20 mil hombres custodiando la seguridad de la ciudad, pero los pone bajo el mando del nuevo Prefecto. (Echols, 1958). El nacimiento de la seguridad pública no fue, como este caso ejemplifica, un tema menor.

La lucha por el poder del imperio trajo finalmente la caída de este, hacia el 330 DC los registros sobre las cohortes romanas muestran que la figura del Prefecto se transformó en Gobernador y que en lugar de las 4 cohortes sustentadas en soldados se definieron 3 cohortes urbanae con un modelo puramente policial, el Gobernador cede el control de la seguridad pública a un jefe de policía, sentándose así las bases para el nacimiento de la figura del policía municipal.

Así, los romanos desarrollarían a lo largo de 600 años la división básica de la seguridad que hoy persiste: aquella que tiene como objeto al Estado y aquella que tiene como objeto al ciudadano.

El modelo británico.

En Germania las tribus locales tenían un modelo de reclutamiento llamado Comitatus, un sistema basado en la lealtad en el que un líder podía convocar a la gente de bajo su dominio para fungir en labores de seguridad pública o regional. Entre el 160 y el 180 DC las tropas romanas fueron finalmente derrotadas por las tribus de Germania Superior. Dichas tribus se convierten en los ancestros de los británicos (anglosajones), por lo que no es raro encontrar que hacia el siglo IX se incorpora a la Ley Común británica el Posse Comitatus⁴, de manera casi simultánea con la aparición del Shire Reeve⁵ (Kopel D. , 2015)

Al inicio de la ocupación romana de Inglaterra (Britania) la sociedad se dividía en tres comunidades: los militares, los ciudadanos y las sociedades rurales (Mattingly, 2007). La provincia de Britania era considerada letrada y muy bien organizada, los ideales del imperio quedaron sentados en las raíces culturales en los 400 años de ocupación, así, cuando Guillermo II conquista las islas en el siglo XI encuentra una sociedad que entiende las normas que los normandos imponen, heredadas a su vez de sus ancestros vikingos y los anteriores ocupantes de Normandía: los romanos. De esta manera el latín empieza a revivir en el derecho de manera gradual y poco a poco se imponen otros modelos de justicia, incluyendo las patrullas rurales.

Tras la conquista normanda encontramos que el modelo Comitatus es común para conquistadores y conquistados, por lo que evoluciona de una manera natural, particularmente en las zonas rurales dónde no era posible contar con milicia de forma permanente. El Rey Enrique III promulga la Ordenanza de 1252, constituyendo un cuerpo de Guardia Nocturna, figura que entre los romanos formaban parte de la Guardia Pretoriana y los Vigiles. En 1285 se publican los estatutos de Winchester bajo las órdenes de Eduardo I, fue la primera legislación específicamente sobre la actividad policial, reformando la figura de la Guardia Nocturna⁶ por un cuerpo de seguridad supervisado por un Condestable⁷. La Guardia Nocturna se describía como “Mirar y Guardar”⁸ pero dependía del poder central, el Condestable disponía de una corte local y se hizo énfasis en la función Gritar y Clamar⁹ para pedir apoyo a los ciudadanos y actuar de manera inmediata en caso de ser necesario

⁴ Trad. Fuerza del Condado.

⁵ Shire es una división territorial en el sistema británico. Reeve era un Jefe Magistrado a cargo de la administración de un Shire. Originalmente el concepto de Shire Reeve incluía facultades generales, de lo administrativo a lo judicial, por ello tenían capacidad de convocar reclutamiento según fuera necesario para sus labores. Etimológicamente el término Reeve es una evolución del *gräfe* germano que tenía la misma función (*gräffe* en bajo sajón alemán, *gerefa* en anglosajón, *reeve* en inglés moderno).

⁶ Mejor conocidos como Serenos.

⁷ Del latín *comes stabuli*, conde del establo. Figura creada en el Imperio Romano como cuidador de los caballos del regente. La figura evoluciona durante la edad media hasta convertirse en un grado militar y en el caso de Inglaterra una figura policial.

⁸ *Watch and Ward*, mirar y cuidar

⁹ *Hue and Cry*. Posiblemente del latín *hutesium et clamor*, heredado por los normandos del imperio romano.

(Critchley, 1967). Este modelo imponía una responsabilidad colectiva y evolucionaba legalmente la figura del Shire Reeve.

Entre 1663 y hasta bien entrado el siglo XVIII hubo Guardia Nocturna pagada por las ciudades, en 1737 se promulga mediante acta del parlamento la función, número y salario de la Guardia Nocturna. En 1749 se forma el cuerpo conocido como los Runners de la Calle Bow¹⁰, considerados como la primera institución policial oficial de la historia, para 1805 usaban el primer uniforme policial de gabardinas azules con chalecos rojos.

Inicialmente formado por 6 caza recompensas los Runners no hacían patrullaje, sino que invitaban a los ciudadanos a reportar delitos, otorgando una compensación de un chelín por ello (Beattie, 2012). Su éxito estaba basado en la rapidez de su investigación ya que eran contratados por la víctima y no dependían de una orden oficial para iniciar su actuación. El pago consistía en los gastos de la investigación más una recompensa por la aprensión del delincuente y los costos del juicio pagados por la corte si el delincuente era condenado.

Los Runners eventualmente agregaron caballos a su despacho, inicialmente para patrullar, pero ante los costos mantuvieron solo dos, disponibles exclusivamente para iniciar una persecución rápida. Con esta medida, aunado al hecho que los Runners no estaban obligados a solicitar permiso o apoyo a la autoridad local ampliaron exitosamente su rango de operación, pasando de uno a ocho distritos.

En 1829, como jefe de la Policía de Londres, Robert Peel emite el Acta de la Policía Metropolitana, que se convierte en la primera legislación policial desde la invasión normanda¹¹. La Policía Metropolitana contaba con 450 Condestables y 4,500 Serenos para cuidar al cerca de millón y medio de habitantes en un radio de 11 kilómetros alrededor de la Ciudad de Londres¹².

Los principios de Peel hacían énfasis en 4 puntos fundamentales:

1. La policía debe prevenir el delito. Al prevenir evitamos la supresión de los derechos de los ciudadanos. Una buena policía no es la que tiene más arrestos sino menos delitos.
2. La clave para prevenir el delito es el apoyo comunitario, lo que implica una responsabilidad compartida, el ciudadano solo aceptará dicha responsabilidad si confía en la policía.
3. La policía solo puede contar con el apoyo comunitario respetando a la comunidad, por ello debe construir una reputación sólida y consistente con su función.

¹⁰ Bow Street Runners, por John Runner, fundador.

¹¹ El Departamento del Interior Británico reconoce a los Comisarios Charles Rowan y Richard Mayne como los autores del Acta, Sir Robert Peel la firma por ser el titular en el momento.

¹² La Ciudad de Londres se considera el centro histórico, contaba con reglas propias por ser territorio del Rey, tuvo su propia policía hasta el año 1832.

4. Los miembros de la fuerza policial eran parte de la comunidad que protegían por lo tanto constituían la Fuerza Pública¹³ y como parte del comportamiento ético y profesional debían moderar el uso de la Fuerza Física a situaciones en las que resultara última opción.

Quizá otro de los aspectos más relevantes de los principios peelianos es la separación de la función policial y militar, de la misma forma que lo hicieron los romanos tras la caída del Imperio, reafirmando el rol del Ciudadanos sobre el Estado y que, como ya hemos visto, es un concepto que sigue vigente en la policía británica.

Peel concibe 4 niveles de uso de la fuerza pública que también sobreviven hoy día en prácticamente todos los modelos:

1. Persuasión,
2. Aviso,
3. Advertencia y
4. Uso de la Fuerza Física.

Este último es más que relevante en mi Teoría del Uso de la Fuerza Pública, ya que al afirmar que “*the police are the public and that the public are the police*” Peel separa los conceptos Fuerza Pública¹⁴ y Fuerza Física¹⁵ con extrema claridad en lo que se consideran los fundamentos de la policía moderna, no obstante, dicha división conceptual y lingüística se ha perdido con el tiempo¹⁶.

Los resultados de la policía de Peel fueron tan notorios que, en 1856, el Parlamento Británico establecía la función policial a nivel nacional otorgando un subsidio económico específicamente para ello. Con el Acta Policial de 1856 también se instauraba una Inspección Central, que debía reportar directamente al Ministerio del Interior sobre la eficiencia de cada fuerza policial. (Parlamento Británico, s.f.)

¹³ Fuerza Pública debe considerarse la institución que brinda seguridad pública, en el caso del marco jurídico mexicano esto incluye a policías, guardias nacionales además de soldados y marinos cuando se les asigna de manera extraordinaria dicha función.

¹⁴ Principle 7. To maintain at all times a relationship with the public that gives reality to the historic tradition that the police are the public and that the public are the police, the police being only members of the public who are paid to give full-time attention to duties which are incumbent on every citizen in the interests of community welfare and existence.

¹⁵ Principle 6. Warning is found to be insufficient to obtain public cooperation to an extent necessary to secure observance of law or to restore order, and to use only the minimum degree of physical force which is necessary on any particular occasion for achieving a police objective.

¹⁶ Esto genera un conflicto operacional ya que la legislación (y consecuentemente la capacitación) confunden los términos, no queda claro cuando se establece una regla óntica o una deóntica, haciendo imposible su ejecución técnica.

Finalmente, ante la organización y reglamentación policial en 1867 se deroga el modelo Gritar y Clamar y en 1903 la Policía Metropolitana, siguiendo el caso de éxito de los Runners, compra los primeros dos carros específicamente para función policial.

El modelo americano.

Antes de iniciar con el modelo americano es muy importante hacer notar que en Inglaterra se usa la expresión *constabulary* para referirse a los policías como miembros de una fuerza civil no paramilitar, mientras que en Estados Unidos se refiere a una fuerza militar o paramilitar que realiza funciones policiales, aunque en ambos modelos hablamos de policía lo hacemos desde sentidos opuestos. En su evolución el modelo americano incorpora la militarización como parte del programa policial y por ello su uso del lenguaje no hace distinción entre el protocolo civil y militar.

En Estados Unidos existe el Acta Posse Comitatus, firmada en 1878, y que tiene como objetivo limitar la actuación del Ejército en funciones de seguridad pública, excepto cuando exista autorización expresa del Congreso. Es decir, nos encontramos ante una evolución jurídica del modelo germano del siglo IX, ya que durante la fundación de Estados Unidos uno de los mayores debates giró en torno a la libertad, pero no la despótica romana que habían asumido los gobiernos europeos, sino la de las tribus germanas. Inglaterra había nacido de las tribus germanas y como hemos visto fue invadida posteriormente por las tribus del norte de Francia quienes se resistieron al imperio romano en muchos aspectos. El ideario angloamericano estaba focalizado en “el imperio de la ley”¹⁷, de hecho Thomas Jefferson se referiría a este concepto como “el imperio de la libertad” en 1780¹⁸.

Los angloamericanos buscaban un modelo de libertades que consideraban los anglosajones habían perdido tras la conquista normanda. Kopel menciona cómo en 1930 se publicaba un estudio en el que se afirmaba que “en la América moderna... el sheriff americano mantiene sus características anglosajonas y normandas”¹⁹. Por ello es imprescindible analizar la evolución del modelo americano en los siglos XIX y XX a fin de entender su evolución sociopolítica.

En Estados Unidos se da una progresión sociopolítica de la función policial conformada por 4 etapas (Kelling & Moore, *The evolving strategy of policing*, 1988):

1. Era política (1840-1900)
2. Periodo progresista (1900-1930)
3. Era de reformas (1930-1970) y

¹⁷ Ampliamente sustentado en el trabajo de Samuel Rutherford de 1644, *Lex Rex*, la Ley y el Príncipe.

¹⁸ Carta de Jefferson a George Rogers Clark, 25 de diciembre de 1780.

¹⁹ El Sheriff es una evolución sociolingüística del Shire Reeve británico.

4. Era comunitaria (1970-1990²⁰)

Podemos ya hablar de una Era Moderna, fuertemente basada en el modelo de Policía Guerrero (Balko, 2014), que ve sus orígenes en los años 60's cuando se crean las primeras unidades SWAT²¹ con una mentalidad militarizada, dicho modelo se ve reforzado tras la Guerra del Golfo en 1990, cuando miles de soldados regresan a sus hogares imponiendo el modelo militar en las policías locales.

La era política recibe su nombre por el interés público en materia de seguridad pública. Durante dicho periodo la policía era nombrada a nivel local. A diferencia de su contraparte británica las corporaciones americanas carecían de control centralizado que les otorgara un mando unificado, su poder y autoridad venían del gobernante regional en turno, de ahí que, aunque existía alguna forma de legislación la seguridad pública era controlada realmente por la política. A razón de este esquema la policía americana cumplía funciones por demás diversas, desde servir comida hasta encontrar alojamiento para migrantes recién llegados al nuevo mundo. La administración de la seguridad pública de cada ciudad se organizaba en precintos con un alto grado de independencia del comando central. Este periodo resulta relevante para la evolución policial en Estados Unidos ya que los policías eran seleccionados de acuerdo con su filiación partidista, misma que se enfocaba notablemente en la etnicidad, razón por la que las minorías quedaban relegadas a cualquier tipo de autoridad civil.

También se debe remarcar la conceptualización de la tecnología policial, indispensable para la exposición multidisciplinaria a la que aspira la presente teoría. En la era política los mayores avances fueron el teléfono y el automóvil, sin embargo, se usaban para ampliar el rango de reacción, y no tuvieron impacto en el modelo policial de patrullaje pie tierra.

Durante las reformas encontramos el primer cambio real en la concepción del policía como agente no de la seguridad sino de la ley. Como resultado de una agrupación política y étnica notoriamente elitista el trabajo del policía empezó a verse marcado por la corrupción en favor de grupos afines tanto ideológica como socialmente. A mediados de los años 20 la policía de Berkeley se manifestó por retomar los valores morales que hacían a Estados Unidos el destino predilecto de migrantes de todo el mundo, uno de sus integrantes, Orlando Wilson, bajo la tutela de J.Edgar Hoover promovió un modelo para combatir la corrupción que fue retomado a nivel nacional a través del FBI. La estrategia de Hoover de atacar secuestros, asaltos bancarios y espionaje como estrategia publicitaria para su modelo fue muy redituable estableciendo la reputación del Buró como una organización profesional y con alto poder moral.

Para los reformistas la relación política/policía era la raíz de la decadencia en las corporaciones y se basaron en las ideas que los progresistas desarrollaron pero que no

²⁰ Se asume que el modelo comunitario sigue vigente en las políticas actuales de administración policial en Estados Unidos que usan materiales de referencia y capacitación de aquella época.

²¹ Special Weapons and Tactics. Armas y Tácticas Especiales.

lograron impulsar. El servicio civil, en el cuál la posición de Jefe de Policía es un cargo de elección popular es resultado de este movimiento, los policías no le deben ya el puesto al alcalde o gobernador sino a la ciudadanía. En algunas ciudades, como Filadelfia, se prohibió incluso que los agentes vivieran en el mismo distrito que patrullaban para evitar crear lazos socioeconómicos con empresarios de la zona.

Hacia finales de la era de reformas los policías tenían la autoridad para actuar según sus criterios, por ejemplo, en casos de motines la última decisión correspondía al oficial a cargo y no al gobernante en turno. Es justamente en esta era, tras los cambios radicales en la política institucional, que nace el concepto *law enforcement agency*, que, aunque hoy día se traduce llanamente como agencia de la ley, por la importancia histórica para el análisis es importante su traducción estructural: agencia de aplicación de la ley, la policía estadounidense actual fundamenta su operatividad en un concepto cultural nacido a mediados del siglo XX orientado a un problema local y particular.

Podríamos afirmar que el concepto aplicación de la ley es vital para la función policial ya que, como hemos visto en los modelos romano y británico, las funciones policiales estaban orientadas al orden público antes que a la vigilancia e imposición de la ley, sin embargo, la aproximación sociológica a la definición americana debe contenerse en el supuesto de una cultura que no sólo mixta sino que además resulta nueva en muchos sentidos y que, como veremos más adelante, se aleja de su objetivo ante una sociedad con identidad cultural propia.

	Política (1840-1900)	Progresista (1900-1930)	Reformas (1930-1970)	Comunitaria (1970-1990)
Autorización	Primariamente política	Transición	Legal y profesional	Soporte político, legal y profesional
Función	Control del crimen, mantenimiento del orden, servicio social	Transición	Control del crimen	Control y prevención del crimen, resolución de problemas
Diseño Organizacional	Descentralizado y geográfico	Transición	Centralizado	Descentralizado, fuerzas de tarea, matrices
Relación con el entorno	Cercana y personal	Transición	Profesional remoto	Consultivo, se defienden los valores legales, pero se escucha a la comunidad
Demanda	Enlace con políticos y comandantes, contacto cara a cara con ciudadanos	Transición	Actividades canalizadas a través de Central de Mando	Canalizada a través de análisis de problemas subyacentes

Evolución y caída del modelo ciudadano del uso de la fuerza

Tácticas y Tecnología	Patrullaje a pie e investigaciones rudimentarias	Transición	Patrullaje preventivo y respuesta rápida	Patrullaje a pie, solución de problemas
Resultado esperado	Satisfacción social con el orden público	Transición	Control del crimen	Calidad de vida y satisfacción ciudadana

Evolución de las eras policiales en Estados Unidos 1840 -2019

Kelling y Moore apuntan que el modelo policial se adapta a la corriente clásica del siglo XX que predominaba en la administración pública impulsada por Frederick Taylor. Esta corriente partía de dos fundamentos, primero, a los trabajadores no les interesa su trabajo y si se les permiten tienden a evitarlo, segundo, dado que los trabajadores no tienen interés real en su trabajo el único punto en común con su empleador es el económico, de esta manera empleados y patronos se benefician mutuamente con incentivos de productividad. De esto nacen dos principios: división laboral y unidad de control, si el trabajo puede dividirse en componentes específicos el trabajador puede especializarse en uno de ellos aumentando su eficiencia. El cúmulo de actividades se organizaba a través de una pirámide de control cuya cúspide depositaba toda la autoridad a una oficina central.

Dicho modelo clásico daba como resultado el establecimiento de rutinas y estándares policiales enfocados particularmente en el patrullaje. Los policías podían arrestar a una persona si era necesario, pero se empezaron a crear unidades especializadas en drogas, jóvenes, etc. Estas unidades fragmentaban el poder del precinto ya que no respondían directamente al comandante sino a la unidad central, restando de facto poder a los encargados regionales. Naturalmente esto incrementó la burocracia policial, con encargados de área que debían seguir procedimientos de coordinación y supervisión en distintos niveles.

Basados en el trabajo del FBI los departamentos de policía locales empezaron a publicitar su trabajo, en parte también como una medida política para promover al Jefe de Policía en pos de una reelección. Kelling y Moore señalan que la promoción en medios de los policías era más un modelo comercialización que de mercadotecnia, mientras la mercadotecnia trata de un proceso de identificación de las necesidades del consumidor y el desarrollo de un producto enfocado en ello, la comercialización es simplemente la colocación de un producto ya establecido en el mercado, aunque no exista la necesidad de este en el consumidor. La respuesta rápida fue quizá la solución más vendida. Se dejaron servicios que no correspondían directamente con la seguridad pública y se abandonaron aquellos que no cumplían un objetivo claro, el patrullaje a pie, por ejemplo, se consideraba fuera de moda. Ya desde el nacimiento del número 911²² los departamentos de policía dejaron de tomar llamadas públicas y el contacto con la policía era únicamente en caso de una necesidad particular de seguridad pública, ninguna otra clase de solicitud, servicio o emergencia era

²² 1968

atendida en los precintos. Hay que anotar: el patrullaje a pie fue evaluado de manera exhaustiva durante los años 80, los resultados fueron determinantes para el establecimiento del modelo de policía comunitaria. (Police Foundation, 1981)

En cuanto a la tecnología de la era de reformas la facilidad para adquirir patrullas nuevas convierte al vehículo en herramienta para el modelo de respuesta rápida, los agentes ya no lo usan para ir a dónde tienen que patrullar a pie sino para tener presencia en más lugares más rápido. Desde luego los delincuentes también tenían mayor acceso a los vehículos y la respuesta era lógica y necesaria. Como resultado aparecen los primeros estudios del uso táctico de las patrullas como técnica contra el crimen (Wilson, 1950). Wilson afirmaba que si los policías realizaban rondines aleatorios en vehículos debidamente marcados como Policía en zonas de riesgo se incrementaría la percepción de seguridad pública, lo que disminuiría la posibilidad de crímenes. También decía que el desplazamiento de policías a lo largo y ancho de la ciudad abría la posibilidad de encontrar delincuentes en flagrancia. La implementación del radio en las patrullas reforzó la teoría de Wilson en tanto que la aproximación de respuesta rápida se auto validaba. La combinación de factores fue determinante para el desarrollo de la infraestructura alrededor del sistema 911. Para mantener el sistema organizacional se transformó la aproximación de “persona” a “caso” aplicando técnicas forenses y eliminando gradualmente la participación de terceros o informantes en pos del método científico.

Kelling y Moore señalan que la incorporación de la patrulla representaba el más grande avance tecnológico de la época, era un símbolo de movilidad, poder, presencia prominente, control de los agentes y distancia profesional del ciudadano.

Hacia finales de los 60 empieza la transición a la era comunitaria. Sin importar cómo se media la efectividad de los policías gracias a las reformas sus números seguían siendo malos. En la década de los 60 el crimen tuvo un notorio repunte, aunque los departamentos de policía incrementaron el número de agentes y el presupuesto para equipamiento la policía no lograba su cometido. En la década de los 70 algunos estudios (Kelling, Pate, Dieckman, & Brown, 1974) mostraron que el modelo de respuesta rápida con patrullas no tenía impacto real en el control del crimen y el número de arrestos, dicha teoría fue retomada en los 80 y fue pivote para la era comunitaria. (Spelman & Brown, 1984)

Una de las anotaciones más llamativas de Kelling y Moore es en relación con el miedo, aunque no abundan en su artículo sobre este concepto debemos recordar que en Estados Unidos los años 60 estuvieron marcados por la Guerra Fría y los 70 por la Guerra de Vietnam. La gente abandonó las calles, parques o en general lugares públicos. Este fenómeno se estudió apenas a principios de los 80 con el trabajo de la Fundación Policial. (Police Foundation, 1981). Los motines de Watts²³ tuvieron un rol indispensable en el pensamiento comunitario, ya que derivado del modelo etnocentrista la integración de las minorías negras era inequitativa tanto en el departamento como para con la sociedad. Los

²³ 11 al 16 de agosto de 1965

motines de Watts fueron quizá los más notorios, pero en aquella época surge una serie de levantamientos sociales a lo largo de Estados Unidos, esto representa un reto para el modelo policial y la primera aparición de los agentes químicos policiales a finales de los 60. La inclusión de negros en los departamentos policiales abrió la lucha para la igualdad de género pero todavía en los 70 la policía enfrentaba no al crimen sino a la sociedad que se plantaba en las calles con las raíces mismas de los valores que fundaron Estados Unidos. El modelo ya no funcionaba y los abusos policiales estuvieron a la orden del día, la discrecionalidad que antes era apreciada para detener el caos ahora provocaba una reacción peor.

De acuerdo con Kelling y Moore la diferencia entre la profesionalización de los mandos y los policías de línea era notoria, el modelo usado para mandos correspondía a la pirámide administrativa, mientras que los policías seguían con rutinas y estandarización por lo que no recibían capacitación adecuada en el manejo de motines y no se les permitía hacer sugerencias basados en su experiencia. Eventualmente las corporaciones se vieron afectadas por la crisis económica y los despidos tuvieron un alto impacto en la administración de la seguridad pública, casos como Nueva York donde perdieron una tercera parte de agentes, sin embargo, el crimen no aumentó ni los arrestos disminuyeron, lo cual para algunos significaba que la ciudad tuvo un exceso de policías. Las reformas funcionaban para una sociedad estática, no obstante la segunda mitad del siglo XX fue un periodo dinámico en toda dimensión y el modelo no permitía que las corporaciones se adaptaran con la velocidad necesaria, la confianza pública en la policía americana estaba llegando a su nivel más bajo, surgen los movimientos de seguridad comunitarios y de ellos los primeros servicios de seguridad privada en los suburbios.

Finalmente llegamos a la era comunitaria. El patrullaje a pie logro sobrevivir las reformas y en algunas ciudades resurgió como respuesta al caos civil por la oportunidad de tener contacto directo con la figura de autoridad que representa el oficial uniformado. El Reporte Newark sugiere que el patrullaje a pie contribuyó a reducir el miedo, incrementar la satisfacción de la ciudadanía con la policía, mejoró la actitud de los policías hacia la ciudadanía, mejoró la moral y la satisfacción del trabajo policial. (Police Foundation, 1981)

Un factor que puede asociarse a la mejora del patrullaje a pie es, curiosamente, la burocracia, ya que el papeleo empezó a generar información sobre el trabajo policial, las unidades especializadas empezaron a intercambiar información a nivel local mejorando también la respuesta al crimen. Algunos departamentos empezaron a experimentar sobre modelos derivados de la experiencia de departamentos como el de Flint, Michigan en el que la popularidad del patrullaje a pie fue tal que la población votó por duplicar el presupuesto de la corporación (Bayley & Skolnick, 1986).

Derivado del ambiente de inconformidad y revuelta civil la era comunitaria contiene un enfoque inicial sobre el miedo y el desorden y sobre cómo acercarse a la ciudadanía para generar una respuesta eficaz a la inconformidad hacia la policía. La documentación reveló que los oficiales conocían mucha información sobre la comunidad, pero esta no era

transmitida hacia el mando central. El trabajo de Wilson y Kelling con su teoría de la ventana rota mostró la deficiencia del concepto Desorden y la respuesta que de la policía se esperaba ante esta. (Kelling & Wilson, Broken Windows. The police and neighborhood safety, 1982)

Los trabajos de Goldstein y Pierce a partir de la información recabada en las décadas de la reforma hasta los 70 empezó a arrojar patrones claros: los policías se sentían orgullosos de su trabajo, tenían la capacidad de realizarlo correctamente, podían trabajar con otras dependencias y con la ciudadanía directamente para resolver problemas y la ciudadanía no mostraba problemas en colaborar con las policías, esto reafirmó las tesis de Newark y Flint y los experimentos de Houston y Newark. (Pate, Wycoff, Skogan, & Sherman, 1986)

No obstante, esto generaba un dilema al modelo reformista: la policía en contacto con la ciudadanía corre el riesgo de corromperse. Kelling y Moore exponen acertadamente que el uso de la discrecionalidad del agente de la ley es el *sine qua non* de la solución a los problemas. El apoyo ciudadano a las labores de la policía en contacto directo abría una nueva línea política para la corporación, la calidad de vida resultante del trabajo policial redefinía la función del oficial ante la sociedad, el policía resolviendo la seguridad para, con y a través de la comunidad, como se había establecido en 1829 en Inglaterra.

El agente de la ley debe en esta era mantener una estrategia basada en el mantenimiento del orden, resolución de conflictos, solucionar problemas a través de la organización y brindar servicios y actividades orientadas a la seguridad pública, siempre teniendo por encima de todo el combate al crimen. Mientras que la reforma trata de controlar el crimen directamente con patrullaje preventivo y respuesta rápida el modelo comunitario hace énfasis en el control y prevención del crimen como resultado indirecto o vinculado a otras actividades.

El modelo de administración clásico, en el que los policías como empleados no tenían interés en su empleo queda desmentido por los trabajos en Flint, Houston, Los Angeles, Nueva York, Baltimore, Newport entre muchos otros. Esto da como resultado una paulatina descentralización de la autoridad y un acercamiento a la comunidad de manera focalizada en comercios, escuela, etc. Esto no significa una delegación de responsabilidad, sino una mayor injerencia a nivel local para tomar decisiones basados en el conocimiento aportado por la comunidad. Por primera vez los policías están incluidos en el desarrollo de planes del precinto, esto permite una disminución del personal administrativo, dejando más trabajo a los jefes locales, pero también una mejor coordinación en dicho nivel. Un ejemplo es el programa de la Liga Atlética Policial, el cual tiene un alto nivel de apoyo y reconocimiento por parte de la sociedad.

Se invierte el modelo de mercadotécnica contra comercialización, orientados más en satisfacer la necesidad del ciudadano que en la capacidad operacional del agente de la ley. Por ejemplo, el servicio 911, saturado hasta entonces de llamadas de contacto, es liberado de presión al convertirse exclusivamente en número de emergencia, ahora todo tipo de

contacto es aceptado, sea directamente con el oficial o en los precintos, la interacción como vía primaria de aproximación a los conflictos.

Los nuevos protocolos trajeron también cambios radicales en la tecnología policial. La cantidad de información recabada demandaba gran capacidad de archivo y consulta, tan pronto hicieron su aparición se incorporaron computadoras al equipamiento, compartir información se convirtió rápidamente en la prioridad para la seguridad pública.

Actualmente se discute el concepto de Mentalidad del Guerrero. Balko define la cultura policial moderna como aislada, confrontacional y militarista, basada en la cultura militar americana y no en los principios de Peel. El concepto “lo que sea necesario hacer para regresar seguro a casa”, implica según Balko que cualquier interacción con el ciudadano puede ser la última del policía, y que, por ello, debe actuar sobre compensando, desde el contacto inicial, posibles riesgos desde el primer contacto. Esta idea se ve claramente expuesta por el alcalde de Nueva York, Michael Bloomberg, quién en 2011 declaró tener en el Departamento de Policía de Nueva York “el séptimo ejército más grande del mundo” (Daily Mail Reporter, 2011).

Rahr y Rice señalan que el modelo de Policía Guardián (de la Era Comunitaria) opera como parte de la comunidad, demostrando empatía y empleando principios de justicia procesal durante las interacciones, mientras que el comportamiento del Policía Guerrero, por otro lado, conduce a la percepción de una fuerza de ocupación separada de la comunidad, perdiendo oportunidades para generar confianza basada en interacciones positivas (Rahr & Rice, 2015).

Este modelo de uso de la fuerza nos presenta una dicotomía histórica, por un lado, los principios de Peel están inspirados en el comitatus romano, una policía constituida por el pueblo, separada de lo militar y al servicio del pueblo, por ello en la fundación de Estados Unidos se discute como vimos el Imperio de la Libertad. Sin embargo, también desde su fundación Estados Unidos vio en la militarización un mecanismo de protección a las libertades buscadas²⁴.

La Tercera Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos impide que soldados se alojen en casas sin el consentimiento del propietario, lo cual se vincula directamente al Posse Comitatus, en la que los militares no pueden inmiscuirse en la seguridad pública. Balko retoma la estructura fundamental de la función policial en Estados Unidos para abordar como desde el nacimiento de los equipos SWAT se han perdido dichos valores.

Uno de los hechos cardinales para el nacimiento de esta Mentalidad del Guerrero surge durante la guerra de Vietnam cuando el Jefe de Policía de Los Angeles, Daryl Gates, crea la

²⁴ Estados Unidos fue fundado en 1776, en 1794 George Washington firmó el Acta Naval, ordenando la creación de 6 fragatas para defender el territorio recién creado una vez que dejaron de contar con la protección del Imperio Británico y los ataques de piratas algerianos estaban incrementando. En 1812 Estados Unidos entra en Guerra con el Reino Unido la cual culmina con el Tratado de Ghent en 1815, considerada por los americanos como su primera guerra ganada.

primera unidad SWAT con asistencia militar para usar tácticas de contrainsurgencia contra la creciente ola de delitos relacionados con el uso de drogas, particularmente heroína. Inicialmente las policías debían solicitar permiso del gobierno para hacer uso de tácticas y técnicas militares, desde finales de los años 70 eso ya no es necesario.

Dentro de la misma línea Ronald Reagan firma el Acta de Cooperación Militar con Agencias de Procuración de la Ley, en 1981, permitiendo que personal militar colabore directamente con policías y el FBI. Al decretar las drogas como amenaza a la seguridad nacional, en 1986, Reagan abre aún más los espacios para la participación de militares en la función policial. Bush, Clinton y Obama incrementaron gradualmente los fondos de Servicios Policiales Orientados a la Comunidad, los cuales, en opinión de Balko, sirven para desviar recursos cuyo objetivo es comunitario hacia una militarización constante.

Esto ha incrementado la posición de los equipos SWAT, incluyendo recursos materiales. En mi opinión por una parte el impacto positivo es el incremento de opciones de fuerza para los agentes de la ley, pero el mayor aspecto negativo es la nula regulación técnica y jurídica de dichas opciones, potencializado ante una implementación de dicho equipamiento basada directa y, en la mayoría de los casos, exclusivamente en la experiencia de policías americanos (mayormente militar) y no en la legislación internacional que abarca en gran número de documentos lo concerniente a los Derechos Humanos, así el enfoque del uso de la fuerza actual en Estados Unidos tiene una aproximación más *casus belli* que *pro persona*, lo cual genera un conflicto conceptual, operacional y sobre todo jurídico para culturas ajenas a la americana.

Evolución del modelo ciudadano del uso de la fuerza pública

En el presente análisis se ha dejado fuera la evolución histórica de la seguridad pública en México ya que requiere un libro por sí misma. No obstante, hay que establecer que a diferencia de Estados Unidos o Inglaterra nuestro país sufrió la imposición de un modelo que, aunque inspirado en el modelo romano, no estaba plenamente desarrollado en su entorno sociopolítico propio. En el México prehispánico existían por ejemplo más de 80 leyes en materia de justicia, que incluían el modelo de uso de la fuerza del imperio azteca, cuyo objetivo era primordialmente económico y religioso. Por ello, ante la falta de avances tecnológicos, las técnicas de guerra aztecas se basaban en la fuerza física más que en despliegues estratégicos basados en las capacidades operacionales de su ejército.

La conquista representa un punto de inflexión en la evolución de un sistema policial en México. Mientras que en Inglaterra los normandos preservaron gran parte de la cultura existente y fueron agregando poco a poco elementos heredados de los romanos, en México los españoles procuraron una destrucción sistémica del imperio azteca, forzando eventualmente a la unión de los pueblos en el Virreinato de la Nueva España. Esto conllevó

la homogenización de la cultura jurídica, lingüística y comercial en un muy corto lapso, con el natural rechazo de las distintas razas que conformaban el nuevo territorio.

Para no extendernos en explicaciones históricas baste señalar que muchas de las guerras en el imperio azteca iniciaban con el *xochiyaoyotl*²⁵, combates rituales entre guerreros élites de cada bando, dominados generalmente por los guerreros aztecas, mejor entrenados y con mayor experiencia, si el enemigo se resistía al resultado las batallas crecían hasta convertirse en guerras. Dichos combates rituales persisten hoy día en algunas comunidades del centro del país.

El modelo ciudadano de uso de la fuerza pública como se ha expuesto puede definir su evolución natural a partir de ideas simples:

1. Para garantizar el crecimiento económico es necesario contar con recursos que solo se encuentran en la Nación. Por ello es preciso contar con un ejército bien organizado.
2. Para garantizar el crecimiento social es necesario contar con los recursos económicos que solo se encuentran en el bienestar individual de los Ciudadanos. Por ello es preciso contar con una policía bien organizada
3. Para garantizar el crecimiento político es necesario reconocer los derechos que la Nación concede. Por ello se requieren leyes bien estructuradas.

Así, podemos identificar claramente estos tres puntos evolutivos en cada modelo hasta el americano del siglo XXI.



Ante la influencia de nuestro vecino del norte, entre la segunda guerra mundial y los años 70 el modelo policial mexicano seguía de cerca la evolución del americano, sin embargo, existe un punto esencial que marca las diferencias entre ambos países: los derechos humanos. Inclusive antes de la fundación de México, en 1512, las leyes de Burgos abordaban ya los derechos humanos de los nativos del nuevo continente. Hoy día México

²⁵ Guerra de las flores

ha ratificado 13 tratados internacionales en materia de derechos humanos²⁶, en tanto Estados Unidos solo ha ratificado 5²⁷. Esto no quiere decir que el modelo de uso de la fuerza americano ignore o desprecie los derechos humanos, sino simple y sencillamente que no tiene la obligación dentro del Derecho Internacional de garantizarlos, en tanto México si la tiene.

Bajo esta óptica es fácil entender cómo Estados Unidos implementa los grupos SWAT desde mediados del siglo XX, y conforme avanzamos dentro del XXI descubrimos una marcada influencia del modelo militar en las policías americanas. Esto se ve reflejado en la selección de equipamiento y la nula supervisión técnica que al respecto debería existir, en consecuencia, la práctica real del modelo de uso de la fuerza en Estados Unidos es predominantemente bélica.

Cuando en Estados Unidos se decide, a finales de los años 60, utilizar agentes químicos fue basado en la experiencia militar de los primeros integrantes del grupo SWAT de Los Ángeles y, cuando surgen los disturbios de Watts en la misma época, se da por cumplido el objetivo policial, a pesar de la gran cantidad de violaciones a los derechos humanos. Dicho modelo sobrevive hasta la fecha, pasando por los Disturbios de Los Angeles (1992), los Disturbios de Ferguson (2014) y los Disturbios de Floyd (2020). En todos los casos el modelo ha fallado en los pasos correspondientes a Control y Restauración del orden público porque la capacidad operacional de las policías americanas descansa predominantemente en la Mentalidad del Guerrero, es decir, desde el contacto con el ciudadano se encuentran un nivel de fuerza arriba del necesario.

Encontramos pues que Estados Unidos rompe la evolución natural del modelo ciudadano del uso de la fuerza pública; cuando históricamente el modelo tiende a apartarse de lo militar

²⁶ Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos destinado a abolir la pena de muerte, Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención Internacional sobre la protección de derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, Convención sobre los Derechos del Niño, Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Fuente: Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

²⁷ Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados y Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Fuente: Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

y dar prioridad a la supervisión civil²⁸, a partir de la segunda guerra mundial Estados Unidos convierte el modelo militar en su eje operacional, reafirmandose dicho modelo con la Mentalidad del Guerrero tras la Guerra del Golfo (1990-1991).

La fractura del modelo ciudadano.

Este giro resulta imposible de seguir por las policías latinoamericanas. En primer lugar, la experiencia militar de sus policías es prácticamente nula, lo que significa que, aunque se les imparta una instrucción sobre técnicas y tácticas “policiales” estas no podrán ser implementadas de la misma manera que lo haría un policía americano.

En segundo lugar, el equipamiento “no letal” utilizado por los policías americanos fue en su mayoría diseñado entre los años 60’s y 80’s, a partir de dispositivos militares pero, al no existir una obligación jurídica, se comercializan libremente bajo la expresión “*menos letal*” o “*no letal*” para diferenciarlo de las armas “letales”, de tal manera que eventualmente la legislación se orienta en regular no la fuerza física de los dispositivos sino las armas en sí mismas.

A propósito de esta conceptualización la Corte Interamericana de Derechos Humanos expresó que la letalidad no depende del arma, sino de cómo se utilice²⁹, no obstante, la expresión arma es netamente americana, porque el concepto correcto en español debería ser Dispositivo³⁰.

²⁸ Police Foundation realizó estudios y experimentos que medían la interacción de diferentes modelos policiales en diferentes ciudades de Estados Unidos, tenían como objetivo evaluar, reforzar y evolucionar el modelo comunitario, irónicamente fueron utilizados para justificar la necesidad de un modelo de fuerza más activo. Esta aproximación resulta incorrecta si consideramos que en la misma época Estados Unidos vivía una crisis económica que dio paso a grados de violencia más elevados a lo largo y ancho de su territorio, en aquel momento se requería una respuesta adicional al modelo comunitario, no una que lo sustituyera como eventualmente ha sucedido en la práctica.

²⁹ Reporte Anual 2015. Sección IVA. Uso de la Fuerza. 18. *Ante la gran expansión de la industria en la fabricación y venta de armas menos letales, y la variedad de sus características, mecanismos de lesión y riesgos asociados a su empleo, resulta urgente contar con normas claras y adecuadas, pues la letalidad o no del arma dependerá de su tipo, el contexto en que se utiliza y las condiciones particulares del destinatario. En muchos casos las afectaciones a la integridad física o la vida han sido ocasionadas por el mal uso de este tipo de armamentos, pues “cabe recordar que casi todo uso de la fuerza contra la persona humana puede, en determinadas circunstancias, dar lugar a la pérdida de vidas o lesiones graves”. Este es el caso de la munición de goma disparada a corta distancia y a la parte superior del cuerpo, de gases lacrimógenos disparados hacia el cuerpo de las personas, gases irritantes usados contra niños o ancianos, o pistolas de descarga eléctrica usadas contra personas con afectaciones cardíacas. Por lo tanto, se debe tener en cuenta no sólo el diseño o las características del arma, sino también otros factores relativos a su uso y control.*

³⁰ Dispositivo: Mecanismo o artificio para producir una acción prevista. Sobre la conceptualización de términos técnicos operacionales en español jurídico latinoamericano hago un desarrollo puntual en el capítulo 2 de mi Teoría del Uso de la Fuerza Pública.

Otro punto fundamental del quiebre evolutivo del modelo ciudadano del uso de la fuerza pública se da a través de la capacitación, siendo el ejemplo más claro el entrenamiento para “disturbio” al referirse a lo que el Código Penal Federal mexicano define como motín³¹. Las expresiones *Riot*³² (disturbio) y *Crowd Control*³³ (control de multitudes) provienen del sistema penal de los Estados Unidos, a pesar de ello el Programa Rector de Profesionalización incluye este lenguaje completamente ajeno al nuestro el cuál, por si no fuera suficiente, se fundamenta en el Manual de disturbios civiles de la Secretaría de la Defensa Nacional de 1998. En otras palabras, encontramos que legalmente se capacita a policías mexicanos en técnicas americanas, a pesar de que las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos de Estados Unidos no son ni la mitad de las nuestras, sin mencionar la omisión del marco jurídico nacional para la elaboración del modelo de uso de la fuerza pública.

NÚCLEO DE FORMACIÓN: TÉCNICAS Y TÁCTICAS POLICIALES

17. DISTURBIOS CIVILES.

Duración: 20 horas.

Objetivo de aprendizaje

Al finalizar su participación en la asignatura, el alumno estará en posibilidades de emplear apropiadamente el equipo para el control de multitudes.

Programa Rector de Profesionalización, Anexo A, Núcleo de Formación Técnicas y Tácticas Policiales, Pág. 43.

Se debe añadir que a pesar de que el Manual de disturbios civiles de la Secretaría de la Defensa Nacional tiene como objetivo, como su nombre lo indica, civiles, es considerado Información Reservada, ya que contiene “*información especializada y exclusiva de carácter táctico y técnico, relacionada con el empleo de unidades del ejército y fuerza aérea mexicanos en apoyo de autoridades civiles*”³⁴. Es decir, aunque hablamos de seguridad pública el ejército considera su participación en operaciones civiles es parte de la seguridad nacional, y es peligrosamente bajo este concepto que se diseña la capacitación policial en el uso de la fuerza pública para la restauración del orden en motines civiles y penitenciarios.

Precisemos sobre un aspecto aparentemente inocuo: el equipamiento.

1. Los fabricantes cumplen con las reglas de su país de origen, en este caso Estados Unidos, al comercializar sus productos fuera de su país deben recurrir a

³¹ Código Penal Federal, Libro Segundo, Título I, Capítulo IV, Art. 131.

³² Código Penal de California. Título 11, De los crímenes contra la paz pública.

³³ Código Penal de California. Parte 4, Título 4, Capítulo 1, Artículo 2, Secc. 13514.5, Inciso b)

³⁴ Resolución de Información Reservada, N°CI/RIR/0127/09

Representantes Legales para poder licitar sus productos ante el gobierno, para nuestro caso el mexicano.

2. Esos representantes no están obligados a informar al Fabricante los requisitos jurídicos para la comercialización de sus productos en territorio nacional, básicamente porque no existe dicha obligación ni dichos requisitos³⁵.
3. Al no existir ley o reglamentos alguno en México respecto a las capacidades y límites operacionales del armamento policial el órgano rector, léase la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), acepta las descripciones comerciales provistas por el Representante y ajusta sus procedimientos de comercialización a los mismos, de esta manera encontramos términos del inglés jurídico americano como único control legal a nivel nacional sobre dicho equipamiento.
4. Cuando las instituciones requieren comprar dispositivos químicos y de impacto para control y restauración del orden público solo tienen acceso a lo que SEDENA puede comercializar y la información técnica para la evaluación depende del material que el Representante entregue ya sea a la SEDENA o a la Policía que requiera el producto. Esta información no requiere traducción legal al español, por lo que algunos Representantes elaboran traducciones simples que omiten información considerada innecesaria, como contenido de pólvora, peso o arrastre de la munición, aunque estos sirven para determinar su alcance efectivo y daños potenciales por según la distancia. Sin contar el hecho de que no es obligatorio un análisis técnico del equipamiento por parte de la oficina que hace la adquisición.
5. Finalmente, el usuario final recibe un producto sin información completa, sin reglas de operación, sin marco jurídico y con una capacitación deficiente ya que no existe actualmente en Latinoamérica un programa en la materia que considere elementos externos al modelo militarizado americano.

En México a esto le llamamos un teléfono descompuesto, lo que dice el fabricante no es lo entiende el policía.



³⁵ Plataforma Nacional de Transparencia. Folio 0000700033419

Mi propuesta de análisis parte pues de la implementación de términos técnicos y jurídicos no compatibles con Latinoamérica, el resultado es que si la base conceptual del modelo de uso de la fuerza es militar por lógica los más “capacitados” para llevarla a cabo serán los militares. Bajo esta óptica el fracaso de la fuerza pública se explica, políticamente, por la incapacidad de los policías para ejecutar el marco jurídico al que están obligados, ignorando a priori que el marco jurídico no considera ni contiene las obligaciones internacionales a las que está sujeto; queremos que el modelo americano, diseñado por y para policías con experiencia bélica y fundamentado en el sistema penal americano, funcione fuera de Estados Unidos.

Es muy importante señalar que esto no es un problema exclusivo de México, podemos encontrar regulación de técnicas para disturbios o para la utilización de armas menos letales (o no letales) en Chile³⁶, Colombia³⁷, Ecuador³⁸ o Perú³⁹, por citar solo algunos. Peor aún, podemos encontrar que Oliver López muere en México con la misma técnica de sometimiento⁴⁰ que George Floyd en Estados Unidos o que Dilan Cruz en Colombia, José Luis Tehuatlie en México y Cristián Valdebenito en Chile mueren todos de la misma manera: por el mal uso del mismo tipo de munición de uso táctico importada sin regulaciones desde Estados Unidos, comercializada y utilizada en los países en cuestión como “no letal”.

Esto demuestra la gravedad de que México promulgue en mayo de 2019 la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza con más de 200 errores de tipo óptico y deóntico, semántica, lingüística, vinculación, supletoriedad o conceptualización técnica, ante la falta de análisis se convierte en una herramienta estrictamente política discursiva ya que su contenido es imposible de traducir en protocolos de acuerdo con el objetivo declarado en la reforma constitucional que le da origen. Un ejemplo concreto es que a pesar de la existencia de más de 30 opciones de equipamiento para todos los niveles de uso de la fuerza pública la ley solo considera 5 tipos, 2 de las cuales han recibido duras críticas de organismos internacionales de derechos humanos, incluyendo la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, quien, a través de su titular, Michele Bachelet apoyó la ley y en general el modelo de uso de la fuerza mexicano legislado en 2019 vía la Guardia Nacional a pesar de contener un modelo al que en diversos estudios e informes se

³⁶ Circular 1832, 4 de marzo de 2019, Uso de la Fuerza: Actualiza instrucciones al respecto. Protocolos para el mantenimiento del orden público.

³⁷ Resolución No. 03002 del 29/06/17 “Por la cual se expide el Manual para el servicio en manifestaciones y control de disturbios para la Policía Nacional”

³⁸ Directivas sobre la Detención, Aprehensión, Uso Progresivo de la Fuerza, Armas No Letales y Letales, Políticas de Salud Mental e Investigación y Apoyo Psicológico, 8 de agosto de 2010

³⁹ Decreto Legislativo Que Regula El Uso De La Fuerza Por Parte De La Policía Nacional Del Perú, 15 de agosto de 2015.

⁴⁰ Es relevante señalar que la expresión sometimiento es usada de manera común por los policías mexicanos, aunque su sentido es negativo para los objetivos de la fuerza pública latinoamericana en general. En inglés americano “sujetar” y “humillar” no tienen distinción, sin embargo, en español jurídico latinoamericano la diferencia es sustancial. El Programa Rector de Profesionalización no contiene dicha expresión se refiere a técnica de control, como corresponde al marco jurídico nacional.

oponen⁴¹. La ley mexicana sobre el uso de la fuerza institucionaliza un modelo militarizado de uso de la fuerza pública ya que estuvo sujeta al paquete de leyes secundarias de la Guardia Nacional, cuya ley a su vez se encuentra más vinculada con los Códigos de Justicia Militar, al Código Militar de Procedimientos Penales y la Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea que de sus contrapartes civiles, a pesar de que se presenta como una organización de seguridad de carácter civil.

De esta manera México legitima un modelo ajeno a sí mismo y al derecho internacional en todo sentido en lugar de permitir el desarrollo y evolución sociopolítica de un modelo ciudadano propio, sujeto antes que nada a la supervisión civil, como ocurre actualmente con el modelo británico a través de la Oficina del Alcalde para la Policía y el Delito⁴², que garantiza la rendición de cuentas en todo momento, proceso que en Estados Unidos también ha visto impulsado su desarrollo a través de organismos como la Asociación Nacional para la Supervisión Civil de la Aplicación de la Ley⁴³, es decir, a pesar del freno de mano que Estados Unidos implementó a mediados del siglo XX con la militarización de tácticas y técnicas hoy se encuentra en camino de la evolución del modelo ciudadano del uso de la fuerza pública, en México, con la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza y el apoyo político a la “legitimidad” que representa, estamos metiendo reversa.

Conclusiones

El modelo ciudadano del uso de la fuerza pública es un concepto que evoluciona conforme lo hace la sociedad, una nación desarrollada separa la defensa del territorio de la defensa de las condiciones sociales para el ciudadano, porque, aunque la Nación requiere ambas, no son lo mismo. Es así como la idea de una policía que se constituya desde y para la comunidad ha sido siempre el punto más alto de la evolución de la seguridad en lo local, la cadena que surge en roma termina “rompiéndose” en Estados Unidos, no obstante, debemos considerar que al imperio romano le llevó casi 600 años pasar de las cohortes militares a las cohortes urbanas, a los británicos les llevó también 5 siglos pasar del gritar y clamar a la policía comunitaria, Estados Unidos lleva apenas 244 años como nación, pero con los movimientos sociales de responsabilidad policial se encuentra en camino a la supervisión civil, como Inglaterra ya lo ha conseguido.

El objetivo del presente estudio es llamar la atención a la renuncia implícita que Latinoamérica está haciendo de la evolución de un modelo ciudadano de uso de la fuerza

⁴¹ Declaración de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, con motivo de su visita a México. 9 de abril de 2019. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos

⁴² The Mayor's Office for Policing and Crime (MOPAC). Entiéndase *policing* como función policial y no como policía. MOPAC tiene departamentos de análisis estadístico, jurídico y socioeconómico.

⁴³ National Association for Civilian Oversight of Law Enforcement.

pública basado en su propia evolución como sociedad, al seguir el modelo americano de uso de la fuerza, ligado intrínsecamente a la evolución social de aquel país, quedamos expuestos a resolver nuestros problemas con protocolos que en este momento siguen siendo experimentos para ellos, ya que, como lo corroboran los disturbios que se viven al momento de cerrar este artículo, su modelo no ha logrado resolver el control de multitudes ni la restauración del orden público de manera eficiente, los niveles 3 y 4 de Robert Peel. Si a esto le sumamos que Estados Unidos no tiene las obligaciones internacionales de Latinoamérica con relación a los Derechos Humanos legitimar el modelo de uso de la fuerza pública americano a través de leyes como la mexicana es un absurdo desde todo punto de vista.

Es vital aclarar que este análisis no propone la prohibición de dispositivos para control y restauración del orden público, sino una estricta regulación, ya que existen diseños para las más diversas situaciones que enfrentan los policías de todo el mundo en el ejercicio de sus funciones, lo que está mal no es el dispositivo utilizado sino que, ante la falta de análisis y regulación, se utiliza a criterio y capacitación que el operador tenga sobre este, siendo en la mayoría de las veces nula o “adaptada” desde el modelo americano. Al final de cuentas la vida que se termina pagando es la de los agentes, se teme darles discrecionalidad porque no sabe emplearla, pero si el Estado es omiso en el análisis de las necesidades y capacidades de sus recursos humanos y materiales no existe responsabilidad. El camino correcto para la evolución de un modelo de uso de la fuerza pública es la medición no solo de resultados sino de experimentos enfocados a lo local, más aún, el único camino para recuperar la confianza en las policías, no en los policías, es la supervisión externa.

Mi primera propuesta para recuperar un modelo de uso de la fuerza pública propio en Latinoamérica: hablemos español.

Bibliografía

- Balko, R. (2014). *Rise of the Warrior Cop: The Militarization of America's Police Forces*. PublicAffairs.
- Bayley, D., & Skolnick, J. (1986). *The New Blue Line: Police Innovation in Six American Cities*. Free Press.
- Beattie, J. M. (2012). *The First English Detectives: The Bow Street Runners and the Policing of London, 1750-1840*. Oxford University Press.
- Critchley, T. A. (1967). *A History of Police in England and Wales*. . Constable & Co. Ltd.
- Daily Mail Reporter. (2011, Diciembre 1). 'I have my own army in the NYPD - the seventh largest army in the world': Bloomberg's bizarre boast about city's police force. *Daily Mail*. Retrieved Marzo 28, 2020, from <https://www.dailymail.co.uk/news/article-2068428/Bloomberg-I-army-NYPD-State-Department-New-York-City.html#ixzz21fUKmRMG>
- Echols, E. (1958). The Roman City Police: Origin and Development. *The Classical Journal*, 377-385.
- Kelling, G., & Moore, M. (1988). The evolving strategy of policing. (N. I. Justice, Ed.) *Perspectives on Policing*.
- Kelling, G., & Wilson, J. (1982). Broken Windows. The police and neighborhood safety. *The Atlantic*. Retrieved Abril 2, 2020, from <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465/>
- Kelling, G., Pate, T., Dieckman, D., & Brown, C. (1974). *The Kansas City Preventive Patrol Experiment*. Police Foundation.
- Kopel, D. (2015). The Posse Comitatus And The Office Of Sheriff: Armed Citizens Summoned To The Aid Of Law Enforcement. *Journal of Criminal Law and Criminology*, 761-850.
- Kopel, D. B. (1973). The Posse Comitatus and the office of Sheriff: Armed citizens summoned to the aid of law enforcement. *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 104(4), 761-850.
- Mattingly, D. (2007). *An imperial possession : Britain in the Roman Empire, 54 BC-AD 409*. Penguin Books.
- Parlamento Británico. (n.d.). *Living Heritage: Police, prisons and penal reform*. Retrieved Abril 1, 2020, from Creating the nation's police force: <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/laworder/policeprisons/overview/nationspoliceforce/>
- Pate, A., Wycoff, M. A., Skogan, W., & Sherman, L. (1986). *Reducing Fear of Crime in Houston and Newark*. Police Foundation.
- Police Foundation. (1981). *The Newark Foot Patrol Experiment*. Police Foundation.
- Rahr, S., & Rice, S. (2015, Abril). *New Perspectives in Policing*. Retrieved from From Warriors to Guardians: Recommitting American Police Culture to Democratic Ideals: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/248654.pdf>

Evolución y caída del modelo ciudadano del uso de la fuerza

Ricci, C. (2011). "In custodiam urbis": Notes on the "Cohortes Urbanae". *Historia: Zeitschrift für Alte Geschichte*, 484-508.

Spelman, W., & Brown, D. (1984). *Calling the Police: Citizen Reporting of Serious Crime*. National Institute of Justice.

Wilson, O. (1950). *Police Administration*. McGraw-Hill.