

Más allá de una ley sobre uso de la fuerza

Daira Arana (<https://seguridad.nexos.com.mx/author/daira-arana/>).

Abril 8, 2019

El debate público sobre la creación de la Guardia Nacional reavivó la necesidad de contar con una regulación del uso de la fuerza para los integrantes de las instituciones de seguridad pública. Las reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional le otorgaron facultades al Congreso para expedir leyes en esta materia; y el en el cuarto transitorio, fracción tercera, se establecieron una serie de previsiones mínimas con las que debe contar dicha legislación para garantizar que cumpla con sus fines.

Lo anterior no es resultado de la buena voluntad de los poderes legislativo y ejecutivo federales, sino de las obligaciones que México ha adquirido a partir de diversas sentencias de la Corte interamericana de derechos humanos.¹ En estas se estipula que el gobierno mexicano debe cumplir los estándares internacionales de uso de la fuerza, siendo estos el “Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” y los “Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y las armas de fuego para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”, ambos de la Organización de las Naciones Unidas. A partir de estos estándares, se proponen algunos aspectos a los que debemos poner especial atención más allá de la regulación en cuestión, considerando las particularidades de las instituciones de nuestro país en tareas de seguridad pública.

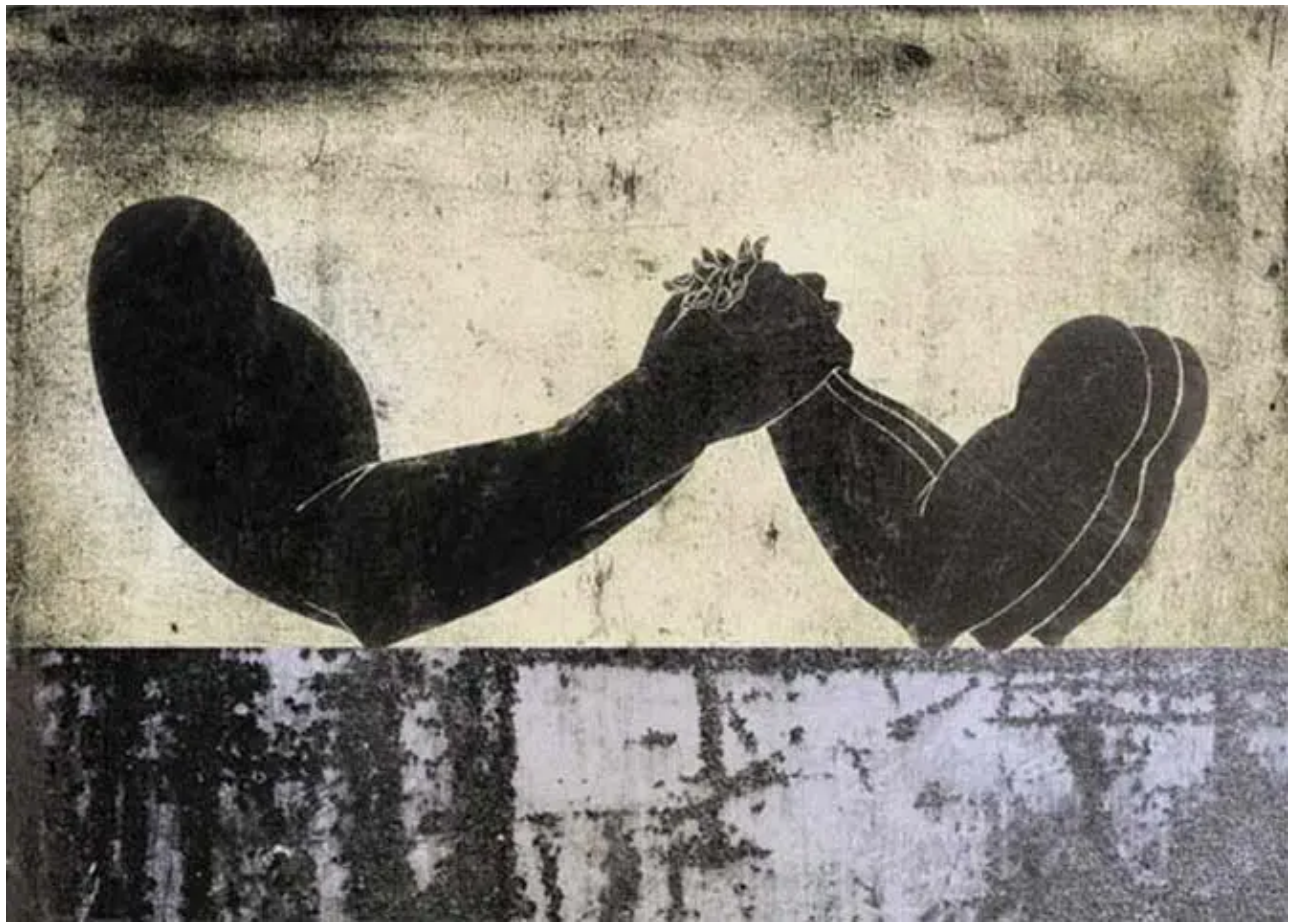


Ilustración: Fabricio Vanden Broeck

El primer documento al que se hace referencia establece que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, son todos los agentes estatales, ya sean nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención. También, que en los países donde autoridades militares ejercen funciones de policía, ya sean uniformados o no, “se considerará que la definición de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley comprende a los funcionarios de esos servicios”. Esta precisión es sumamente importante respecto de los sujetos obligados a cumplir la eventual Ley nacional de uso de la fuerza, ya que no sólo deberá contemplar a los policías y miembros de la Guardia Nacional sino también, a los miembros de las Fuerza Armadas permanentes que, durante los cinco años que establece el artículo quinto transitorio de la reforma, realizarán funciones de seguridad pública.

Por su parte, los “Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y las armas de fuego para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (FEHCL)”, establecen una serie de consideraciones y limitaciones en el empleo de la fuerza y las armas de fuego. De acuerdo con este lineamiento, los gobiernos, las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley y los propios funcionarios, tienen diversas obligaciones en este sentido, que se dividen en tres momentos: antes de usar la fuerza, durante el uso de la fuerza y después de haberla usado. En este análisis me enfoco exclusivamente en el primer momento.

Una de las medidas previas al uso de la fuerza tiene que ver con establecer marcos normativos, como la regulación que en esta materia se estará discutiendo próximamente por mandato de la reforma en materia de Guardia Nacional. Sin embargo, no son las únicas medidas previas que se deben tomar para garantizar que los FEHCL hagan un uso adecuado de la fuerza dependiendo las circunstancias en las que se encuentre. **Los gobiernos y las instituciones también deben generar programas de capacitación adecuados y equipar a sus integrantes de tal forma que cuenten con las herramientas adecuadas para hacer un uso diferenciado de la fuerza.** Al respecto, la reforma constitucional establece en su cuarto transitorio diez consideraciones mínimas que deberá incluir la ley, entre ellas “la previsión del adiestramiento en medios, métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza mediante el control físico, del empleo de armas incapacitantes, no letales y de armas letales; y las reglas básicas de adiestramiento y gestión profesional del uso de la fuerza pública”.

Llevar a la práctica lo anterior implicará modificaciones al “Programa rector de profesionalización”,² que es la base de la formación que reciben las corporaciones policiales, así como en los criterios de evaluación y acreditación de las Competencias básicas de la función policial, toda vez que ambos instrumentos equiparan la facultad de emplear la fuerza que tienen los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, con las habilidades físicas necesarias para el desempeño de la función policial. Esto se convierte

en un problema porque las facultades de la función policial tienen el objetivo de salvaguardar la vida y la integridad de las personas, mientras que las habilidades físicas son herramientas para el desarrollo óptimo de dicha función. Un ejemplo claro de esto es que, de acuerdo con los criterios de dicho documento, una de las siete competencias con las que debe contar un policía preventivo es “Acondicionamiento físico y uso legítimo de la fuerza”. Para que un agente de policía pueda acreditarla, debe completar un curso de 40 horas, ocho de las cuales se destinan a esta competencia, sin garantías suficientes para determinar que un policía cuenta con los conocimientos y habilidades necesarias para emplear la fuerza adecuadamente.

Además, se deberá mejorar y modificar el equipamiento con el que se dota a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley para desempeñar sus funciones. **No basta con que la legislación especifique que los funcionarios harán uso proporcional de la fuerza si en la realidad, lo único que tienen para hacer frente a las situaciones en su día a día es su presencia, comandos verbales y un arma de fuego.**

Para que exista un uso proporcional y adecuado de ésta, deben contar con una serie de técnicas e instrumentos que les permitan utilizar el medio menos lesivo y más adecuado en el ejercicio de sus funciones, dejando a las armas de fuego como instrumento excepcional, únicamente justificable para salvaguardar una vida, cuando no existen otros medios más efectivos y con menor probabilidad de causar daños innecesarios.

Las instituciones de seguridad pública deben proveer a sus integrantes el equipamiento necesario para que sus miembros realicen adecuadamente sus funciones, lo que implica un uso diferenciado de la fuerza por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Ante esto, la pregunta es si esta condición se cumple.

De acuerdo con el Índice de Desarrollo Policial (INDEPOL) 2018,³ 21 estados proporcionan a sus policías, al menos, arma de fuego y tolete. Asimismo, derivado de solicitudes de acceso a la información dirigidas a las dependencias de seguridad, respecto de la dotación de armas y artefactos menos letales, se obtuvo la siguiente información por parte de 18 estados⁴ que proporcionaron una respuesta:

- Catorce entidades federativas proveen a sus agentes de policía candados de mano metálicos como instrumento de inmovilización, mientras cuatro no proporcionan dicho instrumento. Sólo un estado proporciona candados de mano de nailon, adicional al candado metálico.
- Catorce proporcionan bastón PR-24, mientras 4 no lo hacen.
- Ocho proporcionan bastón retráctil a sus elementos, mientras que 10 no lo hacen.
- Seis proporcionan tolete, mientras que doce no lo hacen.
- Cinco proporcionan gas lacrimógeno, mientras que trece no lo hacen.
- Siete proporcionan granadas de humo, mientras que once no lo hacen.

Respecto del equipo de protección, el INDEPOL 2018 encontró que, de acuerdo con la información proporcionada por las autoridades, 28 de los 32 estados proporcionan equipo de protección para el desempeño de las actividades de sus policías. Sin embargo, en la encuesta “¿Qué piensa la policía? 2018”⁵ se observó que el 14% de los policías encuestados han comprado de sus bolsillos chalecos balísticos.

El equipo de protección es un elemento fundamental en el empleo de la fuerza, toda vez que su presencia o ausencia puede disminuir o aumentar la percepción de riesgo del funcionario encargado de hacer cumplir la ley y, a su vez, condicionarle a tomar decisiones que resulten en lesiones graves o la muerte —incluyendo la suya propia, o la de algún compañero o compañera en la operación. Además, su distribución debe estar condicionada al perfil y tipo de operación que se realice. Es decir, un policía de

proximidad en una comunidad con índices de violencia bajos, no necesariamente requerirá un casco balístico nivel III-A, como sí lo requiere un elemento que se encuentra en operaciones de alto impacto.

Ante esta realidad, las modificaciones legales que se plantean a partir de la creación de la Guardia Nacional son necesarias, pero resultarán insuficientes si no se hacen presentes también en el Programa rector de profesionalización y en el equipamiento que reciben las corporaciones de policía. El esfuerzo requiere replantear, por lo menos, la manera en la que se capacitan los policías en México, el tiempo que se está dispuesto a destinar a su formación, los contenidos necesarios para contar con policías profesionales y la dotación de equipo adecuado. Estas consideraciones también deben aplicar a los integrantes de la Guardia Nacional. Si el fundamento para su creación fue la falta de policías profesionales, no deberíamos esperar capacitar a sus integrantes con los mismos parámetros con los que se capacitan actualmente a los policías, pero tampoco con los mismos lineamientos teórico-prácticos con los que se capacita a los militares.

Necesitamos, como primer paso, una Ley de uso de la fuerza que cumpla con los estándares internacionales en la materia, así como con las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra México sobre el tema y las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.⁶ El siguiente paso es mejorar la capacitación que reciben los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en México y revisar la dotación de instrumentos y armas con las que cuentan, así como de equipo de protección, para otorgar mayores y mejores garantías a los policías en el uso de la fuerza. La certeza jurídica que proveerá la legislación en materia de uso de la fuerza carecerá de sentido si no se cuentan con medidas, medios y mecanismos para el efectivo cumplimiento de la ley.

Daira Arana Aguilar

Investigadora de Causa en Común A.C.

¹ Sentencia sobre el caso Alvarado vs México; Sentencia del caso mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs México; Sentencia del caso Trueba Arciniega vs México.

² Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Programa rector de profesionalización*, disponible [aquí](https://www.gob.mx/sesnsp/articulos/actualizacion-del-catalogo-de-contenidos-y-cargas-horarias-del-programa-rector-de-profesionalizacion-2017). (<https://www.gob.mx/sesnsp/articulos/actualizacion-del-catalogo-de-contenidos-y-cargas-horarias-del-programa-rector-de-profesionalizacion-2017>).

³ Causa en Común, *INDEPOL 2018*, disponible [aquí](http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2018/12/INDEPOL-2018-1.pdf). (<http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2018/12/INDEPOL-2018-1.pdf>).

⁴ Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

⁵ Causa en Común, *Encuesta ¿Qué piensa la policía? 2018*, disponible [aquí](http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2018/12/Presentaci%C3%B3n-Encuesta-2018.pdf). (<http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2018/12/Presentaci%C3%B3n-Encuesta-2018.pdf>).

⁶ Al menos, considerar la Recomendación General No. 12/2006 sobre el uso legítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley.

