

SER DUROS O SER JUSTOS

USO DE LA FUERZA Y SU IMPACTO
SOBRE LA EFICACIA Y LEGITIMIDAD
DE LA POLICÍA EN EL CONTROL
DE LA PROTESTA SOCIAL

NOVIEMBRE 2021

GRUPO DE TRABAJO
FIP-FESCOL

SER DUROS O SER JUSTOS

USO DE LA FUERZA Y SU IMPACTO SOBRE
LA EFICACIA Y LEGITIMIDAD DE LA POLICÍA
EN EL CONTROL DE LA PROTESTA SOCIAL

BOGOTÁ, NOVIEMBRE 2021

Autor:

Manuel Iturralde
Profesor asociado
Facultad de Derecho
Universidad de los Andes
miturral@uniandes.edu.co

Edición y corrección de estilo:

Martín Franco Vélez

Diseño y diagramación

Ladoamable Ltda
www.ladoamable.com

ISBN

978-958-5517-84-4



CONTENIDO

GRUPO DE TRABAJO
FIP-FESCOL

5

INTRODUCCIÓN

10

EL ROMPIMIENTO DE LAS REGLAS POR PARTE DE LOS AGENTES DE POLICÍA Y CÓMO CONTRARRESTARLO

EL MODELO DE MANDO Y CONTROL, Y EL MODELO AUTO-REGULATORIO Y DE JUSTICIA PROCEDIMENTAL

21

EL EJERCICIO DEL PODER POLICIAL FRENTE A LA PROTESTA SOCIAL

SER DUROS O SER JUSTOS

27

LA POLICÍA COLOMBIANA Y SUS PRÁCTICAS FRENTE A LA PROTESTA SOCIAL

MÁS DURA QUE JUSTA

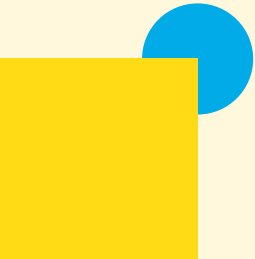
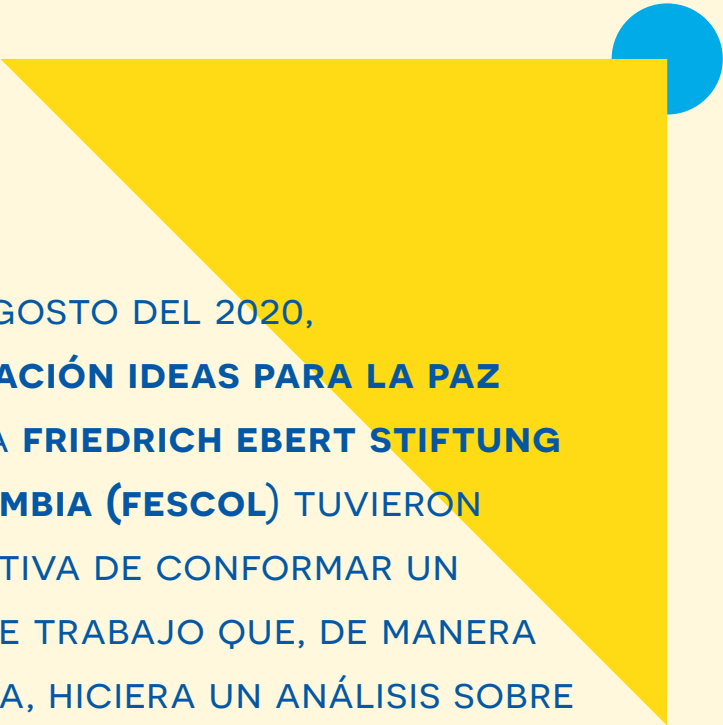
36

MENOS DUROS Y MÁS JUSTOS



LOS CAMBIOS QUE PUEDEN PROPICIAR LA REDUCCIÓN DEL ABUSO DE LA FUERZA POLICIAL FRENTE A LA PROTESTA SOCIAL

43

REFERENCIAS



DESDE AGOSTO DEL 2020,
LA **FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ (FIP)** Y LA **FRIEDRICH EBERT STIFTUNG EN COLOMBIA (FESCOL)** TUVIERON LA INICIATIVA DE CONFORMAR UN GRUPO DE TRABAJO QUE, DE MANERA REPOSADA, HICIERA UN ANÁLISIS SOBRE LA SITUACIÓN DE LA FUERZA PÚBLICA CON EL OBJETIVO DE COMPRENDER POR QUÉ, A PESAR DE LOS MÚLTIPLES QUESTIONAMIENTOS Y ESCÁNDALOS, HA SIDO TAN DIFÍCIL IMPULSAR REFORMAS SIGNIFICATIVAS. ESTE DOCUMENTO HACE PARTE DE ESE ANÁLISIS, QUE CUENTA CON EL APOYO DEL GOBIERNO DE SUECIA A TRAVÉS DE LA EMBAJADA DE SUECIA EN BOGOTÁ Y LA FOLKE BERNADOTTE ACADEMY-FBA



INTRODUCCIÓN

CONTROL POLICIAL DE LA PROTESTA SOCIAL Y FORMAS DE EJERCERLO

En las democracias contemporáneas, la misión y actividades de las fuerzas de policía están detalladamente reguladas de forma tal que cumplan con los fines, valores, principios y reglas democráticos, así como con la protección de los derechos humanos. En consecuencia, existen numerosas normativas internacionales y locales que ponen especial énfasis en la regulación del uso proporcionado de la fuerza —y como último recurso— para desplegar las funciones policiales y garantizar la convivencia ciudadana.

Aun así, el abuso de la fuerza por parte de la Policía ha sido un tema continuo de discusión en diversos contextos democráticos y ha estado acompañado de numerosas propuestas de reforma policial, usualmente de la mano con nuevas regulaciones. Sin embargo, estas reformas no han dado los resultados esperados pues los abusos policiales siguen presentándose de forma reiterada en diversas democracias del mundo (White y Escobar 2021: 12-13). Colombia no es la excepción: según el Banco de Datos y Violencia Política del CINEP y el Programa por la Paz (2021), de los entes estatales colombianos, la Policía Nacional fue quien presuntamente violó más derechos humanos durante el primer semestre de 2021, con 926 víctimas.

Los factores que explican la divergencia entre la normatividad vigente y las prácticas operativas de la Policía con respecto al uso de la fuerza, han sido objeto de discusiones académicas y debates públicos. La identificación y análisis de estos factores son fundamentales para decidir cuáles son las variables claves de un proceso de reforma a la institución que tenga como fin reducir y prevenir los casos de abuso de la fuerza y de violaciones de derechos humanos. Una de las propuestas de reforma más recurrentes ha sido la de fortalecer los controles externos (ejercidos por funcionarios civiles y la ciudadanía) sobre las conductas de los policías. Tales tipos de reforma suelen ir acompañados de una regulación cada vez más detallada de las funciones de policía (especialmente con respecto al uso de la fuerza), así como de la intensificación y sofisticación de mecanismos de vigilancia y control externos (operativos, disciplinarios y penales) con el fin de reducir los abusos policiales y la impunidad que frecuentemente los rodea. Esta estrategia parte del presupuesto de que los policías, al ser agentes racionales y persuasibles,

SEGÚN EL BANCO DE DATOS Y VIOLENCIA POLÍTICA DEL CINEP Y EL PROGRAMA POR LA PAZ, DE LOS ENTES ESTATALES COLOMBIANOS, LA POLICÍA NACIONAL FUE QUIEN PRESUNTAMENTE VIOLÓ MÁS DERECHOS HUMANOS DURANTE EL PRIMER SEMESTRE DE 2021, CON 926 VÍCTIMAS

responderán positivamente frente a la amenaza de investigaciones y sanciones si no se comportan de acuerdo con las reglas. A pesar de que reformas de este tipo se han venido aplicando en distintas partes, incluida Colombia (pero con diversos grados de recursos, compromiso político y resultados), los abusos policiales se siguen presentando de forma recurrente, lo que mina la confianza ciudadana en las fuerzas de policía y los mecanismos institucionales para controlarla. Algo que, a su vez, afecta de forma seria su *legitimidad*¹ entre la población.

En esta discusión, un aspecto vital que suele ser dejado en segundo plano es el impacto de la *cultura organizacional*² de la Policía sobre el comportamiento de sus agentes y, por lo tanto, sobre el incumplimiento de las normas que los regulan. Atributos negativos de la cultura policial, como una actitud de “ellos y nosotros” o un “código de silencio”, donde la lealtad se valora por encima de la integridad y el compromiso con los valores y normas que guían la organización (White y Escobar 2021:13, 43), suelen contribuir a los abusos policiales y a su impunidad, por más que se implementen controles externos.

Como indica la teoría de la *asociación diferencial* (Sutherland y Cressey 1966), en una organización social en la que las definiciones favorables a la violación de las reglas son más intensas que aquellas desfavorables a su rompimiento, resulta predecible que quienes forman parte de tal organización estén más inclinados a incumplir las reglas, por más que sepan de su existencia y que hayan sido entrenados para conocerlas y aplicarlas. Por lo tanto, estas conductas desviadas no son el producto de una falta de entrenamiento social o del comportamiento aislado de unos pocos (la teoría de “*las manzanas podridas*”); por el contrario, son el resultado del aprendizaje de una serie de técnicas, motivos, impulsos, actitudes y racionalizaciones que incentivan dichas conductas. Este proceso de aprendizaje contrario a los principios, valores y normas de una determinada organización social suele darse gracias a la asociación con otras personas en grupos personales íntimos.



¹ En este contexto, la legitimidad se refiere a la creencia de que las acciones de una determinada entidad son deseables, correctas y apropiadas dentro del marco de un sistema de normas, valores, creencias y definiciones socialmente construidas (Suchman 1995:574). Los sentimientos de legitimidad con respecto a una organización están fuertemente asociados a la adherencia a normas y políticas de dicha organización (Tyler 2005, 2006).

² La cultura organizacional puede entenderse como el conjunto de valores, creencias y prácticas definidos y compartidos por un grupo (White y Escobar 2021: 43). A su vez, esta cultura provee a los miembros del grupo las herramientas para entender, analizar y resolver los problemas que puedan enfrentar.

El impacto del proceso de *asociación diferencial* sobre el comportamiento y actitudes de un individuo dependerá de la frecuencia, duración, prioridad e intensidad de dicha asociación (Sutherland y Cressey 1966). Todos estos factores de riesgo —que pueden llevar a actos de corrupción y abuso de la fuerza— suelen estar presentes en los cuerpos de policía. Los agentes trabajan con sus compañeros durante largas jornadas, con poca supervisión de sus superiores y en situaciones complejas y estresantes que pueden generar relaciones de camaradería y compañerismo, así como una fuerte presión de grupo para adaptarse a las normas informales que los rigen, las cuales, en varias ocasiones, son contrarias a las que guían a la organización. Esta cultura policial tiende a reproducirse ya que los policías nuevos que ingresan a la fuerza rápidamente entran en contacto con ella y suelen interiorizarla como una forma de adaptarse, protegerse y progresar en su trabajo.

Teniendo eso en cuenta, la forma más efectiva de desincentivar las conductas desviadas dentro de una organización social no es fortaleciendo la vigilancia y controles externos (basados en las amenazas de sanciones frente al incumplimiento de las reglas), sino creando los incentivos y condiciones necesarios para que las definiciones favorables al cumplimiento de las reglas sean más fuertes que aquellas dirigidas a su violación. Esto implica crear estrategias que tengan incidencia en las motivaciones, impulsos, actitudes y racionalizaciones que llevan a los individuos a comportarse de acuerdo con las normas y valores de la organización a la que pertenecen, más por identificación y compromiso con ellas que por temor a una sanción.

Dentro del contexto de este debate académico y de política pública, el presente documento tiene como objeto hacer un aporte a la discusión sobre las reformas policiales que se requieren para mejorar el cumplimiento de las normas por parte de los agentes de policía, especialmente aquellas referidas al uso proporcional de la fuerza —y como último recurso— en situaciones de protesta social. Se sostendrá que tales reformas pueden ser más eficaces y costo-eficientes si se concentran en transformar positivamente en el mediano y largo plazo la cultura y dinámicas organizacionales de la Policía en lugar de enfocarse en propuestas más tradicionales. Estas suelen centrarse en dos aspectos: primero, la mayor capacitación en derechos humanos y uso de la fuerza de los agentes de policía; y segundo, el robustecimiento de mecanismos externos de control y vigi-

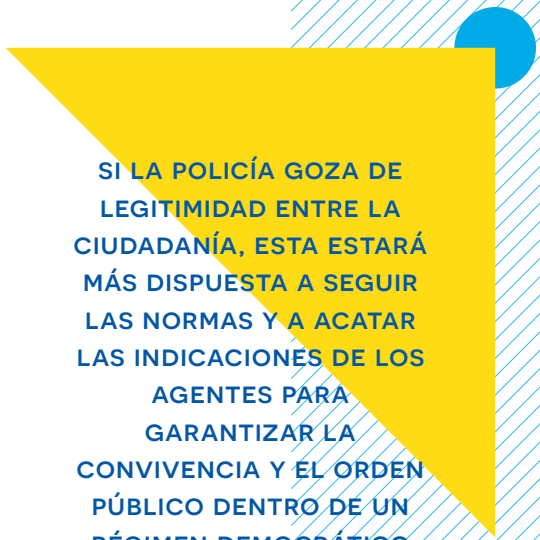
LA FORMA MÁS EFECTIVA DE DESINCENTIVAR LAS CONDUCTAS DESVIADAS DENTRO DE UNA ORGANIZACIÓN NO ES FORTALECIENDO LA VIGILANCIA Y CONTROLES EXTERNOS, SINO CREANDO LOS INCENTIVOS Y CONDICIONES NECESARIOS PARA QUE LAS DEFINICIONES FAVORABLES AL CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS SEAN MÁS FUERTES QUE AQUELLAS DIRIGIDAS A SU VIOLACIÓN

lancia, basados en investigaciones y sanciones disciplinarias y penales. Dichos componentes son importantes mas no suficientes para cambiar positivamente el comportamiento de los agentes de policía de forma tal que se ciñan a las normas y que presten un adecuado servicio a la ciudadanía, particularmente en situaciones de protesta social.

Como se discutirá en la primera sección del documento, adoptar el *modelo auto-regulatorio y de justicia procedimental* puede ser una estrategia más eficaz para lograr este objetivo si se compara con el *modelo de mando y control* que suele protagonizar las discusiones sobre este tipo de reformas. A partir de este marco teórico, la segunda sección se centrará en el problema del ejercicio del poder policial frente a la protesta social y se mostrará cómo existen diversos modelos policiales para manejarla: algunos se basan en una *respuesta militarizada/reactiva* y otros en una *cooperativa/preventiva*. Mientras los primeros incentivan el escalamiento del conflicto, los segundos buscan prevenirlo y reducirlo. La tendencia predominante en muchos cuerpos de policía durante las últimas tres décadas ha sido la de adoptar un modelo híbrido, denominado *pacificador*, que aunque combina ambos tipos de respuesta, muestra una inclinación por la militarizada a través del uso reiterado de prácticas coercitivas.

En la tercera sección se mostrará cómo en Colombia ha imperado, desde la segunda mitad del siglo XX, un *modelo militarizado* de ejercicio del poder policial en general y del manejo de la protesta social en particular. Lo anterior ha dado lugar a altos niveles de desconfianza entre la Policía y los grupos de protestantes, así como a un escalamiento del conflicto entre ellos y al abuso de la fuerza policial en un ambiente institucional de alta impunidad. Todos estos factores han contribuido a los bajos niveles de confianza y legitimidad de la Policía entre la población. En la cuarta sección, a manera de conclusión, se sostendrá que para reformar de forma duradera el comportamiento de la Policía de manera tal que se reduzca y prevenga el abuso de la fuerza (particularmente frente a la protesta social), el *modelo auto-regulatorio y de justicia procedimental* es más costo-eficiente que el *modelo militarizado de mando y control*. Asimismo, el primero es afín al *modelo de respuesta policial cooperativa/preventiva frente a la protesta social*, por lo que adoptarlos de forma conjunta potencia sus efectos positivos y consolida un *estilo democrático del poder policial*. Además, se harán una serie de recomendaciones puntuales para hacer viable la aplicación efectiva de los *modelos auto-regulatorio y de justicia procedimental y de respuesta policial cooperativa/preventiva* frente a la protesta social.

En lo que sería un círculo virtuoso, la aplicación de los *modelos auto-regulatorio y de justicia procedimental* y de *respuesta policial cooperativa/preventiva* pueden generar transformaciones positivas en la estructura, cultura y prácticas organizacionales de la Policía que conduzcan a un menor rompimiento de las normas por parte de los agentes. Esto sin necesidad de mayores y más costosos mecanismos externos de control y vigilancia, lo que, a su vez, dará lugar a una reducción del nivel de desconfianza de la ciudadanía frente a la Policía. Este proceso podría dar lugar a una mayor disposición de la ciudadanía a cooperar con la Policía, lo que propiciaría relaciones menos conflictivas entre una y otra, y la reducción de casos de abuso de la fuerza policial. Finalmente, tal dinámica podría contribuir a hacer más eficaz a la Policía en el cumplimiento de sus objetivos misionales —entre ellos el servicio a la ciudadanía y el respeto de su derechos— y a que alcance mayores niveles de legitimidad entre la población. Si la Policía goza de legitimidad entre la ciudadanía, esta estará más dispuesta a seguir las normas y a acatar las indicaciones de los agentes para garantizar la convivencia y el orden público dentro de un régimen democrático..



SI LA POLICÍA GOZA DE LEGITIMIDAD ENTRE LA CIUDADANÍA, ESTA ESTARÁ MÁS DISPUESTA A SEGUIR LAS NORMAS Y A ACATAR LAS INDICACIONES DE LOS AGENTES PARA GARANTIZAR LA CONVIVENCIA Y EL ORDEN PÚBLICO DENTRO DE UN RÉGIMEN DEMOCRÁTICO

01

EL ROMPIMIENTO DE
LAS REGLAS POR PARTE
DE LOS AGENTES DE
POLICÍA Y CÓMO
CONTRARRESTARLO

1. EL ROMPIMIENTO DE LAS REGLAS POR PARTE DE LOS AGENTES DE POLICÍA Y CÓMO CONTRARRESTARLO

EL MODELO DE MANDO Y CONTROL, Y EL MODELO AUTO-REGULATORIO Y DE JUSTICIA PROCEDIMENTAL

En las discusiones sobre el tema, existen dos perspectivas predominantes para enfrentar la mala conducta de la Policía: 1) el establecimiento y aplicación de reglas, procedimientos y sanciones que prohíban y sancionen las malas conductas; y 2) la creación y aplicación de un marco normativo, organizacional y de comportamiento en el que dichas conductas no ocurran o se minimicen (Tyler, Callahan y Frost 2007: 457-458). La primera perspectiva, a pesar de su popularidad, ha sido ineficaz para propiciar la adherencia a regulaciones y normativas organizacionales.

En ocasiones los agentes policiales, quienes deben tomar decisiones rápidas y difíciles que frecuentemente implican el uso de la fuerza —incluso de la fuerza letal—, abusan de su poder y rompen las reglas organizacionales así como las normas legales. Esto ha llevado a sugerir la necesidad de mayor control civil y de los mandos organizacionales para minimizar que ocurran estas conductas. Sin embargo, esta postura tiende a dejar de lado el alto grado de discrecionalidad de las fuerzas de policía por la naturaleza de sus funciones: estas deben actuar contra amenazas frente al orden público y sin la presencia de sus superiores que les indiquen cómo hacerlo o que supervisen las decisiones que tomen. Tal realidad hace más complejo el control de la conducta de miembros de la Policía, especialmente cuando hacen uso de la fuerza, la cual debe estar sujeta a los lineamientos de las políticas públicas sobre seguridad y convivencia ciudadana, así como a las normas legales y organizacionales (Tyler, Callahan y Frost 2007: 458).

La necesidad de regular estrictamente la conducta de los miembros de la Policía, dado que se les da el poder de usar la fuerza en contra de los ciudadanos, conlleva una gran contradicción: por un lado, la policía se caracteriza por ser un cuerpo altamente jerarquizado, en el que sus miembros son entrenados para seguir disciplinadamente las órdenes e indicaciones de sus superiores. Para ser exitosa y que la cadena de mando funcione adecuadamente, este tipo de organización de la autoridad conlleva la necesidad de implementar sistemas exhaustivos de vigilancia y supervisión sobre los

EN OCASIONES LOS AGENTES POLICIALES, QUIENES DEBEN TOMAR DECISIONES RÁPIDAS Y DIFÍCILES QUE FRECUENTEMENTE IMPLICAN EL USO DE LA FUERZA —INCLUSO DE LA FUERZA LETAL—, ABUSAN DE SU PODER Y ROMPEN LAS REGLAS ORGANIZACIONALES ASÍ COMO LAS NORMAS LEGALES

agentes. Sin embargo, los policías en las calles suelen actuar en situaciones cambiantes y complejas, con altos grados de discrecionalidad y bajos niveles de supervisión (White y Escobar 2021: 27). Dadas estas condiciones —a pesar de que pueda parecer contra intuitivo— varios expertos han señalado que, para mejorar el desempeño de la Policía, se debe incentivar el uso de la discrecionalidad de sus agentes en lugar de intensificar los mecanismos externos de vigilancia sobre ellos (Skogan y Meares 2004). Lo prioritario es proporcionar las condiciones necesarias para que los policías tengan la confianza, autonomía y competencia para tomar de forma razonable y en poco tiempo decisiones difíciles.

Así, en lugar de apuntar a reformas que se centren exclusivamente en fortalecer las jerarquías, endurecer la vigilancia y crear controles externos sobre los agentes de la policía en las calles (que además son difíciles y costosas de implementar), puede dar mejores resultados incentivar la autonomía y discrecionalidad de los policías, así como confiar en su responsabilidad y profesionalismo. Para que este aumento de autonomía y discrecionalidad de los agentes no resulte en que cometan conductas abusivas y violatorias de la normas (al no estar sometidos a una vigilancia estrecha), los esfuerzos de reforma deben concentrarse en mejorar su formación y las herramientas que se les proveen para tomar decisiones adecuadas y ceñidas a las normas y protocolos. Esto implica mejorar los procesos de selección, entrenamiento, ascenso y permanencia de la Policía (Tyler, Callahan y Frost 2007: 459-460).

Desde este punto de vista, la estructura y *cultura organizacional* que suelen predominar en los cuerpos de policía —altamente jerarquizados y disciplinados— entran en tensión con el fin de formar y promover funcionarios independientes y capaces de tomar en poco tiempo decisiones discrecionales y tácticas que regulen adecuadamente el comportamiento ciudadano, en contextos muchas veces inciertos y adversos. Si los policías no son seleccionados y entrenados para que actúen de manera autónoma, responsable y apegada a las normas, sino en un ambiente jerárquico y disciplinario, la experiencia demuestra que, al no estar sujetos a una supervisión estrecha cuando ejercen sus funciones en las calles y frente a los ciudadanos, usan su discrecionalidad de forma inadecuada y muchas veces abusiva. Dado que la relación de poder entre los policías y los ciudadanos que interactúan con ellos son muy desiguales y que los agentes del orden pueden desplegar el uso de la fuerza, es muy probable que abusen de ella —especialmente en situaciones de conflicto— lo que va en detrimento de los derechos y el bienestar de los ciudadanos. (Tyler, Callahan y Frost 2007: 461).

La mala conducta y el abuso de la fuerza por parte de la Policía afectan, además, su imagen pública y legitimidad frente a la población, y eso da lugar a

que buena parte de esta última (especialmente los jóvenes, que suelen ser las principales víctimas de dichos abusos), sean más renuentes a observar voluntariamente las normas que trata de imponer al no sentir confianza y respeto por la Policía. Esta dinámica propicia el incremento de los niveles de conflictividad y enfrentamiento entre la Policía y la ciudadanía, e incluso de los índices de criminalidad. Diversas investigaciones sobre el tema destacan la importancia de que la Policía reciba el apoyo y cooperación de la ciudadanía en el ejercicio de sus funciones, no solo para fortalecer su legitimidad, sino también para ser más eficaz en el logro de sus finalidades, como prevenir el crimen y el desorden social (Tyler, Callahan y Frost 2007: 461; Sampson, Raudenbush y Felton 1997; Skogan y Frydl 2004).

Para llevar a la práctica reformas que den como resultado policías más autónomos, responsables, capaces y respetuosos de las normas, es fundamental resolver una cuestión primordial: cómo motivar de forma efectiva a los miembros de la Policía —desde oficiales de alto rango hasta agentes en las calles— para que se adhieran a los principios y las normas legales y constitucionales (Tyler, Callahan y Frost 2007: 461). Diversas investigaciones, basadas en la evidencia disponible, han demostrado que la mejor forma para lograr este fin no es incrementar los niveles de vigilancia y control disciplinario (internos y externos) sobre los agentes de policía (Katyal 1997; Markell 2000; Sutinen & Kuperan 1999; Tyler y Huo 2002). Este es el llamado *modelo de mando y control orientado desde afuera*, que se basa en una concepción instrumental de las motivaciones de las personas para seguir las reglas, en la medida en que lo harán condicionadas por controles e incentivos externos. Para aplicar este modelo, las organizaciones deben tener la capacidad y voluntad de destinar recursos considerables de forma tal que la vigilancia que se ejerce sobre sus miembros sea lo suficientemente efectiva para disuadirlos de romper las reglas (Tyler, Callahan y Frost 2007:462).

En el largo plazo, el *modelo de mando y control* resulta más costoso y menos eficaz que tratar de transformar las motivaciones y actitudes de los miembros de la fuerza policial frente a la adherencia a las normas. Esta es la aproximación del denominado *modelo auto-regulatorio orientado desde adentro*, que se basa en una concepción de las motivaciones basadas en valores para seguir las reglas. Este modelo propicia la adherencia a las especificaciones del trabajo policial, así como a las reglas y políticas de la organización, no porque quien pertenece a ella quiera eludir castigos u obtener

**EN EL LARGO PLAZO,
EL MODELO DE MANDO
Y CONTROL RESULTA
MÁS COSTOSO Y MENOS
EFICAZ QUE TRATAR
DE TRANSFORMAR LAS
MOTIVACIONES Y ACTITUDES
DE LOS MIEMBROS DE LA
FUERZA POLICIAL FRENTE
A LA ADHERENCIA A LAS
NORMAS**

recompensas, sino porque cree que seguir las normas es lo correcto y se identifica con los principios y valores que guían a su organización, que por lo tanto es vista como legítima. (Tyler, Callahan y Frost 2007: 461).

El modelo auto-regulatorio tiene como principales objetos de interés la estructura y cultura organizacionales de la Policía. Si estas se transforman (por medio de procesos de reorganización de estructuras y dinámicas institucionales; de selección, entrenamiento y ascenso de los miembros de la fuerza; y de un sistema adecuado de incentivos), se pueden obtener mejores resultados, más eficaces y menos costosos de implementar. Este modelo de adherencia a las normas y valores de una organización se centra en las características de su entorno (su estructura, los valores, ideales y normas que la guían, así como las formas de funcionamiento y relacionamiento entre sus miembros), más que en los individuos que la conforman, con el fin de determinar si estas propician la adherencia a las normas. Este enfoque puede ser de particular interés para los líderes y cuadros de mando de la organización que busquen diseñar e implementar modelos organizacionales que promuevan la adherencia a las reglas. (Tyler, Callahan y Frost 2007: 463).

Un aspecto clave del modelo auto-regulatorio es su énfasis en la relación estrecha entre las nociones de legitimidad y moralidad, de una parte, y el comportamiento social, de otra. Con respecto a la cultura y estructura organizacionales, la percepción de legitimidad de las reglas y autoridades de una organización, unida a su congruencia con los valores morales de los individuos que la conforman, son factores clave para que sus miembros se adhieran de forma voluntaria a tales normas y que, en consecuencia, guíen su conducta de acuerdo con ellas.

Dado que las personas tienden a seguir sus inclinaciones sobre aquello que consideran moralmente correcto (Tyler, Callahan y Frost 2007: 464), la alineación entre las normas y los valores de un individuo es una forma más efectiva de lograr adherencia a las normas que la amenaza de una sanción. Esta última depende de un sistema estrecho y eficaz de vigilancia, que además no genera un sentido de pertenencia del individuo sometido a tales controles; por lo tanto, la persona estará más dispuesta a violar las normas si tiene la percepción de que hay un alta probabilidad de no ser sancionado y si no siente un deber moral de seguirlas.

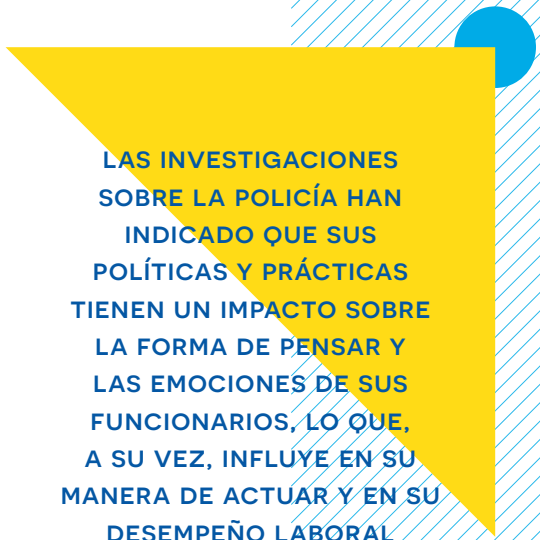
Otro aspecto crucial para que el modelo auto-regulatorio sea eficaz generando la adherencia autónoma y responsable del individuo frente a las normas de una organización, es que esta sea percibida como legítima en tres aspectos claves: primero, con respecto a las autoridades que la lideran y las reglas que la estructuran; segundo, frente a los valores que rigen su actuar, que deben ser congruentes con los de sus miembros; y tercero, en la forma en que la orga-

nización —especialmente sus procedimientos y jerarquías— tratan a sus integrantes (Tyler, Callahan y Frost 2007: 465). Estos son los elementos clave que configuran el *modelo de justicia procedimental*, el cual se complementa con el auto-regulatorio con el fin de lograr la adherencia autónoma y responsable de los miembros de una organización a las normas y valores que la guían.

Las investigaciones sobre la Policía han indicado que sus políticas y prácticas tienen un impacto sobre la forma de pensar y las emociones de sus funcionarios, lo que, a su vez, influye en su manera de actuar y en su desempeño laboral (Tyler, Callahan y Frost 2007: 466). Según el *modelo de justicia procedimental*, existen características organizacionales específicas que promueven el cumplimiento de las reglas, más por el compromiso del individuo con la organización y los valores que la guían, que por el temor a una sanción o la incidencia de controles externos. Según esto, los miembros de una organización son más proclives a considerarla legítima —así como a seguir sus políticas y normas— si perciben que ejerce su autoridad a través de procedimientos justos. La *justicia procedimental* promueve la legitimidad de la organización, el compromiso de sus miembros y la adherencia a sus normas (Tyler, Callahan y Frost 2007: 467; Tyler 2000, 2004, 2005; Tyler & Blader 2000, 2005).

Para que los miembros de una organización desarrollen este tipo de actitudes, deben sentir que son tratados de manera justa por sus superiores. Un ambiente organizacional caracterizado por procedimientos justos estimulará la identificación de los empleados con la organización, lo que propiciará actitudes y comportamientos ajustados a sus normas y valores (Tyler, Callahan y Frost 2007: 467). Para cambiar las actitudes de los agentes de policía, su forma de actuar y de relacionarse con la ciudadanía —cumpliendo los principios constitucionales y el respeto de los derechos humanos— no basta con darles más horas de capacitación en estos temas. Lo que resulta fundamental es que la cultura organizacional, las políticas y las prácticas laborales y de gestión humana de la Policía, se estructuren y actúen de forma tal que propicien la adherencia a las normas y el compromiso con los valores éticos de la institución (Tyler, Callahan y Frost 2007: 467-468).

Como indica el *modelo de justicia procedimental*, la adherencia a las normas y el compromiso con los valores éticos de una institución dependen, en gran medida, de que sus miembros sientan que son tratados de manera respetuosa y justa (por ejemplo, con respecto a los procedimientos mediante los cuales se reparten los



LAS INVESTIGACIONES SOBRE LA POLICÍA HAN INDICADO QUE SUS POLÍTICAS Y PRÁCTICAS TIENEN UN IMPACTO SOBRE LA FORMA DE PENSAR Y LAS EMOCIONES DE SUS FUNCIONARIOS, LO QUE, A SU VEZ, INFLUYE EN SU MANERA DE ACTUAR Y EN SU DESEMPEÑO LABORAL

beneficios, cargas y oportunidades en la organización). La percepción de la justicia en la definición y aplicación de dichos procedimientos depende de factores clave: que quienes se ven afectados por ellos puedan ofrecer sus puntos de vista y retroalimentarlos; que se utilice información objetiva para la toma de decisiones; y que se realicen esfuerzos para reducir la posibilidad de que haya sesgos (de género, origen étnico, posición social o jerárquica, entre otros) que afecten las decisiones que se toman (Tyler, Callahan y Frost 2007: 468; Lind y Tyler 1988; Tyler 2000, 2004; Tyler & Lind 1992).

Desde el punto de vista de la justicia procedimental, cómo reaccionan las personas frente a las decisiones que las afectan depende más del procedimiento a través del cual se tomó la decisión —y su percepción de la justicia de dicho procedimiento— que de su resultado. Los procedimientos de toma de decisiones revelan el grado de consideración y respeto que la organización y sus jerarquías tienen frente a sus miembros. A su vez, la forma en que los integrantes de una institución son tratados por esta, condiciona su percepción de la legitimidad de dicha entidad, su sentido de pertenencia, las formas de relacionarse con sus jerarquías y el grado de compromiso e identificación con la institución y las reglas, políticas y valores que la guían.

La percepción de la forma, justa o injusta, en que son tratados, afecta de manera directa el comportamiento de los integrantes de una organización, así como su manera de adherirse a las normas, que van desde hacerlo por convicción e identificarse con las reglas, hasta su cumplimiento solo si —y en la medida en que— haya controles externos que lo impongan. Además, mientras más elevado sea el grado de identificación y compromiso con los valores y reglas de la organización, mayor será su cumplimiento voluntario y el nivel de auto-regulación de sus agentes, y menor la necesidad de establecer y ejercer controles externos (Tyler, Callahan y Frost 2007: 469).

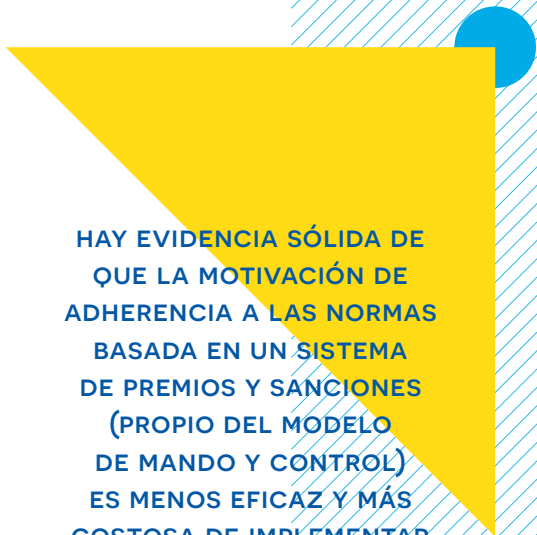
Estudios basados en evidencia empírica han demostrado que el *modelo auto-regulatorio y de justicia procedimental* es efectivo para fomentar la adherencia voluntaria a las normas entre soldados y agentes de policía a cargo de mantener el orden público. Esto confirma que los juicios basados en valores sociales moldean el comportamiento de las personas, especialmente el que se relaciona con el cumplimiento de las normas externas (Tyler, Callahan y Frost 2007: 479). Una forma más promisorio de alinear los comportamientos y actitudes de agentes del orden con los códigos de conducta de sus instituciones es apelando a sus convicciones y valores sociales como fuentes de motivación para reconocer y respetar reglas y autoridades que ven como legítimas, y de involucrarse en actividades congruentes con sus valores morales. Las organizaciones policiales deben fomentar la formación en valores de sus miembros no solo a través de cursos teóricos y capacitaciones, sino también en las for-

mas en que se estructuran sus prácticas y culturas organizacionales de manera cotidiana. Esto incluye el trato que se da a los agentes durante su formación y el desempeño de sus actividades, y la manera en que las jerarquías se relacionan con ellos, los tratan, toman y comunican decisiones que los afectan.

En sentido contrario, hay evidencia sólida de que la motivación de adherencia a las normas basada en un sistema de premios y sanciones (propio del *modelo de mando y control*) es menos eficaz y más costosa de implementar que el modelo auto-regulatorio y de justicia procedimental. Este último es de particular utilidad para las fuerzas del orden que usualmente operan bajo condiciones complejas —que pueden incluir la posibilidad de usar la fuerza— en las que deben ejercer un alto grado de discrecionalidad (White y Escobar 2021: 27). En dichos contextos, los modelos de promoción de adherencia a las normas por medio de controles externos suelen ser menos eficaces que el modelo auto-regulatorio, pues tales controles no suelen estar presentes. Si agentes del orden bien formados siguen las normas que los regulan por convicción (al ser coherentes con su valores) y no por coacción, su comportamiento tenderá a ser consistente con las reglas, con independencia de que estén siendo vigilados por sus superiores (Tyler, Callahan y Frost 2007: 480).

Un aspecto clave para implementar efectivamente el modelo auto-regulatorio y de justicia procedimental, son los procesos de selección y entrenamiento del personal de una organización. En cuanto al primero, para que las reglas y valores de una organización se puedan aplicar eficazmente, es fundamental seleccionar personas con valores, disposiciones y actitudes afines a los de la organización. Sobre el segundo, las experiencias que las personas tienen dentro de una organización pueden definir sus aptitudes, valores y comportamientos (Tyler, Callahan y Frost 2007: 482). Tales experiencias pueden derivarse del contacto diario del individuo con las autoridades, estructuras, reglas y procesos de la organización o de programas específicos de entrenamiento. Si estas experiencias son positivas y concuerdan con sus valores, el individuo tendrá un mayor sentido de identidad, pertenencia y compromiso, por lo que estará más dispuesto a cumplir las normas y perseguir los fines de la organización.

A partir de estas premisas, puede afirmarse que el *modelo auto-regulatorio y de justicia procedimental* es eficaz para afianzar un *estilo democrático de ejercicio del poder policial* (respetuoso de los valores democráticos y los derechos humanos) que, a su vez, puede llevar a reducir y prevenir el abuso de autoridad entre agentes



HAY EVIDENCIA SÓLIDA DE QUE LA MOTIVACIÓN DE ADHERENCIA A LAS NORMAS BASADA EN UN SISTEMA DE PREMIOS Y SANCIONES (PROPIO DEL MODELO DE MANDO Y CONTROL) ES MENOS EFICAZ Y MÁS COSTOSA DE IMPLEMENTAR

de control social. Lo anterior se debe a que, cuando estos consideran que sus experiencias laborales responden a los principios de la *justicia procedimental* —tratamiento justo por parte de las jerarquías (justicia en el tratamiento interpersonal) y en los procedimientos (justicia en la toma de decisiones)— se identifican más con los valores de la organización y están más dispuestos a seguir sus reglas de forma voluntaria, incluso cuando consideren que es poco probable que sean identificados y castigados por violar dichas reglas (Tyler, Callahan y Frost 2007: 482; Trinkner, Tyler y Goff 2016: 158).

La aplicación del *modelo auto-regulatorio y de justicia procedimental* en organizaciones como la Policía promueve el cambio del comportamiento de sus miembros, lo cual impacta positivamente sus actividades en las calles y frente a los ciudadanos. Los policías que se sienten tratados de forma justa por la institución y sus autoridades, se identificarán más con sus reglas y valores, y tenderán a aplicarlos en sus actividades y relaciones con la ciudadanía a partir de una visión de su trabajo orientada al servicio y no al control social y uso de la fuerza en contra de posibles amenazas (Trinkner, Tyler y Goff 2016: 158). Este modelo propicia un círculo virtuoso que puede llegar a tener un gran impacto dentro de los departamentos de policía y en sus relaciones e interacciones con la ciudadanía. Agentes de policía más satisfechos con su trabajo —porque se sienten valorados y tratados de forma justa— prestan un mejor servicio al público, lo que mejora su efectividad y las relaciones con la comunidad que, a su vez, incrementa la confianza del público en la Policía y su legitimidad (White y Escobar 2021: 13).

Al aumentar la legitimidad de la Policía, la ciudadanía estará más dispuesta a seguir las normas y a establecer relaciones de cooperación —y no de confrontación— con los policías, lo cual reduce la conflictividad social y la tentación de los agentes policiales de usar la fuerza para imponer las normas (Trinkner, Tyler y Goff 2016: 159; Schulhofer, Tyler y Huq 2013: 338). Es más probable que las personas obedezcan las normas cuando consideran que las autoridades que velan por su cumplimiento son legítimas y, por lo tanto, deben ser obedecidas (Tyler, Callahan y Frost 2007: 481).

El *modelo auto-regulatorio y de justicia procedimental* va de la mano con una *aproximación democrática* (en oposición al enfoque disciplinario de *mando y control*) que expresa los valores y principios de regímenes democráticos y encapsula una serie de normas y prácticas como el respeto de los derechos ciudadanos; el uso proporcional de la fuerza y como último recurso; una postura de transparencia y rendición de cuentas frente a la ciudadanía; el ofrecimiento de oportunidades de participación comunitaria en la adopción de estrategias y toma de decisiones; y el trabajo de la mano de las comunidades para resolver problemas y reducir la conflictividad.

En síntesis, como señalan Trinkner, Tayler y Goff (2016: 160), un *estilo democrático de ejercicio del poder policial* es aquel que se basa en un enfoque participativo y comunitario que promueve procedimientos justos y que hace uso de la fuerza y la coerción como un último recurso. Este modelo ha mostrado ser efectivo para promover mejores relaciones entre la comunidad y las fuerzas policiales (Trinkner, Tayler y Goff 2016: 160; Cordero 2014; Tyler & Huo, 2002), así como para garantizar el cumplimiento de las normas, la cooperación y el apoyo a la labor policial de la ciudadanía (Jackson et al., 2013; Skogan y Frydl, 2004; Tyler 2006).

El ejercicio del poder policial basado en la *justicia procedimental y la legitimidad* (Meares & Neyroud, 2015) con un *enfoque democrático*, parte de la premisa básica de que, cuando los oficiales de policía tratan a la ciudadanía de forma respetuosa y justa (más allá del resultado del procedimiento), es más probable que esta perciba a la Policía como una autoridad legítima y digna de confianza que debe ser obedecida. Altos niveles de legitimidad y confianza de la población frente a la Policía disminuyen la necesidad de utilizar estrategias basadas en el uso de la coerción y la fuerza (Schulhofer, Tyler y Huq 2013: 338).

Para que los oficiales actúen de forma justa y legítima, no basta con que sean formados en los valores y prácticas de una Policía democrática y comunitaria, sino que en su proceso de formación y en su desempeño laboral cotidiano deben ser tratados por la institución y sus superiores de acuerdo con estos valores. Si los agentes de policía experimentan, en su formación y desempeño, lo que son los valores democráticos, la participación, el respeto y la justicia procedimental, a partir de la forma en que la institución y sus superiores los tratan, es más probable que se identifiquen y comprometan con estos valores y que, en consecuencia, los practiquen frente a los ciudadanos (Trinkner, Tyler y Goff 2016: 160; Bradford y Quinton 2014; Marks y Fleming 2006).

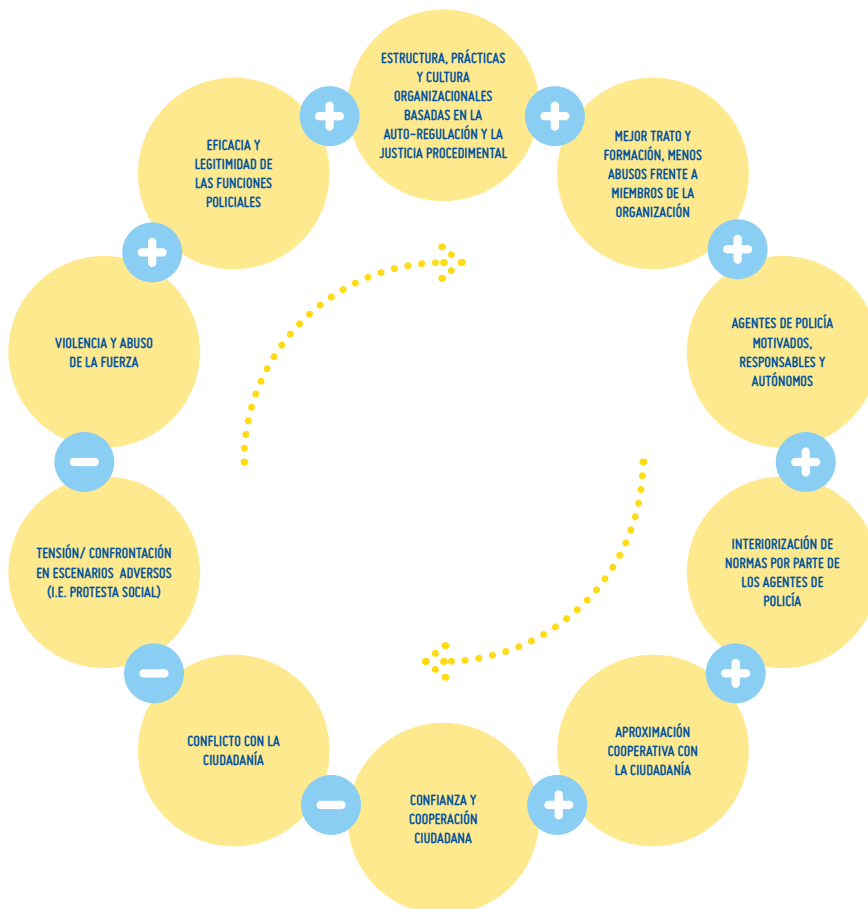
Un agente de policía que se siente respetado y tratado de forma justa por su organización y sus superiores, que siente la legitimidad de su autoridad a través de la confianza y el apoyo de la ciudadanía y que, por lo tanto, se siente más identificado y comprometido con los valores democráticos de la institución que representa, podrá ejercer su autoridad con mayor autonomía, confianza y responsabilidad. Será, además, un agente que no requerirá de tantos controles externos y coercitivos para ejercer sus funciones con apego a las normas, y que reaccionará de manera más segura y menos estresante frente a los conflictos que deba resolver. Siguien-

UN AGENTE DE POLICÍA QUE SE SIENTE RESPETADO Y TRATADO DE FORMA JUSTA POR SU ORGANIZACIÓN Y SUS SUPERIORES, PODRÁ EJERCER SU AUTORIDAD CON MAYOR AUTONOMÍA, CONFIANZA Y RESPONSABILIDAD

do a Trinkner, Tayler y Goff (2016: 160; 170), lo que quieren los agentes de policía de su organización es lo mismo que los ciudadanos esperan de ellos: ser tratados con respeto y de una forma honesta y justa. Por lo tanto, si se quiere transformar las relaciones entre la ciudadanía y la Policía, de forma tal que se basen en la confianza y la cooperación, es prioritario tomarse en serio el ambiente formativo, laboral y organizacional de la Policía.

El *modelo auto-regulatorio y de justicia procedimental* —aplicado tanto a la estructura y cultura organizacionales de la Policía como a su relación con los ciudadanos— y su impacto sobre la legitimidad y eficacia de la institución, así como sobre la disminución del uso y el abuso de la fuerza, se sintetiza en la siguiente gráfica:

GRÁFICA 1.
MODELO AUTO-REGULATORIO Y DE JUSTICIA PROCEDIMENTAL, Y SU IMPACTO SOBRE LA LEGITIMIDAD, EFICACIA Y USO DE LA FUERZA DE LA POLICÍA





02

**EL EJERCICIO DEL
PODER POLICIAL
FRENTE A LA PROTESTA
SOCIAL**

2. EL EJERCICIO DEL PODER POLICIAL FRENTE A LA PROTESTA SOCIAL

SER DUROS O SER JUSTOS

La sección anterior expuso cómo en las últimas décadas se ha dado un debate importante alrededor de los modelos más adecuados para lograr un mayor cumplimiento de las normas por parte de los miembros de la Policía con el fin de reducir sus abusos (particularmente el abuso de la fuerza en contra de los ciudadanos), y de aumentar su confianza y legitimidad entre la ciudadanía. De igual manera, se sostuvo que el *modelo auto-regulatorio y de justicia procedimental* puede ser una estrategia adecuada y costo-eficiente para lograr dichos fines. Esta discusión también se plantea con respecto al ejercicio del poder policial frente a la protesta social y eventuales perturbaciones del orden público. En este contexto, los niveles de tensión y confrontación entre la ciudadanía y la Policía pueden aumentar considerablemente, por lo que esta última puede estar más tentada a recurrir al uso de la fuerza, lo que podría llevar a que ocurran excesos.

Aunque en medio de situaciones de alta conflictividad la aplicación del *modelo auto-regulatorio y de justicia procedimental* se vuelve más difícil y compleja, no por ello debe ser desdeñada. Como se verá, la organización, estrategias y tácticas de los cuerpos de policía que deben confrontar la protesta social se han debatido entre la aplicación de una perspectiva más dialogante y cooperativa con los manifestantes (cercana al *modelo auto-regulatorio y de justicia procedimental* y al estilo democrático), y una *aproximación militarizada* (afín al *modelo de mando y control*) que recurre a la fuerza y a diversas tácticas coercitivas para mantener el control de las protestas.

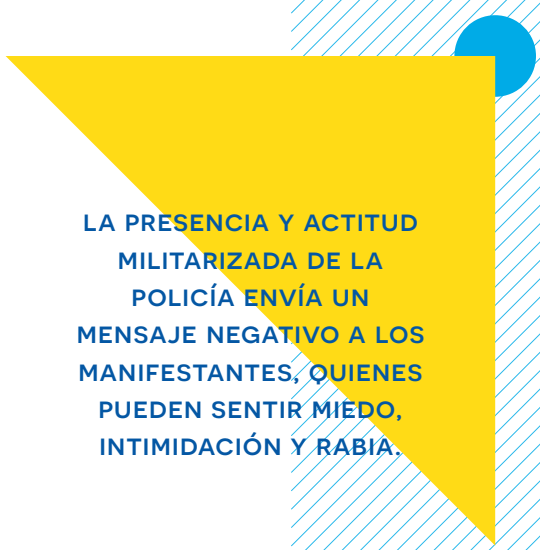
En el contexto de la protesta social, una tendencia notable de los cuerpos de policía de diversos regímenes democráticos del mundo en las últimas décadas ha sido su militarización, que se manifiesta a través de la creciente transferencia de equipamiento, tácticas, formas de organización, cultura y lenguaje militares a los departamentos de policía (Kienscherf 2016: 1180). La *militarización de la Policía*, que en los Estados Unidos y países europeos se produjo particularmente en los sesentas, se debió, en buena parte, a la incapacidad de los cuerpos de Policía —que no tenían el equipamiento ni la experiencia— para enfrentar de forma eficaz las

EN EL CONTEXTO DE LA PROTESTA SOCIAL, UNA TENDENCIA NOTABLE DE LOS CUERPOS DE POLICÍA DE DIVERSOS RÉGIMENES DEMOCRÁTICOS DEL MUNDO EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS HA SIDO SU MILITARIZACIÓN

crecientes protestas sociales, especialmente en centros urbanos, que se daban a gran escala y en ocasiones de forma violenta.

La principal respuesta de la Policía fue acudir a la transferencia de equipamiento y técnicas militares para sofocar la protesta social (Kienscherf 2016: 1184). No obstante, como han evidenciado varias investigaciones (incluso ordenadas por instituciones estatales), esta *aproximación militarizada y autoritaria* a la protesta social tiende a exacerbar —e incluso a desencadenar— los actos de violencia. Con su armamento y prendas más propios de un cuerpo militar que de uno civil, la policía antidisturbios parece preparada más para sofocar una rebelión que para mantener el orden y la convivencia ciudadana (Myers-Montgomery 2016: 278-279). En este sentido, la *militarización de la Policía* no se limita a su apariencia y armamento, sino también a su cultura y a sus formas organizacionales y operativas, que son afines al *modelo de mando y control* del ejercicio del poder policial. Bajo este modelo, la Policía tiende a seguir una política de tolerancia cero frente al incumplimiento de sus órdenes por parte de los manifestantes y a ver los actos de protesta —que por definición son disruptivos y cuestionan la autoridad como parte esencial de lo que quieren expresar— como un desafío directo a sus potestades y competencia para mantener el orden público (Ibíd.: 282).

La presencia y actitud militarizada de la Policía envía un mensaje negativo a los manifestantes, quienes pueden sentir miedo, intimidación y rabia. Esta situación genera un ambiente tenso que fácilmente puede escalar a uno de confrontación y violencia (Myers-Montgomery 2016: 279-280). En el mediano y largo plazo, esta dinámica puede tener consecuencias negativas frente a la confianza y legitimidad de la Policía entre los grupos de protestantes y la ciudadanía en general. Estos grupos pierden confianza y respeto frente a la Policía al ver su reacción agresiva como una violación de su deber de proteger y servir a los ciudadanos —incluidos los manifestantes— quienes son tratados como enemigos. Como resultado de esta situación de desconfianza y tensión, los niveles de tolerancia tanto de los manifestantes como de la Policía frente a gestos amenazantes son bajos y eso lleva a un escalamiento de las hostilidades y del conflicto (Myers-Montgomery 2016: 280). Por esto, frente a las propuestas de reforma al *control policial de la protesta social* desde hace décadas ha habido una creciente presión social y política para que se introduzcan métodos policivos más enfocados y consensuales que reduzcan el conflicto (Kienscherf 2016: 1184).



LA PRESENCIA Y ACTITUD MILITARIZADA DE LA POLICÍA ENVÍA UN MENSAJE NEGATIVO A LOS MANIFESTANTES, QUIENES PUEDEN SENTIR MIEDO, INTIMIDACIÓN Y RABIA.

Como consecuencia —y siguiendo el modelo de la estrategia militar contra-insurgente— cuerpos de policía en Estado Unidos y Europa occidental comenzaron a introducir en los noventas un ingrediente adicional al control policial de la protesta social: el *manejo negociado de las protestas* (negotiated management) (Baker 2014: 85); esto es, el uso táctico de un enfoque más consensual y negociador para “*ganar los corazones y mentes*” de aquellos grupos de protestantes que, si bien pueden ser objeto de control policial, son más fáciles de disuadir para que no perturben el orden público.

El *manejo negociado de las protestas* se basa en estrategias policiales ya tradicionales que buscan promover la cooperación de la comunidad para incrementar su eficacia, así como sus niveles de confianza y legitimidad entre la población. Estas estrategias de *control policial comunitario* (community policing) buscan ser más preventivas y disuasivas con el fin de administrar los riesgos mediante la cooperación entre la Policía y la comunidad.

No obstante, esta forma de control policial se sigue apoyando de forma esencial en estrategias militarizadas que hacen uso de prácticas coercitivas. El *control policial comunitario* establece parámetros que determinan los espacios en los que se aplica a individuos o grupos dispuestos a cooperar con la autoridad, o que son susceptibles de ser persuadidos por ella. En cambio, los espacios, grupos y sujetos que son perfilados como amenazas para el orden público son blanco de controles más robustos que pueden incluir el uso de la fuerza y tácticas militarizadas. Por lo tanto, el *control policial comunitario* es la cara amigable de la *militarización de la Policía* para enfrentar la protesta social (Kienscherf 2016: 1187). Aun así, la coerción abiertamente militarizada —como el uso indiscriminado de la fuerza y los arrestos masivos— sigue siendo la táctica preferida para someter a los grupos de protesta más recalcitrantes y amenazantes frente al mantenimiento del orden público (Kienscherf 2016: 1184; Baker 2008).

En lo que se puede definir como una política de “*zanahoria y garrote*”, dentro de esta particular configuración del *control policial de la protesta social* (protest policing) coexisten una tendencia a la militarización de las fuerzas policiales con una estrategia más consensual y selectiva de manejo negociado de la protesta (Kienscherf 2016: 1180; Baker 2008). Siguiendo a Kienscherf, el concepto de *pacificación* puede ser útil para explicar este control policial híbrido de la protesta social. La *pacificación* es una estrategia cuyo objetivo es imponer un ejercicio liberal del poder policial sobre el orden público. Este control social liberal —que se presenta como respetuoso del derecho a la protesta social y de los derechos humanos en general— se concentra en poblaciones, individuos y espacios específicos, y combina estrategias coercitivas y militarizadas con otras más colaborativas y consensuales, según el objeto de control y la situación.

La *pacificación* se ha convertido en una estrategia policial para producir formas poco disruptivas y amenazantes de acción colectiva a través de la combinación de la coerción y el consentimiento como táctica para mantener el orden establecido. (Kienscherf 2016: 1180-1181; Baker 2008). Este modelo de *control policial de la protesta social* introdujo innovaciones estratégicas y tácticas: en cuanto a las primeras, incluyó el concepto de *gestión de la confrontación* (confrontation management), cuyo fin es evitar la respuesta desproporcionada de la Policía frente a las provocaciones de los manifestantes por medio de tácticas de control de las protestas más enfocadas y selectivas.

Con el fin de lograr este objetivo estratégico, a nivel táctico se enfatizó en la importancia de usar la *mínima fuerza necesaria*. Este concepto es útil pues deja un amplio margen de discrecionalidad en cabeza de la Policía para decidir qué tanta fuerza es necesaria, de qué tipo y en contra de quién puede ser usada. Lo anterior implica un cálculo de los riesgos relevantes al hacer uso de la fuerza, así como de los individuos o grupos que representan una amenaza; los posibles daños a protestantes que no han incurrido en actos amenazantes o de población civil que no participa de la protesta; los riesgos potenciales que asumen los agentes de policía; y los efectos de todos estos factores sobre la opinión pública (Kienscherf 2016: 1185).

El objetivo general de la estrategia de *gestión de la confrontación* es institucionalizar los eventos de protesta social y minimizar su poder de disrupción del orden público. Esta aproximación permite a la Policía distinguir entre protestantes transigentes e intransigentes para desarrollar anticipadamente sus tácticas de control y presentar ante la opinión pública una visión binaria de la protesta social: de un lado, las protestas "*buenas*", poco disruptivas, debidamente autorizadas y que no requieren el uso de la fuerza sino una aproximación más consensual entre protestantes y Policía; del otro, las protestas "*malas*", que perturban el orden público, desafían la autoridad de la Policía y que requieren de tácticas militarizadas de control en las que el uso de la fuerza es una de las herramientas de disuasión a su disposición (Kienscherf 2016: 1185).

Desde finales de los noventa, el *modelo pacificador* ha sido sacudido por nuevas formas de protesta social, que utilizan tácticas innovadoras —como el uso de las redes sociales— para escapar a los controles y restricciones sobre las protestas sociales institucionalizadas. Tal es el caso de movimientos de justicia global y anti-globalización, que tienen una gran capacidad de convocatoria, organización, comunicación y movilización,

LA PACIFICACIÓN SE HA CONVERTIDO EN UNA ESTRATEGIA POLICIAL PARA PRODUCIR FORMAS POCO DISRUPTIVAS Y AMENAZANTES DE ACCIÓN COLECTIVA A TRAVÉS DE LA COMBINACIÓN DE LA COERCIÓN Y EL CONSENTIMIENTO COMO TÁCTICA PARA MANTENER EL ORDEN ESTABLECIDO

así como una agenda contestataria de protesta callejera disruptiva y desafiante de la autoridad. Como reacción a este desafío, los cuerpos policiales han reemplazado gradualmente la estrategia de *gestión de la confrontación* por una más agresiva: la *incapacitación estratégica* (Kienscherf 2016: 1186; Gillham 2011; Gillham et al. 2013). Esta estrategia busca pacificar las protestas sociales que no entran en comunicación con la autoridad (al no seguir sus órdenes o abrirse al diálogo) a través del uso extensivo de técnicas de vigilancia previa sobre movimientos sociales e individuos para identificar a quienes se considere más amenazantes e impedirles participar en las protestas (por medio de arrestos, incautación de equipos y materiales, restricción de la movilidad, dispersión de los grupos manifestantes o exclusión de espacios determinados). Además, a través de la *incapacitación estratégica* se ejerce un control riguroso de los espacios en que se desarrollan actos de protesta social (estableciendo diferentes clases de zonas que requieren niveles y tipos distintos de intervención policial) con el fin de que sea lo menos disruptiva posible (Kienscherf 2016: 1186; Gillham 2011; Gillham et al. 2013).

Frente a aquellas protestas que se perciben como una amenaza al orden establecido, la coerción abiertamente militarizada (como el uso indiscriminado de la fuerza y los arrestos masivos) sigue siendo la táctica preferida de la Policía para someter a los grupos más recalcitrantes. Esto sucede en distintos regímenes democráticos a lo largo del mundo, como los Estados Unidos, los países de Europa occidental, Turquía y varios países latinoamericanos, entre ellos Colombia y Chile (Kienscherf 2016: 1184; Baker 2008; Atak 2016; González 2020; Dammert 2020; Tamayo y Valverde 2021).

03

LA POLICÍA
COLOMBIANA Y
SUS PRÁCTICAS
FRENTE A LA
PROTESTA SOCIAL

3. LA POLICÍA COLOMBIANA Y SUS PRÁCTICAS FRENTE A LA PROTESTA SOCIAL

MÁS DURA QUE JUSTA

En el caso colombiano, ha ocurrido un proceso similar al descrito: la Policía Nacional ha incluido la *estrategia pacificadora* como un aspecto clave de su manejo y control de la protesta social. Aun así, esta estrategia se ha implementado con la Policía como un cuerpo estructural, organizacional y culturalmente militarizado. Esto se debe, en gran medida, al impacto que el prolongado conflicto armado y la lucha contra el narcotráfico han tenido en la organización, así como en sus funciones y fines, y a los riesgos que corre en medio de un contexto sociopolítico de intensa violencia y actores armados poderosos (Tamayo y Valverde 2021). Como parte de la *estrategia pacificadora*, en 1999 el gobierno de Andrés Pastrana puso en funcionamiento los Escuadrones Móviles Antidisturbios de la Policía Nacional (ESMAD), un cuerpo especializado en el manejo y control de actos de protesta social fuertemente militarizado en cuanto a su armamento, equipamiento, entrenamiento y tácticas (Tamayo y Valverde 2021). No es de extrañar, por ello, que el ESMAD aplique una versión más inclinada a la militarización del modelo pacificador, haciendo uso reiterado de prácticas de *incapacitación estratégica* que han llevado a la criminalización de la protesta social, como han señalado varias organizaciones sociales y no gubernamentales (ver, por ejemplo, Human Rights Watch 2021; Banco de Datos y Violencia Política del CINEP/Programa por la Paz 2021).

Eso no quiere decir que la Policía Nacional haya dejado por fuera —tanto en sus prácticas generales como en el manejo de la protesta social— un enfoque de *gestión de la confrontación*, basado en las estrategias y tácticas propias del *ejercicio del control policial comunitario* (community policing) (Tamayo y Valverde 2021). La *estrategia de policía comunitaria* pretende obtener el apoyo de las comunidades locales para entender mejor los problemas que las afectan y poder tomar medidas efectivas y legítimas. Así, las fuerzas policiales no solo prestan un mejor servicio, sino que se ganan la confianza y el apoyo de la ciudadanía, lo que facilita sus labores (Trinkner, Tayler y Goff 160).

Esta estrategia se ha visto limitada en Colombia por dos factores clave: primero, el *enfoque democrático* ha tendido a operar dentro de una estructura, lógica y

NO ES DE EXTRAÑAR QUE EL ESMAD APLIQUE UNA VERSIÓN MÁS INCLINADA A LA MILITARIZACIÓN DEL MODELO PACIFICADOR, HACIENDO USO REITERADO DE PRÁCTICAS DE INCAPACITACIÓN ESTRATÉGICA QUE HAN LLEVADO A LA CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA SOCIAL

prácticas fuertemente militarizadas (Tamayo y Valverde 2021), basadas en el *modelo de mando y control*, lo que limita su alcance y eficacia; y segundo, el enfoque auto-regulatorio y de *justicia procedimental* —la otra estrategia clave para que el *estilo democrático* se arraigue en la estructura y ambiente organizacionales de la Policía— ha sido de limitada aplicación en Colombia. Uno de los aspectos clave de la última reforma estructural que experimentó la Policía Nacional, por medio de la Ley 62 de 1993, fue precisamente el fortalecimiento de la *estrategia de policía comunitaria*, especialmente con la creación del Sistema Nacional de Participación Ciudadana³ (González 2019: 83). No obstante, la falta de confianza de la ciudadanía en la Policía Nacional, unida a la escasez de recursos y la limitada capacidad institucional para ejecutar las reformas establecidas, propiciaron una aplicación débil del componente de *policía comunitaria* (González 2019: 83).

En cuanto a la falta de confianza ciudadana frente a la Policía, a pesar de que las cifras varían en el tiempo, entre los ochenta y los noventa hubo una marcada tendencia a altos niveles de desconfianza por parte de los ciudadanos, especialmente los jóvenes (González 2019: 84). En el contexto de la reforma policial de 1993, la confianza en la Policía venía declinando desde los ochenta, oscilando entre el 18.1% y el 39% de encuestados que decían confiar. En 1993, año de la reforma, solo el 23% de los encuestados afirmó que confiaba en la Policía (Ibíd.). Medellín, en una época de sangrienta confrontación entre el Estado colombiano y el Cartel de Medellín, expresaba una tendencia que se repetía, con diversos niveles de intensidad, en varias ciudades del país: una relación distante entre la Policía y la población, determinada además por las divisiones de clase social. Mientras que las personas de ingresos bajos tendían a mirar a la Policía con gran desconfianza, esta se reducía a medida que los encuestados tenían mayores ingresos. Mientras que en el primer caso las interacciones de la ciudadanía con la Policía se caracterizaban por la confrontación, en el segundo se definían como una relación de servicio al ciudadano (González 2017: 505; Restrepo Ríaza et al. 1994: 57).

Las experiencias y percepciones que explican los altos niveles de desconfianza ciudadana frente a la Policía son múltiples: los abusos policiales que constituyen violaciones de derechos humanos, el involucramiento de agentes en actividades delincuenciales y la ineficacia e incompetencia de la Policía en la protección de los ciudadanos frente al crimen (González 2019: 84). En el

• • • • •
³ El artículo 25 de esta ley establece este sistema: “ARTÍCULO 25. SISTEMA NACIONAL. La Policía Nacional desarrollará un sistema nacional integral de participación ciudadana, institucional y descentralizada, con el objeto de fortalecer las relaciones entre el ciudadano y la Institución, estableciendo mecanismos efectivos que permitan que se expresen y sean atendidos distintos intereses sectoriales y regionales atinentes al servicio de Policía y a la seguridad ciudadana”.

convulsionado escenario de crisis socioeconómica de los últimos años en Colombia —marcado por la pandemia de covid-19 y diversos paros nacionales en oposición a las políticas gubernamentales— la relación entre la ciudadanía y la Policía se ha debilitado aún más. Esto se debe, en buena medida, a los abusos en el uso de la fuerza cometidos por la Policía (especialmente el ESMAD) para enfrentar la protesta social, que resultaron en un gran número de muertos y lesionados entre 2019 y 2021 (la mayoría de la población civil), detenciones arbitrarias, uso desproporcionado de armamento y medias de fuerza, denuncias por abuso sexual y casos de desapariciones, entre otros.

A pesar de que en 2016 se expidió un nuevo Código de Policía —denominado Código de Seguridad y Convivencia Ciudadana— cuyos principios rectores sobre las funciones de la Policía son la solución pacífica de los conflictos y el uso de la fuerza como último recurso, el abuso de la fuerza policial sigue siendo un patrón de comportamiento recurrente. Según la organización no gubernamental Temblores (2020: 23, 26, 28, 47), basada en cifras oficiales, entre 2017 y 2019 se produjeron 289 homicidios (en promedio, un homicidio cada 3.8 días, casi dos por semana y más del 50% en la vía pública); 39.613 lesiones (en promedio, 36 hechos de violencia física al día y 253 a la semana; 66,8% del total de los casos ocurrió en vías públicas)⁴; y 102 hechos de violencia sexual (en promedio, uno cada 10 días)⁵, presuntamente a manos de agentes de la Policía. La falta de acciones concretas y de medidas de fondo por parte de la Policía Nacional y el Gobierno para responder a estas denuncias, han contribuido a que aumenten los niveles de insatisfacción de la ciudadanía frente a la institución.

Mientras que en abril de 2013 el 57% de la población encuestada decía tener una imagen favorable de la Policía (fluctuó entre el 49% y el 59% entre agosto de 2013 y febrero de 2019), a partir de junio de 2019 comenzó a declinar, pasando de un 50% a un 32% en junio de 2021. Según el dato más reciente, solo el 17% de la población comprendida entre los 18 y los 24 años tiene una imagen favorable de la Policía. Por su parte, el ESMAD — que desde diciembre de 2019 siempre ha tenido una mayor imagen desfavorable que favorable— pasó de

A PESAR DE QUE EN 2016 SE EXPIDIÓ UN NUEVO CÓDIGO DE POLICÍA, CUYOS PRINCIPIOS RECTORES SOBRE LAS FUNCIONES DE LA POLICÍA SON LA SOLUCIÓN PACÍFICA DE LOS CONFLICTOS Y EL USO DE LA FUERZA COMO ÚLTIMO RECURSO, EL ABUSO DE LA FUERZA POLICIAL SIGUE SIENDO UN PATRÓN RECURRENTE

⁴ Según estas cifras, la policía responsable del 98 por ciento de casos reportados de violencia por parte de miembros de la fuerza pública (Temblores 2020: 28).

⁵ Que representan el 42% de casos reportados de violencia sexual por parte de miembros de la Fuerza Pública (Ibíd.: 47).

una imagen favorable del 36% en diciembre de 2019, a una del 27% en agosto de 2021. En este mes, la imagen favorable del ESMAD entre la población de 18 a 24 años era del 12% , frente a un 79% de imagen desfavorable (Datexco 2021).

Como se vio en la sección anterior, la desconfianza en la Policía tiene distintas consecuencias negativas que, en un círculo vicioso, llevan a que sus niveles de legitimidad y eficacia se reduzcan aún más. Si la población no confía en la institución, estará menos dispuesta a cooperar y a denunciar actividades delincuenciales, y eso hace que la Policía pierda eficacia en la prevención y represión del delito. Tal pérdida de eficacia redundará en una mayor insatisfacción de la población que, por ejemplo, se mostrará poco inclinada a que aumenten los recursos para la Policía. Ese ambiente adverso genera obstáculos para mejorar su presupuesto y sus relaciones con la comunidad, que en buena medida seguirán siendo conflictivas, y reducirán aún más su capacidad efectiva (Cafferata y Scartascini 2021).

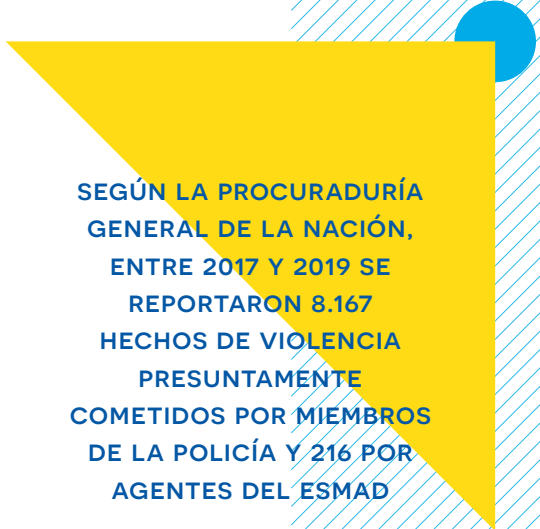
Ante el abuso de la fuerza policial frente a la protesta social como resultado de su tendencia a la militarización y a entenderla como una amenaza al orden público (y a los manifestantes como potenciales enemigos), se ha propuesto el fortalecimiento de los controles civiles externos e independientes sobre la Policía (ver, por ejemplo, White y Escobar 2021: 13; Myers-Montgomery 2016). No obstante, los altos índices de impunidad con respecto a delitos y faltas disciplinarias presuntamente cometidos por miembros de la Policía en Colombia prueban que, como se discutió en la primera sección de este documento, los controles externos son costosos y difíciles de implementar; por ello, suelen ser poco costo-eficientes para incidir en los comportamientos de la Policía que naturalizan el uso abusivo de la fuerza y el rompimiento de las normas.

Según Temblores (2020: 63), entre 2017 y 2019 la Fiscalía General de la Nación abrió una investigación formal solo en el 44% de los casos de homicidios presuntamente cometidos por agentes de policía que registró Medicina Legal. De estos, solo dos concluyeron en una condena y cuatro fueron archivados, lo que indica que únicamente el 0.69% de dichos homicidios han concluido en una sentencia condenatoria y más del 99% siguen en la impunidad. La tendencia es la misma con respecto a las investigaciones penales por presuntos actos de violencia física contra ciudadanos cometidos por la Policía: solo en un 2.2% de los 39.613 casos que registró Medicina Legal el Estado abrió una investigación penal por delito de lesiones. Además, de las 886 investigaciones abiertas, únicamente hay ocho condenas, mientras que 92 procesos fueron archivados. Eso significa que, entre 2017 y 2019, solo el 0.02% de los casos penales relacionados con la violencia policial contra ciudadanos terminaron en condena (Temblores 2020: 64). En cuanto a casos de violencia sexual presuntamente cometidos por miembros de la Policía contra la ciudadanía, entre 2017

y 2019, de los 102 reportados por Medicina Legal, apenas el 41% fue objeto de una investigación penal formal. De las 42 investigaciones abiertas, 10 se han archivado y no hay ninguna condena (Temblores 2020: 65). Los altos niveles de impunidad también se relacionan con el bajo índice de denuncias frente a abusos cometidos por la Policía, dada la desconfianza de la ciudadanía frente a la eficacia de los mecanismos de control sobre los miembros de la institución.

Las cifras de impunidad no cambian de manera significativa cuando se trata de investigaciones disciplinarias. Según la Procuraduría General de la Nación, entre 2017 y 2019 se reportaron 8.167 hechos de violencia⁶ presuntamente cometidos por miembros de la Policía y 216 por agentes del ESMAD. En un 9.1% de los 8.167 casos de violencia policial registrados, la Procuraduría ejerció su poder preferente para investigarlos. El 59.3% de las investigaciones se archivaron y solo el 1% terminó con una condena disciplinaria (Temblores 2020: 66)⁷.

El abuso de la fuerza también es preocupante en el caso del ESMAD. Esto, a pesar de que los manuales que han regido su funcionamiento⁸ incluyen aspectos centrales de los modelos de *gestión de la confrontación*, como la creación de mecanismos de comunicación y coordinación entre Policía y manifestantes para organizar los actos de protesta social; el compromiso con el respeto de los derechos humanos de quienes protestan; el deber de agotar las instancias de persuasión, diálogo, mediación y gestión del conflicto en casos de riesgo de confrontación, y el uso proporcionado de la fuerza como último recurso. No obstante —y siguiendo los pasos del modelo pacificador—, el ESMAD es un cuerpo policial considerablemente militarizado en su equipamiento, armamento y tácticas (Tamayo y Valverde 2021)⁹.



**SEGÚN LA PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN,
ENTRE 2017 Y 2019 SE
REPORTARON 8.167
HECHOS DE VIOLENCIA
PRESUNTAMENTE
COMETIDOS POR MIEMBROS
DE LA POLICÍA Y 216 POR
AGENTES DEL ESMAD**

• • • • •

⁶ Los datos provistos por la Procuraduría General de la Nación no diferencian el tipo de violencia policial (homicida, física, sexual) reportada.

⁷ Para el periodo de estudio del informe de Temblores (2017-20119) la Dirección General de la Policía Nacional no ofreció datos claros y completos sobre las investigaciones disciplinarias adelantadas por la institución frente a este tipo de casos (Temblores 2020: 66).

⁸ Ver, por ejemplo, la Resolución No. 5228 de 2015, mediante la cual se expidió el Manual para el control de manifestaciones y disturbios para la Policía Nacional. Este manual fue derogado por la Resolución 03002 de 2017, mediante el cual se expidió el Manual para el servicio en manifestaciones y control de disturbios para la Policía Nacional.

⁹ Por ejemplo, la Resolución 02686 de 2012 reglamentó el uso de armas de letalidad reducida, entre otras el gas pimienta y pistolas de descargas eléctricas.

La *militarización de la Policía* para controlar la protesta social a través del uso y abuso de la fuerza no es una novedad en Colombia. Durante la segunda mitad del siglo XX —particularmente en los setenta— la represión policial de la protesta fue un común denominador de las medidas adoptadas por diversos gobiernos, bien fueran liberales o conservadores. La Guerra Fría, así como las doctrinas de seguridad nacional y del enemigo interno que predominaban en Colombia, sirvieron para que distintos gobiernos y la Policía entendieran la protesta social como un acto de sedición, y a los manifestantes como enemigos que debían ser derrotados por medio de todos los mecanismos que tuviera a su alcance el Estado, incluidas las medidas excepcionales que ofrecía el Estado de Sitio (Tamayo y Valverde 2021; Iturralde 2010; Gallón 1979).

Las prácticas del ESMAD no han sido la excepción al ejercicio del control policial militarizado de la protesta social durante las últimas dos décadas en Colombia. Las denuncias en contra de esta entidad indican un uso reiterado y desproporcionado de la fuerza por parte de sus miembros para controlar actos de protesta social. Entre 1999 —año de creación del ESMAD— y 2019, sus miembros fueron señalados de matar al menos a 34 personas que, en la mayoría de los casos, se encontraban en las calles en actos de protesta social (entre ellas estaban ocho estudiantes con un promedio de 19 años, nueve campesinos y siete indígenas). Estos tres grupos fueron los más afectados por presuntos homicidios a manos del ESMAD, cada uno con un 26.5% del total de casos. El cuarto más afectado fue el de los niños y niñas menores de 17 años de edad, que representan el 14.7% del total de los casos.

El 35.5% de las personas presuntamente asesinadas por miembros del ESMAD tenía entre 18 y 26 años; el 14.4% eran menores de edad; el 11% tenía entre 27 y 35 años y el 5.9% eran mayores de 65. En la mayoría de estos casos, las muertes fueron causadas por armas de fuego: 50% del total (Tembloros 2019: 15, 38, 45, 47, 49, 50, 55). En cuanto a la investigación penal, los niveles de impunidad son altos: entre 1999 y 2019 los sistemas de información SPOA y SIJUF —que reúnen datos oficiales sobre el funcionamiento del sistema penal colombiano— tan solo identificaron dos casos activos en cabeza de la Fiscalía (Tembloros 2019: 49).

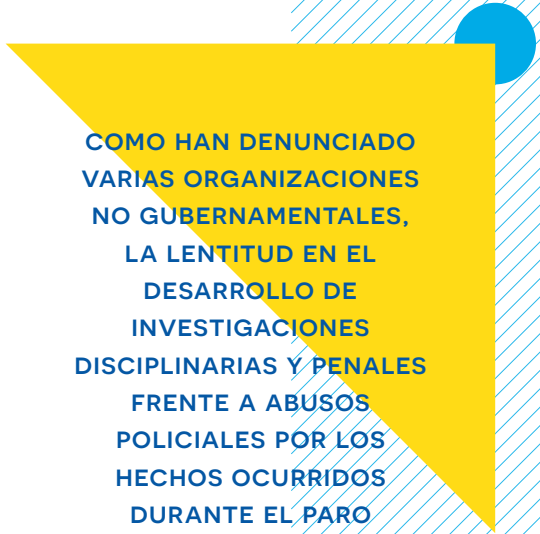
Los paros nacionales que se vienen dando desde 2019, unidos al descontento social por el aumento de la pobreza y el desempleo que ha generado la pandemia del covid-19, expresan una situación tensa que ha producido estallidos sociales en todo el país, y que han sido reprimidos por medio del uso continuo y desproporcionado de la fuerza por parte de miembros de la Policía (Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2021). Según cifras de organizaciones sociales, entre abril 28 y mayo 31 de 2020, en medio del Paro Nacional, de un total de 34 muertes reportadas, al menos 20 fueron presuntamente

causadas por agentes de policía en medio de actos de protesta social en los que parte de los manifestantes se enfrentaron con la Policía (Human Rights Watch 2021). 70 personas fueron heridas por armas de fuego presuntamente disparadas por agentes de policía, tres personas murieron y 167 resultaron heridas (62 sufrieron lesiones oculares, incluyendo pérdida del ojo), por el uso de armas no letales del ESMAD. Alrededor de 1.200 agentes de policía fueron heridos durante las protestas y dos de ellos murieron (Human Rights Watch 2021).

Además, 1.649 manifestantes fueron detenidos arbitrariamente por fuerzas policiales y dos de ellos murieron en su custodia (Temblores, Indepaz and Paiis 2021). Se reportaron 419 personas desaparecidas, aunque la Fiscalía General de la Nación afirmó que 304 de ellas habían aparecido. El alto número de denuncias por desapariciones puede deberse a que sus familiares no habían sido informados de que habían sido detenidos por la Policía (Human Rights Watch 2021). En mayo 14, la Defensoría del Pueblo reportó dos casos de acceso carnal violento, 14 de abuso sexual y 71 de violencia basada en género, cometidos por agentes de policía. Human Rights Watch (2021) también documentó al menos 17 golpizas a manifestantes realizadas por policías, usualmente con sus bolillos.

Esta información sobre abuso de la fuerza por parte de la Policía es constatada por el Informe de Derechos Humanos semestral producido por el Banco de Datos y Violencia Política del CINEP/Programa por la Paz (2021). Según el informe, durante el primer semestre de 2021 la Policía Nacional fue el presunto mayor violador de derechos humanos en Colombia con 926 víctimas, muchas de ellas en conexión con eventos relacionados con el Paro Nacional: presuntamente, agentes policiales produjeron heridas a 358 personas, detuvieron arbitrariamente a 351, amenazaron de muerte a 137, torturaron a 38, ejecutaron extrajudicialmente a 26, perpetraron actos de violencia sexual contra 10 personas y desaparecieron a seis. La mayoría de estos actos de presunta brutalidad policial habrían sido cometidos por el ESMAD. Entre abril y junio —meses de mayor intensidad de la protesta social en el Paro Nacional— se presentaron la mayoría de lesiones físicas, amenazas y detenciones arbitrarias atribuidas a la Policía, con 1.388 víctimas reportadas (Banco de Datos y Violencia Política del CINEP/Programa por la Paz 2021).

Como han denunciado varias organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, la lentitud en el desarrollo de investigaciones disciplinarias y pe-



**COMO HAN DENUNCIADO
VARIAS ORGANIZACIONES
NO GUBERNAMENTALES,
LA LENTITUD EN EL
DESARROLLO DE
INVESTIGACIONES
DISCIPLINARIAS Y PENALES
FRENTE A ABUSOS
POLICIALES POR LOS
HECHOS OCURRIDOS
DURANTE EL PARO
NACIONAL, ASÍ COMO LAS
ESCASAS SANCIONES, HAN
SIDO LA CONSTANTE**

nales frente a abusos policiales por los hechos ocurridos durante el Paro Nacional, así como las escasas sanciones, han sido la constante (Human Rights Watch 2021). La Fiscalía solo ha llamado a juicio a un oficial de policía por cometer un homicidio en este contexto (EL Espectador 2021a). Por su parte, la Policía Nacional declaró haber iniciado 231 investigaciones disciplinarias por actos de abuso de la fuerza policial durante el Paro Nacional, que han tenido como resultado la destitución de dos uniformados, cuatro sancionados y siete suspendidos provisionalmente. La Policía Nacional está investigando a miembros de la institución por la posible comisión de 13 homicidios y 10 casos de lesiones personales durante el paro (El Espectador 2021b).

04

**MENOS DUROS Y
MÁS JUSTOS**

4. MENOS DUROS Y MÁS JUSTOS

LOS CAMBIOS QUE PUEDEN PROPICIAR LA REDUCCIÓN DEL ABUSO DE LA FUERZA POLICIAL FRENTE A LA PROTESTA SOCIAL

La evidencia indica que, con el fin de prevenir de forma más efectiva los abusos policiales —particularmente frente a la protesta social— el *modelo auto-regulatorio y de justicia procedimental* es más costo-eficiente que el más usado *modelo de mando y control*. Este último no solo es ineficaz para reducir el uso abusivo de la fuerza policial, sino que, incluso, lo puede propiciar al contribuir a la elevación del conflicto entre la Policía y los grupos de protestantes.

En cambio, el *modelo auto-regulatorio y de justicia procedimental* privilegia, de una parte, la mejora de los procesos de selección, formación, ascenso y permanencia de los miembros de la Policía; y de otra, la aplicación de mecanismos que promuevan su bienestar y la sensación de ser tratados por la institución y sus jerarquías de forma justa y respetuosa. Las reformas a la Policía que pueden producir efectos más profundos y duraderos en el comportamiento ajustado a la ley de sus agentes son aquellas que se dirigen a transformar positivamente sus actitudes. Si esto sucede, varios efectos positivos se pueden producir en sus miembros: el sentirse reconocidos y tratados con respeto y justicia por la institución a la que pertenecen, genera sentimientos de satisfacción, bienestar y compromiso con su trabajo, la institución y los valores que defienden.

Un policía bien preparado, satisfecho con su trabajo, comprometido con lo que hace y con los valores y normas de su institución, no solo estará dispuesto a cumplirlas por identificarse con ellas más que por temor a recibir una sanción, sino que puede realizar un mejor trabajo de servicio a la ciudadanía, de forma autónoma y responsable. Y eso porque contará con las competencias, la disposición y el estado anímico que le permitirán desarrollar con convencimiento, confianza y autoridad sus funciones en búsqueda del bien común y ejercerá de forma adecuada su discrecionalidad para tomar decisiones difíciles en poco tiempo. Un policía de este tipo estará preparado para ser más empático con la población con la que interactúa y a tener una vocación de servicio, más que una represiva. Esto le permitirá relacionarse de manera más fluida con las comunidades a las que sirve, discutir con ellas sus necesidades y expectativas, y tomar decisiones que contribuyan a resolver sus problemas. El mejor trato a la población y la mayor eficacia de la Policía ayudan a

LA EVIDENCIA INDICA QUE, CON EL FIN DE PREVENIR DE FORMA MÁS EFECTIVA LOS ABUSOS POLICIALES, EL MODELO AUTO-REGULATORIO Y DE JUSTICIA PROCEDIMENTAL ES MÁS COSTO-EFICIENTE QUE EL MÁS USADO MODELO DE MANDO Y CONTROL

que aumente la confianza ciudadana en ella, así como su disposición para cooperar, que, a su vez, aumenta su nivel de eficacia y la legitimidad.

Este círculo virtuoso (ilustrado en el Gráfico 1) es también aplicable al control policial de la protesta social, a pesar de que sea un escenario más difícil de manejar y en el que existen mayores factores de riesgo para el escalamiento del conflicto y la violencia (lo que hace más probable el uso y abuso de la fuerza policial). Como se vio, el *modelo auto-regulatorio y de justicia procedimental* es afín a los modelos de *manejo negociado de las protestas*, *control policial comunitario* y *gestión de la confrontación*, dirigidos a manejar la protesta social de forma tal que se reduzca la necesidad de recurrir al uso de la fuerza.

Un policía que haya interiorizado los postulados básicos del modelo auto-regulatorio y de justicia procedimental, estará más dispuesto y mejor preparado para aplicar tácticas cooperativas (al ser más proclive a concebir a los manifestantes como ciudadanos en ejercicio de su derechos, con quienes se puede dialogar) que aquel formado en el *modelo militarizado de mando y control*. Por su preparación y disposición anímica, este último tenderá a relacionarse de forma desconfiada y conflictiva con los protestantes, a quienes probablemente verá como potenciales amenazas y enemigos que pueden ser confrontados a través de tácticas y mecanismos coercitivos, y eso puede generar una reacción de temor y agresividad en los protestantes que llevará a la intensificación de la conflictividad y del riesgo de violencia.

Por esas razones, una reforma que se tome en serio el *modelo auto-regulatorio y de justicia procedimental* para reducir y prevenir el abuso de la fuerza policial en escenarios de protesta social, y que apunte a efectos más duraderos y estables a mediano y largo plazo, debe incluir los siguientes cinco factores para tener la oportunidad de ser exitosa:

- **Liderazgo político y compromiso institucional.** Tal vez el primer factor clave: que los funcionarios —civiles y policías— que dirigen la institución o que tienen poder de decisión sobre su estructura, organización, funcionamiento y control, se comprometan con este tipo de reformas y las lideren. En buena medida depende de su voluntad política, y de las decisiones que adopten, mejorar aspectos clave como las condiciones de selección, ingreso, formación permanencia y ascenso dentro de la Policía, así como la construcción de un ambiente organizacional y laboral respetuoso y justo con sus miembros, afín a los postulados de la justicia procedimental. Una reforma de este tipo, sin el liderazgo político del Gobierno y del Congreso, ni el apoyo y compromiso de los cuadros directivos de la Policía, no tiene muchas posibilidades de ser exitosa y de tener efectos a largo plazo (Trinkner, Tyler y Goff 2016:159).

- **Transformación de la cultura organizacional.** Como parte esencial de una reforma de este tipo, deben procurarse los recursos y apoyo necesarios para construir un ambiente organizacional y laboral que propicie la justicia en el trato y los procedimientos a los que se enfrentan los miembros de la organización. El enfoque jerárquico, disciplinario y militarista —que suele ser muy influyente en los cuerpos de policía— inhibe este tipo de ambiente al ir en contra de los principios y dinámicas característicos de la justicia procedimental. Por lo tanto, se requiere de un proceso reflexivo y de diagnóstico para identificar las actitudes y dinámicas institucionales, y de los mandos altos y medios que pueden generar un ambiente laboral tóxico en el que los subalternos se sientan tratados de forma irrespetuosa e injusta. Del buen trato que reciban los agentes de policía por parte de sus superiores depende su sentido de compromiso e identificación con la institución y con los fines y valores que la guían.
- **Participación ciudadana.** Dado que los *modelos auto-regulatorio y de justicia procedimental y de policía comunitaria* requieren paciencia, compromiso, esfuerzos y recursos para ser aplicados exitosamente y producir resultados (generalmente en el mediano y largo plazo), es fundamental construir fuertes consensos para adelantar la reforma. A tales consensos no deben llegar únicamente los líderes políticos y mandos de la Policía, sino también las organizaciones sociales y la ciudadanía. Del grado de aceptación y cooperación ciudadana con la reforma depende su nivel de legitimidad y apoyo público sostenido.
- **Inversión de recursos y mejora de los procedimientos de selección, entrenamiento, reconocimientos, ascenso y permanencia de los miembros de la Policía.** Este es uno de los cambios más desafiantes e importantes para transformar positivamente el comportamiento de la Policía y sus integrantes, además de conectarse estrechamente con la transformación de la cultura organizacional. Los procesos de selección no pueden estar guiados por la necesidad de llenar rápidamente unas vacantes para ampliar el pie de fuerza; al contrario, deben ser más rigurosos y eficientes con el fin de poder seleccionar personas que reúnan el perfil requerido: motivadas, identificadas con los valores y normas

DEL BUEN TRATO
QUE RECIBAN LOS AGENTES
DE POLICÍA POR PARTE
DE SUS SUPERIORES
DEPENDEN SU SENTIDO
DE COMPROMISO E
IDENTIFICACIÓN CON LA
INSTITUCIÓN Y CON LOS
FINES Y VALORES QUE
LA GUÍAN

de la institución, con vocación de servicio a la comunidad, de diálogo y cooperación, con las habilidades, el temperamento y la disposición psicológica necesarios para ejercer autónoma y responsablemente la discreción y la autoridad, así como el uso de la fuerza, en contextos complejos y estresantes.

Los procesos de entrenamiento y capacitación de la Policía deben estar guiados a fortalecer las destrezas, habilidades y disposiciones que hicieron que los reclutas fueran considerados idóneos para ser policías y cumplir con los valores, normas y objetivos de la institución.

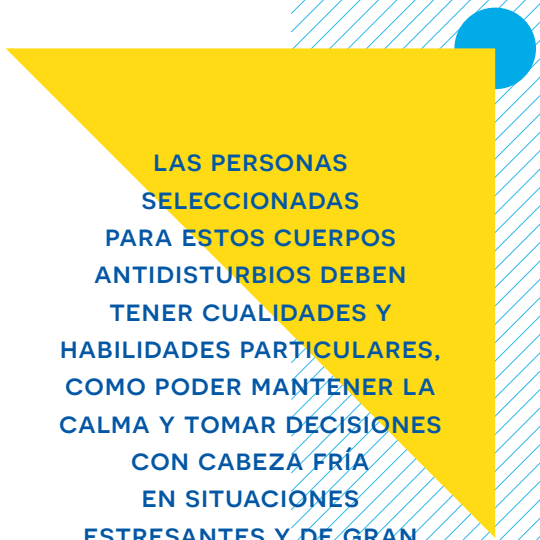
Aunque los cursos en temas clave como derechos humanos y uso proporcionado de la fuerza son esenciales y deben ser fortalecidos, lo crucial es que su metodología y objetivos de aprendizaje estén dirigidos principalmente a enseñar competencias que permitan a los policías desarrollar conocimientos, habilidades, destrezas, así como interiorizar disposiciones y actitudes que sean útiles para el ejercicio práctico de sus funciones en diversos escenarios, respetando las normas y valores de la institución. En este sentido, los talleres o simulaciones donde se pueda poner en práctica todo lo anterior, en escenarios parecidos a los que van a enfrentar en su trabajo, son fundamentales en el proceso de formación de los policías. Estas prácticas deben ser dirigidas por expertos con experiencia y con distintos perfiles; deben ser periódicas (incluyendo cursos prácticos de actualización para los policías de más experiencia), así como evaluadas y retroalimentadas para que los practicantes aprendan de sus errores y mejoren sus actitudes, destrezas y habilidades.

La contratación, salario, procesos de evaluación, recompensa, ascenso y permanencia de los miembros de la Policía también deben responder a los criterios del modelo auto-regulatorio y de justicia procedimental. Para captar los mejores talentos, las condiciones laborales y salariales deben ser llamativas para los candidatos y tener como fin el trato justo y respetuoso de los policías como empleados y miembros de la institución. Para lograr este fin, también debe fortalecerse la perspectiva de género y los enfoques diferenciales para seleccionar personas de diversas comunidades y con distintas visiones del mundo que propicien un ambiente más pluralista y democrático. Un cuerpo policial que represente la pluralidad de comunidades e identidades que conforman la sociedad colombiana gozará de un talento humano más versátil y dispuesto a relacionarse y cooperar con distintos tipos de comunidades.

Los procesos de evaluación, recompensas o reconocimientos, permanencia y ascenso de los policías deben ser transparentes y justos, además de enfocarse en promover los valores y normas que guían a la institución. De ser percibidos así, este tipo de procesos suelen motivar a los policías a sentirse más comprometidos con la institución y a desempeñarse bien en su trabajo, de acuerdo con los valores y objetivos de la organización, pues tienen la confianza de que en esta pueden crecer, prosperar y ser reconocidos.

- **Procesos de selección, entrenamiento, evaluación, ascenso y permanencia especialmente dirigidos a miembros del ESMAD.** Si bien las recomendaciones anteriores aplican de manera cabal a los miembros del ESMAD, dado que este cuerpo se especializa en el control de la protesta social, los procesos de selección, entrenamiento, evaluación, recompensa, ascenso y permanencia de sus miembros deben prestar atención a la particularidades, exigencias y desafíos que implican este tipo de actividades. Por ejemplo, las personas seleccionadas para estos cuerpos antidisturbios deben tener cualidades y habilidades particulares, como poder mantener la calma y tomar decisiones con cabeza fría en situaciones estresantes y de gran conflictividad. Deben ser entrenadas de manera especial en el uso proporcionado de la fuerza, no solo en cuanto al armamento o las tácticas, sino en la identificación de posibles factores de riesgo para distintas poblaciones —y para ellos mismos— en un escenario de protesta social o perturbación del orden público, y cómo reaccionar de forma adecuada y proporcionada.

La capacitación de los cuerpos especializados antidisturbios, en sus contenidos, metodología, objetivos de aprendizaje y mecanismos de evaluación, también debe dirigirse a fomentar los principios y valores de los *modelos auto-regulatorio* y *de justicia procedimental*, de *manejo negociado de las protestas*, de control policial comunitario y de *gestión de la confrontación*. De esta forma, los miembros de los cuerpos de policía antidisturbios tendrán las competencias que les permitirán interiorizar que quienes participan en actos de protesta social están ejerciendo un derecho fundamental y que, por



LAS PERSONAS SELECCIONADAS PARA ESTOS CUERPOS ANTIDISTURBIOS DEBEN TENER CUALIDADES Y HABILIDADES PARTICULARES, COMO PODER MANTENER LA CALMA Y TOMAR DECISIONES CON CABEZA FRÍA EN SITUACIONES ESTRESANTES Y DE GRAN CONFLICTIVIDAD

lo tanto, no son posibles enemigos que constituyen una amenaza al orden establecido ni deben ser coaccionados por medio del uso de la fuerza.

Usarla debe ser un último recurso al que se acuda solo en situaciones excepcionales y de forma proporcionada. Un policía formado de manera efectiva bajo los modelos mencionados, tendrá una mayor disposición para manejar la protesta social a través del diálogo, la cooperación y la capacidad de negociación; esto supone un interés genuino por construir una relación de confianza con los grupos de protesta, en lugar de optar por tácticas más militarizadas y proclives al uso de la fuerza y la intimidación como mecanismos de control y dispersión de la protesta social.

Si es interiorizada por los agentes policiales y forma parte de su ethos, la aproximación al *control policial de la protesta social* propuesta en este documento puede servir para prevenir o desactivar situaciones confrontacionales y estresantes, así como para reducir los factores de riesgo que pueden llevar a actos de violencia y al uso abusivo de la fuerza policial. De igual manera, puede contribuir de forma notable al ejercicio de un *estilo democrático de control de la protesta social*, más coherente y efectivo para alcanzar los fines de un Estado social de derecho, respetuoso de los derechos humanos de todos los ciudadanos.

05

REFERENCIAS

REFERENCIAS

Atak Kivanç (2016), Popular uprisings in Turkey: Police culpability and constraints on dialogue-oriented policing in Gezi Park and beyond, *European Journal of Criminology* 13(5), pp. 610-625.

Baker, David (2008) Paradoxes of Policing and Protest, *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism* 3(2), pp. 8-22.

Banco de Datos y Violencia Política del CINEP/Programa por la Paz (2021) Informe de Derechos Humanos, Noche y Niebla 63. Disponible en <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/tag/Noche%20y%20Niebla.html>

Bradford, Ben y Paul Quinton (2014). Self-legitimacy, police culture and support for democratic policing in an English constabulary, *The British Journal of Criminology* 54(6), pp. 1023-1046.

Cafferata Fernando G. y Carlos Scartascini (2021) Cómo combatir la delincuencia en América Latina ¿Qué políticas públicas demandan los ciudadanos?, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Como-combatir-la-delincuencia-en-America-Latina-Que-politicas-publicas-demandan-los-ciudadanos.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2021) Observaciones y recomendaciones. Visita de trabajo a Colombia. Disponible en <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/167.asp>

Cordner, G. (2014) Community policing, en M. D. Reisig y R. J. Kane (eds.), *The Oxford handbook of police and policing*, New York: Oxford University Press, pp. 148-171.

Dammert, Lucía (2020) Reforma policial. Agenda (aún pendiente) en América Latina, Documento de Trabajo, *El Diálogo. Liderazgo para las Américas*. Disponible en <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2020/07/Reforma-Policial-Luci%CC%81a-Dammert-Informe-Julio-2020-1.pdf>

Datexco (2021) Pulso País, disponible en <https://www.datexco.com/news-data/pulso-pais-colombia>

El Espectador (2021a) La primera acusación de la Fiscalía a un policía por homicidio en el Paro Nacional. Disponible en <https://www.elespectador.com/judicial/por-primera-vez-fiscalia-acusa-a-un-policia-por-homicidio-en-el-paro-nacional/>

El Espectador (2021b) Paro Nacional: de 231 investigaciones por abuso policial, hay dos destituciones. Disponible en <https://www.elespectador.com/judicial/paro-nacional-de-231-investigaciones-por-abuso-policial-hay-dos-destituciones/>

Gallón, Gustavo (1979) Quince años de Estado de Sitio en Colombia: 1958-1978, Bogotá: América Latina.

Gillham, Patrick F. (2011) Securitizing America: Strategic incapacitation and the policing of protest since the 11 September 2001 terrorist attacks, *Sociology Compass* 5(7), pp. 636-652.

Gillham Patrick F., Bob Edwards y John A. Noakes (2013) Strategic incapacitation and the policing of Occupy Wall Street protests in New York City, 2011, *Policing and Society* 23(1), pp. 81-102.

González, Yanila (2020) *Authoritarian Police in Democracy: Contested Security in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.

González, Yanila (2019) Participation as a Safety Valve: Police Reform Through Participatory Security in Latin America, *Latin American Politics and Society* 61(2), pp. 68-92.

González, Yanila (2017) “*What citizens can see of the state*”: Police and the construction of democratic citizenship in Latin America, *Theoretical Criminology* 21(4), pp. 494-511.

Human Rights Watch (2021) Colombia: Egregious Police Abuses Against Protesters. Disponible en <https://www.hrw.org/news/2021/06/09/colombia-egregious-police-abuses-against-protesters>

Iturralde, Manuel (2010) Castigo, liberalismo autoritario y justicia penal de excepción, Bogotá: Siglo del Hombre-Universidad de los Andes.

Klahm IV, C. F. and Tillyer, R. 2010. Understanding

Jackson, J., B. Bradford, B. Stanko, B y K. Hohl (2013). Just authority? Trust in the police in England and Wales, New York: Routledge.

Katyal, Neal Kumar (1997) Deterrence's Difficulty, Michigan Law Review 95(8), pp. 2.385-2.476.

Kienscherf, Markus (2016) Beyond Militarization and Repression: Liberal Social Control as Pacification, Critical Sociology 42(7-8), pp. 1179-1194.

Lind, E. Allan y Tom R. Tyler (1988) The Social Psychology of Procedural Justice, New York: Plenum.

Markell, David L. (2000) The Role of Deterrence-Based Enforcement in a 'Reinvented' State/Federal Relationship, Harvard Environmental Law Review 24, pp. 1-114.

Marks, Monique y Jenny Fleming (2006). The right to unionize, the right to bargain, and the right to democratic policing. The Annals of the American Academy of Political and Social Science 605(1), pp. 178-199.

Myers-Montgomery, Jamar (2016) Militarized Police and Unpermitted Protest: Implementing Policy That Civilizes the Police, Cultural Studies Critical Methodologies 16(3), pp. 278-286.

Restrepo Riaza, William et al. (1994) La imagen social de la policía en Medellín, Estudios Políticos 5, pp. 47-67.

Schulhofer, Stephen J., Tom R. Tyler y Aziz Z. Huq (2013) American Policing at a Crossroads: Unsustainable Policies and the Procedural Justice Alternative, The Journal of Criminal Law and Criminology 101(2), pp. 335-374.

Skogan, Wesley G. y Kathleen Frydl (2004) Fairness and Effectiveness in Policing. Washington, DC: The National Research Council.

Skogan, Wesley G. y Tracey L. Meares (2004) 'Lawful Policing, 593 Annals of the American Academy of Political and Social Science, pp. 66-83.

Suchman, Mark (1995) Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches, Academy of Management Review 20(3), pp. 571-610.

Sutherland, Edward H. y Donald R. Cressey (1966) Principles of Criminology, Filadelfia: J. P. Lippincott.

Sutinen, Jon G. y K. Kuperan (1999) A Socio-Economic Theory of Regulatory Compliance, International Journal of Social Economics 26(1/2/3), pp. 174-93.

Tamayo, Fernando y Mariana Valverde (2021) Escoger cómo gobernar: racionalidades contradictorias en una policía nacionalizada, en prensa.

Temblores (2020) Bolillo, Dios y Patria. Disponible en https://4ed5c6d6-a3c0-4a68-8191-92ab5d1ca365.filesusr.com/ugd/7bbd97_f40a2b21f9074a208575720960581284.pdf

Temblores (2019) Silencio oficial. Un aturdido grito de justicia por los 20 años del ESMAD. Disponible en https://4ed5c6d6-a3c0-4a68-8191-92ab5d1ca365.filesusr.com/ugd/7bbd97_1a73045e774d4bfd8ca72dd197f-1cb88.pdf

Temblores, Indepaz y Paiis (2021) Informe de Temblores ONG, Indepaz y Paiis a la CIDH sobre la violación sistemática de la Convención Americana y los alcances jurisprudenciales de la Corte IDH con respecto al uso de la fuerza pública contra la sociedad civil en Colombia, en el marco de las protestas acontecidas entre el 28 de abril y el 31 de mayo de 2021. Disponible en https://4ed5c6d6-a3c0-4a68-8191-92ab5d1ca365.filesusr.com/ugd/7bbd97_691330ba1e714daea53990b35ab-351df.pdf

Trinkner, Tyler y Goff (2016) Justice from within: The relations between a procedurally just organizational climate and police organizational efficiency, endorsement of democratic policing, and officer well-being, Psychology, Public Policy, and Law 22(2), pp. 158-172.

- Tyler Tom R. (2006)** Why People Obey the Law. New Haven: Yale University Press.
- Tyler Tom R. (2005)** Promoting Employee Policy Adherence and Rule Following in Work Settings: The Value of Self-Regulatory Approaches, *Brooklyn Law Review* 70, pp. 1287-1312.
- Tyler, Tom R. (2004)** Procedural Justice, en Austin Sarat (ed.), *The Blackwell Companion to Law and Society*, Malden: Blackwell, pp. 435-452.
- Tyler, Tom R. (2000)** Social Justice: Outcome and Procedure, *International Journal of Psychology* 35(2), pp. 117-25.
- Tyler Tom R., Patrick E. Callahan y Jeffrey Frost (2007)** Armed, and Dangerous (?): Motivating Rule Adherence Among Agents of Social Control, *Law & Society Review* 41(2), pp. 457-492.
- Tyler, Tom R. y Steven Blader (2005)** Can Business Effectively Regulate Employee Conduct? The Antecedents of Rule Following in Work Settings, *Academy of Management Journal* 48(6), pp. 1143-58.
- Tyler, Tom R. y Steven Blader (2000)** Cooperation in Groups: Procedural Justice, Social Identity, and Behavioral Engagement, Philadelphia: Psychology Press.
- Tyler, Tom R. y E. Allan Lind (1992)** A Relational Model of Authority in Groups, *Advances in Experimental Social Psychology* 25, pp. 115-91.
- Tyler, Tom R. y Yuen J. Huo (2002)** Trust in the Law, New York: Russell Sage Foundation.
- White, Gary y Natalia Alejandra Escobar (2021)** Uso de la fuerza policial: un marco para garantizar una buena gobernanza del uso de la fuerza, Ginebra: Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de la Seguridad - DCAF. Disponible en https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Police_use_of_force_SP_2021.05.28.pdf

SER DUROS O SER JUSTOS

USO DE LA FUERZA Y SU IMPACTO
SOBRE LA EFICACIA Y LEGITIMIDAD
DE LA POLICÍA EN EL CONTROL
DE LA PROTESTA SOCIAL

