

ENTENDER LA LABOR POLICIAL

RECURSOS PARA ACTIVISTAS DE DERECHOS HUMANOS

Anneke Osse



AMNISTÍA
INTERNACIONAL



ENTENDER

LA LABOR POLICIAL

Recursos para activistas de derechos humanos

Anneke Osse

Edición española a cargo de:

EDITORIAL AMNISTÍA INTERNACIONAL (EDAI)
Valderribas, 13
28007 Madrid. España
Teléfonos: (34) 914 33 41 16 / 914 33 25 20
Fax: (34) 914 33 65 68
www.amnesty.org/es

Publicado originalmente en inglés en 2006 con el título *Understanding policing.
A resource for human rights activists*

Amnesty International Nederland
Keizersgracht 177
P. O. Box 1968
1000 BZ Amsterdam
Países Bajos
www.amnesty.nl
amnesty@amnesty.nl

Impreso por
Artes Gráficas ENCO, S. L.
Sallaberry, 75
28019 Madrid, España

© Amnesty International Nederland
I.S.B.N. 13: 978 - 84 - 96462 - 18 - 2
Depósito legal: M -55095 - 2007

© Reservados todos los derechos. Esta publicación tiene derechos de autor, si bien puede ser reproducida por cualquier medio, sin pago de tasas, con fines educativos o para llevar a cabo acciones de protección y promoción de los derechos humanos, pero no para la venta. Los titulares de los derechos de autor solicitan que se les comuniquen los usos mencionados con el fin de evaluar sus efectos. Para la reproducción de este texto en cualquier otra circunstancia, su uso en otras publicaciones o su traducción o adaptación, deberá obtenerse el permiso previo por escrito de la editorial, y podrá exigirse el pago de una tasa.

Prólogo

En América Latina referirse a la policía se asocia, muchas veces, a corrupción, clientelismo, «gatillo fácil», impunidad, malos tratos, ejecuciones extrajudiciales y terror. En casi todos los países de la región la labor policial está desacreditada hasta por los propios gobiernos nacionales. Escasez y deficiente manejo de recursos, estructuras jerárquicas –innecesariamente burocráticas y obsoletas–, formación precaria de agentes policiales e innumerables denuncias de violaciones de los derechos humanos en el cumplimiento de su función configuran la realidad del sistema policial en varios países de la región.

No obstante, y a pesar de esta realidad, los agentes policiales cumplen un rol esencial en la protección de los derechos humanos de todas las personas. En los últimos tiempos, las organizaciones de derechos humanos han reconocido la importancia de ese rol y han pasado de un enfoque basado en motivos de preocupación sobre casos de violaciones de derechos humanos relacionados con funcionarios del Estado a una colaboración con ellos cada vez mayor.

Es más eficaz que las organizaciones de derechos humanos trabajen a partir de una perspectiva que reconozca los motivos de preocupación y la realidad de la policía que desde un planteamiento aislado que ejerce una crítica desde fuera. Tal enfoque requiere, necesariamente, de la participación activa de los cuerpos policiales, que deben ser receptivos a los motivos de preocupación relacionados con los derechos humanos y a las reformas en materia de esos derechos allí donde se necesiten. Ésta es la premisa de la que parte el libro de recursos que Anneke Osse nos presenta.

Los derechos humanos no dificultan la labor policial ni la hacen menos efectiva; muy por el contrario, permiten a la policía operar y ejercer sus competencias dentro del marco de la ley y en un ámbito en el que agentes policiales y defensores y defensoras de derechos humanos se unen para conquistar objetivos comunes.

Amnistía Internacional puede llegar a desempeñar una importante labor de promoción de los discursos sobre seguridad y de apoyo a los programas de reforma de la policía, basados en el respeto de los principios de derechos humanos. Para lograrlo, es necesario conocer y entender la labor policial. Este libro tiene como propósito contribuir a ese fin.

Julio Torales
Presidente
Amnistía Internacional Paraguay

Prefacio

Los buenos policías no son enemigos de los derechos humanos; todo lo contrario, son sus principales defensores. Todavía recuerdo con emoción en varias partes del mundo cómo policías denunciaban, con riesgo de perder su puesto de trabajo y a veces la vida, a compañeros que expulsaban ilegalmente a inmigrantes o torturaban a detenidos, o cómo militares se negaban a ejecutar órdenes ilegales de sus mandos.

Los malos policías, que son aquellos que cometen abusos o actúan con un corporativismo mal entendido, o los malos mandos políticos y profesionales de las fuerzas de seguridad que los permiten o los ignoran, se arriesgan a que desde Amnistía Internacional los señalemos como violadores de derechos humanos.

Ahora bien, no debemos perder de vista que la defensa de los derechos humanos forma parte del núcleo central del trabajo de las fuerzas de seguridad y que éstas desempeñan un papel fundamental para garantizar su respeto.

Por lo tanto, los policías deben esperar de Amnistía Internacional siempre lo mismo, sin sorpresas: una rigurosa labor de denuncia pero también colaboración cuando la policía está empeñada en la consecución de una sociedad respetuosa de los derechos humanos.

En efecto, la sociedad ha delegado en los funcionarios de las fuerzas de seguridad poderes únicos como el uso de la fuerza, o la capacidad para realizar detenciones. Y para cumplir satisfactoriamente con esta delegación de poderes, las fuerzas de seguridad deben actuar con transparencia y enfocar la defensa de los derechos humanos como elemento inherente a su trabajo profesional, ni más ni menos, y este comportamiento debe concretarse, por ejemplo, en la prohibición absoluta de la tortura o la detención ilegal. Así, las violaciones de derechos humanos y los comportamientos contrarios a los mismos por parte de algunos policías son síntomas claros de un ejercicio no profesional de los poderes especiales que la sociedad les ha conferido.

La colaboración eficaz, entre todas y todos nosotros y las fuerzas de seguridad, en temas de interés mutuo hace necesario también que nos interese por conocer cómo es el trabajo de estas fuerzas «por dentro», las dificultades que encuentran en su día a día y su opinión sobre la mejor forma de llevar a cabo sus tareas y su relación con la sociedad. Debemos lograr que nuestras preocupaciones sean conocidas, pero al mismo tiempo es fundamental que les conozcamos. Debemos ser capaces de elaborar sugerencias y recomendaciones que de hecho sirvan para mejorar el trabajo policial y, al mismo tiempo, la protección de los derechos de las personas; tenemos que comenzar un diálogo que incluya normas y protocolos de actuación policial, la responsabilidad del policía, la rendición de cuentas, la formación, la colaboración con la sociedad civil, y la reforma de las fuerzas de seguridad.

Es nuestra responsabilidad denunciar los abusos que cometen policías, pero también lo es el trabajar para que las personas que integran las fuerzas de seguridad se impliquen en la defensa de los derechos humanos. Recuerdo en Holanda aquella comisaría; por la mañana los policías patrullaban el barrio y por la tarde los mismos agentes escribían cartas a gobernantes torturadores. Son las dos caras de una misma moneda: policías defendiendo derechos.

Esteban Beltrán

Agradecimientos

Este libro de recursos no existiría de no haber sido por la ayuda de muchas personas. Un grupo de retroalimentación, integrado por reconocidos expertos de diversas regiones del mundo, ha dedicado mucho tiempo a formular sus comentarios sobre cada capítulo. Deseamos dar las gracias de forma especial a las siguientes personas:

Ralph Crawshaw	Investigador del Centro de Derechos Humanos, Universidad de Essex, Reino Unido
G. P. Joshi	Coordinador del Programa de la Policía, Iniciativa de Derechos Humanos de la Commonwealth, India
Rachel Neild	Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta, Estados Unidos
Gillian Nevins	Secretariado Internacional, Amnistía Internacional, Reino Unido
Piet van Reenen	Consultor y profesor de la Universidad de Utrecht, Países Bajos
Lars van Troost	Director de Relaciones Externas, Amnistía Internacional Países Bajos

Además de estas personas, ha habido otras en Amnistía Internacional y en los ámbitos policial y especializado que han realizado aportaciones a este libro de recursos. Nunca insistiremos lo suficiente en el valor de todas estas contribuciones. Queremos mencionar en particular a: Otto Adang, Tim Cahill, Francis Campbell, Claudio Cordone, Quirine Eijkman, Rob Geurtsen, Denise Graf, Karl-Heinz Grundböck, Kees Hindriks, Martha Huggins, Alenka Jerse, Gerbrig Klos, Blaz Kovac, Marco Leidekker, Philip Luther, Liz Mottershaw, Vivienne O'Connor, Tim Parritt, Collette Rausch, Mary Rayner, Ed Rees, Darius Rejali, Brian Ruane, Rob Ruts, Gita Sahgal, Cristina Sganga, Niels Uildriks, Koosje Verhaar, Jos Verpaalen, Doris Weidig, Lucia Withers, Walter Witzersdorfer, Brian Wood y Katarina Zidar. Por último, un agradecimiento especial a Emma Gardner, que ha realizado un formidable trabajo de edición para este libro de recursos.

Esta edición del libro de recursos incluye algunas modificaciones y actualizaciones menores. Además de las personas mencionadas, queremos dar las gracias a Andrés Vázquez, Julio Torales, Cristina Legge, Amnistía Internacional España y al Programa de Movilización de AI por su ayuda para preparar esta edición española.

Ni que decir tiene que un libro de recursos como el que ahora presentamos nunca está terminado de verdad. La recopilación de instrumentos y documentos útiles es un proceso permanente. En todo el mundo se llevan a cabo continuamente nuevos estudios y proyectos para mejorar la función policial. Este libro de recursos espera contribuir a esas iniciativas. Queremos invitar a quienes utilicen este libro a compartir sus experiencias con nosotros y a ponerse en contacto con nosotros si tienen conocimiento de nuevas iniciativas que no se han descrito todavía para que podamos incorporarlas en una edición posterior, en publicaciones independientes o en una versión en línea del libro de recursos. Pueden ponerse en contacto con nosotros en amnesty@amnesty.nl.

Anneke Osse
Amsterdam

Nota sobre la traducción

El vocabulario de los derechos humanos está en constante evolución. Nuevas realidades obligan a buscar nuevos nombres para las cosas. Los medios de comunicación globalizados difunden ideas y palabras con creciente rapidez, lo que significa enriquecimiento pero también contaminación. Con harta frecuencia, ya nos viene dado el uso extendido de términos importados de otras lenguas, casi siempre del inglés. En esta carrera contra el reloj, el traductor debe encontrar maneras de transmitir el mensaje del autor con la mayor precisión, claridad y univocidad posibles, teniendo además en cuenta los parámetros que nos fijan el lenguaje corporativo y el discurso de la comunidad internacional.

El presente libro no es una excepción. La autora, consciente de estas realidades, nos ha allanado el camino salpicando el texto de útiles «notas sobre terminología» que, en consulta con ella, hemos adaptado a las características del idioma español. Invitamos a quienes estén interesados en el tema a que lean dichas notas, así como el glosario que se incluye en el Apéndice E.

Con todo, hay términos, e incluso conceptos, que no viajan con soltura de un idioma a otro, de una cultura a otra. *Entender la labor policial* nos ha planteado, por ejemplo, el desafío de transmitir en una expresión económica y sencilla el significado del *preventive detention* inglés, tan parecido y sin embargo tan distinto del de la *detención preventiva* en español, o la necesidad de explicitar las múltiples connotaciones que encierra el *accountability* inglés, que el español *rendición de cuentas* no consigue encarnar. Asimismo, hemos roto con la práctica de no traducir *arrest* como *arresto*, impuesta en su momento por usos locales ya obsoletos; empleamos aquí, como hace el original inglés, los términos *arresto* y *detención* tal como los define el Conjunto de Principios de la ONU para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión.

Por último, cabe notar que hemos hecho, también en consulta con la autora, pequeñas adaptaciones del texto que tienen en cuenta los marcos de referencia culturales de los países de habla hispana. En esto, como en todo el resto de nuestra labor, nos hemos guiado siempre por el objetivo de la eficacia comunicativa. Esperamos que este trabajo haya servido para transmitir con fidelidad la voz de la autora a los destinatarios de esta edición.

Cristina Legge

Contenidos

Introducción a <i>Entender la labor policial</i>	19
Resumen	24
Conclusiones	34
Parte I. Introducción	39
1. Los derechos humanos y la policía	41
Parte II. Alcanzar los objetivos del mantenimiento del orden público	51
2. La responsabilidad del Estado en materia de orden público	52
3. Las funciones de la policía	79
4. La independencia operativa	111
Parte III. Los poderes de la policía	121
5. El uso de la fuerza por parte de la policía	125
6. El arresto y la detención	147
7. La investigación criminal	165
Parte IV. Reforzar la profesionalidad de la policía	181
8. La obligación de rendir cuentas	185
9. Captación, selección y formación	225
10. Trabajar sobre la policía y con ella	251
Apéndices	277
Notas	328

Índice

Prólogo	5
Prefacio	6
Agradecimientos	7
Nota sobre la traducción	8
Contenidos	9
Índice	11
Introducción a <i>Entender la labor policial</i>	19
Introducción	19
Objetivos de este libro de recursos	20
Recursos utilizados	21
Cómo utilizar este libro de recursos	21
Resumen de los capítulos	22
Resumen	24
Conclusiones	34
Parte I. Introducción	39
1. Los derechos humanos y la policía	41
1.1. Introducción	41
1.2. ¿«Policía» o «agente de la ley»?	41
1.3. La policía y los derechos humanos	45
1.4. La policía y la defensa de los derechos humanos	48
1.5. Resumen	49
Parte II. Alcanzar los objetivos del mantenimiento del orden público	51
Alcanzar los objetivos del mantenimiento del orden público:	
Introducción	52
2. La responsabilidad del Estado en materia de orden público	55
2.1. Introducción	55

2.2. El orden	55
2.2.1. El derecho a la seguridad y el deber de mantener el orden	55
2.2.2. El Estado de derecho: una condición previa para el orden	58
2.3. La responsabilidad del Estado	59
2.4. Los sistemas de seguridad y justicia	62
2.4.1. Introducción	62
2.4.2. El sistema de seguridad	62
2.4.2.a. Los militares	63
2.4.2.b. Las agencias de seguridad interna	66
2.4.2.c. Los proveedores de seguridad privados	68
2.4.3. El sistema de justicia penal	69
2.5. ¿Orden o desorden?	71
2.6. El estado de excepción	72
2.6.1. La suspensión de los derechos humanos en aplicación del estado de excepción	72
2.6.2. ¿Restringir o suspender?	74
2.6.3. Derechos absolutos	74
2.6.4. El terrorismo	75
2.7. Resumen	77
3. Las funciones de la policía	79
3.1. Introducción	79
3.2. Las funciones de la policía	79
3.2.1. Las tres funciones policiales básicas	80
3.2.2. Las funciones policiales en la práctica	81
3.2.3. Funciones adicionales	84
3.3. Organización de las funciones de la policía	84
3.3.1. Centralización e integración de las funciones de la policía	85
3.3.2. Los recursos humanos	88
3.3.2.a. Los números	88
3.3.2.b. La representatividad del personal policial	90
3.3.3. Los recursos económicos	91
3.4. Filosofías de la acción policial	94
3.4.1. Acción policial en situaciones de crisis	94
3.4.2. Acción policial autoritaria	95
3.4.3. Trabajo policial en la comunidad	95
3.4.4. Actuación policial orientada a los problemas	102
3.4.5. Actuación policial basada en material de inteligencia	103
3.4.6. Observaciones finales sobre las filosofías de la actuación policial	105

3.5. Resumen	108
4. La independencia operativa	111
4.1. Introducción	111
4.2. La acción policial es una actividad política	111
4.2.1. Perspectiva vertical: la policía y el Estado	111
4.2.2. Perspectiva horizontal: la policía y el público	112
4.2.3. La acción policial es equilibrio	115
4.3. Independencia operativa	116
4.3.1. Introducción	116
4.3.2. Independencia operativa y rendición de cuentas	116
4.3.3. Discrecionalidad	117
4.3.4. Amenazas para la independencia operativa	118
4.4. Resumen	119
Parte III. Los poderes de la policía	121
Los poderes de la policía: Introducción	122
5. El uso de la fuerza por parte de la policía	125
5.1. Introducción	125
5.2. Principios fundamentales de derechos humanos relativos al uso de la fuerza y de armas de fuego	126
5.3. Lo que las normas no dicen	130
5.4. Tipos de fuerza	130
5.4.1. Introducción	130
5.4.2. Técnicas y medios de coerción	132
5.4.3. Aerosoles irritantes	132
5.4.4. Balas de goma y de plástico	133
5.4.5. Armas de electrochoque	133
5.4.6. Empleo de perros	134
5.5. Cómo utilizar la fuerza de forma legítima	134
5.5.1. Introducción	134
5.5.2. Consideraciones tácticas sobre el uso de la fuerza en la práctica policial	135
5.5.3. Selección, formación y cualificación de agentes	136
5.5.4. Uso de armas de fuego	137
5.5.5. Almacenamiento de armas de fuego	139
5.5.6. Procedimientos de presentación de informes	139
5.5.7. Investigaciones tras un incidente	139
5.6. La labor policial en las manifestaciones: gestión del orden público	140
5.6.1. Principios fundamentales de derechos humanos relativos a la gestión del orden público	140
5.6.2. Lo que las normas no dicen	141

5.6.3. Cómo gestionar el orden público	141
5.7. Resumen	144
6. El arresto y la detención	147
6.1. Introducción	147
6.2. Principios fundamentales de derechos humanos relativos al arresto y la detención	148
6.2.1. Principios fundamentales	148
6.2.2. Supervisión internacional y regional	151
6.2.3. Prohibición de utilizar «perfiles» raciales o étnicos	152
6.3. Lo que las normas no dicen	153
6.3.1. Con respecto al arresto	153
6.3.2. Con respecto a la detención	153
6.4. La detención administrativa y la detención sin cargos por motivos de seguridad	154
6.5. El arresto y la detención legales en la práctica	156
6.5.1. Introducción	156
6.5.2. Cómo practicar un arresto legal	156
6.5.3. Cómo efectuar una detención policial legal	160
6.6. Resumen	162
7. La investigación criminal	165
7.1. Introducción	165
7.2. Principios fundamentales de derechos humanos relativos a la investigación criminal y la entrevista de sospechosos	166
7.3. Lo que las normas no dicen	168
7.4. Cómo efectuar investigaciones criminales	169
7.4.1. Introducción	169
7.4.2. Objetivo de la investigación	169
7.4.3. Inicio de una investigación	170
7.4.4. Métodos de investigación	171
7.4.4.a. Recopilación de información	171
7.4.4.b. Empleo de pruebas forenses	172
7.4.4.c. La escena del crimen	173
7.4.5. Cuándo decidir qué hacer	173
7.5. Cómo efectuar una entrevista de sospechosos	174
7.6. Resumen	179
Parte IV. Reforzar la profesionalidad de la policía	181
Reforzar la profesionalidad de la policía: Introducción	183
8. La obligación de rendir cuentas	185
8.1. Introducción	185

8.2. «Un sistema equilibrado de múltiples actores»:	
cuatro áreas de rendición de cuentas	189
8.3. Lo que las normas dicen sobre la rendición de cuentas	192
8.3.1. Rendición de cuentas y derecho a interponer recursos	192
8.3.2. El Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley	192
8.3.3. El Código Europeo de Ética de la Policía	195
8.3.4. Lo que las normas no dicen	196
8.4. Cuatro áreas de la rendición de cuentas policial	196
8.4.1. Rendición de cuentas interna	197
8.4.1.a. La responsabilidad de la cadena de mando	197
8.4.1.b. Procedimientos de presentación de informes	198
8.4.1.c. Mecanismos para recibir y tramitar las denuncias del público	198
8.4.1.d. Procedimientos disciplinarios	200
8.4.1.e. Procedimientos penales	202
8.4.1.f. ¿Procedimientos disciplinarios o penales?	203
8.4.1.g. Denuncia de irregularidades	204
8.4.2. Rendición de cuentas ante el Estado	206
8.4.2.a. Poder ejecutivo	206
8.4.2.b. Poder judicial: rendición de cuentas legal	208
8.4.2.c. Poder legislativo: supervisión parlamentaria de la policía	209
8.4.3. Rendición de cuentas pública	211
8.4.3.a. Receptividad a la comunidad	211
8.4.3.b. Medios de comunicación, ONG e instituciones universitarias	211
8.4.4. Mecanismos de rendición de cuentas externos de carácter independiente	213
8.4.4.a. Instituciones nacionales de derechos humanos	213
8.4.4.b. Organismos de supervisión específicos de la policía	216
8.4.4.c. Otras formas de supervisión independiente	219
8.5. La rendición de cuentas policial: un cuadro integral	219
8.6. Resumen	221
9. Captación, selección y formación	225
9.1. Introducción	225
9.2. Lo que dicen las normas sobre la captación, la selección y la formación	226

9.3. Captación y selección	228
9.3.1. Introducción	228
9.3.2. La captación	228
9.3.2.a. Principios generales	228
9.3.2.b. Captación de dirigentes policiales	230
9.3.2.c. La captación en situaciones de reforma	231
9.3.3. La selección	232
9.3.3.a. Principios generales	232
9.3.3.b. Investigación de antecedentes	234
9.3.4. Ascensos y desarrollo de la carrera	235
9.4. La formación policial	236
9.4.1. Introducción	236
9.4.2. La formación policial en la práctica	236
9.4.2.a. La formación policial básica en la práctica	236
9.4.2.b. La formación en el uso de la fuerza	239
9.4.2.c. La formación en técnicas de investigación	241
9.4.3. Evaluación de la formación policial desde una perspectiva de derechos humanos	242
9.4.4. Seguimiento de la capacitación básica	247
9.5. Los efectos de la captación, la selección y la formación	248
9.6. Resumen	249
10. Trabajar sobre la policía y con ella	251
10.1. Introducción	251
10.2. El trabajo de Amnistía Internacional en la práctica	252
10.2.1. Introducción	252
10.2.2. Recogida de información: investigación y trabajo sobre el propio país	252
10.2.2.a. Investigación llevada a cabo por el Secretariado Internacional	252
10.2.2.b. Investigación llevada a cabo por las Secciones y Estructuras de Amnistía Internacional	253
10.2.3. Campañas y acciones	253
10.2.3.a. Introducción	253
10.2.3.b. La policía como aliada	253
10.2.3.c. Trabajo orientado a la conducta policial	254
10.3. Relación de trabajo con la policía	256
10.3.1. Breve panorama histórico de la posición de Amnistía Internacional sobre la relación de trabajo con la policía	256
10.3.2. Dilemas de la relación de trabajo con la policía	259
10.3.3. Posibles soluciones	261
10.3.4. Las ONG de derechos humanos locales y la relación de trabajo con la policía	264

10.3.5. La relación de trabajo como parte de las iniciativas de reforma de la policía	268
10.4. La relación de trabajo a través de la formación y la educación en derechos humanos	270
10.5. ¿Cómo organizar los contactos con la policía y decidir qué hacer?	272
10.6. Resumen	275
Apéndice A: Herramienta de evaluación y análisis contextual	279
Introducción	279
Localización de la información	280
Análisis de la situación	282
Legislación	284
Estructuras de rendición de cuentas	284
Estructura interna de la policía	287
Análisis de las operaciones policiales	290
Uso de la fuerza y de armas de fuego	290
Gestión del orden público	291
Arresto y detención policial	292
Investigaciones criminales	293
Después del análisis contextual	294
Apéndice B: Bibliografía	297
Apéndice C: Documentos de Amnistía Internacional	305
Apéndice D: Tratados y otras normas de derechos humanos	309
Apéndice E: Glosario	312
Apéndice F: Sitios web	322
Apéndice G: Derecho internacional humanitario	325
Notas	328

Introducción a *Entender la labor policial*

Introducción

La policía es uno de los organismos del Estado que más críticas recibe de Amnistía Internacional y de muchas otras organizaciones de derechos humanos. En el informe *Vidas destrozadas*, publicado en 2003, Amnistía Internacional afirmaba que había indicios convincentes de que la mayoría de las víctimas [de tortura] eran personas sospechosas o condenadas por delitos comunes, y que la mayoría de los torturadores eran agentes de policía que recurrían a la amenaza y la violencia armada para someter a sus víctimas.¹

Se han documentado innumerables ejemplos de violaciones por parte de la policía de los derechos básicos de las personas a las que debería servir, desde la tortura y otras formas de trato cruel, inhumano y degradante hasta impedir el ejercicio del derecho legítimo de reunión y asociación, poner en peligro la igualdad en el acceso a la justicia y no proteger los derechos básicos, en particular los de grupos vulnerables como las mujeres y los menores. La policía ha desatendido, ignorado y tratado sin respeto el derecho básico a la vida, la libertad y la seguridad en todas las regiones del mundo.

Lo contrario también es cierto: la policía ha efectuado contribuciones positivas al pleno disfrute de los derechos de las personas. La policía ha impedido la comisión de delitos, ha garantizado que las personas puedan manifestarse con seguridad en defensa de sus derechos, ha facilitado la consecución armoniosa de transiciones políticas, ha investigado a compañeros que han cometido delitos de toda índole, ha denunciado irregularidades en que han incurrido sus superiores y ha brindado su apoyo a reformas políticas y legales.

Debido sin duda a que la policía viola los derechos humanos y también los protege, la relación entre muchas organizaciones de derechos humanos (incluida Amnistía Internacional) y la policía se caracteriza a menudo por la ambigüedad. En muchos casos, los defensores de los derechos humanos tienden a sentirse un tanto incómodos con los asuntos relacionados con la acción policial, y en numerosos casos con toda razón, como demuestra el texto citado *supra*. Los defensores de los derechos humanos tienden a centrar la atención en la conducta indebida de la policía, en vez de hacerlo en fortalecer a la policía con el fin de prevenir violaciones de derechos humanos en el futuro. Un estudio realizado por Amnistía Internacional Países Bajos en el que se examinaban las recomendaciones de Amnistía Internacional en materia de acción policial llegó a la conclusión de que muchas de éstas todavía «sólo abordan aspectos operativos concretos de la acción policial, sin hacer referencia a la cuestión más general de la rendición de cuentas democrática».² Para ello es necesario poseer conocimientos especializados sobre «la policía» como institución y sobre la «acción policial» como función, algo a lo que este libro de recursos espera contribuir.

Objetivos de este libro de recursos

Entender la labor policial tiene como objetivo aclarar conceptos prácticos y normas internacionales y de otros ámbitos relativos a la acción policial. Trata de facilitar de este modo la evaluación de los organismos policiales en países concretos. Estas valoraciones son fundamentales para desarrollar estrategias de investigación y acción eficaces que traten de influir en la acción policial con el fin de mejorar el respeto de los derechos humanos y hacer que la conducta policial se ajuste a las normas de derechos humanos reconocidas internacionalmente. Las evaluaciones son asimismo fundamentales para decidir si es adecuado entablar contacto con la policía para lograr esos fines. Este libro de recursos está dirigido especialmente a las personas que trabajan en el marco de la organización de Amnistía Internacional, pero también se dirige a la comunidad de derechos humanos en general.

Entender la labor policial tiene como objetivo reunir paradigmas policiales y de derechos humanos y ofrece una introducción a la bibliografía publicada en estos dos campos. La cuestión de la acción policial y los derechos humanos se aborda en ocasiones como si se tratara de dos campos diferenciados. La bibliografía, tanto la académica como la relacionada con la práctica policial y el trabajo de las organizaciones de derechos humanos, tiende a centrarse en uno de los dos campos, pasando por alto los vínculos inherentes. Este libro de recursos se propone reunir estos campos distintos. Además, *Entender la labor policial* pretende explicar las diferencias de lenguaje que a menudo dificultan la comunicación entre la comunidad de derechos humanos y la policía.

Entender la labor policial trata de definir un lenguaje común y establecer parámetros para llevar a cabo una evaluación de los organismos policiales basada en los derechos humanos, desde estas fuentes diversas. Dichos parámetros no conducirán directamente a la formulación de recomendaciones para la acción policial, sino a un conjunto de cuestiones y consideraciones que han de tenerse presentes cuando se llevan a cabo investigaciones sobre la policía en un país determinado o cuando se realiza un análisis contextual para ayudar a determinar por qué las instituciones policiales no hacen respetar las normas de derechos humanos. El supuesto básico que subyace a este libro de recursos es que para lograr una intervención eficaz sobre la cuestión de la conducta policial, es indispensable conocer a fondo a la policía.

Tratar a la policía como si fuera idéntica en todas partes, sin tener en cuenta los contextos nacionales, sería equivocado e inadecuado. Los países son diferentes en cuanto a recursos y culturas, y esto afecta a la acción policial. En vez de prescribir exactamente cómo debería ser la policía, este libro de recursos aspira a ayudar a comprender las funciones básicas de la acción policial en una sociedad y qué normas y principios mínimos debe cumplir. A algunas personas puede parecerles que este libro dedica una atención preferente a contextos que se dan con más frecuencia en los países industrializados, donde los organismos policiales disponen de recursos suficientes y actúan en contextos culturales que han adoptado actitudes receptivas hacia los derechos humanos. En concreto, hay quien ha afirmado que este libro de recursos se centra en el contexto anglosajón en vez de adoptar una perspectiva neutral. Sin embargo, creemos que los valores que se tratan en esta obra son de aplicación universal, con independencia de los recursos y los contextos culturales. La policía está obligada por las normas internacionales de derechos humanos en todo el planeta.

Las normas de derechos humanos han sido aprobadas por la ONU y representan valores y principios globales. Aunque sin duda es cierto que la acción policial en países que carecen de recursos económicos y de otra índole plantea desafíos concretos, y que en algunas ocasiones la aplicación de ciertas normas habrá de llevarse a cabo en estos países de forma muy distinta a como se hace en los que no deben hacer frente a tales problemas, las normas internacionales

son aplicables en todo el mundo y deben utilizarse a modo de indicadores para evaluar el cumplimiento de los derechos humanos por los organismos de todo el mundo.

Recursos utilizados

Entender la labor policial se basa en una serie de trabajos realizados en el seno de Amnistía Internacional hasta la fecha. No pretendemos repetir lo que ya se ha publicado, pero con frecuencia nos remitiremos a informes y materiales existentes que están disponibles en el movimiento de Amnistía Internacional. Este libro de recursos aspira a reunir la investigación, la acción y las experiencias y los conocimientos relativos al trabajo con la policía que existen en todo el movimiento y basarse en ellos para aumentar la relevancia y la eficacia de la organización en este campo.

Dado que este libro de recursos pretende ser una herramienta práctica para activistas de los derechos humanos que trabajan en este campo, hemos recopilado informes y referencias de otras ONG y otras entidades que a nuestro juicio serán de utilidad como bibliografía complementaria. Siempre que ha sido posible, hemos indicado cómo se puede acceder a recursos de utilidad a través de Internet.

En lo que se refiere a las normas de derechos humanos, nos centramos en los instrumentos de la ONU y no nos remitimos a las normas regionales, con la única excepción de las normas adoptadas dentro de la jurisdicción del Consejo de Europa, ya que este organismo, incluido su Programa «Policía y Derechos Humanos», ha publicado una cantidad importante de materiales interesantes en este campo. Se hará referencia en particular al «Código Europeo de Ética de la Policía», basado en la «Declaración sobre la Policía» de 1979. Téngase en cuenta que la mayoría de las normas de la ONU que tienen una importancia directa para la acción policial, como el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, reciben el calificativo de «legislación blanda», ya que son declaraciones y principios no vinculantes, es decir, no son de obligado cumplimiento por parte de los Estados.

Debe tenerse en cuenta que *Entender la labor policial* no adopta una perspectiva legalista, sino que analiza las posibilidades de una acción policial respetuosa de los derechos humanos en la práctica. Esto significa que iremos más allá de las normas internacionales. Examinaremos cómo pueden aplicarse las normas, dando por sentado que las mejores prácticas pueden ser de interés para el análisis de los organismos policiales de todo el mundo por parte de los defensores de los derechos humanos. Téngase en cuenta que, dado que centramos nuestra atención en la acción policial respetuosa de las normas de derechos humanos, no nos ocuparemos de los abusos cometidos por la policía como tales. Además, nuestro objeto de atención es «la acción policial en general». No se tratarán por separado los grupos que requieren una atención específica, como las mujeres, las personas refugiadas y los menores.

Cómo utilizar este libro de recursos

Entendemos que no todo el mundo leerá este libro de recursos en su integridad, de principio a fin. No obstante, recomendamos a quienes lo lean que tomen buena nota en particular del

«Resumen» y las «Conclusiones» (a continuación) y de la «Herramienta de evaluación y análisis contextual» (Apéndice A), que será de utilidad a los lectores a la hora de evaluar a la policía de un país determinado.

Queremos insistir en la importancia de la lectura de los capítulos de las Partes I y II de este libro de recursos. Con excesiva frecuencia las estrategias de derechos humanos que tratan de abordar problemas relacionados con la policía pasan por alto el hecho de que la policía forma parte de un sistema de seguridad y justicia más amplio al que no se le pueden exigir todas las responsabilidades. Asimismo, en algunas ocasiones las estrategias de derechos humanos no comprenden plenamente las complejidades de la interrelación entre el Estado, la población y la policía, que exige que la policía tenga cierto grado de autonomía (dentro de ciertos límites) para decidir cómo responder ante situaciones de orden público. Estas dos cuestiones se tratan en esas dos partes de esta obra.

En todo el libro de recursos, los términos que se consideran relevantes para una verdadera comprensión de una acción policial respetuosa de los derechos humanos aparecen en **negrita** la primera vez que se utilizan. Estos términos, que en ocasiones son ambiguos, se explican en el Glosario que se incluye como Apéndice E.

Resumen de los capítulos

Al redactar este libro de recursos hemos intentado seguir un formato constante: siempre que era pertinente hemos comenzado con un análisis de lo que las normas de derechos humanos de la ONU dicen en relación con un tema concreto. Ahora bien, las normas y reglas no abarcan, ni pueden abarcar, las acciones policiales en su totalidad. En consecuencia, a continuación analizamos qué normas profesionales se han desarrollado para orientar las acciones de la policía en la práctica, ya que estas normas pueden utilizarse a modo de parámetros para evaluar a la policía.

Este libro de recursos se divide en cuatro partes. La Parte I presenta las cuestiones y analiza la relación entre la acción policial y los derechos humanos. El capítulo 1 presenta una introducción a «Los derechos humanos y la policía». Comenzamos definiendo la «policía» y examinando la relación entre policía y derechos humanos y el modo en que los defensores de los derechos humanos tienden a percibir la acción policial y cómo esto ha influido en la manera en que los defensores se dirigen a la policía.

La Parte II tiene como objetivo describir el contexto en que actúa la policía. Una de las funciones fundamentales, si no la fundamental, del Estado es el mantenimiento del orden. En consecuencia, comenzamos con un análisis de los conceptos de «orden» y «desorden» en el capítulo 2, identificando a la policía como sólo uno de los varios organismos estatales responsables del mantenimiento del orden dentro de un sistema de seguridad más amplio cuya eficacia depende de la cooperación con la sociedad civil y de la aceptación de ésta.

En el capítulo 3 examinamos con más detalle los objetivos que se le imponen y los recursos (de personal, económicos) y las filosofías que se emplean para alcanzarlos. Examinamos las filosofías que se utilizan en la actualidad, tanto de forma deliberada como por defecto. Nos centramos en particular en el trabajo policial en la comunidad, ya que se trata de un concepto que se emplea con creciente frecuencia tanto por parte de la policía como de los defensores de los derechos humanos, pese al importante grado de ambigüedad inherente al significado exacto de este término. Ofrecemos una lista de factores de éxito fundamentales para ayudar a las personas que evalúan proyectos de trabajo policial en la comunidad en países concretos. Se presenta, asimismo, una breve evaluación de las filosofías de la acción policial.

En el capítulo 4 examinamos la relación entre la policía y su entorno político. Un elemento decisivo y a menudo definitorio de las acciones policiales es la autonomía relativa de que dispone la policía a la hora de tomar decisiones operativas.

Una vez analizados los objetivos fundamentales de la acción policial, la Parte III se centra en los poderes que se confieren a la policía para cumplir sus objetivos. En el capítulo 5 se examina el poder para usar la fuerza, en el capítulo 6 los poderes para arrestar y detener, y en el capítulo 7 las tareas de investigación criminal (con especial atención a las entrevistas a sospechosos). Se trata de las áreas en que es más frecuente que se cometan abusos contra los derechos humanos.

Por último, en la Parte IV se examina cómo se puede apoyar a la policía a la hora de hacer cumplir los principios de derechos humanos. Dado que a la policía se le confieren poderes especiales que pueden tener graves repercusiones para el pleno disfrute de los derechos de las personas, es de la máxima importancia que la policía rinda cuentas del uso que hace de estos poderes. En el capítulo 8 se describen los mecanismos de rendición de cuentas internos y externos y se presenta una tabla para evaluar la rendición de cuentas de la policía en un país determinado.

Muchas fuentes consideran que la potenciación de las políticas de formación y captación es una vía para mejorar las prácticas policiales. En el capítulo 9 se examinan con más detalle estas herramientas de recursos humanos y cómo pueden contribuir a la sensibilización en materia de derechos humanos. También se advierte contra una dependencia excesiva de ellas. En este capítulo se describe cómo suelen ser los procesos de captación, selección y formación del personal policial y se hacen sugerencias para la mejora de estos procesos. Asimismo, se formula una lista de preguntas que pueden servir de ayuda para evaluar la formación básica de la policía desde una perspectiva de derechos humanos.

Finalmente, en el capítulo 10 se examina el modo en que las ONG de derechos humanos pueden influir en el trabajo policial y potenciar el cumplimiento de las normas de derechos humanos. Se prestará especial atención a la cuestión de los contactos con la policía: ¿cómo pueden los defensores de los derechos humanos entablar relaciones de trabajo con la policía, qué problemas podrían surgir y cómo pueden resolverse esos problemas?

Esperamos que este libro de recursos ofrezca a quienes lo lean información general sobre cuestiones relativas a la acción policial dentro de un contexto de derechos humanos. Además, esperamos que inspire y motive a los defensores y defensoras de los derechos humanos para comenzar a trabajar sobre la policía, y en algunas situaciones con ella.

Resumen

No podemos dejar de insistir en que los derechos humanos no son un impedimento para una acción policial eficaz sino que, por el contrario, son de vital importancia para su consecución.³

El área de la acción policial y los derechos humanos constituye un campo de estudio dinámico y en constante evolución. En los últimos años, el discurso de los derechos humanos ha ampliado su atención para incluir no sólo las funciones negativas del Estado y sus agentes en cuanto violadores de derechos humanos sino también las obligaciones positivas del Estado. Esto brinda la oportunidad de que se vea a la policía como protectora de los derechos humanos. Al mismo tiempo, se ha desarrollado la idea de que los funcionarios del Estado, incluida la policía, no son los únicos que cometen abusos contra los derechos humanos, sino que también los cometen actores no estatales. Tanto la policía como los defensores de los derechos humanos se esfuerzan por conseguir que las sociedades disfruten de seguridad y tranquilidad, una idea que ha abierto la posibilidad de que la policía y las ONG trabajen juntas en vez de oponerse. La idea de que la policía y las ONG trabajen juntas está erizada de dificultades. Los agentes de policía suelen tener una perspectiva diferente de la que adoptan la mayoría de los defensores de los derechos humanos. En ocasiones emplean un lenguaje diferente para hablar de la misma cuestión y llegan a conclusiones diferentes en relación con la causa y el efecto. En unas ocasiones esto es el resultado obvio de los diferentes papeles que desempeñan en la sociedad; en otras, puede ser el resultado de supuestos estereotipados. Este libro de recursos tiene como objetivo ofrecer información general sobre cuestiones relativas a la acción policial para los defensores de los derechos humanos que se proponen emprender tareas en este ámbito.

Alcanzar los objetivos de orden público

En todos los países hay uno o más organismos policiales. Por lo general, en todos estos países la acción policial supone el mantenimiento del orden y la prevención y detección del delito. Pero la policía no es el único organismo del Estado que actúa en este campo, y el logro de estos objetivos tampoco es responsabilidad exclusiva de la policía. Recae sobre el Estado la responsabilidad última de mantener el orden en el territorio sobre el que tiene control efectivo. Los Estados han contraído esta responsabilidad en virtud del derecho internacional, sobre la base de que el orden y la seguridad son condiciones indispensables para que las personas disfruten plenamente de todos sus derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos. Además, los Estados son responsables del mantenimiento del orden, ya que éste es de vital importancia para la continuidad del Estado: el desorden puede amenazar en última instancia con perturbar la existencia misma del Estado. El derecho a la seguridad, tal como se establece en la Declaración Universal de Derechos Humanos, se refiere al deber del Estado de proporcionar seguridad y mantener el orden. Los Estados deben garantizar que sus agentes hacen cumplir las normas de derechos humanos (es decir, evitan abusar de sus poderes en el desempeño de

sus obligaciones) y protegen los derechos humanos (es decir, garantizan activamente la seguridad física y mental y el libre ejercicio de los derechos y libertades fundamentales para todas las personas que residen dentro del territorio sobre el cual el Estado tiene jurisdicción efectiva).

Los conceptos de orden y desorden no son totalmente neutros. Un Estado y su ciudadanía pueden no estar de acuerdo en cuanto a qué constituye orden y desorden. Hay, sin embargo, principios fundamentales recogidos en el derecho internacional que regulan cómo los Estados deben garantizar el orden y tratar el desorden y con los cuales las prácticas policiales deben ser congruentes. En particular, el orden debe basarse en el Estado de derecho. Establecer y mantener el Estado de derecho es el medio legítimo primordial de que dispone un Estado para garantizar el orden. Observar el Estado de derecho significa que el gobierno está obligado por la ley, que hay igualdad ante la ley, que las sentencias judiciales son previsibles y efectivas y que los derechos humanos son un elemento esencial. Con ese fin, los Estados establecen sistemas e instituciones como leyes integrales, tribunales que funcionen adecuadamente y jueces y encargados de hacer cumplir la ley independientes. Las personas que trabajan dentro de este campo de la seguridad y la justicia, incluida la policía, pueden percibir en ocasiones que la ley (y los derechos humanos) impone restricciones a su trabajo, pero en realidad lo cierto es lo contrario: la ley hace posible que hagan su trabajo.

El sector de la seguridad comprende organismos cuyas funciones coinciden parcialmente a veces con las de la policía: en particular las fuerzas militares y los servicios de inteligencia. Es importante que las diferencias estén bien definidas, y que la policía esté claramente separada de los militares. El sector de la seguridad también incluye actores no estatales, como los proveedores de seguridad privada. El sistema de justicia penal es responsable de la investigación criminal, el enjuiciamiento y la imposición de condenas, así como de la ejecución de las sentencias. Comprende instituciones como la policía, el ministerio público, la judicatura y los servicios de libertad condicional y penitenciarios.

La eficacia de los sistemas de seguridad y justicia en su conjunto depende de la calidad de las distintas entidades que los integran: la cadena es tan fuerte como su eslabón más débil, y todos afectan a la policía directa o indirectamente. Es fundamental para la eficacia del sistema de seguridad que los diferentes organismos dispongan de directrices e instrucciones claras acerca de sus respectivos objetivos que también especifiquen sus diferentes posiciones y líneas de rendición de cuentas, así como sus puntos de contacto (las funciones y responsabilidades de la policía suelen exponerse en una Ley de Policía). Los defensores de los derechos humanos tienen que ser conscientes del papel y las responsabilidades de los diferentes organismos de seguridad y justicia dentro de los sistemas establecidos para mantener el orden, a fin de dirigir con eficacia su investigación y sus actividades de campaña. Para evaluar las operaciones policiales e identificar a los responsables de deficiencias en materia de derechos humanos, es esencial comprender y evaluar todo el sistema en el que la policía actúa y del que depende, tanto según se establece en la ley, las normas y las políticas, como según se aplica en la práctica. No se puede, ni se debe, exigir a la policía responsabilidades por actos de conducta indebida, comunicación institucional incorrecta, falta de coordinación, lagunas en las políticas, etc., que sean responsabilidad de otros «socios» en el campo de la seguridad y la justicia. En cambio, sí se puede, y se debe, exigir responsabilidades a la policía por su propio papel en estos procesos.

Todos los integrantes del sector de la seguridad y la justicia actúan bajo la autoridad nacional y dentro de la soberanía nacional. La mayoría son instituciones del Estado (las excepciones obvias son los proveedores de seguridad privada, aunque también ellos están obligados por la legislación nacional) que reflejan la realidad, la cultura política, la historia, la población y la eco-

nomía nacionales (o regionales o locales). La realidad política y cultural determina la acción policial. Si el sistema del Estado no ha adoptado los valores democráticos, no es probable que la policía defienda esos valores. Los policías provienen de la sociedad a la que prestan servicio y adoptarán y expresarán actitudes semejantes; a modo de ejemplo, si estas actitudes son negativas hacia ciertos miembros de la población, es probable que la policía las comparta. Atajar estos problemas constituirá un desafío importante que necesariamente exige la intervención de algo más que la policía exclusivamente.

Dentro del sector de la seguridad y la justicia, se considera que la policía es el principal organismo responsable de garantizar la seguridad y mantener el orden. En términos generales, hay acuerdo en que las tres funciones principales de la acción policial son las siguientes:

- prevención y detección del delito;
- mantenimiento del orden público;
- prestación de asistencia a la población.

En algunos casos estas funciones están repartidas entre varios organismos distintos (por ejemplo, en los países donde existe una policía judicial o de investigación separada), mientras que en otros un único organismo policial centralizado o descentralizado desempeña estas funciones. La acción policial orientada a los derechos humanos requiere que la población tenga acceso a al menos estas tres funciones de la acción policial (aunque la policía puede desempeñar funciones adicionales como la lucha contra incendios, el control de fronteras, la protección de funcionarios diplomáticos, etc.). Para ello, la policía debe disponer de recursos adecuados, incluidos los económicos y de personal.

Para desempeñar estas funciones, la policía puede adoptar diferentes metodologías, emanadas de las distintas filosofías de la acción policial. Existen dos perspectivas generales subyacentes que sustentan estas filosofías. La primera perspectiva es la de la policía como instrumento del control del Estado, y se basa en el supuesto de que si los Estados controlan adecuadamente sus territorios, ese control se traducirá en «orden público» y garantizará la seguridad de las personas que viven dentro de su jurisdicción. Esta «perspectiva de fuerza», o perspectiva vertical, se observa con claridad en los estilos autoritarios de acción policial que emplean muchos organismos policiales. La otra perspectiva es la de la policía como proveedora de servicios a las comunidades en sus propias áreas. Esta perspectiva «de servicio», o perspectiva horizontal, se observa en el «trabajo policial en la comunidad» y sus derivados: acción policial orientada a los problemas y acción policial basada en la información (aunque el segundo aspecto puede verse también en la acción policial autoritaria). La acción policial en situaciones de crisis es un tanto distinta, ya que refleja la incompetencia del Estado para mantener el orden en vez de su competencia para cumplir con su obligación fundamental de mantener el orden.

La característica fundamental del trabajo policial en la comunidad es que las comunidades participan en la identificación de los problemas de delincuencia y desorden y en su solución, a partir del supuesto de que la policía no puede hacerlo sola. En la mayoría de los países esto significa una forma totalmente nueva de percibir el papel de la policía, así como sus responsabilidades y capacidades. Este tipo de trabajo exige que la policía entable contacto activamente con sus comunidades, se centre en la prevención del delito y no en la detección, estudie por qué la población reclama los servicios de la policía y tenga como objetivo atajar las causas subyacentes en vez de los síntomas. Pero también exige una transformación organizativa, en la que se descentralicen la estructura de mando y las funciones de toma de decisiones (al fin y al cabo, la receptividad a las comunidades no se puede desarrollar a partir de un solo nivel central), y se

desarrolle la cooperación con otros proveedores de seguridad a la comunidad. Estas repercusiones organizativas fundamentales son a menudo causa de problemas en la aplicación práctica de esta filosofía. En el capítulo 3 enumeramos los factores de éxito que pueden utilizarse para evaluar los proyectos de trabajo policial en la comunidad, el principal de los cuales es que, cuando se intenta implicar a las comunidades en el mantenimiento del orden y la prevención del delito, el tiempo es un requisito previo necesario para desarrollar la confianza. Además, para desarrollar la confianza entre la policía y las comunidades se necesita el apoyo pleno y visible a largo plazo de la dirección policial y del sector político. El trabajo policial en la comunidad no significa que las comunidades asuman funciones policiales. Por el contrario, requiere agentes profesionales y bien formados que comprendan plenamente su papel y su responsabilidad y que sean capaces de reunir y seleccionar información que debe orientar la toma de decisiones y no a la inversa.

Debido a su énfasis en la receptividad a las comunidades, a menudo se percibe que el trabajo policial en la comunidad es la forma de acción policial más «respetuosa de los derechos humanos». En la práctica esto no siempre es así, debido sobre todo a que este concepto se usa a menudo de forma imprecisa y ha perdido parte de su significado. Prácticamente cualquier actividad policial que implique algún contacto con cualquier miembro del público se ha clasificado bajo el epígrafe de trabajo policial en la comunidad. Pese a ello (o gracias a ello), el trabajo policial en la comunidad ha pasado a ser actualmente la filosofía dominante en materia de acción policial.

En vez de centrar la atención en la retórica que rodea el trabajo policial en la comunidad, los defensores de los derechos humanos deberían centrarse en principios de derechos humanos como la receptividad y la rendición de cuentas ante las comunidades a las que sirven, además de en la legalidad. La acción policial autoritaria, o incluso la acción policial militarizada, no tiene por qué ser enemiga de una acción policial respetuosa de los derechos humanos. De hecho, en algunos países la acción policial militarizada (a diferencia del trabajo policial en la comunidad) constituye probablemente una mejor salvaguardia contra las violaciones de derechos humanos que suponen corrupción y nepotismo (cuando la policía sirve a intereses partidistas y de otra índole en vez de servir al interés público), precisamente porque este tipo de acción policial tiende a garantizar controles más estrictos sobre los agentes individuales. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que la acción policial autoritaria tiende efectivamente a ser más violenta en muchos países.

La ley establece el marco en el que la policía desempeña sus funciones y las prioridades de la acción policial se establecen mediante políticas de seguridad (locales). Las personas que representan a la población formulan unas y otras. En consecuencia, la policía está siempre estrechamente relacionada con la política y la acción policial es una actividad política, ya que trata de mantener el equilibrio entre diversos intereses en la sociedad en nombre del Estado. La policía tiene que servir al interés público, no a intereses partidistas ni a otros intereses de grupos étnicos o religiosos. Por lo tanto, para garantizar la imparcialidad y la neutralidad, y de ese modo una toma de decisiones profesional, lícita y no arbitraria por parte de la policía, los mandos policiales deben estar autorizados a decidir con cierto grado de autonomía qué recursos destinan a qué problemas, con las obvias limitaciones impuestas por la ley y por las políticas establecidas. Esto recibe el nombre de independencia operativa. La independencia operativa de la dirección policial se traslada a los agentes de base en forma de discrecionalidad (o poderes discrecionales). Cuando están de servicio, los agentes de policía suelen tener un gran poder discrecional y pueden decidir a título individual en relación con qué conductas desviadas actuar o no, con las obvias limitaciones impuestas por los márgenes contemplados en la legislación y las políticas nacionales.

Aunque no todos los países los reconocen, estos principios de independencia operativa ocupan un lugar fundamental en la acción policial. La posesión de poderes policiales, así como cierto grado de discrecionalidad respecto a cuándo utilizarlos, es de vital importancia para una acción policial eficaz. El trabajo policial nunca puede captarse plenamente en reglas y normas que prescriban exactamente cuándo hacer qué. Dado que la policía actúa en un escenario complejo en el que están en juego muchos intereses, debe estar en condiciones de mantener el equilibrio entre estos intereses y formarse su propio juicio profesional, aunque, como es lógico, debe rendir cuentas siempre de éstos. La policía debe ganarse el «derecho a la independencia operativa» a través de su servicio a la comunidad, de una conducta lícita y no arbitraria y de su eficacia, todo lo cual impulsa a la población a tener confianza en ella. La confianza pública depende en gran medida de que la policía rinda cuentas y sea transparente en lo que hace y en cómo lo hace. La confianza pública es una condición previa de la independencia operativa, pero lo contrario también es cierto: la independencia operativa puede aumentar la confianza de la población en la policía. Lamentablemente, en muchos países la realidad es muy distinta, ya que la policía carece de competencia para formarse juicios profesionales en situaciones difíciles y no está dispuesta a rendir cuentas de sus decisiones y acciones. Asimismo, en muchos países las élites políticas intentan utilizar a la policía para salvaguardar sus propios intereses y no pueden o no están dispuestas a ejercer un control legítimo y efectivo, aunque restringido, sobre la policía.

Los poderes de la policía

La policía tiene encomendados amplios poderes que pueden tener efectos trascendentales sobre las vidas de las personas y que, en caso de utilizarse de forma indebida, pueden conducir a graves violaciones de los derechos humanos. Por este motivo las normas internacionales han establecido límites a estos poderes. Una acción policial orientada a los derechos humanos significa acción policial conforme a estas normas internacionales. Significa tratar de evitar el uso de la fuerza, pero poder y estar dispuesta a usar la fuerza de manera lícita y proporcionada cuando sea estrictamente necesario y rendir cuentas de su uso después.

La policía tiene a su disposición muchos medios distintos de usar la fuerza, que varían de unas jurisdicciones a otras. La mayoría de los policías portan algunos instrumentos de coerción como esposas, una porra o un arma de fuego. Las situaciones que hacen necesario el uso intencional de medios letales se presentan con escasa frecuencia en la acción policial cotidiana; de hecho, la mayor parte del trabajo policial no requiere ninguna clase de uso de la fuerza. Cuando es necesario recurrir a la fuerza, la policía debe comenzar empleando el método menos violento, y sólo de forma gradual aumentar la fuerza cuando sea estrictamente necesario para lograr un objetivo policial legítimo. El uso de armas de fuego debe ser notificado en todo caso.

Todo uso de la fuerza debe ser siempre legítimo. Dentro del marco legal, las consideraciones tácticas orientan qué tipo de fuerza se utiliza y cómo se utiliza en una situación concreta. La policía debe recibir periódicamente formación en el uso de la fuerza y en técnicas de desescalada (incluidos conocimientos especializados sobre comunicaciones) a fin de reducir al mínimo el riesgo de usar la fuerza. Esto es especialmente importante en situaciones que implican un gran número de personas.

El control policial de las reuniones públicas, como manifestaciones, marchas y concentraciones —también llamado gestión del orden público— es una situación especial de la acción policial. El derecho de reunión y asociación pacífica es un derecho básico que la policía está obligada a facilitar. El factor decisivo en el control policial de las manifestaciones y de otros actos públicos

radica en la preparación. La policía debe reunir información de antemano sobre las personas participantes y sus objetivos y, siempre que se sea posible, debe entablar contacto con quienes organizan el acto para identificar riesgos y causas de tensiones antes de que se intensifiquen. La preparación debe incluir también cuestiones tácticas como la indumentaria que se vestirá, el equipo de comunicación que se portará y la idoneidad del despliegue de organismos policiales adicionales (por ejemplo, unidades especializadas como agentes con perros y policía a caballo).

El uso de la fuerza suele dejarse a la discreción de la policía. No es fácil decidir cuánta fuerza es proporcionada, y de hecho esta decisión puede requerir una evaluación independiente. Las situaciones en que se causen lesiones graves o muertes deben notificarse siempre a autoridades independientes y ser revisadas por ellas (por ejemplo, las autoridades judiciales o un organismo independiente para la presentación de denuncias contra la policía). Para que los supervisores garanticen la detección y el control de toda tendencia al uso de fuerza excesiva o innecesaria por parte de los llamados «agentes en riesgo», los registros detallados sobre el uso de la fuerza por agentes individuales deben incluir incidentes como la resistencia violenta al arresto, las lesiones en los contactos entre la policía y la población y el uso de armas de fuego.

La acción policial orientada a los derechos humanos significa también llevar a cabo arrestos y detenciones en caso necesario. Estas acciones deben ajustarse siempre a los principios de derechos humanos, los más importantes de los cuales son la no arbitrariedad, la presunción de inocencia, los «juicios justos» y la prohibición absoluta de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. Las personas detenidas corren más riesgo de sufrir abusos policiales durante el periodo inmediatamente posterior al arresto y la detención, por lo que se considera que la supervisión por parte de comités independientes que visiten periódicamente los lugares de detención constituye una importante medida preventiva. Debe quedar claro que el arresto y la detención sólo son legítimos cuando se llevan a cabo en el marco de la ley; las acciones policiales que causan daños adicionales (como el uso de grilletes), o que desembocan en castigos adicionales (como el hecho de obligar a una persona a ingerir alimentos que van en contra de su religión) están prohibidas, ya que la persona en cuestión sigue disfrutando de la presunción de inocencia, por lo que sólo puede ser sometida a aquellas restricciones que sean necesarias para la investigación en curso.

En algunos casos la detención se lleva a cabo por razones administrativas (por ejemplo, de orden público) o preventivas. Esto recibe el nombre de «detención administrativa». En los últimos años se ha manifestado preocupación por el aumento del número de disposiciones legales que facilitan la detención administrativa o la detención sin cargos con fines preventivos para hacer frente al terrorismo. Estas medidas van acompañadas a menudo de detención en régimen de incomunicación y propician la comisión de violaciones de derechos humanos.

La policía que no impide o previene comportamientos criminales desatiende los derechos de las demás personas, y en particular de las víctimas. La detección del delito es una de las funciones policiales fundamentales. Los principios de derechos humanos relacionados con la investigación criminal incluyen la presunción de inocencia, la prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, el derecho a no declarar en contra de uno mismo y el derecho a la intimidad. La investigación criminal –que busca la verdad sobre un delito en particular– puede implicar todo un abanico de métodos de investigación con fines de recopilación de información, como registros domiciliarios, escuchas telefónicas y otras formas de vigilancia. Estos métodos pueden constituir una intromisión grave en la vida privada de las personas.

En general, la policía debe seguir el principio de «subsidiariedad», lo cual significa que debe tratar de emplear los métodos menos intrusivos posible a tenor de las circunstancias. Debe haber una escala de salvaguardias que se vayan haciendo más estrictas a medida que la intru-

sión aumenta. Las técnicas forenses pueden proporcionar información útil y objetiva sobre un delito, haciendo innecesarios otros métodos de investigación. La información forense puede encontrarse a menudo en la escena del delito, por lo que resulta fundamental la pericia de la policía en el manejo de la escena del delito. Las decisiones relativas a qué métodos de investigación se utilizan están sujetas ante todo a la ley, y algunos métodos se consideran ilícitos. Dentro del marco legal, han de tomarse después decisiones tácticas acerca de qué método utilizar y cuándo. Pero la policía debe saber también cómo utilizar de forma profesional y legítima un método determinado. Las habilidades sociales y técnicas son «instrumentos de investigación» importantes.

Esto sucede especialmente con las entrevistas a sospechosos, pese a la existencia de mitos persistentes pero erróneos en el seno de la policía sobre la posesión de un «instinto visceral» para llevar a cabo entrevistas a sospechosos o identificar a una persona que miente. Las investigaciones no han corroborado este supuesto. Las entrevistas a sospechosos requieren un uso profesional e inteligente de la información recogida en una investigación criminal, lo que vuelve innecesario el uso de toda presión indebida sobre la persona detenida. Toda intención de utilizar las entrevistas a los sospechosos para cualquier objetivo distinto del de recabar información sobre el delito, es decir, con el propósito de castigar a un detenido o generar miedo, es poco profesional y, lo que es más importante, ilegal, y en consecuencia debe impedirse.

Cuando se pretende prevenir violaciones de derechos humanos y aumentar la profesionalidad en el área de la investigación criminal, son fundamentales las leyes y los procedimientos que cumplan las normas internacionales de derechos humanos, junto con una formación adecuada, así como la vigilancia y evaluación constantes de las experiencias prácticas.

Reforzar la profesionalidad de la policía

La conducta indebida de la policía, desde los delitos menores hasta las violaciones graves de los derechos humanos, nunca debe quedar impune, y deben adoptarse medidas para impedir que vuelva a producirse. La policía debe rendir cuentas de sus acciones, pero debe recibir igualmente una «preparación» adecuada (incluidas directrices, capacitación y medios) que le permita llevar a cabo sus acciones con profesionalidad y de conformidad con las normas de derechos humanos. En ausencia de esa «preparación», las personas responsables de no preparar adecuadamente a la policía (como los formadores policiales, los mandos y los responsables de la toma de decisiones) también podrían verse obligadas a rendir cuentas. Es fundamental establecer mecanismos de rendición de cuentas eficaces, tanto para los agentes de policía a título individual como para la institución policial.

La rendición de cuentas, un concepto al que hacen referencia habitualmente los defensores de los derechos humanos, es una cuestión compleja en la que intervienen muchos actores. El hecho de que este concepto no tenga un nombre preciso en muchos idiomas significa que hay que poner cuidado al ocuparse de él. Pedir la aplicación de sistemas de rendición de cuentas que se observan en otras jurisdicciones no siempre resultará útil, y puede incluso ser contraproducente en un país determinado. Para promover mejoras importantes en la rendición de cuentas, los defensores de los derechos humanos deben conocer la estructura y el funcionamiento del sistema de supervisión y rendición de cuentas en un país determinado. Toda evaluación de las estructuras de rendición de cuentas en el país objeto de estudio requiere una evaluación inicial de qué mecanismos se utilizan, y en segundo lugar de cuál es su eficacia antes de que se puedan hacer recomendaciones pertinentes para resolver los problemas e impedir que vuelvan a producirse.

Una rendición de cuentas eficaz debe constituir siempre un equilibrio del poder y la influencia entre los diversos actores que intervienen. Del mismo modo que es inaceptable conferir todos los poderes y la discrecionalidad totalmente a la policía, dependiendo por completo de su juicio profesional, es igualmente inaceptable conferir todos los poderes para controlar a la policía a otra institución u organismo únicos, al margen de que sea la élite política, el ejecutivo, la comunidad o cualquier otro actor. De ese modo se sustituiría sin más el destinatario de la confianza: ¿cómo podemos estar seguros de que los órganos ejecutivos, o las instituciones políticas, el Parlamento, los foros comunitarios, etc., son más fiables (es decir, actúan en interés público y no por intereses partidistas, particulares o de su propia comunidad) que la policía? Precisamente por este motivo es necesario un sistema en el que la supervisión y el control estén repartidos entre las comunidades y sus representantes, las autoridades ejecutivas y las instituciones legales (incluida la ley) además de la propia policía.

Los mecanismos de rendición de cuentas deben incorporar instrumentos que garanticen el cumplimiento de las políticas, normas y leyes relacionadas con la acción policial. Con este fin, estas políticas, normas y leyes deben ser lo más claras y lo menos ambiguas que sea posible. Los instrumentos de rendición de cuentas también pueden incluir procedimientos para la presentación de denuncias y procedimientos disciplinarios y criminales en casos de presunta conducta indebida. La rendición de cuentas debe abarcar un elemento prospectivo, *a priori*, y un elemento retrospectivo, *a posteriori*, de la acción policial; esto significa que debe incluir una evaluación de las orientaciones que se imparten a la policía antes de una operación y de cómo se vigila y evalúa a la policía después. Todo esto debe ser apoyado, en la teoría y en la práctica, por la dirección policial. Una cadena de mando eficaz y una dirección dedicada a establecer un espíritu de respeto de los derechos humanos son un requisito previo indispensable para hacer respetar las normas de derechos humanos. Para que los mecanismos de rendición de cuentas externos sean eficaces, el compromiso interno, y en particular de la dirección policial, es una condición previa esencial.

La acción policial respetuosa de los derechos humanos comienza con la selección de las personas adecuadas para ser agentes de policía y la exclusión de las que no respetan los valores y las actitudes de los derechos humanos. Algunas características –y en particular los criterios y valores morales elevados– deben ser inherentes en las personas; otras, en cambio –en particular las aptitudes prácticas y los conocimientos–, pueden enseñarse (con bastante facilidad). La captación, la selección y la formación del personal son igualmente importantes cuando se intenta establecer un organismo policial que respete y proteja los derechos humanos.

Captar a un sector representativo de la sociedad y de éste seleccionar a las personas que poseen criterios y valores morales elevados es un desafío fundamental para las organizaciones policiales. La representación debe darse en todos los niveles dentro del organismo policial. Para lograr la representación deben fijarse y mantenerse objetivos para la captación de grupos étnicos, minorías y mujeres, y deben evaluarse las causas de los bajos niveles de captación de minorías y mujeres. De hecho, las políticas de captación y los criterios de selección, así como la cultura y los símbolos policiales, deben evaluarse de manera continua en cuanto a su potencial efecto discriminatorio con el fin de alentar a los miembros de las diversas comunidades a solicitar su ingreso.

La formación de los nuevos policías debe ajustarse a los principios de derechos humanos, tanto en la teoría como en la práctica. La evaluación de los programas de formación desde una perspectiva de derechos humanos debe garantizar lo siguiente:

- Todos los agentes de policía deben recibir capacitación policial básica.

- La capacitación policial básica debe tener la duración suficiente para que los aspirantes asimilen conocimientos, aptitudes y actitudes.
- La formación debe coincidir con lo que se espera de futuros agentes de policía. Si la receptividad a la población se considera importante, no tiene sentido aislar totalmente a los aspirantes de las comunidades locales en recintos y hacer que se relacionen únicamente con agentes de policía.
- La formación en leyes y procedimientos debe garantizar que los agentes pueden relacionar estas materias con el trabajo policial diario una vez han terminado su capacitación.
- La formación de la policía debe incluir diversas materias. Entre ellas deben figurar cuestiones como la conciencia de género y cultural, la no discriminación y el papel de la policía en la sociedad.
- La formación de la policía debe continuar después de la capacitación básica. Los agentes de policía deben ser reevaluados periódicamente en sus aptitudes policiales, especialmente en el uso de la fuerza.

No deben subestimarse la importancia y los posibles efectos del uso de procedimientos de captación dirigidos a todos los sectores de la sociedad; de la definición de criterios de selección que reflejen el respeto de los principios de derechos humanos; y de ofrecer formación que aborde aptitudes, teorías y actitudes orientadas a los derechos humanos. Pero tampoco deben sobreestimarse. Los donantes internacionales interesados en la asistencia policial y los defensores de los derechos humanos tienden a sobrevalorar la importancia y la eficacia de la captación, la selección y sobre todo la formación. Al mismo tiempo, se observa una tendencia a pasar por alto las causas institucionales de las violaciones de derechos humanos. Cuestionar y abordar estos problemas institucionales es mucho más difícil y exige un compromiso a largo plazo, en tanto que la formación puede parecer una solución sencilla y de fácil aplicación. Para que la formación sea realmente eficaz, ha de reforzarse en la práctica. Cuando se imparte formación a los aspirantes en el uso legítimo de los poderes policiales, el requisito previo debe ser la existencia de procedimientos operativos que estén en consonancia con las normas de derechos humanos. Pero no se trata de una cuestión de formación. En situaciones en que la policía viola los derechos humanos, hay que preguntarse si la formación es el punto de partida más eficaz para el cambio. Y en caso afirmativo, hay que considerar la posibilidad de comenzar con la formación de los mandos policiales, y no con los agentes de base. Es evidente que para responder con precisión a esta pregunta es necesario un análisis cuidadoso de las respectivas situaciones.

Cuando se intenta aumentar la profesionalidad de la policía, las ONG pueden desempeñar un papel nada desdeñable. Precisamente porque no están implicadas en el entramado del Estado y a menudo comprenden los intereses y las preocupaciones de la comunidad, las ONG pueden ser socias importantes para la policía que intenta mejorar su receptividad y el cumplimiento general de los derechos humanos. Hemos mencionado *supra* que la relación entre las ONG de derechos humanos y la policía se ha caracterizado durante mucho tiempo por el antagonismo más que por la confianza. Sin embargo, cuando la policía está abierta a reformas basadas en los derechos humanos, las ONG de derechos humanos y la policía pueden tratar de formular una agenda común mediante la «relación de trabajo». La relación de trabajo entre la policía y las ONG se ha caracterizado a menudo por la participación de las ONG en programas de formación de la policía.

La relación de trabajo con la policía ha creado nuevos dilemas para las ONG, y en particular el dilema de cómo trabajar juntos al tiempo que se mantiene una distancia suficiente para per-

mitir la crítica. A partir de experiencias en el seno de Amnistía Internacional, se han extraído las lecciones siguientes:

- Toda actividad de trabajo con la policía debe basarse siempre en la información: un análisis contextual adecuado debe ser siempre el punto de partida sobre la base del cual pueden desarrollarse una estrategia y un plan de proyecto que definan los objetivos y las actividades que pueden desarrollarse. Esta evaluación debe incluir un análisis de lo que otras ONG están haciendo en este campo.

- Establecer una relación amistosa pero crítica requiere tiempo.
- La transparencia hacia la membresía, así como hacia otras ONG, es esencial para prevenir la resistencia y la oposición.
- El compromiso de la más alta dirección policial debe ser inequívoco con el fin de institucionalizar los contactos. En muchos países esto sólo puede lograrse cuando hay un compromiso claro del Ministerio del Interior o de Justicia, o de ambos.
- Entender la labor policial es una condición previa.

El trabajo sobre cuestiones relacionadas con la labor policial debe basarse siempre en un análisis sólido, que implique un análisis contextual y un autoanálisis, que conduzca a la formulación de los principales motivos de preocupación a partir de los cuales sea posible desarrollar una estrategia de intervención. Empezar ese análisis –que vaya más allá de un enfoque directo de las violaciones de derechos humanos– puede no ser siempre fácil para los defensores de los derechos humanos, que están deseosos de intervenir. De hecho, el punto de partida para la mayoría de los defensores de los derechos humanos estará en las cosas que van mal y no en las que van bien. Este libro de recursos sugiere que, una vez tomada la decisión de emprender tareas en cuestiones relacionadas con la labor policial –que en la mayor parte de las situaciones se basará en motivos de preocupación relacionados con los derechos humanos–, es de vital importancia «dar un paso atrás» y comenzar con un análisis centrado en lo que se exige a la policía que haga (tal como se contempla en la legislación nacional y otras normas y reglas por las que se rige la policía), en qué contexto judicial y social actúa y cómo es su organización interna. A partir de este análisis, así como de una estimación realista de los recursos de que disponen, los defensores de los derechos humanos pueden desarrollar una estrategia de investigación, acción y posible relación de trabajo.

Este libro de recursos tiene como objetivo ayudar a hacer estas evaluaciones proporcionando a los activistas de derechos humanos una herramienta para llevar a cabo un análisis, así como información de carácter general sobre la institución policial y la labor policial.

Conclusiones

Acción policial y derechos humanos son dos temas relacionados. En los países donde se cometen violaciones de derechos humanos, prácticamente en todos los casos la policía está implicada de un modo u otro. Entre las violaciones de derechos humanos en las que interviene la policía figuran el abuso de los poderes (uso ilegítimo de la fuerza, arresto y detención ilegales), por una parte, y la falta de diligencia debida en el desempeño de las funciones policiales por otra. La policía puede ser corrupta, estar desmotivada, carecer de interés, haber recibido escasa formación, etc., todo lo cual se traduce en un organismo policial que no puede o no está dispuesto a alcanzar sus legítimos objetivos con la diligencia debida. Pero incluso en los países donde la policía recibe una formación amplia, donde se han desarrollado métodos de captación y selección avanzados y donde hay abundantes recursos, siguen cometándose violaciones de derechos humanos, tal como se documenta en muchos informes de Amnistía Internacional sobre los distintos países. ¿Por qué sucede así y cómo pueden los defensores de los derechos humanos desarrollar estrategias eficaces y relevantes para la intervención y la relación de trabajo con la policía?

Comenzaremos con la primera cuestión. ¿Cómo se producen las violaciones de derechos humanos y cómo persisten? La respuesta variará de un país a otro debido a las diferencias existentes entre la realidad de cada uno. Por ello, todo intento de intervenir en relación con la conducta de la policía debe basarse siempre en un análisis y una evaluación contextuales. Con excesiva frecuencia los consultores y formadores internacionales que se ocupan de los problemas relacionados con la acción policial, por lo general empleados de donantes internacionales, se limitan a fijarse como objetivo exportar el sistema que conocen de su país. Debe entenderse siempre con claridad que la policía forma parte del sistema del Estado en todos los aspectos. La historia del país, su cultura, economía, etc., se reflejan en su legislación y sus políticas, así como en su práctica operativa y en el lenguaje que se emplea. Una acción policial respetuosa de los derechos humanos requiere, para su desarrollo, un entorno respetuoso de estos derechos. Tratar de intervenir en la acción policial, al tiempo que se pasa por alto este simple hecho, rara vez será eficaz, acaso nunca. Teniendo esto presente, haremos cuatro observaciones específicas sobre las intervenciones en materia de derechos humanos que tratan de mejorar la acción policial y cómo éstas pueden ser más eficaces.

Primero: con excesiva frecuencia se analiza a la policía aislada, como si fuera posible mejorar la situación de los derechos humanos cambiando sólo este aspecto del sistema de seguridad y justicia mientras los otros aspectos se dejan intactos. Aun cuando este punto se reconoce a menudo en la teoría, apenas se actúa al respecto en las recomendaciones prácticas. De hecho, tanto los consultores como los donantes internacionales tienden a centrar la atención en un solo aspecto del sistema de seguridad y justicia en vez de ocuparse del sistema en su totalidad, pasando por alto de este modo las relaciones mutuas entre las diferentes instituciones. En la práctica, ocuparse de manera aislada de los problemas de la acción policial rara vez es suficiente para mejorar la labor policial en su conjunto. Toda estrategia de derechos humanos que pretenda ser eficaz debe comenzar siempre con una evaluación del sistema de seguridad y jus-

ticia más amplio como tal, y a renglón seguido analizar el papel que la policía desempeña en su seno. Esto debe incluir siempre un análisis del marco legal y de políticas sobre el cual actúan la policía y los demás organismos de seguridad y justicia y del grado de claridad con que define y limita los diversos objetivos y los límites operativos de estos organismos. Debe incluir asimismo una evaluación de sus autoridades administrativas y políticas. Cualquier reforma de la policía requiere compromiso de las autoridades policiales; si no un compromiso activo, al menos permiso para seguir adelante.

Segundo: en muchos casos, las intervenciones en materia de derechos humanos en relación con la acción policial centran la atención en las operaciones policiales en que se cometen con más asiduidad violaciones de derechos humanos. Los programas de reforma policial se centran a menudo en la aplicación de nuevas filosofías o metodologías, que por lo general implican alguna forma de «acción policial basada en la comunidad» o incluyen el despliegue de nuevos medios y armas, y con gran frecuencia la divulgación de nuevas prácticas a través de la formación.⁴ Paradójicamente, estas intervenciones tienden a surtir escaso efecto, ya que el hecho de centrarse en las operaciones policiales tiende a pasar por alto las causas institucionales de las violaciones de derechos humanos y su persistencia. Esto suele conducir a intervenciones centradas en los agentes de base y en cómo llevan a cabo la acción policial, pero sin ocuparse de los mandos y las autoridades policiales. En consecuencia, estos programas de reforma y las intervenciones relacionadas suelen causar escaso efecto sobre el respeto de los derechos humanos en la práctica diaria.

Tercero: las intervenciones que intentan ocuparse del contexto institucional de la labor policial tienden a subrayar la importancia de la rendición de cuentas. Los colectivos de defensores de los derechos humanos y los donantes internacionales tienden a hacer hincapié en la importancia de mejorar la rendición de cuentas sin explicar qué es exactamente. El concepto de rendición de cuentas se malinterpreta con facilidad y resulta difícil (si no imposible) expresarlo con precisión en muchos idiomas. Los defensores de los derechos humanos tienden a subrayar la importancia de la rendición de cuentas y los mecanismos de supervisión externos, en algunos casos a costa de entender que la eficacia de esos mecanismos externos depende del compromiso interno de la policía, y muy especialmente de la dirección policial. La rendición de cuentas externa debe ir siempre acompañada del compromiso interno de rendir cuentas, reflejado en los mecanismos de rendición de cuentas internos. Para la policía, estos mecanismos internos –los que afectan a sus posibilidades de ascenso y descenso de categoría, sus salarios y otros beneficios– pueden causar más impacto, ya que pueden afectar de forma más directa a su vida (laboral). En muchos casos, las violaciones de derechos humanos pueden persistir porque no existe un mecanismo de corrección interno eficaz y por la existencia de una cultura policial caracterizada por un «muro de silencio» que impide que se reconozcan e investiguen los abusos contra los derechos humanos. Al mismo tiempo, si se centra la atención de forma exclusiva en los sistemas internos al tiempo que se pasan por alto los mecanismos externos, se corre el riesgo de reforzar aún más las normas internas (en vez de cuestionarlas), incluidas las que no respetan los derechos humanos.

La respuesta es que debe haber un sistema equilibrado de rendición de cuentas en el que intervengan tanto partes externas como internas que asuman la responsabilidad de la acción policial eficaz y orientada a los derechos humanos. Si se hace caso omiso de este punto, se corre el riesgo de volver ineficaces los sistemas de rendición de cuentas. Los mecanismos de rendición de cuentas externos no son la respuesta *per se* y pueden convertirse, a su vez, en instrumento de intereses particulares, por lo que se hace necesaria la supervisión de sus operaciones, lo que conduce a una espiral de estructuras de rendición de cuentas. Los defensores de los

derechos humanos deben reconocer el importante papel que pueden desempeñar los mecanismos de rendición de cuentas internos y adoptar medidas para evaluarlos. Entre los defensores de los derechos humanos, incluida Amnistía Internacional, ha habido una renuencia tradicional a abordar estos mecanismos internos. Es preciso observar que el hecho de no ocuparse de ellos entraña el riesgo de desarrollar estrategias para afrontar la rendición de cuentas que pasen por alto algunas de las causas fundamentales de los problemas.

Cuarto: las intervenciones en materia de derechos humanos incluyen casi siempre la formación. La policía recibe formación en nuevas metodologías operativas, en cuestiones jurídicas, en derechos humanos, en el tratamiento de las minorías, etc. Una y otra vez se formulan recomendaciones que subrayan la importancia de mejorar la formación, al parecer en la creencia de que la formación puede resolver todos los males. Pero no puede, y ello por más de una razón. En primer lugar, y la más importante, porque muchos problemas de derechos humanos no son producto únicamente de una capacitación inadecuada sino de la ausencia de normas y procedimientos adecuados en los que basar la formación. Esto no es responsabilidad de los institutos de capacitación sino de las personas responsables del desarrollo de reglas y políticas y de su traslado a procedimientos operativos normalizados, en la mayoría de los países el Ministerio del Interior o de Justicia, o ambos. Otra razón que explica que la formación por sí sola nunca pueda ser eficaz es que la formación tiende a tener como destinatarios a los agentes de base y no a los mandos policiales. La formación rara vez comienza con la dirección policial, lo cual es extraño, ya que la dirección es la responsable de garantizar que la formación se pone en práctica. Nunca debe subestimarse la capacidad de la dirección de la policía para configurar un espíritu de respeto de los derechos humanos, y sus efectos sobre la cultura policial general. La captación, la selección y la formación son sin duda herramientas muy importantes, pero la medida en que, a la hora de desempeñar sus funciones, la policía conserva la información y los valores que ha aprendido durante la capacitación, viene determinada en gran medida por el proceso de socialización que esas personas experimentan después de la formación. Lo que los agentes de nueva incorporación ven y experimentan mientras hacen su trabajo determina su pensamiento y su comportamiento. La capacitación que no está arraigada en un marco más amplio, que no es objeto de seguimiento en la práctica y que no recibe apoyo visible de la dirección policial, está condenada a ser ineficaz.

¿Y por qué se habla tanto de la formación como la solución para mejorar el respeto de los derechos humanos? La respuesta cínica es que tal vez sea porque para abordar la formación no es preciso llevar a cabo una remodelación a fondo de las políticas fundamentales en materia de acción policial, no afecta a la realidad diaria, no es políticamente arriesgado (ni para los donantes ni para los receptores) y no cuesta demasiado, mientras que transmite una imagen de compromiso con los derechos humanos (lo que explica que con tanta frecuencia se ponga de relieve el número de policías que reciben formación).

Para abordar la acción policial y tratar de influir en el comportamiento de la policía es necesario un conocimiento riguroso de la policía y del contexto en el que actúa. Para entender la policía y todas las complejidades que intervienen, conocer los conceptos de la labor policial y las normas relevantes puede ser de utilidad para conseguir un análisis más rico en los países objeto de la acción y desarrollar una investigación y una estrategia de acción o de relación de trabajo eficaces e integrales. Ese análisis puede llevar perfectamente a la conclusión de que para cambiar el comportamiento de la policía pueden ser en efecto más provechosos los cambios legislativos o los cambios en los servicios fiscales o en otros elementos que afectan a la policía.



© REUTERS / Australian Defence Force / Gary Ramage WB

Parte I. Introducción



© AFP PHOTO / Tim Sloan

Consciente de que la naturaleza de las funciones de aplicación de la ley en defensa del orden público y la forma en que dichas funciones se ejercen tienen una repercusión directa en la calidad de la vida de los individuos y de la sociedad en su conjunto.

Asamblea General de la ONU, Resolución 34/169 por la que se adopta el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, 17 de diciembre de 1979

1. Los derechos humanos y la policía

1.1. Introducción

Los defensores de los derechos humanos y los especialistas en la materia suelen sostener que «acción policial buena» significa una acción policial acorde con las normas internacionales de derechos humanos. Aunque esto es sin duda cierto, debe entenderse que las normas internacionales de derechos humanos sólo ofrecen una orientación limitada para el trabajo policial diario. De hecho, el buen trabajo policial nunca puede captarse plenamente en las normas y los reglamentos, por muy numerosos y detallados que sean. La necesaria discrecionalidad que la policía precisa para desempeñar sus funciones plantea problemas a los defensores de los derechos humanos que prefieren tener normas claras para medir el comportamiento de la policía. Muchos policías consideran que los razonamientos de los defensores de los derechos humanos son ingenuos, en el mejor de los casos, y teóricos, por no decir más, que reflejan la falta de comprensión de su realidad e imponen una carga poco realista al trabajo policial. Los defensores de los derechos humanos, por su parte, sostienen que la policía utiliza esto como excusa para eludir las críticas.

Policía y derechos humanos son dos esferas que reflejan perspectivas diferentes sobre los derechos y la seguridad. Aunque las relaciones entre los dos campos pueden parecer obvias, las diferencias existentes en marcos de referencia fundamentales entre uno y otro pueden propiciar importantes errores de comunicación. En este capítulo analizamos con más detenimiento la relación existente entre las dos esferas. Comenzamos examinando la policía como grupo profesional y la función policial como actividad. Aunque a menudo se emplea el término «agentes de la ley» para designar a los policías, preferimos emplear el término «policías», ya que la función policial abarca algo más que la mera tarea de garantizar el cumplimiento de la ley. En el apartado 1.3 examinamos el campo específico de la función policial y los derechos humanos y analizamos las novedades que han tenido lugar en esta área en los últimos decenios. Estas novedades han influido en las personas que trabajan en ambos campos. En el apartado 1.4 examinamos las repercusiones que estas novedades han tenido en la relación entre los representantes de ambos grupos. Concluiremos con un breve resumen.

1.2. ¿«Policía» o «agente de la ley»?

El comentario al artículo 1 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley ofrece la siguiente definición de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley: «La expresión «funcionarios encargados de hacer cumplir la ley» incluye a todos los agentes de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención. [...] En los países en que ejercen las funciones de policía autoridades militares, ya sean uniformadas o no, o fuerzas de seguridad del Estado, se considerará que la definición de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley comprende a los funcionarios de esos servicios».

La definición de la ONU implica que todos los funcionarios, ya se llamen fuerzas de seguridad, gendarmería o policía militar, que tienen facultades para practicar arrestos y detenciones, deben ser considerados funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, por lo que deben atenerse a las normas establecidas en el Código de Conducta. Este principio se refleja también en las Directrices para la Aplicación Efectiva del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.⁵

Es de notar que la definición que ofrece el Código de Conducta de la ONU no hace referencia explícita a las facultades de la policía para usar la fuerza contra la población (en tiempo de paz). La facultad de usar la fuerza se considera con gran frecuencia una característica definitoria de la policía: la policía puede usar legalmente la fuerza para mantener el orden, mientras que en la mayor parte de las circunstancias otras personas sólo pueden recurrir a ella en legítima defensa. Esto se expresa a menudo diciendo que la policía posee el «monopolio del uso de la fuerza» en tiempo de paz. Es precisamente este monopolio del uso de la fuerza el que otorga a la policía su posición especial y delicada dentro del sistema del Estado, por lo que se hace necesario establecer mecanismos de control adecuados para prevenir los abusos.

La facultad específica de la policía de usar la fuerza tiene su reflejo en el Código Europeo de Ética de la Policía, que (refiriéndose a la policía como «policía tradicional», confiando –tal vez con razón– en que todo el mundo comprenda lo que es) afirma que la «característica fundamental que se encomienda a todos los organismos oficiales que existen en Europa [es] la facultad de usar la fuerza para mantener el orden público en la sociedad civil».⁶ A diferencia del Código de Conducta de la ONU, el Código Europeo de Ética de la Policía excluye explícitamente tipos específicos de policía formados con fines distintos del de mantener el orden público en la sociedad civil, como la policía militar, la policía afecta a los sistemas penitenciarios y los servicios de seguridad secretos, así como las empresas de seguridad privadas.⁷

En la bibliografía pertinente, los nombres «policía» y «funcionario encargado de hacer cumplir la ley» se emplean indistintamente. En las normas internacionales de derechos humanos es más frecuente el uso de la segunda expresión, lo que probablemente conduce a su uso por la mayoría de los defensores de los derechos humanos. Sin embargo, la propia policía suele preferir el término «policía», ya que acción policial no es sinónimo de actividades destinadas a hacer cumplir la ley. Aunque los policías son siempre funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en la mayoría de los países existen también organismos no policiales cuyos funcionarios hacen cumplir la ley, por ejemplo los guardias de fronteras o los funcionarios de aduanas. Más importante aún es el hecho de que la función policial abarque a menudo áreas mucho más amplias que la mera tarea de garantizar el cumplimiento de la ley. Se acepta generalmente que las **funciones policiales** abarcan:⁸

- la prevención y detección del delito;
- el mantenimiento del orden público;
- la prestación de ayuda a la población.

La expresión **labor policial** (o acción o trabajo policial) se usa con muchos significados distintos en mente, aunque se emplea en particular para designar el proceso de «garantizar el cumplimiento de la ley» en todos sus aspectos. Debería ser evidente que la policía por sí sola nunca puede garantizar ese cumplimiento. La labor policial puede abarcar de hecho organismos y entidades distintos de la policía, y en ocasiones incluso se toma como un proceso social en el que interviene la sociedad civil en general y no como un deber profesional que lleva a cabo un organismo del Estado. Esa interpretación del concepto de «labor policial» puede crear una confusión

innecesaria, subrayada por el hecho de que no todos los idiomas cuentan con un término preciso para referirse a él. En consecuencia, utilizaremos una definición sencilla y definiremos la labor policial como «aquello que la policía hace para garantizar el cumplimiento de la ley».

Historia del concepto de «policía»

El concepto de «policía» tiene una larga historia. Su rasgo característico es que su alcance se ha reducido cada vez más. Es evidente que «policía» y «política» son términos relacionados. Ambos términos se derivan del latín «*polítia*», que significa «administración civil» o «Estado» y proviene de las voces griegas «*polis*» (ciudad) y «*politikê*» (lo que pertenece a la ciudad-Estado, a la sociedad civil).⁹ En un principio el término «policía» abarcaba toda la responsabilidad del Estado, incluidas las funciones religiosas (allí donde éstas seguían siendo responsabilidad del Estado). Más tarde el concepto se utilizó sólo para designar las funciones seculares del Estado, y después sólo para ciertos aspectos de estas funciones del Estado.¹⁰ Hasta el siglo XIX el concepto no se circunscribió a las funciones del Estado que abarcan la protección contra amenazas. Los organismos policiales (a diferencia de la función policial) tal como hoy los conocemos son relativamente nuevos. De hecho, la primera policía civil pública fue la Policía Metropolitana de Londres, formada por sir Robert Peel en 1829. Otros países siguieron el ejemplo, y la mayoría de las democracias desarrolladas disponen de policía desde hace entre 100 y 150 años, aproximadamente. En muchos países colonizados la policía fue «implantada» por el régimen colonial, ante todo para servir a los intereses de la potencia colonial a costa de la población local.

La policía es una institución del Estado, que actúa bajo la autoridad nacional y dentro de la soberanía nacional. Para muchas personas es la representante más visible del Estado. Puede actuar en un sistema centralizado o descentralizado, organizada en el ámbito federal, estatal o provincial, dividida en un organismo judicial o uniformado. De hecho, hay tantos organismos policiales diferentes como países. La policía está siempre *supeditada* al Estado y sus habitantes: siempre será un reflejo del país (o región o localidad) en su cultura política, historia, población y economía. Esta idea sencilla puede tener enormes consecuencias. La realidad política determina la acción policial: si el sistema del Estado no ha adoptado los valores democráticos, no es probable que la policía defienda esos valores. Los agentes de policía provienen siempre de la sociedad en la que desarrollan su actividad policial, y adoptarán y expresarán actitudes similares (lo cual no debe confundirse con que la policía sea siempre receptiva a las necesidades de la comunidad). Si las actitudes de la sociedad son hostiles hacia ciertos sectores de la población, es probable que la policía comparta esas actitudes. Si el país registra índices elevados de corrupción, abuso del alcohol, violencia física, etc., cabe esperar que estos problemas se reflejen en el seno de los organismos policiales y que, en consecuencia, atajarlos constituya un importante desafío y pueda exigir un punto de entrada que no sea la policía. De hecho, «hay que comprender que las normas que rigen una policía profesional (Estado de derecho, rendición de cuentas, transparencia de la adopción de decisiones, etc.) son en gran medida universales. Sin

embargo, la policía funciona en el marco de límites y restricciones culturales y de la realidad económica». ¹¹ Las afirmaciones de carácter general sobre la policía, tal como se enuncian en este libro de recursos, deben cotejarse siempre con la realidad del país en cuestión, obviamente sin rebajar los criterios con los que se evalúa a la policía.

Diferentes perspectivas sobre el papel del Estado y sus funcionarios

En líneas generales, hay dos perspectivas en relación con el papel del Estado respecto de las personas que tiene a su cargo. ¹² La primera (napoleónica) se basa en el supuesto de un Estado fuerte y autoritario en su capacidad para proporcionar seguridad a las personas que viven en su territorio; se considera que el Estado es quien mejor representa y defiende el interés público. Los funcionarios del Estado deben llevar a cabo de forma neutral y profesional las obligaciones del Estado con independencia de quién sea el agente del Estado. Desde esta perspectiva es difícil «pensar en la seguridad fuera del ámbito del todopoderoso Estado-nación». ¹³ La representación más reseñable de esta perspectiva es Francia, pero los demás países de la Europa continental y los países de América Latina tienden a compartirla. La otra perspectiva (anglosajona) se muestra crítica (incluso recelosa) ante la gestión pública de los problemas de seguridad. El papel del Estado a la hora de proporcionar seguridad se considera igual al de otros actores no estatales. Los funcionarios del Estado deben entablar relaciones de trabajo con sus comunidades, y deben ser representativos de ellas, a fin de garantizar que trabajan en interés de la comunidad. Esta perspectiva se observa en el Reino Unido y en Estados Unidos, así como en muchos otros países que han recibido su influencia.

La perspectiva que se utilice en cada caso se basará en gran medida en el contexto histórico de cada país concreto y tendrá su reflejo en los sistemas judiciales en vigor (inquisitivo o acusatorio; véase el capítulo 2).

La manera en que la gente percibe el papel del Estado tiene una gran influencia sobre su percepción del papel de la policía. En el primer sistema la policía se considera ante todo el brazo fuerte del Estado, mientras que en la segunda tradición a la policía se la considera ante todo proveedora de servicios a la comunidad. Las dos perspectivas son legítimas: en teoría, son capaces en igual medida de actuar de acuerdo con los principios de derechos humanos o de violarlos. Sin embargo, la esfera de los derechos humanos está muy influida por el contexto anglosajón y su preferencia por una policía descentralizada y orientada al servicio, sensible a la población a la que sirve y representativa de ella. Bien es verdad que esto puede ser de gran utilidad cuando se intenta establecer una acción policial respetuosa de los derechos humanos, aunque desde luego no es una condición previa. El Estado más formal, que actúa a cierta distancia de la gente, también puede respetar los principios de derechos humanos. Además, las personas que introducen conceptos y metodologías de un sistema a otro pueden encontrar dificultades.

Es importante tener presente la distinción entre las dos perspectivas sobre el papel del Estado, así como reflexionar sobre nuestra posición en este sentido. La mayoría de las organizaciones internacionales de derechos humanos están basadas en contextos anglosajones y parecen haber adoptado su punto de vista en relación con el Estado en consecuencia. Este libro de

recursos se esfuerza por adoptar una posición neutral en esta cuestión, al tiempo que se adhiere a las normas internacionales de derechos humanos. Cuando sea pertinente reflexionaremos sobre los diferentes sistemas y las consecuencias para la función policial.

Como se ha indicado *supra*, la labor policial abarca más que la mera tarea de hacer cumplir la ley. En consecuencia, en este libro de recursos se empleará el término «policía» en vez de «agente de la ley». El término «funcionario encargado de hacer cumplir la ley» se utilizará únicamente cuando se haga referencia directa al Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Este libro de recursos no se ocupará de funciones policiales adicionales como las relacionadas con las políticas y prácticas de inmigración, asilo y refugiados, control de fronteras, prisión y detención (distinta de la detención policial) ni de la labor policial en situaciones de guerra y en campos de refugiados.

1.3. La policía y los derechos humanos

Las normas de derechos humanos se desarrollaron en un principio con el fin de imponer controles al Estado poderoso y su aparato de poder y de proteger a las personas contra los abusos de poder del Estado. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y otros tratados dentro del marco de los derechos humanos reflejan este principio, y por ese motivo las normas internacionales de derechos humanos relacionadas con la policía se centran en las facultades policiales: el derecho internacional establece normas acerca de cómo han de utilizarse de forma legítima los poderes policiales. Los agentes de policía suelen percibir que estas normas internacionales de derechos humanos limitan su margen de actuación. Esto no es totalmente casual, y de hecho es exactamente lo que los defensores de los derechos humanos suelen subrayar.

La labor policial suele asociarse con las funciones negativas del Estado: la policía puede hacer uso de sus facultades para restringir de forma legítima los derechos y libertades de las personas. En gran medida, la legitimidad del uso que hace la policía de sus facultades sólo puede evaluarse *a posteriori*, ya que la policía tiene (y requiere) cierto grado de **discrecionalidad** en lo relativo a cuándo y cómo actuar o no actuar. Es evidente que esto exige un sistema de **rendición de cuentas** que funcione. De hecho, las cuestiones relativas a la rendición de cuentas constituyen uno de los principales motivos de preocupación para los defensores de los derechos humanos, y a menudo se dice que aumentar la rendición de cuentas es una solución importante para los problemas de derechos humanos.

Una vez dicho esto, es preciso observar que la atención de la comunidad de derechos humanos ha cambiado gradualmente para abarcar las obligaciones positivas del Estado, y por consiguiente a la policía, en los otros papeles que desempeña: como protectora de los derechos humanos y como uno de los actores principales en el mantenimiento general de la estabilidad (lo que la policía llama orden), apoyando la creación de una situación en la que las personas puedan disfrutar de todos los derechos (incluidos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales). Lo cierto es que, durante mucho tiempo, la policía ha sido objeto de la atención del campo de los derechos humanos de forma unidimensional pero negativa, mientras que en tiempos más recientes se han agregado otras dimensiones, incluidas las que reconocen un papel más positivo para la policía, lo que abre la posibilidad de reflexionar sobre áreas de intereses comunes para los defensores de los derechos humanos y para los funcionarios de policía.

Durante decenios los derechos humanos se han considerado desde la perspectiva de un Estado poderoso y abusivo *contra* el individuo débil: la población necesitaba protección frente al Estado, que violaba *activamente* sus derechos. Conforme a esta perspectiva, los derechos humanos se entendían ante todo como algo que tenía lugar en la esfera pública. En los últimos años el énfasis ha cambiado para poner de relieve el hecho de que los derechos humanos no se limitan a los actos o las omisiones de los funcionarios del Estado contra la población, sino que también abarcan en igual medida los actos interpúblicos (actos de actores no estatales contra miembros del público, y de miembros del público entre sí), y para poner de relieve el papel del Estado en la protección de esas personas en la esfera privada. Tal como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer afirmó en 1992, «los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas».¹⁴ La policía es la principal institución responsable del mantenimiento del orden público y el **Estado de derecho**. También es uno de los principales organismos del Estado responsables de la prevención e investigación de los actos delictivos, incluidos aquellos que pueden considerarse abusos o violaciones de derechos humanos. En consecuencia, la policía debe desempeñar sus funciones con la diligencia debida. Volveremos a ocuparnos de esta cuestión de la diligencia debida en el capítulo 2.

Al mismo tiempo, la idea del Estado poderoso se ha ido erosionando gradualmente: la ciudadanía ha reclamado más derechos y los Estados no son tan poderosos en realidad. La policía intenta a menudo subrayar este punto. Según su razonamiento, el desequilibrio de poder ha pasado del Estado a sectores de la sociedad como los integrantes de redes de delincuencia organizada y los grupos terroristas que son conscientes de sus derechos y tratan de «abusar» del sistema en su beneficio (por ejemplo, demorando juicios, presentando denuncias, apelando ante tribunales superiores, etc.). Desde este punto de vista, los derechos humanos se consideran un impedimento para una acción policial eficaz. Además, la policía piensa que a esos sectores de la sociedad se les concede más libertad de acción que a la propia policía. La percepción es que se ha desarrollado una situación sin salida en la que el sistema de derechos humanos, desarrollado para proteger al individuo «débil», está en realidad debilitando al Estado, y en consecuencia lo que se percibe es una dicotomía en la que la seguridad ocupa un extremo y los derechos humanos el otro.

Hay otras relaciones relevantes entre la función policial y los derechos humanos. Aunque a menudo se pasa por alto, vale la pena estudiar la resolución por la que se adoptó el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, que afirma que «todo órgano de aplicación de la ley debe ser representativo de la comunidad en su conjunto, obedecerla y responder ante ella».¹⁵ Esto supone que la policía debería entablar relaciones de trabajo con las personas a las que debe servir –los miembros del público– a fin de establecer sus objetivos en un proceso conjunto, al unísono con las personas en cuyo interés debe actuar. Ésta es la única manera de impedir que la policía se convierta en mantenedora tecnocrática del orden público, o en algo peor. De hecho, la preocupación de los reformadores de la policía por la «labor policial profesional» suele pasar por alto la importancia de que el trabajo policial esté «impulsado por valores», y que uno de estos valores es la empatía y la receptividad hacia las personas a quienes la policía sirve. Aun siendo indispensable, la profesionalidad no es suficiente para garantizar una acción policial respetuosa de los derechos humanos. Al mismo tiempo, una acción policial receptiva tampoco es una garantía de una función policial que respete los derechos humanos. La tolerancia de la violencia policial por parte de la opinión pública tiende a aumentar en situaciones en que se registran altos índices de delincuencia, hasta el punto de que algunos sectores de la población pueden elogiar la violencia policial por considerar que es «dura con la delincuencia» (como se observa actualmente en muchos países, por ejemplo Brasil, Sudáfrica y

Colombia). Esto plantea a los dirigentes policiales y a sus jefes políticos cuestiones complejas que deben resolverse en cooperación con la sociedad civil.

La policía debe garantizar que otras personas pueden disfrutar de sus derechos, pero a menudo se descuidan los derechos de los propios agentes de policía, tanto por parte de los defensores de los derechos humanos como de la policía. Los dirigentes policiales dicen en ocasiones a los policías que no les corresponde disfrutar de los derechos de la población civil porque no son civiles. Es evidente que esto no es verdad. Como disponen el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los policías deben disfrutar de los mismos derechos que todas las demás personas, lo que incluye tiempo libre, remuneración justa, jornada laboral justa, condiciones de trabajo seguras e igualdad de oportunidades en cuanto a ascensos.¹⁶ La única excepción es la que se contempla en el artículo 22.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que afirma que los Estados podrán restringir el derecho a la libertad de asociación de las personas que trabajan en las fuerzas armadas o en la policía, incluido el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos (de hecho, ésta es la única mención explícita a la policía en todo el cuerpo de tratados internacionales de derechos humanos).¹⁷

En muchos países, lamentablemente, la realidad de la policía es sumamente dura. Los agentes a menudo trabajan un número excesivo de horas, están mal pagados, llevan a cabo trabajos peligrosos con escasa o ninguna protección, están mal preparados (tanto en términos de capacitación como de medios) para llevar a cabo sus tareas, su posición social es baja y reciben críticas desde todas partes. De hecho, muchas personas que trabajan en el área de la policía y los derechos humanos se preguntan cómo puede esperarse que la policía proteja los derechos humanos cuando no se protegen sus propios derechos. Toda iniciativa que se emprenda para mejorar el respeto de los derechos humanos por parte de la policía debe incluir la realización de un análisis imparcial de su situación. En caso necesario, esa clase de iniciativas podrían incluir la defensa de la protección de los derechos de la policía. Esta cuestión puede resultarles difícil a los defensores de los derechos humanos, pero es una consecuencia lógica de su trabajo. Además, todo intento de mejorar la profesionalidad de la policía debe dirigirse a la dirección policial y obtener su compromiso pleno y visible.

¡Los agentes de policía también tienen derechos!

La Plataforma Europea Policía y Derechos Humanos, en la que participan policías y ONG (entre ellas Amnistía Internacional) y que trabaja bajo los auspicios del Consejo de Europa, ha publicado un folleto titulado *Police Officers have rights too!* (¡Los agentes de policía también tienen derechos!), en el que se examinan los derechos siguientes:

- **Derechos cuando están de servicio:**
 - Derecho a la vida
- **Derechos en el lugar de trabajo:**
 - Derecho a la intimidad
 - Derecho a la libertad de expresión y asociación
 - Derecho a no sufrir discriminación
- **Derechos a condiciones de trabajo adecuadas**
- **Derechos en procedimientos disciplinarios o penales**

1.4. La policía y la defensa de los derechos humanos

Como hemos visto en el apartado anterior, «policía y derechos humanos» es un campo dinámico que ha conocido importantes novedades en los últimos decenios. Esto ha afectado a la labor de defensa de los derechos humanos, y sigue haciéndolo.¹⁸ Las personas que trabajan en el campo de la defensa de los derechos humanos que deseen ocuparse de la policía deben tener en cuenta estos desafíos y novedades para su trabajo, entre los que figuran los siguientes:

– Los defensores de los derechos humanos han tendido a pasar por alto la responsabilidad de la policía en la *protección* activa de los derechos de las personas mediante la prevención del delito (incluidos los delitos violentos) y el mantenimiento del orden público. Se han ocupado sobre todo de los aspectos negativos de la función policial, lo que ha generado dificultades para establecer relaciones de trabajo con la policía. El distanciamiento resultante entre la policía y los defensores de los derechos humanos ha limitado el desarrollo de un lenguaje y una comprensión comunes. Reconocer las obligaciones positivas del Estado, así como de la policía, puede significar de hecho la posibilidad de una «agenda compartida» o unos «puntos en común» para la policía y los defensores de los derechos humanos.

– Los defensores de los derechos humanos han tendido a hacer hincapié en el papel de la policía en relación con los derechos civiles y políticos al tiempo que pasaban por alto su papel en el mantenimiento de la estabilidad y el orden para garantizar la realización del disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales por las personas.¹⁹

– Esto ha desembocado en una situación paradójica en la que los defensores de los derechos humanos han tendido a prestar escasa atención a la delincuencia general, que puede haber constituido una amenaza más grave para el pleno disfrute de los derechos por parte de las personas que el comportamiento policial. La sensación de inseguridad de la gente se ha convertido en una cuestión importante en los medios de comunicación en el último decenio. La delincuencia es una grave amenaza para la vida de las personas en todo el mundo. El miedo a la delincuencia, incluso cuando es subjetivo, pone en peligro la sensación de seguridad y tranquilidad de la gente. Las organizaciones de derechos humanos han tendido a subestimar el efecto que tiene la delincuencia sobre la vida de las personas, y en ocasiones interpretan erróneamente la percepción de la gente de que los derechos humanos pueden restar eficacia a los organismos penales. Resultado de todo ello es que en algunos países los grupos de víctimas se opongan a los grupos de derechos humanos en vez de buscar la cooperación²⁰ y que en ocasiones «seguridad» y «derechos humanos» se perciban como conceptos opuestos y no como dos caras de la misma moneda.²¹ De hecho, en algunos países el gobierno y la policía han logrado convencer a la población de la necesidad de una acción policial dura (lo que a menudo significa más facultades policiales y menos salvaguardias para su uso legítimo) para ofrecer una sensación de seguridad.²²

– A esto se une el hecho de que tradicionalmente los defensores de los derechos humanos –incluidos los que trabajan en Amnistía Internacional– han centrado la atención en la violencia del Estado contra los opositores políticos. Sin embargo, «las nuevas víctimas de los abusos policiales son delincuentes comunes –tanto autores como víctimas de delitos–, a diferencia del pasado, cuando las personas a quienes las organizaciones de derechos humanos defendían eran víctimas de la represión del Estado. Es evidente que la idea de defender a las nuevas “víctimas culpables” incomoda cada vez más [a las organizaciones de derechos humanos], [que] se enfrentan a las denuncias de los políticos por “mimar” a los delincuentes y deben lidiar con el argumento de que las políticas de mano dura con la delincuencia implican una contrapartida

necesaria en la abrogación de algunos derechos. En las sociedades inmersas en procesos de transición, en las que los derechos son frágiles en la conciencia pública y en el discurso político, este llamamiento a la línea dura amenaza con causar una pérdida de apoyo público a unos valores de derechos que ha costado mucho conseguir».²³

Los defensores de los derechos humanos que entablan contacto con la policía para establecer algún tipo de relación de trabajo se encuentran en ocasiones con falta de comprensión por parte de la policía. En vez de suponer que esto refleja falta de compromiso, debe entenderse que en determinadas situaciones este malentendido por parte de los agentes de policía –sobre los derechos humanos en general y su relación con el trabajo policial– es real y en muchos casos se agudiza porque las (antiguas) autoridades han abusado de la semántica de los derechos humanos. Por ejemplo, en algunos casos los agentes de policía creen que detener a una persona es una violación de derechos humanos, lo que hace difícil que comprendan cómo las dos cosas (función policial y derechos humanos) pueden ir juntas. Los defensores de los derechos humanos deben explicar con absoluta claridad qué son los derechos humanos y qué restricciones negativas y obligaciones positivas imponen al trabajo policial. El respeto de los derechos humanos exige ante todo que la acción policial tenga una base legítima, que la acción propiamente dicha se ajuste a la ley y que la ley se ajuste a las normas de derechos humanos. Además, el respeto de los derechos humanos exige que la policía investigue y prevenga los incidentes en que se restrinjan los derechos y libertades de las personas.

1.5. Resumen

La labor policial abarca más que la mera tarea de hacer cumplir la ley. En consecuencia, en este libro de recursos se empleará el término «policía» en vez de «agente de la ley». La labor policial abarca la prevención y detección del delito, el mantenimiento del orden público y la prestación de asistencia a la población. Se cree que estas tres funciones garantizan conjuntamente la seguridad de las personas que viven en el territorio del Estado. Para garantizar la seguridad, la policía puede restringir legítimamente los derechos de las personas, lo que recibe el nombre de obligaciones negativas del Estado; pero la policía también tiene la obligación positiva de contribuir a crear un entorno en el que las personas se sientan libres y seguras y lo sean. Los agentes de policía también tienen derecho a beneficiarse de esta obligación positiva del Estado; ellos tienen derecho al ejercicio de los mismos derechos que las demás personas, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales.

Los agentes de policía suelen tener una perspectiva diferente de la que se observa en la mayoría de los defensores de los derechos humanos. A veces emplean un lenguaje distinto para hablar de la misma cuestión y llegan a conclusiones distintas sobre causas y efectos. En unas ocasiones esto es el resultado obvio de los diferentes papeles que representan en la sociedad; en otras, puede ser el resultado de supuestos estereotipados.



Parte II. Alcanzar los objetivos del mantenimiento del orden público

Alcanzar los objetivos del mantenimiento del orden público: Introducción

Para muchas personas, la función policial más importante, y la que más relacionan con la actividad policial, es el mantenimiento del orden público. De hecho, todas las demás funciones policiales se derivan de ésta.

La policía no es el único organismo responsable del mantenimiento del orden, y tampoco es el único que actúa en este campo. Hay un conglomerado de asociados implicados, cada uno con funciones, responsabilidades y poderes diferenciados. En muchos casos sería inadecuado, pero también ineficaz, entablar contacto con un solo organismo para plantear motivos de preocupación relacionados con la ausencia de orden público. En consecuencia, es esencial entender qué actores intervienen también en el mantenimiento del orden y qué relación (y dependencia) mantiene con ellos la policía.

Es esencial asimismo entender qué relación mantiene la policía con el Estado y su ciudadanía. ¿Es la policía el brazo coercitivo del Estado o un instrumento para prestar servicio a la comunidad? Este debate se refleja a menudo en el uso de conceptos diferentes de la policía, como «fuerza» o como «servicio», respectivamente. La perspectiva que se adopta afecta en gran medida a la manera en que la policía entabla contacto con la población y a la manera en que la población entabla contacto con la policía. Los defensores de los derechos humanos tienden a percibir a la policía como «fuerza» e intentan que la policía se convierta en «servicio», en una policía receptiva y que rinda cuentas directamente ante la comunidad. De hecho, la consigna «de fuerza a servicio» se emplea a menudo en relación con el trabajo de derechos humanos con la policía.

Como es lógico, cuando se concede prioridad al servicio al Estado, la policía corre el riesgo de convertirse en un instrumento de fuerza de la élite poderosa. Por otro lado, cuando se da prioridad al servicio a las comunidades, la policía corre el riesgo de servir a las necesidades de unas personas a costa de otras. Por ello la policía necesita cierta libertad para tomar sus propias decisiones basadas en su profesionalidad (obviamente, con las obligaciones que imponen la ley y la política establecida). De hecho, cuando se trata de conseguir una acción policial respetuosa de los derechos humanos, la cuestión no debe ser si la policía es una fuerza o un servicio, sino cómo se mantiene el equilibrio entre estos dos aspectos de la función policial. La policía es el brazo fuerte del Estado, y actúa en interés de la población. Dicho de otro modo: la policía es un servicio que puede usar legítimamente la fuerza para alcanzar sus legítimos objetivos. La manera en que se equilibran la fuerza y el servicio en la práctica está estrechamente vinculada con el papel que la policía desempeña en la sociedad. Si se ignora uno de los dos aspectos, la consecuencia inevitable será una acción policial menos eficaz. Así pues, no es apropiado hablar de «fuerzas policiales» o «servicios policiales». Sugerimos emplear en su lugar el concepto neutro de «organismo policial».

En la Parte II de este libro de recursos se analizan algunas de estas cuestiones. Se examina qué se le exige a la policía que haga y en qué contexto. En el capítulo 2 se estudian los conceptos de «orden» y su contrario, «desorden». En el capítulo 3 se examina cómo la policía puede dar forma a su responsabilidad de mantener el orden, adoptando diferentes metodologías para

alcanzar sus objetivos. En el capítulo 4 se examina la interrelación entre el Estado, su ciudadanía y la policía y se analiza la necesidad, pero también los riesgos, de la independencia operativa. Creemos que esta información general acerca de lo que la policía debe hacer y el contexto en el que actúa es fundamental para quienes desean hacer una evaluación adecuada de la policía en un país determinado y elaborar una estrategia de intervención eficaz.



© ANP / Kevin O'Hara

Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 3

Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.

Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 28

2. La responsabilidad del Estado en materia de orden público

2.1. Introducción

Cierto grado de tranquilidad en la sociedad es una condición previa y necesaria para garantizar la prosperidad de la población. De hecho, el vínculo entre seguridad y disfrute pleno de los derechos civiles y políticos y de los derechos económicos, sociales y culturales se reconoce cada vez más, como se refleja en el hecho de que las iniciativas internacionales de desarrollo se vinculen con cuestiones de seguridad.²⁴ Para que las personas puedan vivir juntas pacíficamente, surgen normas de comportamiento en el seno de los grupos y entre unos grupos y otros, que se sostienen de forma natural mediante la socialización y la disciplina informal o pueden imponerse desde fuera mediante normas formales. En última instancia, corresponde al Estado la responsabilidad de garantizar un nivel mínimo de orden, y la policía es una de las varias entidades del Estado que tiene encomendada la tarea de hacer efectiva esa obligación. La resolución por la que se adoptó el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley se refiere a la «defensa del orden público» como «la naturaleza de las funciones de aplicación de la ley».²⁵ Una importante condición previa para evaluar de forma adecuada la práctica policial es la comprensión plena del marco en que actúa la policía, incluidos todos los aspectos de los sistemas más amplios de seguridad y justicia penal.

Comenzaremos en el apartado 2.2 de este capítulo analizando el concepto de «orden» y su relación con el «Estado de derecho». El Estado es el responsable último de mantener el orden, obligación que examinamos en el apartado 2.3. En el apartado 2.4 se examina cómo los Estados realizan en la práctica su responsabilidad de mantener el orden mediante el establecimiento de sistemas de seguridad que implican organismos que actúan conjuntamente con un sistema de justicia penal. Se examina la interrelación entre las diversas entidades, incluidos los actores no estatales, desarrollando el contexto institucional en el que la policía actúa. El orden puede definirse como la ausencia de desorden; en el apartado 2.5 se examina el desorden en diferentes manifestaciones. El desorden puede exigir que los Estados instauren el estado de excepción, que deja en suspenso las normas de derechos humanos y con frecuencia repercute en las actividades policiales, una cuestión que se examina en el apartado 2.6. Concluimos con un breve resumen.

2.2. El orden

2.2.1. El derecho a la seguridad y el deber de mantener el orden

El «derecho a la seguridad» («seguro» significa «no afectado por el peligro o el miedo; a salvo, protegido», y «seguridad» significa «una sensación segura»²⁶) es un derecho básico garantizado en el artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Es un derecho difícil de garantizar, debido a los muchos factores que intervienen a la hora de proporcionar seguridad.

Para garantizar su seguridad, la persona puede requerir factores distintos de los que requiere el colectivo (como es lógico, teniendo en cuenta que el logro de la seguridad puede entrañar sentimientos subjetivos en vez de criterios objetivos). Unos índices elevados de delincuencia, ya sean reales o percibidos, pueden inducir a las personas a sentirse inseguras e intranquilas y pueden facilitar la aceptación de un régimen más severo contra la delincuencia que puede poner en peligro los derechos de los demás.

El derecho a la seguridad está estrechamente relacionado con el «derecho al orden», tal como se enuncia en el artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, lo que implica que el orden es necesario para que las personas realicen sus derechos y libertades y cumplan sus aspiraciones. Los preámbulos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales llevan más lejos el artículo 28: «[...] no puede realizarse el ideal del ser humano libre en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales». Una de estas condiciones es un entorno seguro y tranquilo, en el que haya «orden». La importancia del orden puede basarse también en el artículo 29.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los artículos 12, 18, 19, 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,²⁷ que afirman que ciertos derechos podrán limitarse para satisfacer las justas exigencias de la «seguridad pública, el orden público, la salud o la moral públicas», en interés de la «seguridad nacional» o por respeto a los derechos o la reputación de los demás (aunque algunos no pueden limitarse en ninguna circunstancia). El orden debe mantenerse, ya que redundaría en beneficio de todas las personas, y todas deben contribuir pues toda persona «tiene deberes respecto a la comunidad», tal como se afirma en el artículo 29.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.²⁸

Definiremos el **orden** como «un estado de armonía pacífica bajo una autoridad constituida».²⁹ Ahora bien, el concepto de orden no es totalmente neutro. Habrá quien afirme que orden significa ausencia de personas que desobedecen las leyes. Pero otros pueden sostener que el mantenimiento del orden tiene como objetivo la distribución injusta de los recursos.³⁰ Las personas que ocupan posiciones de poder tienden a definir el orden como la ausencia de toda amenaza a su propio poder. Por ello los dirigentes políticos tratan a veces de restringir el derecho de las personas a asociarse y reunirse para impedir que surja cualquier oposición que pueda cuestionar su posición. La represión de la disidencia se justifica en ese caso como «una medida necesaria para el mantenimiento del orden».

La seguridad es una responsabilidad compartida

El concepto de orden está relacionado con el de «seguridad en la comunidad». En realidad, podría decirse que el concepto de orden lo utilizan los organismos del Estado, mientras que el concepto de seguridad en la comunidad se emplea «sobre el terreno».³¹ Esta «perspectiva local», en contraposición a la perspectiva nacional, es más relevante si cabe, ya que en los últimos años se ha puesto de manifiesto que los Estados no siempre logran imponer su capacidad para garantizar la paz y el orden. De hecho, la capacidad de un Estado para intervenir en toda suerte de conflictos y para influir en los actores no estatales es limitada y en ocasiones es parcial

en favor de intereses concretos. Además, para garantizar la seguridad de la comunidad es necesaria la cooperación entre todas las entidades pertinentes que intervienen, así como de la sociedad civil. La ONU ha respondido a este desafío con el concepto de «seguridad humana»,³² que subraya la idea de que los Estados tienen la obligación de proteger los derechos de las personas pero también deben apoyar su empoderamiento a fin de aumentar sus posibilidades de autoprotección. Vale la pena señalar que el concepto de seguridad humana está relacionado con todos los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales, y también reconoce que «la seguridad, el desarrollo económico y la libertad humana [son] indivisibles».³³

Los defensores de los derechos humanos pueden sentirse un tanto incómodos con el concepto de orden. El orden puede tener una connotación de conservadurismo y de mantenimiento del *statu quo*. No obstante, el orden tal como se contempla en el artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos no significa adhesión a las reglas sin tener en cuenta el contenido de esas reglas. De hecho, en una comunidad dominada por bandas el orden se puede mantener mediante el miedo. Del «derecho a la seguridad» se deduce que debe entenderse que el orden incluye ausencia de arbitrariedad y previsibilidad respecto de qué reglas y normas se aplicarán.³⁴ Esto significa que el Estado debería guiarse por los principios del Estado de derecho y de derechos humanos para tener más probabilidades de que efectivamente la armonía se adquiera y se mantenga de forma pacífica. El «orden» como tal es un concepto vacío. Para que el orden esté en consonancia con los principios de derechos humanos, debe basarse en el Estado de derecho y llevar al «ideal de que seres humanos libres disfruten de todos sus derechos».

La medida de la delincuencia como indicador del orden y la seguridad

Para hacer efectiva su responsabilidad en el mantenimiento del orden en su territorio, es necesario que los Estados tengan cierto conocimiento de los niveles de «orden» dentro del país. Habrá quien afirme que para conseguirlo es suficiente con medir el volumen de delincuencia y utilizar los valores obtenidos como indicador del grado de seguridad de la sociedad. Sin embargo, cuando se actúa de este modo se pasa por alto el hecho de que la sensación de seguridad de las personas se ve afectada por otros factores además de la delincuencia. De hecho, para elaborar una política de seguridad eficaz es preciso tener cierto conocimiento de no sólo de los índices de delincuencia objetivos sino también de la sensación de seguridad de las personas. En muchos países de todas las regiones del mundo los gobiernos deben hacer frente a poblaciones que experimentan una sensación de inseguridad, a menudo como consecuencia de altos índices (reales) de delincuencia, pero que también tiene su origen en el miedo a atentados terroristas, la cobertura sensacionalista de los medios de comunicación, etc. De hecho, el miedo a la delincuencia se ve impulsado en gran medida por percepciones más que por realidades. La gestión de las percepciones y expectativas de la población debe formar parte de una estrategia de seguridad eficaz, bien es cierto que sin olvidar los verdaderos niveles de la delin-

cuencia. Unos índices elevados de miedo a la delincuencia pueden constituir en sí mismos un incumplimiento por parte del Estado de su responsabilidad de proporcionar seguridad. Téngase en cuenta que no todos los delitos inducen en igual medida a las personas a sentirse inseguras. Los delitos que implican violencia en particular afectan a la sensación de seguridad de la gente.

Para que sea posible hacer afirmaciones exactas sobre los índices de delincuencia y seguridad es necesario hacer un seguimiento de la delincuencia, tanto cualitativa como cuantitativamente. Medir la delincuencia con objetividad es sumamente difícil. Medir la eficacia del Estado a la hora de abordar la delincuencia es igualmente difícil, si no imposible. Para obtener una cifra mínimamente fiable de las verdaderas tasas de delincuencia, debe utilizarse una combinación de encuestas públicas, estudios sobre las víctimas, estudios sobre los delincuentes y estadísticas sobre denuncias de delitos cometidos. Es importante utilizar una combinación, ya que el uso de cualquiera de estas fuentes por sí sola puede ser poco fidedigno y por tanto insuficiente. Por ejemplo, no todas las personas denuncian los delitos, y además la policía tiende a registrar de forma incorrecta ciertos delitos, lo cual significa que estas estadísticas no son una fuente fiable para determinar el número de delitos en una zona concreta y en un periodo determinado.³⁵ Téngase en cuenta que en algunos países las estadísticas sobre delitos resultan poco fiables debido a la táctica de la policía de ocultar la existencia de la delincuencia suprimiendo su registro. Esto se debe a diversos factores, como la forma en que se evalúa el desempeño de la policía. En ocasiones el gobierno no quiere que la policía registre todos los delitos porque los grupos de la oposición pueden aprovechar cualquier aumento de las cifras relativas a la delincuencia para criticarlo. De hecho, un motivo de queja importante y muy habitual de la ciudadanía en muchos países es que la policía no registra sus denuncias.

Las inexactitudes pueden reducirse al mínimo si se combinan varias fuentes. El Instituto de Justicia Vera ha publicado una útil herramienta que ofrece orientaciones para medir los diversos aspectos de «seguridad y justicia» e identifica indicadores de desempeño válidos.³⁶

2.2.2. El Estado de derecho: una condición previa para el orden

El preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos considera «esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión». La ONU ha definido el Estado de derecho del modo siguiente: «“Estado de derecho” [...] se refiere a un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, obligación de rendir cuentas ante la ley, equidad en la aplicación de la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal».³⁷

El Estado de derecho, por ser un elemento esencial de una paz duradera, es un elemento esencial de la misión de Amnistía Internacional, en cuyo Estatuto se afirma: «Amnistía Internacional insta a todos los gobiernos a que respeten el Estado de derecho». La terminología del

Estado de derecho está estrechamente relacionada con la democracia y los derechos humanos; de hecho, en muchos documentos de la ONU se afirma que el Estado de derecho, la democracia y los derechos humanos deben ir siempre juntos porque están estrechamente vinculados. Sin embargo, existe cierto debate acerca de qué se entiende por Estado de derecho.³⁸ Los formalistas procedimentales sostienen que el término «Estado de derecho» designa simplemente la existencia de leyes y de un sistema que garantiza el cumplimiento de estas leyes, cualesquiera que sean el proceso de elaboración y el contenido de esas leyes. Desde este punto de vista las leyes relativas al *apartheid*, por ejemplo, no serían contradictorias con los principios del Estado de derecho.

Otra interpretación del Estado de derecho se centra en las instituciones necesarias para hacer respetar el Estado de derecho, como leyes integrales, tribunales que funcionen adecuadamente y jueces y mecanismos independientes para hacer cumplir la ley. Sin embargo, el Estado de derecho también puede referirse a la consecución de determinados objetivos, para lo cual esas instituciones son necesarias aunque insuficientes. Estos objetivos son:³⁹

1. un gobierno obligado por la ley;
2. igualdad ante la ley;
3. orden público;
4. sentencias predecibles y eficaces;
5. respeto de los derechos humanos.

Esta segunda interpretación normativa del Estado de derecho –con el significado de establecimiento de instituciones que tratan de alcanzar los cinco objetivos– es la que propugnan las organizaciones de derechos humanos, incluida Amnistía Internacional. Es evidente que los derechos humanos deben ser un elemento esencial, en tanto que para los «formalistas procedimentales» sería suficiente con los primeros cuatro puntos. Esta postura supone también que la «mera» defensa del establecimiento de las instituciones del Estado de derecho no es suficiente.

Uno de los objetivos del Estado de derecho es establecer el orden, un orden que después debe basarse en el Estado de derecho. Establecer y mantener el Estado de derecho es uno de los medios de que dispone el Estado para garantizar el orden. Huelga decir que la existencia del Estado de derecho es fundamental para una acción policial basada en los derechos humanos, ya que define y limita las funciones y los poderes de la policía, ofrece directrices por las que se rige la conducta profesional y sitúa a la policía dentro del sistema de seguridad más amplio.⁴⁰ Es evidente que la observancia del Estado de derecho exige un sistema que funcione bien de leyes que protejan los derechos de las personas, ya sean derechos civiles, culturales, económicos, políticos o sociales. La policía puede afirmar a veces que «las leyes limitan su trabajo» cuando en realidad lo cierto es lo contrario: la ley hace posible que la policía haga su trabajo.

2.3. La responsabilidad del Estado

El mantenimiento del orden es uno de los objetivos fundamentales del Estado, ya que es necesario para la continuidad del propio Estado: «Ningún servicio del gobierno es más fundamental que la protección de los cuerpos y los bienes de las personas. De hecho, la relación entre seguridad personal y gobierno es tautológica: si no se proporciona un nivel mínimo de protección a las personas, se considera que no existe gobierno».⁴¹ De hecho, todo gobierno relativamente estable, tanto democrático como autoritario, adoptará medidas en materia de seguridad y justi-

cia, entre ellas el establecimiento de organismos encargados de hacer cumplir la ley, y asumirá la responsabilidad de hacer respetar el Estado de derecho y el mantenimiento del orden.

El mantenimiento del orden es también un requisito legal que los Estados deben cumplir. En virtud del derecho internacional, los Estados son los responsables últimos de mantener y garantizar la paz y la seguridad dentro de sus territorios para que su ciudadanía pueda disfrutar plenamente de sus derechos humanos. Esto se deduce del preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que afirma: «Considerando que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre[...]». Este punto se reitera en los preámbulos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: «la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos». Amnistía Internacional se esfuerza por garantizar que los Estados cumplan con sus responsabilidades en el campo de los derechos humanos en virtud del derecho internacional. En varios informes, y en concreto en *Vidas destruidas y Hacer los derechos realidad*, la organización se ha ocupado de la responsabilidad del Estado.⁴² Lo cierto es que el derecho a la seguridad se corresponde con el deber del Estado de mantener el orden y proporcionar seguridad.

El derecho internacional impone obligaciones negativas y obligaciones positivas a los Estados: los Estados no deben abusar de sus poderes y deben proteger las libertades de las personas, respectivamente. En *Hacer los derechos realidad*, Amnistía Internacional hace referencia al proyecto de artículos sobre la Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos, de la ONU.⁴³ De acuerdo con estos artículos, se entiende por acto internacionalmente ilícito una acción u omisión que es atribuible al Estado y constituye una violación de una obligación internacional del Estado. El Estado tiene la responsabilidad legal de respetar y aplicar las normas de derechos humanos dentro de su territorio y en los territorios donde ejerce un control y una jurisdicción efectivos. Esto incluye la obligación de impedir que funcionarios del Estado y otros actores cometan violaciones o abusos contra los derechos de las personas y de promover el disfrute pleno de los derechos humanos. Cuando ciudadanos particulares amenazan con cometer abusos contra estos derechos, desde luego el derecho a la vida y la seguridad de la persona, el Estado, en virtud del derecho internacional, tiene la obligación de impedir que eso suceda. Si los abusos han tenido lugar, el Estado, en virtud del derecho internacional, tiene la obligación de investigar y procesar de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos.⁴⁴ Este principio es la base del concepto jurídico de **diligencia debida**.⁴⁵ Los Estados son responsables y deben adoptar medidas positivas para hacer respetar los derechos de las personas, y se les pueden exigir responsabilidades cuando no lo hagan. Para nuestros fines en este libro, de lo anterior se deduce que los Estados son responsables de garantizar la seguridad mediante el establecimiento y el mantenimiento del orden y la creación de un sistema para garantizarlo. Los Estados deben garantizar que sus representantes hacen respetar las normas de derechos humanos, es decir, se abstienen de abusar de sus poderes en el cumplimiento de sus obligaciones, y deben proteger las normas de derechos humanos, es decir, garantizar activamente la seguridad básica de todas las personas que viven en el territorio sobre el cual el Estado tiene jurisdicción efectiva.

El concepto de «Estado» es abstracto. El Estado está representado por «órganos»: «Se considerará hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de todo órgano del Estado, ya sea que ejerza funciones legislativas, ejecutivas, judiciales o de otra índole, cualquiera que sea su posición en la organización del Estado y tanto si pertenece al gobierno central

como a una división territorial del Estado. [...] Se entenderá que órgano incluye toda persona o entidad que tenga esa condición según el derecho interno del Estado».⁴⁶

Está claro que los organismos policiales, así como los agentes de policía individuales, encajan en la definición anterior de órganos representativos del Estado y, en consecuencia, asumen la responsabilidad del Estado. Mediante sus objetivos de mantenimiento del orden público y prevención y detección del delito, la policía es uno de los principales órganos del Estado responsables de la protección de los derechos humanos. En relación con la diligencia debida, esto significa que cuando la policía tiene conocimiento, o debería tenerlo, de abusos contra los derechos humanos y no actúa para impedir que se cometan, es responsable en virtud del derecho internacional. Pero la relación entre la acción policial y la responsabilidad de diligencia debida del Estado es a menudo más compleja. ¿Con qué grado de determinación debe investigar la policía ciertos delitos? ¿Y a costa de qué, qué podría pasarse por alto? ¿Son todos los delitos aptos para la intervención de la policía? El Estado tiene la responsabilidad de dedicar sus mejores esfuerzos a tratar de prevenir toda clase de abusos contra los derechos humanos. Otros órganos del Estado distintos de la policía pueden ser de hecho más eficaces y estar mejor equipados que la policía.

Aunque la responsabilidad del mantenimiento del orden recae en los Estados, es evidente que éstos no siempre son eficaces a la hora de proteger la seguridad de su población o de ofrecer un sistema de seguridad eficaz, tal como se documenta en muchos informes de Amnistía Internacional. La laguna de seguridad resultante en muchos países se llena mediante grupos armados o parapoliciales que amenazan con sustituir a las instituciones del Estado como los principales proveedores de seguridad, lo que de hecho contribuye a menudo al aumento de la inseguridad y señala o causa una situación de desorden. En algunos países, fuerzas de seguridad privadas intervienen en la esfera de la seguridad, con resultados diversos.⁴⁷

Amnistía Internacional adopta la postura de que el Estado no tiene por qué monopolizar el sector de la seguridad, y que hay margen para «ordenamientos» no estatales, como las iniciativas de seguridad generadas por la comunidad (que también pueden estar al margen del proceso legal formal). Al mismo tiempo, la organización está convencida de que el Estado es el responsable último si alguno de estos «ordenamientos», como el sector de la seguridad privada o los grupos parapoliciales, comete abusos contra los derechos humanos.⁴⁸ La paradoja es evidente: si el Estado no es eficaz a la hora de proporcionar seguridad a toda su población, surgen otros actores, pero con la condición de que el Estado podrá regular (y regulará) la eficacia y la equidad y preferentemente podrá intervenir (e intervendrá) en caso necesario, lo cual era exactamente el problema en primer lugar.⁴⁹ La cuestión de los proveedores de seguridad privados se examina con más detenimiento en el apartado 2.4.

Téngase en cuenta que en algunos países, sobre todo en África aunque no sólo en ese continente, la idea de que el Estado mantenga la seguridad es ajena a la cultura y las tradiciones autóctonas. En estos países, los sistemas de justicia tradicional apoyan a veces a las comunidades locales en el mantenimiento del orden y la resolución de conflictos. En muchos casos la justicia tradicional abarca cierto tipo de función judicial en virtud de la cual determinadas personas (elegidas o jefes hereditarios) resuelven los conflictos y problemas que pueden poner en peligro la armonía pacífica de la comunidad. Esto puede afectar a disputas conyugales, robos, violencia, etc. En algunos países el establecimiento de un sistema judicial formal conforme a las normas internacionales de derechos humanos que sea accesible a todas las personas está sencillamente demasiado lejos. En esos países, donde los organismos oficiales pueden estar situados a cientos de kilómetros de distancia, por lo que es necesario viajar durante días para denunciar formalmente un acto delictivo, el sistema tradicional puede colmar el vacío e impedir

la impunidad. No obstante, debe tenerse en cuenta que en muchas situaciones los sistemas tradicionales son discriminatorios contra mujeres y menores de edad.⁵⁰

2.4. Los sistemas de seguridad y justicia

2.4.1. Introducción

Todos los Estados desarrollan diversas instituciones y entidades con el propósito de mantener el orden y garantizar la seguridad. Estas instituciones y entidades constituyen sus sistemas de seguridad y justicia. En la mayor parte de los casos, si no en todos, la legislación define sus objetivos, estructuras y atribuciones. Para dirigir lo que esos organismos hacen y cómo lo hacen se utilizan leyes, normas y reglamentos, políticas nacionales y locales y códigos operativos. Tal como se reconoce en la resolución por la que se adoptó el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, la aplicación efectiva de la ley depende de un «sistema de leyes bien concebido, aceptado popularmente y humanitario».⁵¹ En la mayoría de las jurisdicciones, los actores no estatales que actúan en la esfera de la seguridad, como las empresas privadas, están obligados por la ley del mismo modo que cualquier otro ciudadano.

La policía es sólo una de las varias instituciones del Estado en las que recae la responsabilidad de mantener el orden. La policía tiene una responsabilidad limitada en lo relativo al restablecimiento del orden público pues sólo está equipada y formada para hacerlo hasta cierto punto.

Los sistemas de seguridad y justicia de un país coinciden en parte y se refuerzan mutuamente. El mantenimiento efectivo del orden ayudará a prevenir la delincuencia, y un sistema de justicia penal eficaz respaldará el mantenimiento del orden. En este apartado nos ocuparemos de aquellos actores que intervienen en el área de la seguridad y la justicia con los que la policía coopera y de los que depende.

2.4.2. El sistema de seguridad

El sector de la seguridad incluye todos los organismos que intervienen en el mantenimiento legítimo de la seguridad. Incluye la policía, las «fuerzas especiales», la policía militar, los organismos de información de seguridad y los organismos de seguridad privados. Téngase en cuenta que también hay «servicios auxiliares», como trabajadores sociales, escuelas, cooperativas de vivienda, etc., que desempeñan un papel en el mantenimiento del orden. De hecho: «Todas las personas desempeñan un papel en estos procesos: padres y madres, hermanos y hermanas, coetáneos, amigos, conocidos, compañeros de trabajo y un gran número de figuras de autoridad».⁵² También están, como es lógico, las entidades que intervienen de forma ilegítima en el mantenimiento del orden público, como los grupos parapoliciales y paramilitares.

La presencia de tantos actores distintos en el área de la seguridad, a veces con objetivos institucionales similares, genera dinámicas concretas. Como el sector de la seguridad se basa a menudo en cierto grado de secretismo, la cooperación entre unos organismos y otros no siempre es fácil. De hecho, en algunas situaciones la competencia entre organismos no es infrecuente.

De ello se deduce que es preciso definir y delimitar con claridad los diferentes objetivos y límites operativos de los diversos actores en el campo de la seguridad. En los apartados siguientes examinaremos con más detenimiento las entidades que intervienen en los ámbitos de la provisión de seguridad y del mantenimiento del orden cuyas actividades pueden afectar en gran medida al trabajo policial.

2.4.2.a. Los militares

En principio, la división de funciones entre la policía y los militares es sencilla; la policía se ocupa de la seguridad interior pública mientras que las fuerzas armadas se ocupan de las amenazas exteriores. La policía debe entablar contacto con las comunidades a las que sirve, ser receptiva y responder ante ellas.⁵³ Las fuerzas armadas, por su parte, reciben capacitación para ocuparse de los enemigos que amenazan al Estado y tienen el mandato de hacerlo. La receptividad a la comunidad no es un valor relevante para los militares, y las líneas de rendición de cuentas suelen ser internas dentro de la jerarquía y sólo el mando supremo debe rendir cuentas públicamente. Esta división de tareas explica la mayor parte de las diferencias entre funcionarios militares y civiles, como por ejemplo:

- Los soldados no disponen de poderes discrecionales: «Reciben órdenes de arriba en vez de responder a los llamamientos de ciudadanos individuales».⁵⁴
- Los soldados tienden a actuar en grupos mientras que los policías tienden a trabajar solos o en parejas.
- Los medios de que disponen los soldados para la resolución de conflictos son muy diferentes: «El uso de la fuerza está mucho menos restringido en su caso».⁵⁵ Los militares reciben capacitación en el uso de la fuerza para matar, mientras que los policías sólo deben disparar a matar como último recurso.
- «El secretismo es un modo de pensar más arraigado»⁵⁶ en el seno de las fuerzas armadas.

En muchos países los militares tienen (mucho) más prestigio y recursos que la policía (en ocasiones incluso su autoridad prevalece de hecho sobre la de la policía), por lo que en ocasiones la policía carece de medios y recursos suficientes. Esto puede tener consecuencias especialmente negativas en países en proceso de transición, donde la delincuencia tiende a aumentar mientras se dismantela el antiguo sistema de seguridad (normalmente de tipo militar) y el nuevo (normalmente de tipo civil) no se ha establecido todavía de forma adecuada. Un ejemplo de esta situación es Nigeria: «En Nigeria, como en otros Estados en proceso de transición, los militares abandonaron la escena con sus chalecos antibalas, vehículos de altas prestaciones, seguros de vida y motivación más elevada. La policía que los sucedió carecía de recursos y el gobierno no se dio prisa para equiparla plenamente. No transcurrió mucho tiempo antes de que las consecuencias se advirtieran en las calles en forma de aumento de la delincuencia».⁵⁷

Aun cuando el principal cometido de los militares es responder de las amenazas «exteriores», en ocasiones se recurre a ellos para restablecer el orden público cuando los disturbios (internos) son violentos y permanentes. La Ley de Fuerzas de Policía de Sudán de 1999 (artículo 8), por ejemplo, disponía que cuando se declarara el estado de excepción, el presidente podía reintegrar a las fuerzas de policía en las Fuerzas Armadas Populares, y a partir de ese momento actuarían sometidas a las leyes y reglamentos de esas fuerzas armadas. En situaciones de desorden o disturbios internos, así como en situaciones de emergencia en las que es necesario actuar con firmeza y rapidez, las tácticas militares, incluidas su autoridad estricta y su mínima discrecionalidad, pueden percibirse como más eficaces que las tácticas policiales. De hecho, las unidades policiales formadas para desempeñar tareas antidisturbios suelen presentar más rasgos militares que otros departamentos policiales. Lo mismo ocurre a la inversa. Las unidades militares de mantenimiento de la paz que llevan a cabo funciones policiales en situaciones de posconflicto adoptan en algunos casos tácticas de la policía civil como el establecimiento de relaciones con la comunidad y la realización de patrullas sin portar armas ni cubrirse con cascos.

De hecho, en algunos países, por ejemplo en muchos de América Central y América del Sur, la distinción entre policía y fuerzas armadas no está tan clara. La acción policial civil y las funciones militares se confunden cuando los soldados desempeñan funciones policiales sin tener en cuenta las circunstancias, como una parte normal de sus funciones, y a veces los Estados deciden desplegar (parte de) la policía civil junto con los militares. Además, en algunos países a la policía se le exige que desempeñe funciones militares cuando así se le ordene, simplemente porque los regímenes confían más en la policía que en los militares.⁵⁸ En algunas ocasiones a la policía incluso se le ordena desempeñar funciones militares fuera del territorio del Estado. Por ejemplo, entre 1997 y 2002 el gobierno de Angola envió a miembros de la Policía de Intervención Rápida, de carácter paramilitar, a Congo Brazzaville para luchar como combatientes militares.⁵⁹

Definir con claridad la separación entre seguridad interna y defensa nacional es prioritario para lograr una acción policial democrática y el respeto de los derechos de la ciudadanía. No sólo debe haber una separación clara de funciones sino que cuando los militares desempeñan funciones militares y viceversa debe haber criterios claros que definan cuándo y cómo y durante cuánto tiempo desempeñarán esas funciones. En particular, debe conocerse con claridad en virtud de qué procedimientos legales y operativos desempeñan los militares funciones policiales y utilizan los poderes policiales, con especial énfasis en los procedimientos que regulan el uso de la fuerza y los medios de fuerza disponibles.

Los paramilitares

En muchos países hay fuerzas policiales paramilitares, a menudo por intereses políticos y no por intereses públicos.⁶⁰ Amnistía Internacional ha documentado numerosos ejemplos de fuerzas paramilitares responsables de uso excesivo de la fuerza. En muchas situaciones estas fuerzas paramilitares no han recibido capacitación como policías pero desempeñan funciones policiales y disponen de poderes policiales. El término «paramilitar» es ambiguo. En el contexto de algunos países, se emplea para designar a grupos armados no estatales (tanto si actúan con la aprobación tácita del Estado como si lo hacen sin ella), mientras que en otros constituyen una parte oficial del aparato de seguridad del Estado. Las personas que llevan a cabo investigaciones sobre los sistemas de seguridad deben ser conscientes de las complejidades de las estructuras de mando de todo grupo «paramilitar», así como de las complejidades conexas que rodean las cuestiones relativas a la rendición de cuentas.

La militarización de la policía

En la mayoría de los países la policía es civil por naturaleza y origen, y está adscrita a los Ministerios de Interior o Justicia, no al de Defensa.⁶¹ Algunos países, como Francia, Turquía y Chile, poseen sistemas dobles en los que organismos de tipo «gendarmería», provenientes de los

militares y que en ocasiones continúan dentro de la jerarquía del Ministerio de Defensa pero sometidos a autoridades civiles (locales), actúan junto a la policía civil. En muchos países la policía presenta fuertes rasgos militares: viste uniforme de combate, patrulla en grupos, se rige por un sistema de graduaciones de tipo militar (general de la policía en vez de director general) y vive en recintos separados.

La militarización de la policía puede manifestarse en muchos aspectos, como por ejemplo:

- El sistema jerárquico en vigor.
- La cultura.
- Aspectos de la formación (en un sistema militarizado se suele dedicar mucho tiempo a la instrucción en técnicas de marcha).
 - Las viviendas de los agentes de policía (en los sistemas militarizados, los policías viven generalmente en recintos separados, aislados de las comunidades a las que sirven).
 - Las políticas de personal (en un sistema militarizado los agentes suelen ser trasladados sin ser consultados).
 - Las tácticas operativas que se utilizan.

En la teoría y en la práctica se considera que, sin lugar a dudas, la mejor práctica es que la policía esté lo menos militarizada posible, ya que una policía más militarizada tiende a ser menos receptiva a las necesidades de la comunidad (como consecuencia de la cultura y de los métodos) y tendrá dificultades para establecer relaciones con la población.⁶² Por este motivo incluso en épocas de desorden se recomienda que las responsabilidades básicas de imposición de la ley permanezcan en manos de organismos encargados de hacer cumplir la ley civiles durante el máximo tiempo posible.⁶³ Una vez dicho esto, algunos autores sostienen que cierta falta de delimitación de funciones puede estar indicada en entornos frágiles, ya que «la militarización puede hacer que la policía sea más violenta, pero las estructuras jerárquicas y la disciplina que lleva asociadas pueden constituir también una posible herramienta para controlar la brutalidad y garantizar cierto grado de seguridad pública».⁶⁴

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

«La ausencia de delimitación clara entre la policía y el ejército es un problema grave en muchos países de la jurisdicción de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La Comisión se ha ocupado de la cuestión reiteradamente, afirmando que “un Estado no debe permitir que las Fuerzas Armadas influyan en las acciones de las instituciones policiales”. También ha afirmado que “dado que las Fuerzas Armadas carecen de formación adecuada para controlar la seguridad interna, es responsabilidad de una fuerza de policía civil eficaz y respetuosa de los derechos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia internamente”. Además de señalar las diferencias en cuanto a formación militar y policial en su Informe Anual de 1998, la Comisión recomendó que “las Fuerzas Armadas no sean empleadas en la tarea de hacer cumplir la ley ‘particularmente en áreas tales como la investigación de crímenes comunes y la ejecución de arrestos’, que por su especialidad, complejidad y su contacto con la sociedad, debe ser responsabilidad de un cuerpo policial debidamente instruido y especialmente respetuoso del Derecho”.

De acuerdo con la Comisión, cuando los Estados autorizan intervenciones militares en asuntos de seguridad interna, confunden los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional. Ni el abuso de los “estados de excepción” ni el aumento extraordinario de la delincuencia justifican la intrusión de los militares en asuntos relacionados con la seguridad interna. Otro aspecto preocupante de la militarización es el uso continuado de la jurisdicción militar en casos de conducta indebida, incluso cuando los soldados desempeñan funciones policiales. Por su parte, las fuerzas policiales siguen estando profundamente militarizadas en sus estructuras organizativas y sistemas educativos, y en sus mecanismos de control y disciplinarios.»⁶⁵

2.4.2.b. Las agencias de seguridad interna

Por regla general, la policía se limita a la prevención y detección del delito y al mantenimiento del orden público. Cuando recoge inteligencia, lo hace en virtud de lo dispuesto en un Código de Procedimiento Penal y se limita a la inteligencia sobre actos delictivos. La policía no debería recoger activamente inteligencia política. La recogida de inteligencia de índole política relacionada con la seguridad del Estado y no con la delincuencia es responsabilidad ante todo de las agencias de seguridad, cuya función es prevenir las amenazas (exteriores) contra el Estado. Dado que las agencias de seguridad tienden a actuar en secreto, sus líneas de rendición de cuentas son muy distintas de las que se aplican a la policía. En general, las agencias de seguridad informan a una comisión parlamentaria secreta o rinden cuentas (internamente) ante el ministro del Interior.⁶⁶

La distinción exacta entre policía y agencias de seguridad interna no siempre está clara. En algunos países las agencias de seguridad son totalmente independientes de la policía, por lo que es necesario algún mecanismo de coordinación para el intercambio de la información relevante. En otros, como Malaisia e Irlanda, los dos tipos de funciones se llevan a cabo dentro del mismo organismo (aunque no necesariamente corren a cargo de los mismos funcionarios). En otros, la policía dispone de «agentes de seguridad» que rinden cuentas ante la policía y la agencia de seguridad.

El objeto de atención principal de estas agencias de seguridad interna suele ser diferente del de la policía: su primera prioridad es prevenir los actos que puedan menoscabar el Estado, sin que tengan que prestar mucha atención a cómo se consigue esto. En consecuencia, son menos propensas a atenerse a las reglas de procedimiento establecidas en virtud del derecho penal, como la policía debe hacer. En algunos países las agencias de seguridad interna actúan sometidas a disposiciones legales distintas de la policía. Obviamente, es importante señalar, sin embargo, que cuando disponen de poderes policiales, como el de arrestar y detener y el de usar la fuerza, deben aplicarse los principios del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley como salvaguardia frente a violaciones de derechos humanos.

La información es un «recurso» de vital importancia tanto para la policía como para las agencias de seguridad. La distinción entre el material de inteligencia de índole criminal y el de índole política no siempre es clara, y la información en poder de la policía puede ser de interés para las agencias de seguridad. De hecho, la delimitación entre policía y agencias de seguridad puede resultar poco clara cuando las agencias de seguridad, que a menudo carecen de formación adecuada en derecho probatorio, recogen información que se utiliza como prueba en los tribunales, y la policía utiliza sus relaciones con la comunidad para recoger inteligencia que se

utiliza por motivos políticos. El hecho de que las agencias de seguridad no suelen estar dispuestas a revelar ni sus fuentes de información ni la propia información, que a menudo es «clasificada», puede menoscabar las normas relativas al proceso debido en juicios penales. Por otra parte, si la policía comienza a utilizar sus relaciones con la comunidad para recoger información de índole política corre el riesgo de perder la confianza de sus comunidades. Esto es así sobre todo en el caso de la inteligencia relacionada con el terrorismo. Para algunos, el terrorismo implica actos delictivos, aunque de motivación política, y para otros tiene la consideración de acto puramente político. En consecuencia, ambas pueden tener interés en recoger información sobre terroristas.

Los servicios de seguridad en el Consejo de Europa

En el seno del Consejo de Europa, las características generales de los servicios de seguridad interna de los Estados miembros se han identificado y definido en años recientes.⁶⁷ El Grupo de Especialistas en Servicios de Seguridad Interior (PC-S-SEC), que examinó esta cuestión, llegó a la conclusión de que la existencia de un servicio de seguridad interna se basa en el principio fundamental del derecho internacional que afirma que los Estados tienen derecho a proteger su seguridad nacional (que puede definirse en la legislación nacional), lo que a su vez se justifica por el principio según el cual la soberanía nacional requiere protección. La seguridad nacional se considera la columna vertebral de la soberanía nacional. Los servicios de seguridad interna contribuyen a la protección de los derechos humanos; forman parte del Estado constitucional y actúan sometidos al ordenamiento jurídico. Esto significa que el funcionamiento de un servicio de seguridad interna no tiene como único fin proteger la seguridad nacional sino también proteger y garantizar los derechos humanos de la ciudadanía.

El Grupo de Especialistas llegó también a la conclusión de que todos los servicios de seguridad interna están arraigados en sus respectivos marcos legales nacionales, ya sea en la Constitución, en leyes específicas o en leyes que regulan otros organismos gubernamentales a fin de salvaguardar la aplicación del Estado de derecho. De tal modo, deben organizarse y actuar basándose en reglas establecidas por ley. En este sentido se consideró como principio general que todas las normas legislativas deben someterse al proceso parlamentario normal de elaboración de las leyes, que por naturaleza es un procedimiento público. Esto significa que toda disposición legal por la que se establecen servicios de seguridad interna debe ajustarse al principio de legalidad.

El Grupo de Especialistas determinó que una de las funciones de los servicios de seguridad interna puede ser la de prevenir amenazas de carácter delictivo grave y que la información que obtienen los servicios de seguridad interna puede ser de gran ayuda para los organismos encargados de hacer cumplir la ley. El Grupo de Especialistas llegó a la conclusión de que, puesto que una de las funciones de los servicios de seguridad interna puede ser la de ayudar a los organismos encargados de hacer cumplir la ley, está justificado —como sucede en algunos Estados miembros del Consejo de Europa— que dichos servicios se organicen dentro de un organismo encargado de hacer cumplir la ley. El Grupo de Especialistas reconoció que las funciones y los poderes para hacer cumplir la ley y para recoger inteligencia son independientes pero complementarios y que corresponde a cada Estado miembro decidir la mejor manera de

proteger su seguridad nacional y de estructurar sus servicios de seguridad interna. No obstante, llegó a la conclusión de que cualquier estructura que se adopte debe ser legal y que cuando las funciones sean desempeñadas por organismos diferentes, la legislación debe incorporar salvaguardias para garantizar un equilibrio adecuado entre la necesidad de mantener confidencial la información –cuando sea necesario por motivos de seguridad nacional– y, si así lo exige la ley, un mecanismo adecuado para informar a los organismos encargados de hacer cumplir la ley –cuando sea necesario en un caso concreto o la ley así lo exija–. Cuando un fiscal utilice posteriormente como prueba en un juicio documentación que contenga información sobre personas recogida por los servicios de seguridad interna, el principio de igualdad procesal exige que las personas acusadas tengan acceso a esa información.

2.4.2.c. Los proveedores de seguridad privados

Como hemos visto, el Estado no puede ser el único proveedor de seguridad, ni tiene por qué serlo. Actores no estatales, entre ellos las empresas de seguridad privadas, desempeñan un papel importante y cada vez mayor. Se ha dicho que asistimos a una «privatización de la función policial», como si empresas privadas y personas a título individual asumieran cada vez más la función de la policía. Pero puede tratarse de una simplificación excesiva. Lo que está sucediendo no es tanto la privatización de las funciones policiales como la «multilateralización»: «Una gran cantidad de grupos no gubernamentales han asumido la responsabilidad de su propia protección, y un gran número de organismos no gubernamentales han emprendido la tarea de prestar servicios de seguridad».⁶⁸ De hecho, tanto los patrocinadores como los proveedores de trabajo policial pueden ser públicos o privados. Diversos grupos pueden autorizar la acción policial (los patrocinadores de la seguridad), como los que representan intereses económicos (tanto empresas como bandas delictivas), comunidades de residentes, comunidades culturales, personas a título individual y gobiernos; y diversos grupos pueden ser proveedores de trabajo policial (no gubernamental), tales como empresas de seguridad comerciales, patrocinadores no gubernamentales que actúan como sus propios proveedores (industrias, promotores inmobiliarios, vecindarios), personas a título individual y, por extraño que parezca, los propios gobiernos. El hecho de que los gobiernos presten servicios de trabajo policial no estatales puede resultar un tanto incómodo pero es perfectamente real, como puede comprobarse cuando los gobiernos permiten que agentes de policía trabajen con su uniforme oficial cuando están fuera de servicio con ánimo de lucro (el llamado «pluriempleo») y en situaciones en que los gobiernos cobran por los servicios policiales (como la actividad policial en actos comerciales y la respuesta a alarmas anti-robo privadas).

La «multilateralización» de las funciones policiales es una realidad. Y además no se trata de un fenómeno nuevo: «Podría afirmarse que la monopolización de la labor policial por el gobierno es una aberración. Sólo en los últimos 100 o 200 años los gobiernos han monopolizado de hecho la acción policial, y ni siquiera esto fue uniforme en todos los países».⁶⁹ Sin embargo, debe quedar claro que el gobierno sigue siendo el responsable último de la función policial. La justicia, la igualdad en el servicio y la calidad del servicio deben respetarse en todo momento. Para comprender las dinámicas y complejidades actuales en el mantenimiento de la seguridad es preciso entender plenamente el proceso de multilateralización.

El fenómeno de la seguridad a cargo de empresas privadas no está exento de preocupaciones. Varios observadores han señalado los efectos negativos sobre las prácticas policiales públicas. Dado que la delimitación entre la seguridad privada y la seguridad pública no siempre está clara, pueden confundirse las responsabilidades respecto de quién hace qué así como las líneas de rendición de cuentas, lo que a veces se traduce en pérdida de confianza en la policía pública. Además, los proveedores públicos y los privados recurren a menudo a prácticas diferentes basadas en los poderes que pueden utilizar de forma legítima: la policía pública tiende a prevenir la delincuencia mediante el recurso al uso de la fuerza; los proveedores privados tienden a hacerlo mediante la exclusión y la regulación del acceso.⁷⁰ En general, la afluencia de proveedores de seguridad privados parece conducir a que la policía pública esté menos orientada al servicio y a la comunidad y se centre cada vez más en situaciones en las que es más proclive a usar la fuerza.

En los últimos años, Amnistía Internacional ha centrado la atención especialmente en el contexto del empleo de seguridad privada por empresas multinacionales o en la transferencia temporal de agentes de policía a esas compañías para defender propiedades, y ha recomendado por ejemplo que las empresas no empleen personal con antecedentes de abusos contra los derechos humanos, que las empresas de seguridad privadas se sometan a las normas nacionales que garanticen una rendición de cuentas estricta, y que los procedimientos de seguridad que emplee el personal de seguridad privada se ajusten a las normas de derechos humanos, incluidas las medidas para prevenir la fuerza excesiva, así como la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes.⁷¹

2.4.3. El sistema de justicia penal

El sistema de justicia penal es responsable de la investigación criminal, el procesamiento y el fallo, así como de la ejecución de las sentencias. Comprende instituciones como la policía, el ministerio público, la judicatura y los servicios de libertad condicional y prisiones (y, para algunos autores, también comprende actores no estatales como los investigadores privados y actores tradicionales e informales). Todos los organismos comprendidos en el sistema de justicia penal están interrelacionados y dependen unos de otros. Hay innumerables ejemplos de casos en que la policía mantiene detenida sin juicio a una persona para evitar que el sistema de tribunales se sobrecargue de trabajo o se vuelva ineficaz; de desconfianza de la opinión pública respecto de las decisiones judiciales que culmina en vigilancia parapolicial pública o de la propia policía; de errores de procedimiento decisivos, cometidos por la policía en las investigaciones, que conducen a la liberación de sospechosos; de liberación de delincuentes condenados debido al hacinamiento de las prisiones; por no mencionar las prácticas corruptas en las que todo el sistema de justicia penal se vuelve ineficaz.

La calidad del sistema de justicia penal general contribuye sin duda al mantenimiento de la seguridad, aunque los efectos del sistema de justicia penal sobre la delincuencia son limitados: un gran porcentaje de delitos queda impune. Un aspecto importante del sistema de justicia penal que contribuye a la seguridad tiene que ver con el acceso a la justicia. Los usuarios de este libro de recursos que investiguen el papel de la policía deben ser conscientes de cuestiones más generales que rodean el acceso a la justicia —por ejemplo, la existencia de una infraestructura de seguridad y justicia adecuada en todo el país, de representantes del poder judicial adecuadamente formados, de personal judicial y encargado de hacer cumplir la ley que tenga conocimiento de las lenguas y culturas locales, entre otras cosas— y del papel y las obligaciones de la policía a la hora de garantizar el acceso a la justicia.⁷²

Los sistemas de justicia penal se basan generalmente en uno de los dos sistemas judiciales siguientes: el sistema acusatorio del derecho consuetudinario de tradición anglosajona y el sistema inquisitivo del derecho civil de tradición romana:

– En virtud del sistema inquisitivo del derecho civil, la policía y el ministerio público, así como los jueces, se consideran «servidores de la ley» neutrales y objetivos que trabajan para encontrar la verdad objetiva. El juez instructor o el juez de indagaciones preliminares, con la ayuda del fiscal, es el principal responsable de la investigación criminal y participa activamente en la determinación de los hechos del caso, mientras que uno o más jueces se encargan del juicio. El sistema se centra en el acusado.

– En virtud del sistema acusatorio del derecho consuetudinario, ambas partes (defensa y acusación) tienen la misma posición en el juicio, y durante el juicio se las considera partes iguales en la búsqueda de la verdad («subjetiva»). El juez, en ocasiones con la asistencia de un jurado, tiene el cometido de mediar y de salvaguardar el proceso judicial, como árbitro imparcial entre las dos partes. En el caso del fiscal, la finalidad de la investigación es obtener información que convenza al juez o al jurado de que existen pruebas suficientes para procesar y declarar culpable al acusado.

Como es lógico, en la práctica estos sistemas no se aplican en formas tan puras, y con bastante frecuencia se da una mezcla de fase preliminar inquisitiva y fase de juicio acusatoria. En términos muy generales, podría decirse que el Reino Unido, Estados Unidos y la mayoría de los países de la (antigua) Commonwealth británica tienden a regirse por un sistema moderadamente acusatorio, en tanto que la mayoría de los países de la Europa continental y de América Latina y los países que estuvieron bajo la influencia de la Unión Soviética se rigen por un sistema moderadamente inquisitivo.

Las diferencias entre los sistemas se traducen en los diferentes papeles que desempeña el fiscal, lo que a su vez afecta a la policía. En el sistema inquisitivo, la investigación tiene lugar bajo la autoridad del juez de instrucción con la ayuda de la fiscalía. El fiscal abre la investigación, la dirige y presenta las conclusiones al tribunal. La otra parte –la persona sospechosa y su representante letrado– es bastante pasiva, y por lo general no realiza activamente investigación alguna por sí misma (sin embargo, puede solicitar al juez de instrucción que lleve a cabo determinadas acciones, como por ejemplo que escuche a «nuevos» testigos que pasaron inadvertidos para la acusación). El papel de la acusación puede correr a cargo de un fiscal (parte en el juicio) o de un juez de instrucción o juez de indagaciones preliminares (imparcial), como por ejemplo en Francia, Italia y Bélgica. En los países donde rige este sistema de derecho de tradición romana existe a menudo una policía judicial independiente que desempeña funciones de investigación criminal en nombre del fiscal. En su condición de agentes judiciales, las policías judiciales están separadas de otras funciones policiales, como la prevención del delito y el mantenimiento del orden público. En este contexto, la «otra» policía recibe el nombre de «policía preventiva».

En el sistema acusatorio, en cambio, la policía lleva a cabo la investigación, bajo su propia autoridad, y presenta los resultados al fiscal, que los presenta al tribunal. De este modo se reduce de forma sustancial el papel del fiscal pero se aumenta la importancia del papel de la policía. En estos países suele haber un solo organismo policial que tiene encomendadas todas las funciones policiales, aunque dentro del organismo suele haber departamentos de investigación separados. En el capítulo 7 puede hallarse más información sobre el papel de la policía en la investigación criminal y el procesamiento.

2.5. ¿Orden o desorden?

Los Estados son responsables del mantenimiento del orden. Pero esto no significa que los países sean siempre en última instancia estables, pacíficos y tranquilos. Las personas que no están de acuerdo con las políticas de un gobierno tienen derecho a manifestarse y organizar la oposición. Esto se establece en el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (derecho de reunión pacífica), que también afirma: «El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás». Corresponde a la policía imponer estas restricciones legales, para lo cual es preciso que entienda los derechos y libertades de las personas (y que sepa técnicamente qué tratamiento dispensar a las manifestaciones y las reuniones).

No siempre resulta fácil distinguir en qué punto el orden se convierte en desorden, y tampoco es posible formarse siempre un juicio plenamente neutral. Las manifestaciones no violentas en pequeña escala no tienen por qué desembocar en situaciones de desorden. Por el contrario, son una expresión del disfrute por parte de las personas de sus derechos civiles y políticos en su máximo grado y muestran una participación funcional en el proceso político.⁷³ La formación de reuniones pacíficas y la celebración de manifestaciones pacíficas son derechos básicos que la policía debe facilitar en vez de obstruir. La policía debe gestionar estos actos con profesionalidad, para impedir que se vuelvan ilegales o violentos. De hecho, «cuando una comunidad, o un sector de una comunidad, articula demandas al sistema político la policía debe facilitar la transmisión de esas demandas y no reprimirlas; esto significa que cuando los opositores de un régimen o de un gobierno intentan alcanzar sus fines por medio de la violencia o la intimidación, o de otra forma ilegal, la policía debe impedirselo; esto significa que cuando los medios o los fines del gobierno están reñidos con el gobierno responsable o el Estado de derecho, la policía no debe servir a esos medios o fines. En este sentido, la policía puede actuar como “conciencia de la constitucionalidad”».⁷⁴

Sin embargo, las personas que ejercen el poder pueden entender esas manifestaciones, aunque sean pacíficas, como desorden que amenaza la continuidad del Estado, y en consecuencia pueden querer disolverlas. Los Estados utilizan a menudo la existencia de un supuesto desorden como excusa para rebajar las normas y garantías de derechos humanos. Los Estados tienden a conceder preferencia a consideraciones de seguridad y afirman que el restablecimiento del orden debe tener prioridad sobre los derechos humanos, ya que tienen el deber de proporcionar seguridad.

Las reuniones o manifestaciones pacíficas pueden ser un indicio de la existencia de tensiones en el seno de una sociedad que pueden convertirse en disturbios, es decir, reuniones ilegales o violentas. En última instancia, las tensiones y los disturbios pueden desembocar en conflicto armado no internacional (guerra civil), aunque en la mayor parte de las ocasiones, desde luego, no sucede así. La legislación que protege a las personas en estas situaciones diversas es diferente cuando se traspasan los límites. Por su parte, el derecho internacional de los derechos humanos, que tiene como objetivo proteger a las personas de los abusos de poder del Estado y garantizar la interposición de recursos en caso de abusos contra los derechos humanos, es aplicable cuando se traspasan todos estos límites. Es aplicable en tiempo de paz, en momentos de tensión y disturbios y en épocas de conflicto armado, tanto internacional como no internacional. Sin embargo, su eficacia se reduce a través de medidas de suspensión cuando los Estados intentan legítimamente limitar los derechos humanos en situaciones de emergencia que

pongan en peligro la vida del país (véase el apartado 2.6). El derecho internacional humanitario o las leyes de la guerra son aplicables en situaciones de conflicto armado (internacional o no internacional). En el Apéndice G se ofrece un resumen del derecho internacional humanitario pertinente.

Cualquiera que sea el nivel de las tensiones en el seno de una sociedad, las funciones de la acción policial civil continúan, es decir, la policía sigue investigando los delitos, prestando ayuda (cuando es posible) y manteniendo el orden (donde es posible). La adhesión al Estado de derecho y la puesta a disposición judicial de los delincuentes, incluso en situaciones de conflicto y desorden, son el principal medio de que disponen los Estados para impedir la impunidad que conduce a un aumento de la desobediencia civil y de la delincuencia (organizada). Una vez dicho esto, es preciso observar que la responsabilidad del mantenimiento del orden puede compartirse con organismos del Estado distintos de la policía, o se puede transferir a esos organismos, durante los estados de excepción, en particular a las fuerzas especiales y a los militares. En cualquier caso, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario encomiendan a los Estados hacer respetar determinadas normas mínimas, cualesquiera que sean las circunstancias. La discriminación y el trato inhumano no pueden justificarse en ningún caso por conflictos internos ni por ninguna otra situación de emergencia pública.

2.6. El estado de excepción

En situaciones como las que se describen en el apartado anterior, los Estados pueden adoptar medidas drásticas cuando estiman necesario declarar el estado de excepción. Los tratados de derechos humanos permiten a los Estados limitar los derechos humanos en situaciones de emergencia como guerras, disturbios civiles o desastres naturales que pongan en peligro la vida del país.

2.6.1. La suspensión de los derechos humanos en aplicación del estado de excepción

Con arreglo al artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los Estados podrán declarar el estado de excepción y suspender las obligaciones contraídas en virtud del Pacto, «[e]n situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente». Esta suspensión tiene que ajustarse al principio de proporcionalidad, ya que sólo está permitida «en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación» y no podrá ser incompatible con las demás obligaciones contraídas en virtud del derecho internacional ni podrá ser discriminatoria. El Estado Parte deberá informar a los demás Estados Partes a través del secretario general de la ONU. De estos requisitos se deduce que la suspensión debe someterse a revisión periódica y debe ser limitada en el tiempo.

Algunos derechos no pueden ser objeto de suspensión, aunque los derechos afectados pueden variar según los tratados. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no permite la suspensión de:

- El derecho a la vida (artículo 6).
- La prohibición de la tortura (artículo 7).
- La prohibición de la esclavitud (artículo 8, párrafos 1 y 2).

- El derecho a no ser condenado por actos y omisiones que en el momento de cometerse no eran constitutivos de delito (artículo 15).
- El derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (artículo 16).
- El derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (artículo 18).⁷⁵

Los Estados Partes en el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte, no pueden suspender esta obligación, tal como se prescribe en el artículo 6 del Protocolo.

El derecho a un juicio justo puede ser objeto de suspensión, al igual que el derecho a la libertad de reunión, la libertad de asociación, la libertad de expresión y el derecho a la intimidad, entre otros.

Los Estados pueden declarar el estado de excepción cuando la vida del país esté en peligro. Pero no siempre se sabe con certeza si la vida del país está en peligro ni de qué naturaleza es el peligro, o si la amenaza exige que se aplique el nivel de suspensión que se decreta. Muchos países han aplicado alguna forma de legislación de seguridad, con gran frecuencia en relación con la amenaza del terrorismo, que otorga poderes y autoridad más amplios a sus respectivos organismos policiales. Estos estados de excepción de hecho (pero no de derecho) no siempre se compadecen con el artículo 4 del Pacto, y en tal caso constituyen una violación del derecho internacional. La declaración del estado de excepción y la aplicación de la legislación de seguridad no siempre se rigen en la práctica por consideraciones objetivas: ¿qué sucede si la gran mayoría de la población de esa zona no está de acuerdo con la evaluación de la situación que hace el gobierno y no desea que se promulgue la ley del estado de excepción? ¿Quién decidirá que la proclamación del estado de excepción es absolutamente imprescindible para conjurar la amenaza para la seguridad del país o de la provincia y qué fuerza utilizada es necesaria y proporcional a la situación?⁷⁶

El Comité de Derechos Humanos ha publicado una interpretación detallada y autorizada de ocho páginas del artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su Observación general núm. 29.⁷⁷ Se recomienda a los usuarios de este libro de recursos que se familiaricen exhaustivamente con esta observación y presten especial atención a los aspectos que tratan de la aplicación de la ley y de las cuestiones relativas al mantenimiento del orden público. La observación afirma claramente que el «restablecimiento de un estado de normalidad» debe ser el objetivo primordial de la suspensión. El requisito que impone el artículo 4 de que las medidas de suspensión se adopten «en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación [...] guarda relación con la duración, el ámbito geográfico y el alcance material del estado de excepción y de cualesquiera disposiciones excepcionales aplicadas en razón de la emergencia».⁷⁸ El Comité de Derechos Humanos subraya la importancia del cumplimiento de los principios de legalidad y del Estado de derecho «cuando son más necesarios».

La suspensión no puede ser incompatible con otras obligaciones contraídas en virtud del derecho internacional, en particular el derecho humanitario (véase el Apéndice G). El Comité de Derechos Humanos afirma: «Los Estados Partes no pueden en ningún caso invocar el artículo 4 del Pacto como justificación de actos que violan el derecho humanitario o normas imperativas de derecho internacional, por ejemplo, la toma de rehenes, la imposición de castigos colectivos, la privación arbitraria de la libertad o la inobservancia de los principios fundamentales de juicio imparcial, en particular la presunción de inocencia».⁷⁹ Otros elementos del juicio imparcial que deben respetarse son la condición de que sólo los tribunales pueden enjuiciar y condenar a una persona por un delito y el derecho de acceso a los tribunales para que éstos decidan sobre la legalidad de la detención.⁸⁰

En general, para que los Estados puedan suspender de forma legítima el ejercicio de derechos humanos deben cumplirse los principios siguientes:

- La suspensión debe ser excepcional y temporal.
- La suspensión debe ser absolutamente necesaria.
- La suspensión debe ser proporcional a la amenaza.
- La suspensión debe ser no discriminatoria.
- El estado de excepción debe ser proclamado oficialmente. La declaración del estado de excepción debe ser necesaria para abordar la situación y las medidas que se adopten deben ser apropiadas.
- Debe mantenerse el respeto de la dignidad inherente al ser humano.
- Debe mantenerse el respeto de los derechos que no pueden ser objeto de suspensión, tal como se menciona *supra*. Además, la toma de rehenes, los secuestros y la detención no reconocida están prohibidos en todos los casos.
- La suspensión debe someterse a revisión internacional.

2.6.2. ¿Restringir o suspender?

Algunos artículos de los tratados de derechos humanos contienen cláusulas de limitación que permiten limitar en determinadas circunstancias los derechos que contemplan. Por ejemplo, el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos protege el derecho de reunión pacífica. Al mismo tiempo, permite que el ejercicio de este derecho esté sujeto a restricciones, siempre que se impongan de conformidad con la ley y sean necesarias en una sociedad democrática, para un número limitado de fines. Estos fines son los intereses de la seguridad nacional o la seguridad pública, el orden público, la protección de la salud o la moral públicas o la protección de los derechos de los demás. Los artículos que protegen el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia o religión, a la libertad de expresión, la libertad de asociación y la libertad de circulación incluyen cláusulas de limitación similares. De hecho, la Observación general núm. 29 del Comité de Derechos Humanos afirma que no todos los disturbios o catástrofes constituyen una emergencia pública: «[Los Estados] deben poder justificar no solamente que la situación constituye un peligro para la vida de la nación, sino también que todas las medidas que suspenden la aplicación de disposiciones del Pacto son estrictamente necesarias según las exigencias de la situación».⁸¹ En otras palabras, no siempre será necesario declarar el estado de excepción y limitar los derechos de las personas, ni la declaración del estado de excepción podrá utilizarse para restringir más derechos de los necesarios para hacer frente a las exigencias de la situación.

2.6.3. Derechos absolutos

Algunos derechos son absolutos por cuanto en ningún caso los Estados pueden decretar su suspensión ni se pueden limitar en ningún aspecto. Los derechos absolutos son:

- el derecho a no ser sometido a tortura y malos tratos;
- el derecho a no sufrir esclavitud;
- el derecho a la libertad de pensamiento y conciencia.

Aunque el derecho a la vida no puede ser objeto de suspensión, no es un derecho absoluto, ya que en determinadas circunstancias los agentes del Estado pueden usar medios letales. Pero

el derecho de toda persona a que no la maten de forma arbitraria sí es un derecho absoluto. El derecho a la libertad de la persona tampoco es un derecho absoluto, ya que las disposiciones de los tratados contemplan la privación legítima de la libertad. Pero el derecho a no ser arrestado o detenido arbitrariamente sí es absoluto. Véanse los capítulos 5 y 6 para más información sobre este punto.

Otro derecho absoluto implícito en todos los tratados de derechos humanos es que los Estados no pueden dispensar un trato diferente a diferentes personas en circunstancias similares; el derecho a no sufrir discriminación está implícito en todas las normas de derechos humanos.

2.6.4. El terrorismo

El terrorismo constituye una situación especial en la que los gobiernos afirman a menudo que está en peligro la vida de un país. En la actualidad se lo considera una amenaza grave para la seguridad.⁸² No existe una definición ampliamente aceptada de «terrorismo» que sirva de guía para el establecimiento de normas internacionales, aunque hay iniciativas para abordar esta cuestión.⁸³ Amnistía Internacional acoge con agrado las iniciativas para acordar una Convención contra el Terrorismo, ya que la organización encuentra definiciones imprecisas en la legislación en materia de seguridad que podrían desembocar en la penalización de actividades pacíficas que impliquen el ejercicio de derechos protegidos por el derecho internacional y en medidas que pongan en peligro los derechos de las personas detenidas por la presunta comisión de delitos contra la seguridad.⁸⁴

El terrorismo intenta crear desorden y desestabilizar a los Estados. Dado que los gobiernos tienen el deber de garantizar el orden en su territorio, tienen el derecho y el deber de proteger a su población contra tales amenazas. Pero los medios que los Estados utilizan para alcanzar este fin tienen a menudo efectos trascendentales sobre el Estado de derecho. El terrorismo puede inducir a los Estados a proclamar el estado de excepción. En esos casos, los Estados están obligados por las condiciones que se exponen *supra*. En la práctica, sin embargo, los Estados tienden a abstenerse de proclamar oficialmente el estado de excepción y aplican algún tipo de legislación de seguridad que con gran frecuencia incluye la ampliación de las funciones policiales, la concesión a los organismos encargados de hacer cumplir la ley de poderes adicionales para efectuar registros, arrestos y detenciones al tiempo que se debilitan las salvaguardias contra el abuso de esos poderes.

Un ejemplo es Malaisia, donde en 1960 el gobierno, en virtud de las disposiciones de la Constitución de 1957, que permite la restricción de las libertades fundamentales en caso de subversión grave o de violencia organizada, promulgó la Ley de Seguridad Interna. Esta ley, tanto si se declara oficialmente el estado de excepción como si no se declara, faculta a la policía para arrestar sin orden judicial a cualquier persona que a su juicio haya actuado, o «se disponga a actuar», de una manera que pueda poner en peligro la seguridad, los «servicios esenciales» o la «vida económica» de Malaisia. Las personas detenidas pueden permanecer privadas de libertad durante un periodo máximo de 60 días con fines de investigación, durante el cual el acceso a abogados, médicos y familiares está sometido a la total discrecionalidad de la policía. Posteriormente el ministro del Interior, siguiendo las recomendaciones de la policía, puede dictar una orden de detención por un periodo de dos años, renovable indefinidamente. Amnistía Internacional afirmó en su informe de 2005: «La Ley de Seguridad Interna ha ampliado gradualmente, mediante una serie de enmiendas, los poderes ejecutivos, al tiempo que ha desvirtuado las salvaguardias judiciales concebidas para proteger contra sus abusos. Cuando una persona ha sido detenida en virtud de la Ley de Seguridad Interna, no dispone de recursos efectivos

para su protección legal, ni de la oportunidad de establecer su inocencia».⁸⁵ Desde la promulgación de la Ley de Seguridad Interna en 1960, se ha declarado el estado de excepción en cuatro ocasiones. Las declaraciones de 1964 y 1969 no han sido anuladas formalmente por el Parlamento, por lo que muchas órdenes legales emitidas durante los estados de excepción continúan en vigor.

En muchos países que hacen frente al terrorismo, los gobiernos pasan por alto la conducta indebida de la policía, y la ciudadanía a menudo está dispuesta a aceptar graves restricciones de sus derechos si cree, o se la induce a creer, que esas restricciones la ayudarán a sentirse más segura y protegida contra el terrorismo. Los gobiernos logran en última instancia transmitir a la población el mensaje de que si no se lleva a cabo una acción policial rigurosa no podrán proporcionar una sensación de seguridad. Esto sucede por igual en países donde la democracia ha arraigado y en países que han salido de dictaduras militares y donde la política está dominada por una cultura militar sólida, aunque en estos últimos países el problema reviste mayor gravedad.

Además, la legislación de seguridad facilita a menudo la elección como objetivo de grupos concretos «como los defensores de los derechos humanos, las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas, las minorías religiosas y étnicas, los activistas políticos y los medios de comunicación».⁸⁶ De hecho, algunos Estados utilizan la amenaza del terrorismo para eludir a las instituciones del Estado de derecho e imponer restricciones a los oponentes políticos, culturales o de otra índole.

Amnistía Internacional se ha ocupado de la delicada cuestión de la seguridad y los derechos humanos en su informe *Vidas destrozadas*, así como en el contexto de la lucha antiterrorista en los últimos años, en particular en el informe *Los derechos, en peligro*, que se centra en los motivos de preocupación de la organización en materia de legislación de seguridad y medidas de imposición de la ley. En el segundo de los informes mencionados, Amnistía Internacional afirma: «Por ello, el desafío al que se enfrentan los Estados no es promover la seguridad a expensas de los derechos humanos, sino garantizar que se respeta toda la gama de derechos de todas las personas. [...] En ocasiones se ha dicho incorrectamente que la protección de los derechos humanos se opone a la adopción de medidas efectivas contra el “terrorismo”. Algunas personas han alegado que la amenaza del “terrorismo” puede justificar la limitación o la suspensión de los derechos humanos. Incluso la prohibición de la tortura, uno de los principios más fundamentales de derechos humanos y una norma del derecho internacional vinculante para todos los Estados e individuos, se ha puesto en duda».⁸⁷ Evidentemente, Amnistía Internacional se opone con firmeza a toda limitación de los derechos que no se ajuste a las normas internacionales de derechos humanos.

En su *Informe 2005*, Amnistía Internacional afirma: «Los gobiernos tienen el deber de impedir y castigar [atrocidades como los atentados con bombas de Madrid y la toma de rehenes en una escuela de Beslán], pero deben hacerlo respetando plenamente los derechos humanos. No sólo es un imperativo moral y legal observar los derechos humanos de una manera aún más estricta en el caso de estas amenazas a la seguridad, sino que a la larga es probable que sea también mucho más efectivo desde un punto de vista práctico. El respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales no es una cuestión opcional en los esfuerzos encaminados a derrotar al “terrorismo”. Los esfuerzos de los Estados para combatirlo deben fundamentarse firme e incondicionalmente en el Estado de derecho y en el respeto de los derechos humanos».⁸⁸ Los derechos humanos no están reñidos con la seguridad sino que ambas cosas deben ir de la mano. De hecho: «El terrorismo prospera a menudo allí donde se violan los derechos humanos, lo que aumenta la necesidad de fortalecer las acciones para combatir las viola-

ciones de derechos humanos. El terrorismo, por su parte, debe entenderse también como una agresión contra derechos básicos». ⁸⁹

2.7. Resumen

Todo gobierno relativamente estable, ya sea democrático, autoritario o de otra naturaleza, tiene la responsabilidad de hacer respetar el Estado de derecho y mantener el orden. En consecuencia, adoptará medidas en materia de seguridad y justicia, entre ellas el establecimiento de organismos encargados de hacer cumplir la ley. El sector de la seguridad incluirá siempre actores no estatales.

En todas sus funciones, la policía coopera con otras instituciones y entidades de seguridad y justicia, tanto actores estatales como no estatales, para alcanzar sus objetivos. Además, otras entidades pueden compartir objetivos con la policía. De hecho, la eficacia del sistema de seguridad y justicia en su conjunto depende de las características de todas las entidades que intervienen: la cadena es tan fuerte como su eslabón más débil, ya que todas las entidades son interdependientes. Para que el sistema sea eficaz, es fundamental que los diferentes organismos reciban directrices e instrucciones claras sobre sus respectivas funciones que especifiquen asimismo las distintas posiciones que ocupan y sus líneas de rendición de cuentas, así como sus puntos de interrelación. Un efecto importante de esta interdependencia es el relacionado con la rendición de cuentas. No se puede ni se debe exigir responsabilidades a la policía por actos de conducta indebida, comunicación institucional incorrecta, falta de coordinación, lagunas en materia de política, etc., que sean responsabilidad de otros «socios» en la cadena de seguridad y justicia. Los defensores de los derechos humanos deben ser conscientes del papel que los diferentes organismos desempeñan dentro de los sistemas establecidos para mantener el orden a fin de orientar con eficacia la investigación y las actividades de campaña.

El orden, que hemos definido como un estado de armonía pacífica bajo una autoridad constituida, no se ve amenazado por que las personas disfruten plenamente de sus derechos, incluido el derecho de reunión pacífica. De hecho, las manifestaciones no deben entenderse como signo de desorden. Pero las manifestaciones pueden ser signo de tensiones en la sociedad que pueden desembocar en disturbios internos. En situaciones de desorden, los Estados pueden, en condiciones estrictas, proclamar el estado de excepción. En tales situaciones, algunos derechos pueden ser objeto de suspensión, pero hay derechos que no pueden ser objeto de suspensión. Además, algunos derechos son absolutos, lo cual quiere decir que no pueden ser objeto de suspensión y nunca pueden limitarse en modo alguno.



© ANP / David H. Wells

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión.

Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, artículo 1

La labor de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley constituye un servicio social de gran importancia.

Preámbulo de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley

Al igual que todos los organismos del sistema de justicia penal, todo órgano de aplicación de la ley debe ser representativo de la comunidad en su conjunto, obedecerla y responder ante ella.

Asamblea General de la ONU, Resolución 34/169 por la que se adopta el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, 17 de diciembre de 1979

3. Las funciones de la policía

3.1. Introducción

El Estado es el responsable último de preservar el orden público para que las personas que viven dentro de su jurisdicción puedan disfrutar al máximo de sus derechos. Amnistía Internacional ha documentado innumerables casos de situaciones en que los gobiernos han incumplido esta responsabilidad y de hecho han contribuido a la falta de orden y seguridad por cometer violaciones de derechos humanos y no proteger estos derechos.

Numerosos organismos del Estado intervienen, directa o indirectamente, en las tareas necesarias para garantizar el orden. Existe una compleja situación de interdependencia y la policía sólo es uno de los organismos del Estado que interviene. En este capítulo examinaremos con más detenimiento cuáles son los objetivos concretos de la policía en materia de mantenimiento del orden y provisión de seguridad y cómo los organismos policiales intentan alcanzarlos. Es interesante señalar que tanto las normas internacionales de derechos humanos como la bibliografía publicada sobre estos derechos tienden a pasar por alto las funciones policiales y se centran en los poderes policiales. La importancia de las funciones policiales es aún más relevante si tenemos en cuenta que pueden constituir un área en la que el diálogo entre la comunidad de derechos humanos y la policía puede ser sumamente fructífero. Es evidente que pueden producirse violaciones de derechos humanos porque la policía abusa de sus poderes, y este aspecto suele ser el centro de la atención de los defensores de los derechos humanos. Pero también se pueden violar los derechos humanos porque la policía no desempeña sus funciones con eficacia. La policía debe hacer lo que se le exige legalmente que haga y debe llevar a cabo su trabajo de forma correcta y eficaz.

En el apartado 3.2 de este capítulo se examinan las funciones policiales, y en el apartado 3.3 se analizan algunos aspectos organizativos de la aplicación de estas funciones. Para alcanzar los objetivos, se han adoptado varias filosofías de la actividad policial que incorporan diferentes niveles de receptividad a la comunidad a la que se sirve. Hay en curso un debate acerca de qué filosofía es la más eficaz. En el apartado 3.4 examinaremos algunas filosofías que se aplican en todo el mundo y concluiremos con algunas observaciones evaluativas y un breve resumen. Téngase en cuenta que la información que se ofrece en este capítulo intenta apoyar a los defensores de los derechos humanos a la hora de formular una opinión informada en un contexto concreto, y no formular normas universales acerca de cómo deberían ser las cosas. Como es lógico, no todos los detalles de cómo la policía lleva a cabo su trabajo o de qué recursos dispone son relevantes para los defensores de los derechos humanos, pero esperamos señalar las áreas que son especialmente relevantes desde una perspectiva de derechos humanos.

3.2. Las funciones de la policía

Los tratados internacionales de derechos humanos no mencionan de forma explícita a la policía, ni sus principales objetivos. Se suele hacer referencia a los policías como agentes

de imposición de la ley, que tienen el deber de mantener la ley y están obligados por la ley. La policía suele desconocer el derecho internacional y se rige por lo dispuesto en la legislación nacional. En la mayoría de las jurisdicciones, las funciones policiales se recogen en una Ley de Policía que expone los objetivos fundamentales que la policía debe alcanzar y los recursos de que dispone para ello. Estas leyes de policía suelen definir asimismo las responsabilidades de la policía y sus autoridades, ya que definen qué grado de libertad posee la policía para establecer prioridades acerca de cómo utilizar sus recursos. Una evaluación de la acción policial desde el ángulo de los derechos humanos debe incluir un estudio de esta clase de leyes de policía. En el capítulo 8, dedicado a la rendición de cuentas policial, se analizan con más profundidad los marcos legislativos dentro de los cuales actúa la policía.

3.2.1. Las tres funciones policiales básicas

Aunque las normas internacionales no definen las funciones policiales, en la bibliografía publicada sobre la materia y en la práctica se ha desarrollado con el tiempo una interpretación común de las principales funciones de la policía en un Estado democrático regido por el Estado de derecho.⁹⁰ Son las siguientes:

- prevenir y detectar el delito;
- mantener el orden público;
- prestar asistencia a las personas que lo necesitan.

Las funciones policiales tienen que ver con los objetivos de la policía: ¿para qué está aquí? No deben confundirse con lo que la policía hace (es decir, las acciones policiales, por ejemplo la gestión del orden público) ni con los poderes policiales; de ambas cuestiones nos ocuparemos en la Parte III de este libro de recursos.

Estas funciones se derivan también de diversos principios de derechos humanos pertinentes para la actividad policial. La resolución por la que se adoptó el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley afirma que la policía debe ser receptiva a las comunidades a las que sirve. El artículo 1 afirma: «Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión». En el comentario de este artículo se aclara: «En el servicio a la comunidad se procura incluir especialmente la prestación de servicios de asistencia a los miembros de la comunidad que, por razones personales, económicas, sociales o emergencias de otra índole, necesitan ayuda inmediata». En consecuencia, «todas las personas» debe interpretarse como no discriminatorio; «actos ilegales» debe interpretarse como todas las «prohibiciones previstas en la legislación penal», e incluye además los realizados por personas «que no pueden incurrir en responsabilidad penal». El artículo 21 de la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder obliga a los Estados a aplicar políticas de prevención del delito. El mantenimiento del orden público es una función policial explícita que se menciona en varios principios, como ya se ha examinado en estas páginas. En general, es razonable esperar que la acción policial orientada a los derechos humanos abarque, como mínimo, estas tres funciones. En otras palabras: la ciudadanía tiene derecho a estos tres servicios.

«Prestación de asistencia»

El Comentario al artículo 1 del Código Europeo de Ética de la Policía dice así:⁹¹

«La prestación de *asistencia* a la población es también una característica de la mayoría de los organismos policiales, aunque estas funciones están más o menos desarrolladas en los diversos Estados miembros. La inclusión de las funciones de servicio en el epígrafe de objetivos de la policía es un tanto distinta, ya que cambia el papel de la policía, que pasa de ser una «fuerza» que se utiliza en la sociedad a ser un cuerpo de «servicio» de la sociedad. Desde hace algunos años se observa en Europa una tendencia clara a integrar de forma más plena a la policía en la sociedad civil, a acercarla a la población. El desarrollo del «trabajo policial en la comunidad» en varios Estados miembros sirve para ese fin. Un medio importante al que se recurre para hacerlo es conceder a la policía la condición de órgano de servicio público en vez de mero agente de imposición de la ley. Para que ese cambio sea algo más que un ejercicio semántico, el aspecto de servicio de la policía debe incluirse como una de las finalidades de una policía democrática y moderna. Mientras que la asistencia por parte de la policía se relaciona generalmente con situaciones concretas en las que la policía debería tener la obligación de actuar, como ofrecer asistencia directa a cualquier persona que está en peligro o ayudar a las personas a entablar contacto con otras autoridades o servicios sociales, el aspecto de servicio de la policía es más impreciso y por tanto de difícil definición. No debe confundirse con ciertos cometidos administrativos que se imponen a la policía (expedición de pasaportes, etc.). En general, la policía en cuanto organismo de servicio público está relacionada con el papel de la policía como recurso para el público en general, y la facilidad de acceso a la policía es uno de los aspectos básicos y más importantes en este sentido. El aspecto de servicio de la policía tiene que ver más con las actitudes de la policía hacia la población que con la concesión a la policía de funciones de servicio excesivas además de sus deberes tradicionales. Es evidente que no se puede cargar a la policía con una responsabilidad demasiado pesada de funciones de servicio en la sociedad. Así pues, los Estados miembros deben establecer directrices para el desempeño y los deberes de la policía en este sentido».

3.2.2. Las funciones policiales en la práctica

Se han dedicado muchos estudios a examinar qué hacen los agentes de policía para alcanzar sus objetivos.⁹² Se han propuesto tres categorías diferenciadas:

1. **Patrulla:** sus fines son prestar asistencia a la población, mantener el orden público y prevenir el delito. Patrullar significa moverse a pie, a caballo o en vehículos, vigilando lo que sucede y básicamente esperando una oportunidad o una petición de actuación. El trabajo puede generarse como consecuencia de un aviso por radio (atendiendo solicitudes de la población o de compañeros y superiores). Los agentes de patrulla suelen desplegarse en una zona concreta; la organización de los equipos de patrulla tiende a ser geográfica. Los agentes de las patrullas suelen trabajar en turnos de 24 horas. En la mayoría de los países, la policía es el único orga-

nismo del Estado que funciona las 24 horas del día. Esto puede conducir a situaciones en que la policía asume tareas diversas, como las que son en sentido estricto responsabilidad de otros (en ocasiones la policía se encarga de personas con problemas mentales, de personas socialmente desfavorecidas y de otras que necesitan asistencia). Al mismo tiempo, conduce a que la policía sea «omnipresente», algo que puede en igual medida contribuir a la sensación de seguridad de la gente y disminuir esa sensación.

2. **Investigación del delito:** su principal objetivo es detectar el delito una vez que tiene lugar, aunque también se espera que tenga efectos preventivos. En general, los investigadores criminales («detectives» o agentes del departamento de investigación criminal) trabajan vestidos de civil y suelen ocupar una posición informal superior en la policía, aunque no necesariamente poseen rangos superiores. Los departamentos de investigación criminal suelen abarcar zonas geográficas más extensas y están organizados de acuerdo con categorías de delitos (fraude, vicio, jóvenes y niños, drogas, homicidio, etc.). Los investigadores criminales suelen trabajar de día. En la detección del delito intervienen varias disciplinas especializadas, como práctica forense, información criminal, vigilancia, análisis de la información, etc.

3. **Tráfico:** tiene como objetivo la prevención de delitos y el mantenimiento del orden público en casos relacionados con el tráfico. Los departamentos de tráfico suelen combinar las funciones de patrulla con diversas clases de «pruebas» (controles de alcoholemia, cinturones de seguridad, etc.). Además, suelen realizar investigaciones sobre accidentes de tráfico.

Aunque las patrullas están concebidas para que surtan efectos preventivos sobre la delincuencia, en la práctica los efectos son sumamente limitados. Con gran frecuencia las patrullas permiten a la policía intervenir en situaciones de conflicto y potencialmente pacificarlas utilizando la «intervención de autoridad»⁹³ (de autoridad porque la policía *puede* usar sus poderes, aun cuando lo haga con escasa frecuencia) y de ese modo mantener el orden público. De hecho, en muchos países las patrullas parecen utilizarse ante todo para *demonstrar* literalmente el poder del Estado, en particular cuando los agentes que patrullan visten uniformes de combate y aparecen fuertemente armados. Es difícil formular observaciones generales sobre esta cuestión, ya que está estrechamente vinculada con la confianza de la población en la policía, así como con valores culturales y acontecimientos históricos. En unos países la gente aprecia *ver* el poder del Estado, ya que contribuye a su sensación de seguridad; en otros el efecto es precisamente el contrario. Los efectos guardan una relación estrecha con la situación de determinados grupos o personas en la sociedad. Determinados individuos o grupos son objeto regularmente de los «perfiles» de la policía, o experimentan enfrentamientos agresivos regulares con la policía (como sucede en las favelas, asentamientos de infraviviendas de Brasil⁹⁴), por lo que ante la presencia policial su reacción será diferente de la de quienes no han vivido esas experiencias negativas. Una vez dicho esto, las patrullas en sí mismas son bien recibidas en el sentido de que exigen que la policía salga de sus comisarías y recintos y facilitan los contactos con la comunidad. Obviamente, esto depende hasta cierto punto de cómo se lleva a cabo la patrulla, si con la intención de infundir miedo o inspirar confianza. Por ello las patrullas deben tener lugar preferentemente a pie, siempre que sea posible, y no en vehículos, ya que los policías a pie son, literalmente, más accesibles y menos intimidadores.

En general, los efectos de las acciones de la policía para prevenir la comisión de actos ilegales son limitados. La policía –tanto los agentes de patrullas como los investigadores criminales– suele enterarse de sólo una pequeña proporción de los actos ilegales que se cometen. La mayoría de las demandas a la policía (del público y de las autoridades) guardan relación con el mantenimiento del orden público o con la prestación de ayuda y asistencia en situaciones de

emergencia. Con todo, «[los dirigentes de las organizaciones encargadas de hacer cumplir la ley] tienden a dar prioridad a la prevención y la detección del delito. Tal énfasis puede sorprender, dados el éxito y la eficacia limitados [...] en este aspecto particular. [...] El servicio a la comunidad, la protección de las víctimas y la prevención de más casos de victimización son retos que, al parecer, son menos atractivos para la aplicación de la ley que el tradicional juego de policías y ladrones».⁹⁵

Teniendo presente lo anterior, es interesante señalar cómo los organismos policiales utilizan sus recursos en las tres categorías (patrulla, investigación criminal y tráfico). ¿Qué porcentaje de los policías trabaja en investigaciones criminales y cuántos patrullan? ¿Cuántos se dedican a funciones de relaciones con la comunidad? Si, por ejemplo, el 50 por ciento trabajan en la investigación criminal –que es una función menos receptiva de la policía–, habrá menos recursos para potenciar las relaciones con la comunidad y desarrollar la receptividad a la comunidad. La distribución de los recursos policiales viene determinada asimismo por la función de la policía a la que el ejecutivo político asigna mayor importancia.⁹⁶ En algunos países los gobiernos conceden más importancia a las funciones relacionadas con el mantenimiento del orden público en comparación con las funciones de investigación del delito simplemente porque los gobiernos se sienten más amenazados por lo que sucede en el frente del orden público que por lo que sucede en el frente del delito. Por ejemplo, se tiene noticia de que en la India se retira periódicamente a agentes de policía del trabajo de investigación criminal para encomendarles misiones de orden público cuando surge una emergencia de orden público (de hecho, éste ha sido un factor importante en la defensa de la separación del personal de orden público del personal de investigación criminal en las comisarías de policía de ese país).

La eficacia de las patrullas

Conforme pasan los años las patrullas se consideran cada vez más una forma bastante ineficaz de organizar la capacidad policial. Muchos organismos policiales están buscando formas de organización más eficaz. Esto suele significar la reducción del número de vehículos de patrulla a un mínimo absoluto y que un solo agente patrulle en cada vehículo. En realidad se trata de un ejercicio matemático; es posible deducir cuántos vehículos se necesitan para cubrir una zona determinada garantizando al tiempo la disponibilidad de la policía dentro de un periodo determinado. De este modo se pueden reducir los costos de la actuación policial, o la policía puede hacer otras cosas, como trabajo de prevención del delito.

La mayoría de los organismos policiales disponen también de una unidad de control de disturbios o unidad de orden público. En algunos casos los agentes que trabajan en estas unidades proceden de otros departamentos, como las unidades de patrulla, y se recurre a ellos cuando se los necesita. En otras jurisdicciones hay unidades de control de disturbios independientes, a menudo bastante aisladas, que en general dedican mucho tiempo al ejercicio físico y la capacitación. Al parecer, la ventaja de la segunda forma de unidad es que resulta en

un aumento de la profesionalidad. Pero en algunos casos esas unidades se consideran más violentas, más propensas de lo estrictamente necesario a utilizar la fuerza, ya que tienden a estar más militarizadas y menos familiarizadas con la población, por ejemplo cuando se ocupan de manifestaciones. Por otra parte, cuando la policía local se ocupa de las muchedumbres y los disturbios, en ocasiones se percibe que favorece a determinados grupos y que utiliza fuerza excesiva contra otros. Es imposible determinar un modelo preferible, ya que depende de muchos factores. En el capítulo 5 examinaremos con más detalle las tácticas de gestión del orden público.

3.2.3. Funciones adicionales

A la policía se le exige que desempeñe las tres funciones básicas (mantenimiento del orden público, prevención y detección del delito y prestación de asistencia), pero pueden añadirse otras funciones, como por ejemplo:

- responsabilidades de lucha contra incendios;
- responsabilidades penitenciarias;
- responsabilidades relacionadas con los transportes (ferrocarriles, ríos, etc.);
- control de estacionamientos;
- control de fronteras y de la inmigración;
- funciones administrativas (como la expedición de pasaportes y permisos);
- funciones de ministerio público (generalmente, hasta cierto nivel);
- funciones de seguridad nacional e información;
- protección de personalidades.

Siempre que estas tareas no entren en conflicto entre sí, se basen en la ley y no superen la autoridad de la policía (como en el caso en que se agregan, por ejemplo, tareas militares), no hay motivos para oponerse a la adición de otras funciones. Algunas de las tareas adicionales, como la lucha contra incendios y algunas funciones administrativas, pueden en realidad ser útiles para mejorar las relaciones de la policía con la comunidad. Como es lógico, las tareas adicionales no deben afectar a las funciones policiales básicas, y sólo los agentes que realizan tareas para las cuales se necesitan poderes policiales especiales deben ser autorizados a usar esos poderes. También es necesaria una capacitación adecuada. Además, las tareas adicionales no deben propiciar la retirada de recursos (económicos) de las funciones policiales básicas. En algunos países, las funciones «extraordinarias», como la protección de personalidades y las brigadas antiterroristas, reciben proporciones relativamente abundantes del presupuesto general a costa de funciones de actuación policial básicas como el mantenimiento del orden público y la investigación criminal.

3.3. Organización de las funciones de la policía

Aunque hay acuerdo en cuanto a las funciones policiales clave, el grado de acuerdo es muy inferior en lo relativo a cómo la policía debería cumplir con estas funciones. El desempeño de las funciones policiales para aplicar objetivos se organiza de manera distinta en los diferentes países. Hay muchas razones que lo explican, en particular la historia, la cultura y los recursos del país. Muchos países que estuvieron colonizados adoptan la estructura policial del país colo-

nizador. Los países con una historia violenta de golpes de Estado prefieren a veces los organismos policiales de reducidas dimensiones, mientras que los países con sistemas centralizados fuertes tienden a disponer de organismos policiales centralizados bajo un estricto control central. En cualquier caso, una acción policial satisfactoria comienza con disponer de suficientes recursos, incluido personal, para llevar a cabo el trabajo. Es imposible hacer declaraciones prescriptivas definitivas acerca de cómo deberían organizarse los organismos policiales y de cuáles son los recursos necesarios (con el fin de garantizar el respeto de los derechos humanos), y tampoco es responsabilidad de los defensores de los derechos humanos hacerlo. La información que se ofrece en este apartado pretende más bien apoyar a los defensores de los derechos humanos a la hora de formular una opinión informada en una situación concreta.

Los sistemas de justicia penal en el mundo

El *World Factbook of Criminal Justice Systems*, elaborado gracias a subvenciones de la Oficina de Estadística Penal del Departamento de Justicia de Estados Unidos, ofrece descripciones narrativas de los sistemas de justicia penal de 45 países de todo el mundo. Las 42 descripciones originales se realizaron en 1993. Las cinco últimas entradas (Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Venezuela) se elaboraron o actualizaron en 2002. El *Factbook* puede consultarse en <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/abstract/wfcj.htm>.

3.3.1. Centralización e integración de las funciones de la policía

En algunos países, como Malta, Malasia y la Federación Rusa, hay un único organismo policial centralizado en el que recae la responsabilidad de todas las funciones policiales, por lo general adscrito al Ministerio del Interior, aunque en algunos casos rinde cuentas ante este Ministerio y el de Justicia. En esos organismos todas las funciones se llevan a cabo bajo la autoridad de este organismo único (aunque en departamentos separados), en todos los casos rindiendo cuentas ante un director general central de la policía.

Sin embargo, las funciones policiales tal como se examinan en el apartado anterior no tienen que ser desempeñadas por el mismo organismo único. De hecho, muchos países disponen de organismos separados para la investigación criminal (que a menudo reciben el nombre de policía de investigación o policía judicial); para el mantenimiento del orden público (a menudo denominados unidades de patrulla); policía especializada en manifestaciones y control de muchedumbres (llamados a menudo escuadrones antidisturbios o unidades de control de disturbios); y para el control del tráfico (departamentos de policía de tráfico). Estos organismos distintos suelen tener sus directores generales exclusivos, que generalmente rinden cuentas a su vez ante el ministro correspondiente o sus subordinados inmediatos. En algunos otros países, como por ejemplo Chile, Francia y Turquía, hay también un organismo de gendarmería, vinculado al Ministerio de Defensa.

Los países con estructura federal tienden a reflejar esta circunstancia en sus organizaciones policiales. En muchos casos tienen diversos organismos policiales distintos (Brasil, Argentina), unos centralizados (policía federal) y otros descentralizados (policía estatal o provincial), que abarcan áreas geográficas diferentes. Téngase en cuenta que en ocasiones estos organismos provinciales actúan de manera sumamente centralizada. En otros países federales, como Bélgica y Estados Unidos, hay un conglomerado de organismos policiales municipales, que van desde un solo agente en una pequeña localidad hasta unos 40.000 en la ciudad de Nueva York. Y, para complicar aún más las cosas, algunos países disponen también de una «policía administrativa», que a menudo posee menos poderes y disfruta de una categoría inferior y trabaja en el ámbito municipal, y por lo general sólo debe rendir cuentas en el ámbito municipal (por ejemplo, ante el alcalde o el consejo municipal).

De hecho, la policía se organiza generalmente de acuerdo con dos principios distintos: geográficamente o conforme a criterios funcionales (o una combinación de ambos). Cualquiera de estos dos principios, o ambos, puede ser centralizado o descentralizado. Sin embargo, en la mayoría de los Estados suele haber una policía con estructuras y rangos casi militares, por lo general centralizada, con procesos de adopción de decisiones de arriba abajo.

En una estructura centralizada, los agentes rinden cuentas siguiendo la línea de mando interna, hasta el nivel más alto (generalmente el ministro), que a su vez rinde cuentas ante el Parlamento. En una estructura descentralizada, los agentes suelen tener un grado muy superior de libertad para adaptar sus recursos (de tiempo, además de económicos) a las circunstancias locales. Por ejemplo, en Rusia (una estructura centralizada), el gobierno central establece los objetivos que los agentes deben cumplir para toda la policía (tanto los departamentos de investigación como las ramas uniformadas) en todo el país y evalúa periódicamente si en efecto se cumplen sus objetivos. Estas evaluaciones suelen ser cuantitativas, con objetivos fijados por cifras y porcentajes.⁹⁷ En una estructura descentralizada como la de Estados Unidos, el *sheriff* local —una figura elegida en el ámbito local— posee un alto grado de discrecionalidad en lo relativo a decidir de qué asuntos se ocupa y de cuáles no.

La organización de las diferentes funciones policiales en organismos policiales separados, a menudo con centros de capacitación distintos, suele conducir a la especialización. Hay quien cree que de este modo se aumenta la profesionalidad y la calidad. Sin embargo, puede surgir la competencia entre los diversos organismos. Por ejemplo, en Sudáfrica se ha introducido desde finales de la década de 1990 un nuevo organismo encargado de hacer cumplir la ley (los llamados «Escorpiones») bajo la autoridad del director nacional de la Fiscalía General. La intención era crear un órgano de investigación (policial) más profesional sin la carga del pasado del *apartheid* y alentar a los investigadores a colaborar más estrechamente con el servicio de la fiscalía en la investigación del delito.⁹⁸ Se captó personal mejor educado y formado y se le pagó más que a los miembros del Servicio de Policía de Sudáfrica. El éxito de los Escorpiones y las mejores condiciones de que disfrutaban han generado resentimiento entre los miembros del Servicio de Policía de Sudáfrica y los políticos (la investigación de la corrupción ha sido uno de los principales focos del trabajo de los Escorpiones).

Establecer alas separadas de las fuerzas de seguridad para que se ocupen de asuntos concretos de orden público también constituye motivo de preocupación por otra razón. Estas «unidades policiales especiales» tienden a poner un gran énfasis en alcanzar ciertos objetivos concretos y tienden a estar menos reguladas que la policía «normal». Dado que a menudo están separadas de las funciones policiales normales y tienen menos interacción con la población, con frecuencia resultan ser responsables de algunas violaciones de derechos humanos.

Además, la existencia de otros organismos con funciones que coinciden parcialmente puede complicar la rendición de cuentas, ya que puede hacer más difícil averiguar qué organismo es el responsable de llevar a cabo qué acción. De hecho, en muchos países es difícil saber dónde denunciar un tipo concreto de delito y saber qué organismo es responsable de qué aspectos de la prevención del delito y el orden público. Un ejemplo es Sudán, donde los Servicios de Seguridad Positiva (*amn al-ijaabi*), un organismo de seguridad con poderes para arrestar, detener e interrogar, y la Policía Popular (*Shurta Sha'abia*), un organismo que se ocupa de los delitos relacionados con el código indumentario, el orden público y el consumo de alcohol, actúan junto con las Fuerzas de Policía de Sudán. Estos dos organismos se dedican a cuestiones ideológicas. Pero la policía sudanesa tiene encomendado también «preservar la ética, las costumbres y el orden público, instar a que se observe buena conducta y prevenir la mala y asegurar la rendición de cuentas». ⁹⁹ Por otra parte, la multiplicidad de organismos también puede ayudar a la rendición de cuentas mutua, mejorando de ese modo la rendición de cuentas general.

La existencia de organismos policiales separados puede hacer que los contactos de algunos organismos con la comunidad sean deficientes, ya que algunas funciones policiales suponen simplemente menos contacto con las comunidades, por ejemplo las funciones relacionadas con desórdenes públicos. Sin embargo, los contactos con la comunidad son esenciales para todos los aspectos de la buena actuación policial, ya que el público es una fuente importante de información sobre el delito y cuestiones de orden público en general. Por este motivo hay quien afirma que las funciones policiales son indivisibles y que dividir las entre organismos distintos se traducirá siempre en pérdida de calidad y eficacia de la policía. Una desventaja concreta de la separación de los organismos policiales refleja una característica típica de la cultura policial: los organismos policiales tradicionalmente no están dispuestos a compartir información, por lo que cada organismo tiende a recoger su propia información. Esto puede desembocar en un exceso de registro de datos (que afecta a cuestiones relativas a la privacidad) y en duplicación (que afecta a la eficacia).

¿Centralizar o no centralizar?

La centralización del mando policial coincide generalmente con la centralización de la supervisión. En los sistemas centralizados la policía tiende a rendir cuentas internamente ante el siguiente eslabón de la cadena de mando, y el último de la cadena (el director general de la policía) rinde cuentas ante el ministro correspondiente o el gobernador. En un sistema descentralizado, la policía local tiende a rendir cuentas ante el alcalde (u otro funcionario elegido o designado en el ámbito local, que a su vez rinde cuentas ante la persona siguiente de la cadena de mando, hasta llegar al ministro). Dicho de otro modo, en los sistemas centralizados la policía rinde cuentas internamente y los mandos rinden cuentas externamente, mientras que en los sistemas descentralizados la dirección local de la policía también rinde cuentas externamente.

No hay que confundir descentralización con delegación. Cuando la autoridad se delega, la responsabilidad sigue recayendo en el funcionario de mayor rango. Descentralización significa descentralizar la autoridad y la responsabilidad. Así pues, un jefe de policía puede delegar en sus agentes la autoridad para decidir cómo dedicar los recursos con el fin de que sean receptivos a las comunidades, pero la responsabilidad seguirá siendo suya.

El Código Europeo de Ética de la Policía se pronuncia de forma explícita en favor de la descentralización de la policía, ya que la considera útil para acercar a la policía a la comunidad. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que no siempre es necesario descentralizar todo el sistema. Es perfectamente posible mantener centralizadas las funciones administrativas y al mismo tiempo descentralizar la autoridad y la supervisión civil. Los sistemas centralizados tienen sus propias ventajas: la adopción de decisiones es más eficiente, al igual que la aplicación de nuevos métodos y políticas. Además, el grado de eficacia de la centralización depende también de la historia y la cultura del país en este aspecto. Algunas culturas tienen un historial de autoridades centrales que dictan órdenes y directivas mientras que otras están habituadas a situar la autoridad en el nivel más bajo posible.

La descentralización de los organismos policiales conforme a criterios geográficos puede ayudar a crear organismos más cercanos a las comunidades a las que sirven, aunque en algunas situaciones esto puede ser menos rentable. Debería hallarse un equilibrio óptimo entre la descentralización y la integración de funciones dentro de un organismo único. Para una evaluación desde el punto de vista de los derechos humanos es importante incluir investigaciones sobre todos los organismos que actúan en un país y también estudiar las leyes y los reglamentos (establecidos por ley y no establecidos por ley cuando éstos estén disponibles) en virtud de los cuales actúan. Además, esa evaluación debe incluir también el examen de las repercusiones de la (des)centralización y la integración o especialización sobre las cuestiones relativas a la rendición de cuentas, los recursos y la eficacia.

3.3.2. Los recursos humanos

En toda organización las personas son el factor decisivo para garantizar su éxito o fracaso. El personal policial es el principal recurso disponible para alcanzar los objetivos de la policía; es también el más visible, ya que la policía tiende a vestir de uniforme.¹⁰⁰ Cuando se evalúa la policía desde un punto de vista de derechos humanos, es útil tener cierto conocimiento de cuántos policías se emplean dentro de un país concreto y de qué relación mantienen con las personas a las que sirven. Los procedimientos de captación y selección, la formación (tanto básica como en el ejercicio del puesto) y los procedimientos que se siguen para los nombramientos, los traslados y los ascensos son elementos esenciales cuando se examinan cuestiones relativas al personal. Estos elementos se examinarán por separado en el capítulo 9.

3.3.2.a. Los números

Para desempeñar las funciones básicas, es obvio que la policía necesita personal suficiente. Pero no es fácil establecer los números óptimos. La proporción de policías por habitante en los distintos países presenta amplias diferencias: hay un agente por cada 178 personas en la República Checa, un agente por cada 280 personas en Inglaterra y Gales y un agente por cada 1.200 personas en Bangladesh.¹⁰¹ Una proporción aproximada de un policía por cada 300-400 habitantes suele ser habitual en los países de la Unión Europea.

Sin embargo, estas cifras deben interpretarse con cautela, ya que a menudo resulta difícil establecer con exactitud cuántos policías hay en un país determinado. Por ejemplo, en los organismos policiales de algunos países trabaja personal civil, no ejecutivo, mientras que en

otros todas las personas que trabajan en la policía, incluidas las que desempeñan funciones administrativas, las encargadas de la formación y las que trabajan en los departamentos de recursos humanos, son policías (llamados personal «ejecutivo»). En consecuencia, para interpretar correctamente determinados números de agentes de policía es necesario determinar a quién se incluye exactamente en las cifras y qué clase de funciones desempeñan. Cuando se intenta establecer la proporción de hombres y mujeres es importante tener presente que el porcentaje de mujeres tiende a ser mayor en las funciones de tipo civil que en los rangos ejecutivos, y en consecuencia no dice mucho acerca de cómo la policía refleja realmente a la población a la que sirve.

Otro factor relevante para la interpretación de las cifras relativas a la policía es el número de organismos encargados de hacer cumplir la ley distintos que hay y si están incluidos en las cifras. Por ejemplo, si hay tres organismos adicionales que poseen poderes policiales y están organizados separados de la policía –por ejemplo, Control de Fronteras, Aduanas y Unidades contra el Fraude–, deberían incluirse para conseguir una evaluación realista. De hecho, los que poseen poderes policiales están a menudo «ocultos» dentro de otras organizaciones, lo que complica los requisitos de la rendición de cuentas.

La ambigüedad de los números

A modo de ejemplo: los Países Bajos tienen unos 16 millones de habitantes. La mayoría de las fuentes dirían que en este país hay unos 50.000 empleados policiales, lo que arroja una proporción de 1 a 320. En total, unos 10.000 agentes llevan a cabo funciones de investigación criminal. De estos 50.000 policías, unos 15.000 son personal no policial civil. El 28 por ciento, aproximadamente, de los policías son mujeres; sin embargo, aproximadamente el 18 por ciento del personal ejecutivo está integrado por mujeres, mientras que las mujeres constituyen más o menos el 50 por ciento del personal civil.¹⁰²

En total hay unas 24.000 personas más que trabajan en otros organismos no policiales pero realizan funciones policiales (incluidas las unidades especiales, como Investigación Fiscal, Aduanas, Investigaciones sobre Bienestar Social, etc., pero también agentes de patrulla no policiales). De este modo la proporción sería de 1 a 216. Estas 24.000 personas tienen poder para arrestar, aunque normalmente limitado a su esfera especializada (como los delitos fiscales). Algunas de estas 24.000 personas portan material para el uso de la fuerza, en algunos casos armas de fuego. Desde el punto de vista de los derechos humanos, lo importante es cuántas personas tienen poderes policiales especiales, en particular el poder de usar la fuerza.

Otra cuestión es la distribución de estos números en el país. En el informe de Amnistía Internacional sobre Brasil¹⁰³ se afirma que la ciudad relativamente rica de Bauru tiene 200 agentes para una población de 100.000 habitantes (una proporción de 1 a 500), mientras que en Jardim Ângela, que comprende varias favelas, hay 37 policías para una población de 300.000 habitantes (una proporción aproximada de 1 a 8.000). Una cuestión relacionada es dónde está radicada

la policía. También en Brasil, como en muchos otros países, las comisarías de policía tienden a estar lejos de las comunidades a las que se supone que sirven, lo que limita aún más el establecimiento de relaciones con la comunidad y refuerza la imagen negativa que pobladores y policías tienen los unos de los otros.

En resumen, las cifras relativas a la policía, cuando están disponibles, no suelen distinguir entre personal policial y personal «no ejecutivo», y no revelan si otros organismos (como los organismos de seguridad) tienen funciones policiales similares, ni tampoco revelan dónde está radicada la policía. Es importante tener cuidado cuando se interpretan las cifras.

Las cuestiones relevantes para los defensores de los derechos humanos son las siguientes:

- ¿Cuántos funcionarios llevan a cabo qué funciones policiales?
- ¿Cuántas personas disponen de poderes policiales?
- ¿Cuántas están armadas?
- ¿Cómo utilizan esos policías sus poderes? Si la policía es opresiva, un incremento de las cifras significa un aumento de la maquinaria opresiva, lo que a menudo se traduce en un aumento de las violaciones de derechos humanos.

En muchos países puede resultar difícil acceder a esos datos. En otros, pueden encontrarse sin más en Internet.

3.3.2.b. La representatividad del personal policial

Como ya se ha señalado, la resolución por la que se adoptó el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley afirma que la policía debe ser representativa de las comunidades a las que sirve.¹⁰⁴ Como mínimo, la policía debería ser representativa en términos de origen étnico y religioso y de género. Este requisito no se cumple en ningún lugar del mundo. La mayoría de los policías en todo el mundo son varones y en la composición étnica de la policía predomina la mayoría étnica o el grupo étnico en el poder. La Iniciativa de Derechos Humanos de la Commonwealth (CHRI, por su sigla en inglés) hace referencia a diversas iniciativas que se llevan a cabo para mejorar la representación en países tan diversos como Nueva Zelanda y Sierra Leona. En este último hay un 15 por ciento de mujeres en las filas policiales. Sudáfrica posee la tasa más elevada, con el 29 por ciento de mujeres en el Servicio de Policía de Sudáfrica. En el extremo opuesto de la escala, en la India sólo hay un 2 por ciento de mujeres en la policía.¹⁰⁵

El hecho de que la policía no sea verdaderamente representativa en ningún país afecta a la buena actuación policial: «La ausencia de diversidad racial, religiosa y regional afecta a cómo se realiza la actividad policial rutinaria, a quién se prestan los servicios, cómo se maneja el conflicto y en particular afecta a la capacidad de los pobres, las minorías, las mujeres y los grupos vulnerables para acceder a la justicia».¹⁰⁶ Ciertos delitos tienden a ser ignorados o reciben escasa prioridad, entre ellos los delitos que suelen tener como víctimas a las mujeres más que a los hombres, como los abusos sexuales, la violencia intrafamiliar y la trata de mujeres. Ninguno de estos delitos recibe suficiente atención policial, porque las víctimas pueden sentirse avergonzadas o porque reciben presiones para no presentar cargos, pero también debido a la respuesta poco comprensiva que las víctimas reciben cuando denuncian esa clase de delitos. Amnistía Internacional ha documentado numerosos casos de mujeres a las que se ha ignorado o que han sufrido abusos en comisarías de policía de países tan diversos como Kenia y Afganistán. En Guatemala, Amnistía Internacional documentó abusos policiales contra trabajadores rurales en casos de desalojos de tierras. En Brasil, la policía tiende a usar fuerza excesiva contra las personas que viven en las favelas. A todas estas personas se las priva de una buena actua-

ción policial, ya que sus preocupaciones tienden a pasar inadvertidas y cuando se dirigen a la policía es frecuente que encuentren indiferencia o algo peor.¹⁰⁷

La falta de representatividad no afecta sólo a la actuación policial «fuera» del organismo. En el ámbito interno, la composición sesgada del personal conduce a menudo a hostigamiento e insultos contra los agentes de policía pertenecientes a minorías y otros grupos vulnerables dentro del organismo policial. A menudo se documenta que la cultura dominante es muy poco receptiva a los cambios y las actitudes duras tienden a prevalecer.

Los materiales de formación producidos por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre derechos humanos para la policía afirman que actuación policial representativa significa que la policía debe garantizar que su composición es suficientemente representativa de la comunidad a la que sirve. Los grupos minoritarios deben estar adecuadamente representados en los organismos policiales mediante políticas de captación imparciales y no discriminatorias, y mediante políticas concebidas para permitir a los miembros de esos grupos desarrollar sus carreras en los organismos. Junto con su composición numérica, la policía tiene que considerar la composición cualitativa del personal. Esto significa que la policía debe tener la disposición y la capacidad necesarias para llevar a cabo una actuación policial democrática en un sistema político democrático.¹⁰⁸

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que las expectativas de que el aumento del número de mujeres y de miembros de minorías conducirá automáticamente a la reducción de las violaciones de derechos humanos es una grave simplificación. De hecho, las investigaciones han demostrado que en determinadas situaciones los agentes recién incorporados, sean del origen que sean, se apresuran a adoptar el código de comportamiento dominante en la práctica, en algunos casos a costa del respeto a los demás.¹⁰⁹ La cultura policial tiende a ser un factor importante que no se puede pasar por alto. Aumentar la sensibilidad hacia la diversidad puede ser de hecho una manera más eficaz de mejorar el respeto de los derechos humanos por parte de la policía que propugnar la representación numérica. Volveremos sobre estas cuestiones de la cultura policial en el capítulo 9; la representatividad se examina también en los capítulos 8 y 9.

3.3.3. Los recursos económicos

Los recursos deben ser suficientes para permitir a las fuerzas policiales desempeñar sus funciones de manera profesional.¹¹⁰ La policía debe disponer de viviendas, material, medios de transporte y uniformes adecuados para desempeñar sus funciones de forma adecuada, y debe haber recursos suficientes para impartir formación a los agentes de nueva incorporación tanto en la teoría como en la práctica. Además, los policías tienen derecho a percibir una remuneración justa y sus condiciones de trabajo generales deben adecuarse a las normas internacionales.

El artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, lo que incluye como mínimo un «salario equitativo» y unas «condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias». Las Directrices para la Aplicación Efectiva del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley incluyen la afirmación siguiente: «Se dará a todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley una remuneración suficiente y condiciones de trabajo adecuadas». En un reducido número de casos, Amnistía Internacional ha formulado observaciones sobre los salarios de los agentes de policía y ha recomendado que se aborde el problema de los salarios insuficientes. A menudo estas afirmaciones se basan en indicios de corrupción generalizada en el seno de la policía, a la que se recurre para completar unos salarios exigüos. En el informe de Amnistía Internacional sobre Timor Oriental se afirma: «La cul-

tura de todo servicio de policía está estrechamente relacionada con las condiciones en que sus agentes trabajan y con la atención que se presta a sus derechos, lo que a su vez afecta a la manera en que los considera la comunidad». ¹¹¹ El informe recomienda que «los salarios de los agentes de policía deben estar en un nivel tal que estén protegidos frente a presiones económicas y para que ofrezcan un nivel de vida razonable y reflejen el trabajo importante y en ocasiones peligroso que la policía realiza. Los niveles salariales deben revisarse periódicamente». ¹¹²

Se debe seguir el principio de igualdad de salario por igual trabajo, es decir, no debe haber diferencias basadas en el origen étnico u otros factores, y los salarios deben abonarse a tiempo (o al menos regularmente). No debe existir la necesidad de que la policía complemente su trabajo con otros medios para conseguir ingresos, ya sea mediante la corrupción, la delincuencia o aceptando trabajos adicionales, en ocasiones en empresas de seguridad privada, lo que puede generar tensiones entre los dos aspectos (por ejemplo, cuando los policías comienzan a utilizar sus recursos policiales –uniformes y armas– para desempeñar funciones privadas). La defensa de mejoras en esta área puede ayudar de hecho a establecer el diálogo sobre los derechos humanos.

Sin embargo, es preciso subrayar con firmeza que percibir salarios exigüos y trabajar en condiciones precarias nunca puede justificar las violaciones de derechos humanos, como la policía siente a veces la tentación de afirmar. La policía de muchos países hace frente a escasez de recursos y esto se utiliza a menudo para justificar su éxito limitado en la provisión de seguridad y para excusar violaciones de derechos humanos. En este sentido merece la pena señalar que una Observación general del Comité de Derechos Humanos afirma que las personas privadas de libertad deben ser tratadas con humanidad y respeto de su dignidad, un derecho que «no puede depender de los recursos materiales disponibles en el Estado Parte». ¹¹³ Aun reconociendo la difícil situación en que muchos agentes de policía deben actuar, debe quedar claro que la falta de recursos nunca puede justificar violaciones de derechos humanos por parte de funcionarios del Estado.

Los recursos se dedican con frecuencia al uso de la fuerza y no a medios para prevenir la fuerza, como la capacitación en habilidades de comunicación y sociales con el objetivo de desactivar situaciones de conflicto. De hecho, el incremento de los recursos económicos no garantiza una actuación policial orientada a los derechos humanos, como puede comprobarse en situaciones en que los gobiernos han modernizado sus organismos policiales aumentando su movilidad y comunicación y proporcionándoles armas y equipos sofisticados y modernos. En algunas situaciones esto sólo facilita a los organismos policiales la tarea de la represión. Cómo los gobiernos asignan prioridades en materia de financiación de los diversos aspectos de la actuación policial, pero además cómo asignan los recursos para la actuación policial dentro de sus presupuestos generales, son aspectos importantes. En el clima actual, muchos países pueden conceder prioridad a la seguridad nacional y la asignación de recursos para fuerzas antiterroristas especializadas en detrimento de la actuación policial ordinaria en el ámbito local. Los gobiernos deben aportar recursos adecuados para la actuación policial, a fin de garantizar la seguridad de su ciudadanía. Un aspecto importante de la asignación de recursos es la disponibilidad de material de investigación sobre la práctica policial y la financiación de las reformas que dicha investigación identifica como necesarias, incluidos los programas de formación. En muchos países, los organismos policiales no han sido objeto de reforma durante decenios, y no parece existir financiación gubernamental para investigación, análisis y reformas. Aunque muchos organismos no gubernamentales llevan a cabo investigaciones sobre la actuación policial, sus peticiones de reforma pueden ser desatendidas si no se dispone de recursos económicos para financiar no sólo las investigaciones oficiales sino también las reformas propiamente dichas.

Un aspecto relacionado que debe vigilarse es la corrupción en la financiación de la actuación policial una vez que se establecen los presupuestos, cómo se supervisa la gestión de las finanzas

de la policía y qué mecanismos de rendición de cuentas existen para ello. En muchos casos, el dinero asignado para determinados aspectos de la actuación policial se desvía a otros aspectos.

La corrupción

Es indudable que siempre habrá personas interesadas en influir en el trabajo de la policía. Se pagan fácilmente sobornos para que no se abra cierta investigación, se pierdan pruebas, se intimide a testigos, etc. Los sobornos también se solicitan fácilmente. De hecho, el trabajo policial es especialmente vulnerable a la corrupción y a los agentes puede resultarles difícil resistirse a las tentaciones, sobre todo cuando «todo el mundo lo hace» y los salarios son bajos. La corrupción se define a menudo como el abuso o el uso indebido de una posición oficial para beneficio personal. En el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley se entiende que la corrupción abarca «tanto la comisión u omisión de un acto por parte del responsable, en el desempeño de sus funciones o con motivo de éstas, en virtud de dádivas, promesas o estímulos, exigidos o aceptados, como la recepción indebida de éstos una vez realizado u omitido el acto» (comentario al artículo 7). La corrupción puede inducir a la policía a no hacer lo que debería hacer, a no hacerlo de forma adecuada, a hacer lo que no debería hacer o a exigir servicios (dinero, sexo) por algo que se supone que debería hacer de todos modos o por no hacer algo que no se debería hacer de ningún modo. Un ejemplo se ofrece en el informe de Amnistía Internacional sobre Brasil, donde se obliga a personas detenidas a pagar dinero para no ser torturadas.¹¹⁴

Las cuestiones relativas a las deficiencias en cuanto a salarios y otros beneficios parecen contribuir en efecto a la corrupción entre los policías pero no suelen ser la causa fundamental. La corrupción dentro de los servicios policiales está claramente vinculada con la cuestión de la rendición de cuentas en particular, y con la manera en que la policía en general puede ejercer el poder sin verse sometida a controles. La corrupción está estrechamente vinculada con la connivencia (con responsables no policiales de abusos contra los derechos humanos) y con la comisión de violaciones de derechos humanos de las que tradicionalmente se ocupa Amnistía Internacional. Asimismo, la corrupción policial está relacionada a menudo con la corrupción y la injerencia políticas.

La corrupción es un problema grave dentro de los organismos policiales de todo el mundo. Afecta a la acción policial de una manera especialmente perjudicial, no sólo porque hace ineficaz la acción policial, sino también porque contribuye a que la policía se vuelva en contra de las comunidades a las que se supone debe servir. Erosiona la función policial en todos los aspectos, ya que conduce a una acción policial arbitraria y pasa por alto el principio de igualdad ante la ley. En su forma más grave puede llevar en última instancia a que la policía se convierta en un Estado dentro del Estado: una banda delictiva con reglas y procedimientos propios en su propio beneficio. La corrupción socava la capacidad de la policía para respetar los derechos humanos con la diligencia debida, ya que otros intereses (a menudo personales) prevalecen sobre el interés público.

El artículo 7 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley establece: «Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no cometerán ningún acto de corrupción. También se opondrán rigurosamente a todos los actos de esa índole y los combatirán». La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada por la Asamblea General en 2003, amplía documentos anteriores de la ONU sobre la corrupción e incorpora artículos sobre, entre otras cosas, la prevención y penalización de la corrupción.

Aunque no existe un criterio genérico en cuanto a recursos y materiales policiales necesarios para garantizar una actuación policial orientada a los derechos humanos, el análisis del papel de los recursos (limitados) en relación con la capacidad de la policía para actuar debe incorporarse siempre que sea posible a toda evaluación del funcionamiento de la policía. Como en el caso de la determinación de las cifras de personal policial, puede resultar difícil encontrar datos fiables sobre la financiación de la policía. El *World Factbook* (citado *supra*) contiene esta información para algunos países.

3.4. Filosofías de la acción policial

Hay diferentes opiniones acerca de cuál es el método de actuación policial más eficaz y de qué método de actuación policial se traduce en una mejora de las relaciones con la comunidad, en la disminución de la delincuencia, etc. Como sucede tan a menudo en materia de actuación policial, resulta difícil definir las relaciones entre causa y efecto. Los índices de delincuencia, la seguridad pública, la satisfacción pública y la violencia en la comunidad sólo se ven afectados hasta cierto punto por lo que la policía hace. La filosofía de la actuación policial que se aplica (es decir, cómo la policía alcanza sus objetivos) está estrechamente relacionada con la «filosofía del gobierno», es decir, con la manera en que el Estado se manifiesta con respecto a su población. La manera en que la policía lleva a cabo sus funciones se basa también en factores como los antecedentes históricos, culturales y económicos del país, así como en las expectativas de la población. La actuación policial es un proceso permanente y en constante evolución: situaciones diferentes requieren tipos diferentes de actuación policial, y los cambios en la sociedad exigirán a la policía la adopción de enfoques diferentes. Para que sea posible adecuar su actuación al contexto en el que actúa, la policía debe ser consciente de la evolución de la sociedad y de cómo cambian las expectativas, por ejemplo.

Las filosofías de la acción policial pueden surgir de forma más o menos gradual a partir de los nuevos métodos de trabajo que se adopten; también puede ser una elección explícita de las autoridades o de los mandos policiales para fortalecer el consentimiento público o para aumentar el control del Estado. No siempre es posible separar con nitidez las filosofías y metodologías, ya que se influyen mutuamente unas a otras. Diversas filosofías pueden coexistir en un país donde por ejemplo diferentes organismos han adoptado filosofías diferentes. Algunas filosofías —en términos generales, las filosofías que se aplican en países anglosajones— parecen estar sobrevaloradas en detrimento de otras. El concepto de trabajo policial en la comunidad, por ejemplo, al que se hace referencia en un número creciente de informes de Amnistía Internacional, aparece en ocasiones como la «panacea» de todos los problemas de la actuación policial, como si ésta fuera de hecho la mejor filosofía de la actuación policial. ¿Pero es esto cierto? ¿Qué otras filosofías existen? En los apartados siguientes examinaremos diferentes filosofías de la acción policial. Dada la posición dominante que ocupa la filosofía del trabajo policial en la comunidad, le prestaremos una atención considerable.

3.4.1. Acción policial en situaciones de crisis

La actuación policial en situaciones de crisis se define como «actuación policial represiva continuada en la que los agentes se centran en el orden y el control de la violencia».¹¹⁵ En vez de ser una filosofía propiamente dicha, se caracteriza por la ausencia de ella. Se observa generalmente en países (en algunos casos en proceso de transición), o en regiones dentro de los países, en proceso de desintegración o de desestructuración y donde el Estado corre el riesgo de perder el

control. No es sorprendente que la atención se centre en el corto plazo y se base en la supervivencia del sistema del Estado. Se pasan por alto los requisitos que impone el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley en lo relativo a que la policía rinda cuentas y sea receptiva y representativa de las comunidades a las que sirve; la policía es una organización orientada a la fuerza y no al servicio. Las Leyes de Policía se centran en la detección del delito y el control del orden público, a costa de la asistencia a la población y de la prevención del delito. La jerga que se utiliza refleja principios militares en vez de civiles, al igual que la composición y la gestión del organismo policial.

El informe de Amnistía Internacional sobre la actuación policial en las comunidades socialmente excluidas de Brasil ofrece un ejemplo.¹¹⁶ En la medida en que estas comunidades, que viven en las favelas, son las receptoras de una actuación policial, ésta se basa en la contención de los problemas en el interior de las favelas en vez de contribuir a una solución. La policía invade las comunidades pobres, a menudo utilizando órdenes de arresto colectivos que discriminan a comunidades enteras de un golpe, y es responsable de graves violaciones de derechos humanos, incluidas ejecuciones extrajudiciales.

3.4.2. Acción policial autoritaria

La acción policial autoritaria suele alinearse con los sistemas políticos autoritarios pero puede persistir después de la transición a la democracia. «Generalmente, la policía o el gobierno establecen prioridades para la actuación policial sin tomar en consideración las necesidades de la población ni las preferencias de la ciudadanía.»¹¹⁷ La policía tiende a actuar unilateralmente y a hacer lo que considere mejor. La atención suele centrarse en el control de la población, en vez de buscar una asociación. La actuación policial autoritaria siempre va unida a los sistemas centralizados, en los que los agentes de la escala básica disponen de escasa discrecionalidad en lo relativo a cómo pasar sus días y los mandos locales tienen escaso poder para decidir cómo utilizar los recursos. Una subcategoría de esta clase de actuación policial podría llamarse «actuación policial política», en la que los políticos fijan las prioridades de la actuación policial, lo que limita gravemente la independencia operativa de la policía.

En virtud de estos sistemas de actuación policial, los derechos humanos tienden a considerarse una carga adicional que impone límites a la policía. «Aunque es posible establecer algunos arreglos legales formales para satisfacer las presiones u obligaciones internacionales [...] la formulación de las normas de derechos humanos normalmente tiene en realidad escasas repercusiones».¹¹⁸ La actuación policial autoritaria, al ser tan poco receptiva a la población, se ve gravemente obstaculizada por la falta de contactos entre la policía y la población, y por tanto por la falta de acceso a la información. De hecho, hay ocasiones en que «prestar asistencia a la población» no se considera una función policial. En consecuencia, la población puede percibir que esta clase de policía tiene escasa legitimidad y la policía puede tener problemas para hacer respetar las normas en materia de rendición de cuentas.

3.4.3. Trabajo policial en la comunidad

El trabajo policial en la comunidad puede definirse como «un esfuerzo de colaboración entre la policía y la comunidad que identifica problemas de delincuencia y desorden e implica a todos los elementos de la comunidad en la búsqueda de soluciones para esos problemas».¹¹⁹ Se basa en el supuesto de que la policía no puede controlar la delincuencia y el desorden por sí sola sino que necesita el apoyo de las comunidades para garantizar la seguridad. Los objetivos del

trabajo policial en la comunidad incluyen: la prevención y detección del delito, la reducción del miedo al delito y la mejora de las relaciones entre la policía y la comunidad. Estos objetivos se alcanzan mediante tres esfuerzos:¹²⁰

– **Relaciones de trabajo con la comunidad:**

- Debate de prioridades y estrategias con las comunidades.
- Movilización de asistencia activa de la población.

– **Resolución de problemas:**

- Atención preferente a la prevención del delito y no a la detección del delito.
- Estudio de por qué las personas llaman a la policía y medidas para tratar de atajar las causas subyacentes de los problemas en vez de sus síntomas (también llamado acción policial orientada a los problemas; véase el apartado siguiente).

– **Transformación de la organización:**

- Descentralización de las estructuras de mando y de adopción de decisiones, incluidas las decisiones sobre utilización de recursos.
- Desarrollo de cooperación estrecha con otras partes que intervienen en la seguridad de la comunidad.

Formación de asociaciones para la resolución de problemas

La idea básica del trabajo policial en la comunidad es formar asociaciones para la resolución de problemas. Esto puede hacerse de diversas maneras con diversos fines.¹²¹ La forma más básica es la mejora de las relaciones entre la policía y la población para suavizar las tensiones mutuas. Ligeramente más progresivo es el cultivo de unas mejores relaciones con la comunidad para controlar la delincuencia. Aún más progresiva es la búsqueda activa de aportaciones populares y de la colaboración del público para prevenir el delito y mejorar los servicios policiales. La forma más avanzada es la forja de una asociación estratégica entre la policía y la población, para trabajar para conseguir comunidades libres de delitos y con una calidad de vida elevada, en las que ambas partes compartan el poder de adoptar decisiones.

El trabajo policial en la comunidad es de hecho una «actuación policial geográfica» en la que los agentes de policía tienen durante las 24 horas del día la responsabilidad de actuar en «su» localidad. En muchos casos, el trabajo policial en la comunidad significa una «actuación policial máxima», ya que supone una responsabilidad mayor para la policía que la mera lucha contra la delincuencia. De hecho, se espera que la policía apoye el bienestar general de la comunidad y la calidad de vida de los residentes.

Entre los elementos operativos característicos de los programas de trabajo policial en la comunidad se cuentan lo siguientes:¹²²

- Vigilancia por barrios a cargo de los propios vecinos auspiciada por el departamento de policía.

- Boletines sobre la prevención del delito.
- Capacitación para el público sobre prevención del delito.
- Subcomisaría de policía comunitaria en los barrios (generalmente en centros comerciales).
- Patrullas a pie.
- Mayor atención a delitos menores que constituyen molestias importantes para la población.
- Más captación de personal entre grupos minoritarios.
- Mayor nivel educativo de la policía.
- Reasignación de ciertas tareas de gestión, de personal policial a personal civil.

El trabajo policial en la comunidad requiere «independencia operativa» en los niveles inferiores de la jerarquía, ya que requiere que la policía sea flexible y capaz de responder a las necesidades de la comunidad. Esto significa también que requiere que las responsabilidades en materia de recursos se deleguen en niveles más bajos dentro de la organización. El trabajo policial en la comunidad requiere una policía profesional y bien formada, que comprenda plenamente su papel en la sociedad y sea capaz de abordar de manera responsable el aumento de sus poderes discrecionales.

El trabajo policial en la comunidad surgió a partir de la idea de que la policía carecía del consentimiento de la población: «La policía tiende a creer que la gente le tiene menos consideración de la que en realidad le tiene. El motivo principal de esta creencia es que los contactos que la policía mantiene con la población están sesgados hacia las personas revoltosas, delictivas, necesitadas o incompetentes. En casi todos los barrios y en todas las sociedades hay una demanda contenida de actuación policial receptiva y comprensiva. Una manera importante de convencer a la policía de esta demanda es ampliar sus contactos con la inmensa población no delictiva y no problemática».¹²³ La aparición y aplicación del trabajo policial en la comunidad puede tener toda clase de orígenes. En Estados Unidos, el Reino Unido y los Países Bajos evolucionó como el paso siguiente natural después de la «actuación policial tradicional». En los países en proceso de transición, la aplicación del trabajo policial en la comunidad se utiliza a menudo para delimitar el cambio de régimen y la adopción de valores democráticos. En la actualidad los donantes internacionales que participan en los programas de reformas policiales exigen siempre que la nueva policía adopte los principios del trabajo policial en la comunidad.

Lamentablemente, el concepto se utiliza a menudo de forma incorrecta, lo que conduce a su degradación y pérdida de significado. Prácticamente cualquier actividad policial que suponga contacto con la población ha sido incluida bajo el epígrafe genérico del trabajo policial en la comunidad. Pese a ello (o gracias a ello), se ha convertido en la principal filosofía de la actuación policial de nuestro tiempo.

¿Trabajo policial en la comunidad o policía de proximidad?

El trabajo policial en la comunidad se interpreta de modo diferente en diferentes idiomas. En neerlandés se llama «actuación policial relacionada con zonas», en español, francés y portugués se usa a menudo la expresión «policía de proximidad» («*policía de proximidade*»). Parece razonable suponer que el principio orientador de este uso también presenta diferencias. Es pro-

bable que el concepto que se emplee también refleje el papel policial que la sociedad percibe.

En general pueden observarse dos perspectivas cuando la policía decide entablar contacto con las comunidades. La primera refleja la ambición de la policía de ser más receptiva a las necesidades de las comunidades y aumentar la influencia de la población en las prioridades de la policía. La policía trata de mejorar el servicio a la comunidad. En la segunda perspectiva, la policía pretende entablar relación con las comunidades para conseguir el acceso a información que éstas poseen. La policía trata de utilizar a las comunidades sobre todo como consideración táctica.

Como es obvio, la distinción nunca es tan estricta; la policía siempre tratará de mejorar su acceso a la información que posee el público, y en toda democracia la policía siempre entenderá la necesidad de ser receptiva a la población en general.

El trabajo policial en la comunidad se considera a veces una función policial y no una filosofía integral de la actuación policial. Esto suele conducir a «unidades de trabajo policial en la comunidad» aisladas dentro de la policía, que en general se concentran en la prevención del delito y en la prestación de asistencia a la población. Sin embargo, cuando se lo considera una filosofía, como se pretendía, el trabajo policial en la comunidad está integrado en todos los aspectos de la actuación policial, incluidas la detección del delito y la gestión del orden público. De hecho, el trabajo policial en la comunidad tiene que ver con el cambio de percepción del papel de la policía en la sociedad, por lo que exige cambios fundamentales tanto dentro del organismo policial como fuera, en su cooperación con otros organismos y con la población en general. Esta filosofía se aparta de la idea de la policía como el organismo dominante que aplica su propia agenda o la agenda de quienes están en el poder.

El trabajo policial en la comunidad se considera a veces una «actuación policial blanda», pero esto no refleja la realidad. Los delitos se cometen en las comunidades, y sus autores son personas que viven en las comunidades. Los residentes pueden poseer información decisiva que resulte esencial para un trabajo policial eficaz. Cuando se adopta el trabajo policial en la comunidad, los agentes de policía siguen siendo responsables de mantener el orden, prevenir y detectar el delito y prestar asistencia a la población. Además, conservan sus respectivos poderes policiales, incluidos los poderes de arresto y detención y el poder de usar la fuerza.

Hay que ser siempre cauteloso al trasladar prácticas de un contexto a otro. La esencia misma del trabajo policial en la comunidad es que debe estar en consonancia con la realidad local. Esta realidad varía de un país a otro, pero también dentro de cada país. Lo que funciona en un suburbio de Buenos Aires no tiene por qué funcionar en Atenas o en el norte de Ghana. No obstante, los elementos esenciales del trabajo policial en la comunidad, que abarcan la receptividad a los motivos de preocupación de la población y la búsqueda de soluciones conjuntas, son un elemento definitorio decisivo. Organizar sin más la policía sobre una base local no es suficiente para satisfacer los criterios.

En la abundante bibliografía publicada sobre el trabajo policial en la comunidad se describen algunas de las mejores prácticas en esta esfera.¹²⁴ Muchos informes de Amnistía Internacional también hacen referencia a experimentos en pequeña escala de aplicación del trabajo policial en la comunidad. La forma concreta en que el trabajo policial en la comunidad se pone en práctica presenta inmensas variaciones. Un documental de la BBC describió la aplicación del trabajo policial en la comunidad en una favela de Río de Janeiro, Brasil. Después de protestas generali-

zadas como consecuencia de actos de brutalidad policial, los dos objetivos principales eran restablecer las asociaciones con las comunidades e identificar los problemas a los que éstas hacían frente.¹²⁵ El jefe de la policía afectado basaba su enfoque en tres principios: desarme («antes de que sea posible introducir el trabajo policial en la comunidad, hay que excluir a los hombres armados»), alto a la delincuencia juvenil y fin de la corrupción interna. Un aspecto importante del caso de Brasil era unir a dos comunidades, una de clase media y una favela; la primera buscaba protección frente a la segunda, y por tanto actuación policial represiva contra ella. Abordar esta falta de solidaridad y de comprensión era uno de los objetivos de este proyecto.

Algunos países, como Sudáfrica y Uganda, disponen de los denominados «foros de policía comunitaria» (Sudáfrica) o «consejos locales» (Uganda), que actúan en el ámbito de las comisarías de policía y en los que están representados los miembros de las comunidades locales. Estos foros participan en las decisiones sobre prioridades policiales y en algunos casos intervienen de forma más activa en la actuación policial. A los gobiernos locales de la estructura de consejos locales de Uganda se les ha encomendado, entre otras, la responsabilidad del orden público.¹²⁶ Estas estructuras se introdujeron tras la guerra civil para prevenir un vacío de orden público después de haberse erradicado el antiguo orden de los jefes locales. Entre las responsabilidades de los consejos locales figuran movilizar a las comunidades locales en asuntos de orden público, hacer respetar la ley a través de la policía local, recoger datos sobre delincuencia y gestionar tribunales. Aunque estos consejos locales han cosechado un éxito notable en lo relativo a prevenir la aparición de formas ilegales e informales de actuación policial (incluidos los grupos parapoliciales) y han logrado que se alcance cierta sensación de orden, su funcionamiento no está exento de problemas. La corrupción y la falta de conocimientos legales son los más visibles, y han causado frustración en el seno de los organismos policiales profesionales de Uganda.

Un proyecto de trabajo policial en la comunidad que ha merecido una atención considerable es el desarrollado por el Departamento de Policía de Nueva York a mediados de la década de 1990 aplicando la «teoría de las ventanas rotas». El proyecto se basaba en el supuesto de que intervenir para prevenir y eliminar la pequeña delincuencia conduciría gradualmente a la reducción de los delitos violentos graves; si se rompe una ventana, los jóvenes delincuentes y otras personas se sentirán menos inhibidos para romper otra. Se aplicó una política de «tolerancia cero» hacia la delincuencia, y la policía arrestaba a personas que cometían delitos menores. Aunque, según los informes, las estadísticas sobre la delincuencia mostraron una reducción tanto en los delitos leves como en los graves, y al parecer esta política mejoró la sensación de seguridad de algunas personas, también condujo a algunas acciones policiales sumamente represivas para con ciertas comunidades. La Unión Neoyorquina para la Defensa de las Libertades Civiles ha informado a este respecto: «Este sesgo racial en las prácticas policiales tuvo lugar durante un periodo en el que el Departamento de Policía de Nueva York había iniciado una estrategia que implicaba el enjuiciamiento agresivo de los denominados delitos contra la “calidad de vida”».¹²⁷

Las prácticas de trabajo policial en la comunidad son de hecho muy variadas en el mundo y no siempre reflejan los principios tal como se han formulado *supra*. Veamos el ejemplo de Mozambique.¹²⁸ Según la información de que dispone Amnistía Internacional, el sistema de trabajo policial en la comunidad adoptado en Mozambique es dirigido por la oficina de relaciones públicas de la Policía de la República de Mozambique y supone el establecimiento de consejos de trabajo policial en la comunidad. Los miembros de los consejos son seleccionados por los dirigentes de las comunidades locales, y los miembros de la policía se seleccionan a partir de listas de voluntarios. Los miembros no perciben remuneración, pero se alienta a que recauden

dinero regentando pequeñas empresas. No visten uniformes, ni están autorizados a portar armas. Entre sus funciones se cuentan facilitar a la Policía de la República de Mozambique información sobre delincuentes, utilizar técnicas de mediación (incluso en casos de violencia en el ámbito familiar) y persuadir a los delincuentes de que cambien su comportamiento. Pueden arrestar a las personas en virtud de los poderes ordinarios de «arresto ciudadano» en casos de delito flagrante. Trabajan con la policía en sus respectivas zonas. Representantes de la Policía de la República de Mozambique han comunicado a Amnistía Internacional que el sistema funciona satisfactoriamente en términos generales. Otros observadores han informado a Amnistía Internacional de que algunas comunidades sostienen que el trabajo policial en la comunidad les ha dado más seguridad pero que también hay graves problemas.

Amnistía Internacional ha registrado un número alarmante de denuncias relacionadas con los agentes de la policía comunitaria, como por ejemplo:

- Sobornos y extorsión por parte de agentes de la policía comunitaria, muchos de los cuales son desempleados.
- Uso de esposas y posesión y uso de armas de fuego.
- Detenciones de sospechosos en situaciones que no constituían delito flagrante.
- Uso de la tortura u otros tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes y también informes de ejecuciones extrajudiciales.

De hecho, el modelo de trabajo policial en la comunidad que se ha organizado en Mozambique puede convertirse en una forma de milicia, ya que a ciudadanos corrientes que no perciben remuneración y carecen de capacitación se les ha conferido autoridad, respaldada por la policía, para ejercer cierto grado de control sobre sus vecinos.

Habida cuenta de la importancia de poder evaluar la calidad de los proyectos de trabajo policial en la comunidad, y para impedir que se conviertan en milicias o grupos parapoliciales, hemos elaborado una lista de factores de éxito que puede utilizarse con este fin.

Algunos factores de éxito fundamentales del trabajo policial en la comunidad:¹²⁹

- El trabajo policial en la comunidad necesita tiempo; necesita tiempo para establecer contactos con las comunidades, sobre todo cuando se inicia en situaciones caracterizadas por el distanciamiento y la desconfianza. Además, en las comunidades heterogéneas es importante adoptar medidas para garantizar que el programa no es captado por poderosos grupos de intereses dominantes ni se ve afectado por consideraciones de castas y comunitarias.
- Tiempo significa dinero; el trabajo policial en la comunidad necesita financiación adecuada para volver a capacitar a los agentes, adaptar las comisarías de policía, transformar las estructuras y la cultura organizativas, etc.
- El trabajo policial en la comunidad requiere fijar estrategias de abajo arriba y no de arriba abajo. Los agentes de base son los primeros contactos para las comunidades. La información que poseen debe orientar la adopción de decisiones y no a la inversa. La estructura organizativa debe reflejar este principio. Téngase en cuenta que esto puede resultar difícil en organizaciones que practican o han practicado la «actuación policial autoritaria» y tienen una estructura y un espíritu bastante feudales. En tales situaciones la comunicación vertical tiende a ser deficiente en cantidad y calidad y a menudo los superiores no están dispuestos a confiar en la opinión y el criterio de los subordinados. De ahí que:

– Los mandos policiales deben estar dispuestos a cumplir este principio (de abajo arriba) tanto en la teoría como en la práctica. La aplicación necesita el apoyo pleno, primero de la dirección de la policía y después de los escalones inferiores de la jerarquía. Los departamentos especiales, incluidas las unidades de detectives, pueden resistirse a la aplicación, pues exige un cambio en sus metodologías de trabajo. En consecuencia, la aplicación debe ser bien comunicada.

– El trabajo policial en la comunidad exige la descentralización de la adopción de decisiones en materia de prioridades y recursos. En consecuencia:

– El trabajo policial en la comunidad requiere agentes de gran calidad y bien formados, capaces de entablar contacto con las comunidades y evaluar sus necesidades y de «trasladar objetivamente» esas necesidades a iniciativas de organización. Pero esto no significa que se limiten a hacer sin más lo que la gente quiera que hagan. De hecho, los índices elevados de corrupción y el escaso desarrollo de la profesionalidad son factores con los que hay que tener la máxima cautela cuando se aplica el trabajo policial en la comunidad.

– Debe haber un sistema de recompensas y ascensos que refleje los objetivos del trabajo policial en la comunidad. Los agentes deben recibir recompensas por sus esfuerzos en el trabajo policial en la comunidad (en vez de ser motejados de «trabajadores sociales» o incluso, en algunos casos, de «niñeras»). La evaluación del desempeño en el marco del trabajo policial en la comunidad puede ser más difícil, ya que los problemas a los que la policía hace frente pueden ser más complejos. Pero la medición de los efectos del trabajo policial en la comunidad (evaluación del impacto) puede ser decisiva para garantizar recursos futuros. La mejor forma de medir el éxito es en función de la capacidad de la policía para conseguir un cambio de actitudes y comportamiento por parte tanto de la policía como de la población, para promover la comprensión mutua, aumentar la interacción amistosa y en última instancia facilitar una cooperación estrecha.

– La conducta indebida por parte de agentes de policía debe abordarse de forma adecuada y sin demora. Las conclusiones de las investigaciones (internas) sobre las denuncias deben comunicarse a las comunidades pertinentes.

– El trabajo policial en la comunidad debe ser preferentemente una estrategia de la actuación policial en vez de asignarse dentro de una unidad aislada. No obstante, comenzar con una unidad separada puede ayudar a convencer a quienes se resisten a la aplicación.

– Continuidad. Dado que la aplicación del trabajo policial en la comunidad requiere un compromiso firme y visible de la dirección de la policía, éste debe continuar después de un cambio de dirección. Los nuevos mandos deben estar dispuestos a dar continuidad a las políticas que sus predecesores han iniciado en vez de iniciar otro experimento.

– Para que la aplicación tenga éxito, es esencial asimismo la disposición para cooperar por parte de quienes están fuera del ámbito de la policía. Por ejemplo:

– Sindicatos. Aunque la cooperación de los sindicatos tal vez no sea indispensable, su resistencia puede generar graves problemas. Los países donde existen sindicatos de policía deben involucrarlos en los debates sobre la aplicación del trabajo policial en la comunidad.

– Políticos y otros formadores de opinión, incluidos los medios de comunicación. Cuando se entiende como un experimento social, y no como una actuación policial buena, la aplicación puede llevar a la competencia por los recursos y a expectativas acerca de lo que una actuación policial buena entraña.

– Otros organismos dentro de la esfera de la seguridad. El trabajo policial en la comunidad no se circunscribe a los organismos policiales sino que abarca una política de seguridad

global. La cooperación entre organismos es esencial; será preciso que otros organismos se ocupen de los problemas que quedan fuera del alcance del organismo policial. Otros organismos municipales pueden estar mejor equipados para resolver ciertos problemas considerados más prioritarios en la agenda de la comunidad; por ejemplo, la presencia de basura en las calles puede ser una molestia importante para la gente pero no es una responsabilidad de la policía. Sin embargo, el organismo responsable puede no estar dispuesto a ocuparse de lo que *él* percibe como un resultado de los proyectos de trabajo policial en la comunidad, y por ende un asunto que no es de su incumbencia. Como norma: «Si el trabajo policial en la comunidad es un programa del departamento de policía, fracasará. El trabajo policial en la comunidad debe ser un programa de la ciudad».¹³⁰

– ¡Una población receptiva! Es preciso buscar y mantener activamente el compromiso de la comunidad. Si las comunidades perciben a la policía como enemigo, si desconfían de la policía, si las personas que viven en las comunidades tienen miedo de represalias de miembros de bandas, o si simplemente no les importa, tendrán dudas a la hora de cooperar. De hecho, en muchos países, numerosas comunidades, en particular las integradas por personas socialmente excluidas y económicamente desfavorecidas, se mostrarán reacias a responder a las iniciativas de la policía para entablar contacto y se preguntarán seriamente si la cooperación redundará en su interés. Para establecer la confianza es necesario un esfuerzo sincero y constante a largo plazo por parte de la policía. En algunos países, la opinión pública se hace oír enérgicamente en favor de prácticas policiales que suponen abusos contra los derechos humanos, lo que alienta a la policía a que sea más represiva. De hecho, el trabajo policial en la comunidad puede requerir esfuerzos para elevar la conciencia pública en relación con los principios de derechos humanos en general y sobre las prácticas policiales en particular.

El factor de éxito básico y omnipresente es el compromiso. En muchos países la policía adopta el trabajo policial en la comunidad por diversos motivos instrumentales, por ejemplo para mejorar las relaciones con la comunidad, para legitimar prácticas policiales (incluidas las que suponen violaciones de normas de derechos humanos) y para conseguir fondos adicionales. De hecho, el trabajo policial en la comunidad ha adquirido valor moral en sí mismo, con independencia de la forma exacta que adopte, lo que erosiona aún más el concepto y la filosofía subyacente. Sin embargo, el trabajo policial en la comunidad no debe menoscabar la actuación policial profesional. Por el contrario, la actuación policial profesional es un requisito previo. No significa que la población asuma responsabilidades policiales sino que exige una cooperación efectiva en la que la población asesore a la policía y la ayude a conseguir y mantener la seguridad.

3.4.4. Actuación policial orientada a los problemas¹³¹

Actuación policial orientada a los problemas (a menudo conocida por la sigla POP) significa recoger información sobre problemas relacionados con la zona en vez de investigar un delito concreto cometido por un delincuente concreto. «El enfoque POP en su integridad exige un proceso sistemático de identificación y análisis de problemas, seguido de una intervención adecuada y una evaluación posterior».¹³² En consecuencia, la actuación policial orientada a los problemas requiere un enfoque proactivo, no reactivo, a largo plazo. La actuación policial orientada a los problemas, que al principio fue un nuevo método de trabajo desarrollado en la década de 1980, desembocó en un cambio radical en la forma de pensar, del «delincuente» al «problema global», y se convirtió en una nueva filosofía.

La actuación policial orientada a los problemas surgió a partir del trabajo policial en la comunidad: la cooperación con otros asociados en materia de seguridad en la comunidad, como escuelas, centros comunitarios, centros de viviendas subsidiadas, organizaciones cívicas, etc., resultó fundamental para resolver los problemas que más preocupaban a la población. Éstos no se limitaban necesariamente a los delitos ni la policía era el organismo más obvio para resolverlos. De hecho, la sensación general de inseguridad de la gente puede verse muy afectada por cosas como que las farolas de las calles no funcionen, la presencia de basura en las calles, los *graffiti*, jóvenes holgazaneando, etc. Este enfoque interorganismos constituye también la principal debilidad de la actuación policial orientada a los problemas: supone un nivel comparable de calidad en todos los organismos y entidades (estatales y no estatales) que intervienen y una disposición «profesional» neutral de todos ellos para atajar los problemas. Lamentablemente, con gran frecuencia la realidad dista mucho de ser así. Al margen de esto, la cooperación con tal variedad y diversidad de organismos y entidades puede dificultar la implantación de políticas coherentes.

Un trabajo policial en la comunidad «bueno» debe adoptar un enfoque orientado a los problemas: es decir, uno y otro deben ir juntos. Sin embargo, «en la práctica tiende a dominar la actuación policial orientada a los problemas, por lo que es la policía la que define los problemas que han de abordarse».¹³³ La actuación policial orientada a los problemas es más «fácil» de llevar a cabo que el trabajo policial en la comunidad, ya que medir sus resultados es más fácil y no está vinculada a la existencia de una comunidad claramente definida, con expectativas claras y dispuesta a colaborar con la policía. Ésta es también la desventaja de la actuación policial orientada a los problemas: puede reafirmar la impresión de que la policía puede resolver la delincuencia por sí sola (sin cooperar con las comunidades) y confirmar el papel pasivo de la comunidad.¹³⁴

La actuación policial orientada a los problemas tiene que ver en esencia con la eficacia; tiene que ver con la manera en que las autoridades y la policía pueden organizar sus recursos para conseguir efectos óptimos en beneficio de la ciudadanía. Todos los agentes de policía entienden que al final no tiene sentido responder a las mismas llamadas una y otra vez sin abordar el problema subyacente. En consecuencia, la actuación policial orientada a los problemas no tiene desventajas, salvo que puede conducir a la policía a hacerse cargo de un número excesivo de actividades, como en el caso del trabajo policial en la comunidad. En épocas de problemas (índices de delincuencia elevados, inseguridad pública, etc.), esto se vuelve fácilmente *en contra* de la policía, por lo general cuando políticos y medios de comunicación comienzan a cuestionar cómo utiliza la policía sus recursos y cómo se establecen las prioridades, lo que generalmente lleva en última instancia a denuncias de que la policía es «blanda con la delincuencia».

3.4.5. Actuación policial basada en material de inteligencia

El «material» con el que la policía trabaja es la información. La policía recoge información, pero también lo hacen muchos otros organismos y autoridades. De hecho, en estos tiempos de tecnologías de la información, recogida de datos y gestión de conocimientos, la policía ha comprendido que «es probable que la adquisición, el desarrollo y el uso de información sobre delincuentes serios y reincidentes sea un camino eficaz para desbaratar o poner fin a sus actividades».¹³⁵ La información puede recogerse a través de fuentes abiertas o encubiertas y mediante contactos con la comunidad. La actuación policial basada en material de inteligencia ha evolucionado con el tiempo para incluir toda actuación policial orientada por el análisis inteligente de la información. Al igual que la actuación policial orientada a los problemas, la actua-

ción policial basada en la inteligencia se derivó del trabajo policial en la comunidad: al establecerse contactos más estrechos con las comunidades se puso de manifiesto la inmensa cantidad de información disponible. Al fin y al cabo, los delincuentes también viven en las comunidades y gran parte de los delitos se cometen en las comunidades. La mejora de las relaciones con la comunidad conduce a mejorar el acceso a la información y en consecuencia es una condición previa de vital importancia para una actuación policial buena en todos sus aspectos.

La actuación policial basada en la inteligencia también tiene que ver en esencia con la mejora de la eficacia. Pero también tiene algunas repercusiones más fundamentales. Además del aumento del volumen de información que se recoge, también puede cambiar la naturaleza de la información recogida. La mejor parte de la información que se recoge y se utiliza es información de «fuente abierta», que está disponible para cualquier persona. Aunque podría haber reglas estrictas de privacidad en materia de almacenamiento de datos, no está claro cuáles son las consecuencias de la recogida de todos estos datos, por ejemplo en relación con ciertos grupos minoritarios. La policía puede convertirse en algo parecido a los organismos de seguridad que recogen información de índole política en vez de criminal. Esto puede desembocar en última instancia en la reinstauración de organismos policiales del tipo *Securitate*, máxime cuando la policía comienza a utilizar la mejora de sus contactos con las comunidades para recoger información política. De hecho, el trabajo policial en la comunidad que recurre a métodos basados en la información puede llevar a «dos pasos atrás» y no a «un paso adelante».

La «guerra contra el terror»

La «guerra contra el terror» declarada tras los sucesos del 11 de septiembre de 2001 no es obviamente una filosofía de la actuación policial. Sin embargo, ha tenido consecuencias importantes para la actuación policial y las filosofías de la actuación policial en muchas regiones del mundo. Ha llevado la jerga militar («guerra») al área del delito; es decir, a un área de la que deben ocuparse los sistemas de justicia penal, entre ellos la policía. Mientras que el trabajo policial en la comunidad tiene una base firme en la premisa de que la policía es un servicio a la población, la «guerra contra el terror» se aparta de este supuesto, ya que trata de legitimar la imposición de límites a las salvaguardias judiciales contra los abusos del poder del Estado. Algunos países, en particular los que tienen antecedentes de actuación policial autoritaria, adoptan fácilmente el vocabulario de la «guerra contra el terror», y de ese modo justifican la actuación policial autoritaria y pasan por alto las legítimas demandas de aumento de la rendición de cuentas ante las comunidades.

Hasta la fecha la «guerra contra el terror» ha legitimado cada vez más la elección como objetivo de miembros de ciertos grupos dentro de la sociedad (aplicación de «perfiles») y ha hecho uso de los poderes policiales sin rendición de cuentas. En algunos casos, la «guerra contra el terror» parece haber alentado una redefinición del marco de los derechos humanos por parte de quienes ocupan posiciones de poder, haciendo que violaciones de derechos humanos como la tortura sean métodos de investigación «aceptables». En la actualidad, las posiciones parecen haberse polarizado, con los partidarios de la «guerra contra el terror» en un lado y los defensores de los derechos humanos en el otro. En esta dicotomía se corre el riesgo de que se perciba a los defensores de los derechos humanos como defensores de los terroristas, lo que dificulta

aún más su eficacia. Desarrollar un «enfoque antiterrorista orientado a los derechos humanos» será de hecho uno de los principales desafíos del próximo decenio. Téngase en cuenta que en el capítulo 2 también se incluye un apartado sobre el terrorismo.

3.4.6. Observaciones finales sobre las filosofías de la actuación policial

Es evidente que en la práctica estas filosofías de la actuación policial no están separadas con la nitidez que se sugiere en estas páginas. Algunos organismos policiales tienen características de actuación policial en situaciones de crisis, aunque los países en los que actúan no estén en crisis. Muchos presentan rasgos de actuación policial autoritaria. Es notable cuántos han adoptado el vocabulario del «trabajo policial en la comunidad», aunque sólo una pequeña minoría ha adoptado realmente la intención original de la filosofía. Da la impresión, en cambio, de que ha sido la influencia de expertos y asesores extranjeros, junto con los fondos extranjeros, lo que ha ayudado a que la filosofía del trabajo policial en la comunidad gane popularidad con tal celeridad.

En términos generales, se puede afirmar que existen dos perspectivas subyacentes generales que sirven de base a las filosofías que hemos examinado en los subapartados anteriores. La primera perspectiva subyacente es la de la policía como instrumento de control del Estado. Se parte del supuesto de que si los Estados controlan adecuadamente sus territorios, el control se traducirá en «orden público» y garantizará la seguridad para la mayoría de las personas que viven dentro de su jurisdicción. Esta «perspectiva de fuerza», o perspectiva vertical, se observa claramente en los estilos autoritarios de actuación policial. La otra perspectiva subyacente es la de la policía como proveedor de servicios a las comunidades de sus respectivas zonas. Esta perspectiva de servicio, horizontal, se observa en el trabajo policial en la comunidad y sus derivados: la actuación policial orientada a los problemas y la actuación policial basada en la inteligencia (aunque la segunda también puede observarse en la actuación policial autoritaria). La actuación policial en situaciones de crisis es un tanto distinta, ya que muestra la incompetencia del Estado en el mantenimiento del orden en vez de su competencia en el cumplimiento de su obligación fundamental de mantener el orden.

El «trabajo policial en la comunidad» es sin duda el preferido por los defensores de los derechos humanos por su receptividad a la sociedad civil. Las Directrices de la ONU para la Prevención del Delito subrayan la importancia de involucrar a las comunidades en la prevención del delito.¹³⁶ Para subrayar la importancia de la receptividad hacia las comunidades, y para evitar discusiones semánticas sobre qué es lo que el trabajo policial en la comunidad supone exactamente, los defensores de los derechos humanos (incluida Amnistía Internacional), tienden a referirse a «actuación policial basada en la comunidad». Una vez dicho esto, es preciso señalar que sigue habiendo algunos dilemas y dificultades en relación con el trabajo policial en la comunidad que requieren atención:

- Las autoridades aplican en ocasiones las iniciativas de trabajo policial en la comunidad movilizándolo a las comunidades para que desempeñen funciones policiales, lo que a veces conduce a situaciones de actuación parapolicial. En consecuencia, es fundamental asegurarse siempre de lo que se quiere decir cuando la policía afirma que ha adoptado el trabajo policial en la comunidad. De hecho: «El trabajo policial en la comunidad puede producir una asociación

constructiva entre la policía y la población en Estados Unidos, pero en los países autoritarios puede utilizarse con fines de cooptación y de reglamentación de arriba abajo». ¹³⁷

– La actuación policial basada en la comunidad sigue dando a entender la existencia de una comunidad claramente delimitada que tiene ideas claras y coherentes acerca de lo que quiere y está dispuesta y puede entablar contacto con la policía. ¿Pero qué es la comunidad y quién la representa? ¿Cómo se puede prevenir la exclusión? ¿Qué sucede con los subgrupos a los que se discrimina?

– Una cuestión relacionada tiene que ver con la manera de poner en práctica el «servir a la comunidad», o la «receptividad a la comunidad». ¿Cómo se sirve mejor a la comunidad? ¿Es suficiente con hacer sin más lo que la comunidad quiere para servirla? ¿Qué sucede si la comunidad pide actos ilícitos? Como siempre, la policía deberá encontrar el equilibrio entre ser operativamente independiente, formarse juicios basados en la profesionalidad de la policía, que exigen cierto grado de confianza de la población, y escuchar a las comunidades. Al final, corresponde a la policía, en ocasiones incluso a un solo agente de policía, decidir qué es lo mejor. De hecho, el principal dilema para el trabajo policial en la comunidad es cómo mantener el equilibrio entre un enfoque neutral (equitativo e imparcial) y las emociones y actitudes de la comunidad.

– ¿Cómo se puede garantizar que el trabajo policial en la comunidad no aumenta la corrupción?

– El trabajo policial en la comunidad es la actuación policial máxima, y confiere a la policía un papel importante en la consolidación y el apoyo a las comunidades, con sólidos vínculos con el «paradigma de la diligencia debida» que se examina en el capítulo 2. Sin embargo, maximizar la función policial para incluir tareas para las que no se requieren poderes policiales (y para las cuales la policía no ha recibido la capacitación adecuada) puede conducir a que la policía crezca aún más, aumentando de ese modo el número de personas a las que se conceden poderes para arrestar y detener y para usar la fuerza. De hecho, esa ampliación puede entrañar que la policía se haga cargo de funciones de otros organismos gubernamentales, desdibujando de ese modo la línea que las delimita. También puede conducir a que la policía se haga cargo de un número excesivo de actividades y cree expectativas demasiado elevadas entre la población, que en última instancia lleven a la frustración y la decepción.

«Acción policial situacional»

No existe una única mejor manera de realizar las tareas policiales. Una iniciativa reciente en el Reino Unido pretende desarrollar un modelo de actuación policial de situación en combinación con el desarrollo de la vecindad en el que la filosofía de la actuación policial (llamada estrategia) está vinculada al perfil del delito (tipos de delitos comunes, nivel de delincuencia, nivel de miedo) y al capital social de la comunidad (nivel de confianza, contactos informales, asociación formal), de ahí que se busque una concordancia óptima. ¹³⁸

Aunque la actuación policial autoritaria puede parecer incompatible con los derechos humanos, no tiene por qué conducir a violaciones de derechos humanos, ya que se puede llevar a cabo de manera profesional. Esto depende de la legislación que regule la actividad policial, del compromiso político con los derechos humanos, de los procedimientos disciplinarios internos y de muchos otros factores. Cuando hay compromiso político con los derechos humanos, la cadena de mando interna funciona adecuadamente y la policía ha recibido una formación adecuada y actúa bajo una supervisión estrecha, la actuación policial autoritaria, pero disciplinada, puede ser de hecho la filosofía óptima para no pocas realidades. Esto es así especialmente en contextos donde se registran índices elevados de corrupción. Aunque en algunos países los organismos policiales autoritarios son más violentos, en ocasiones son también menos corruptos y, por lo tanto, «preferidos» por la población como la opción menos negativa. Esto se observa en varios países en los que hay varios organismos policiales: los organismos más militarizados, que suelen tener características más autoritarias y estar centralizados y lejos de las comunidades, son a veces más respetados y valorados, ya que se los considera más fiables y menos influidos por intereses locales de carácter personal o partidista, de hecho en unas ocasiones a costa de «estar cerca de las comunidades» y en otras incluso a costa de ser más violentos.

Un ejemplo es la India,¹³⁹ donde la actuación policial es responsabilidad de los gobiernos estatales (en una estructura federal) y el gobierno central no tiene en principio jurisdicción alguna en asuntos policiales. Sin embargo, existen algunos organismos policiales centrales que pueden intervenir en los estados (aunque sólo cuando se solicite su ayuda, es decir, cuando la fuerza de policía de un estado concreto se considera incapaz de hacer frente con eficacia a una situación, en particular un problema de orden público). En general, se dice que la gente confía más en estos organismos policiales centrales que en las fuerzas de policía de sus respectivos estados, ya que se los considera mejor entrenados y equipados que las fuerzas de policía estatales y, es más, se percibe que son más justos e imparciales a la hora de afrontar problemas de orden público. Su desempeño en el control de disturbios entre comunidades, por ejemplo, se considera generalmente menos parcial que el de las unidades policiales de ciertos estados. Estos organismos centrales están más militarizados y son más autoritarios que las unidades de policía estatales. La mayoría son unidades armadas y normalmente ni siquiera portan material policial no letal como porras. En esa medida son más proclives a usar la fuerza o armas de fuego. Se los considera menos corruptos porque no desempeñan tareas policiales normales que ofrecen oportunidades de ganar dinero.

Para los defensores de los derechos humanos es importante conocer las diversas filosofías de la acción policial que se aplican y cómo pueden afectar a principios de derechos humanos como la legalidad, la obligación de rendir cuentas y la receptividad. Las diversas filosofías pueden diferir bastante en lo que se refiere a los dos últimos principios. Las filosofías del trabajo policial en la comunidad por su misma naturaleza son (más) receptivas a las comunidades a las que se sirve, y en general están más abiertas al escrutinio público que los estilos autoritarios. No es probable que la observancia del principio de legalidad se vea muy afectada por la filosofía que se aplica: la corrupción y las violaciones de derechos humanos se observan en todas. Sin embargo, las filosofías más autoritarias se combinan a menudo con leyes más estrictas, que amplían los poderes de la policía y reducen los mecanismos de rendición de cuentas.

El nombre que la policía da a la filosofía que utiliza no siempre refleja los verdaderos métodos de trabajo que se ponen en práctica. Los defensores de los derechos humanos deben procurar no verse inmersos en lides semánticas y retóricas sobre qué filosofía utilizar; tampoco deben decir a la policía qué sistema utilizar. En cambio, deben comprobar qué hace la policía en

tanto en cuanto guarda relación con cuestiones de derechos humanos. Esto significa que deben propugnar que la policía:

- sea receptiva a las comunidades a las que sirve y rinda cuentas ante ellas;
- sea representativa de las comunidades a las que sirve y sensible a las necesidades de los grupos vulnerables en el seno de esas comunidades;
- combine eficacia y legitimidad;
- garantice la realización de las tres funciones policiales básicas;
- trabaje de conformidad con la ley, incluido el derecho internacional de los derechos humanos, y utilice medidas proporcionales a los fines que persigue.

La policía debe ser consciente de la evolución de la sociedad y adaptar sus métodos de trabajo en consecuencia con una mirada crítica a los efectos de todo cambio para los derechos humanos. Con este fin, es necesaria una vigilancia constante de la evolución de la sociedad y sus efectos sobre las expectativas de la comunidad en relación con la actuación policial. Cuando la policía ha establecido relaciones satisfactorias con la comunidad, «mantenerse en contacto» con la sociedad es una consecuencia lógica.

3.5. Resumen

En este capítulo hemos examinado con más detenimiento la policía como principal organismo encargado de garantizar la seguridad y mantener el orden. La policía tiene el cometido de llevar a cabo tres funciones. Son las siguientes:

- prevención y detección del delito;
- mantenimiento del orden público;
- prestación de asistencia a la población.

La actuación policial orientada a los derechos humanos requiere que se proporcionen a la población las tres funciones policiales. Para que la policía pueda cumplir con estas funciones de manera eficaz necesita disponer de recursos adecuados: necesita suficiente personal bien formado y que refleje las comunidades a las que sirve, y necesita financiación suficiente para desempeñar sus funciones.

Hay varias filosofías de la actuación policial en uso. Decidir cuál de ellas es la mejor es una tarea difícil, si no imposible. En líneas generales, las filosofías de la actuación policial reflejan la postura de que la policía es un instrumento de control del Estado o un servicio a las comunidades. Aunque la retórica del trabajo policial en la comunidad puede dar la impresión de que esta filosofía es la más «favorable a los derechos humanos», en la práctica esto no siempre es cierto. Hemos enumerado factores de éxito que se pueden utilizar para evaluar proyectos que se supone que implican trabajo policial en la comunidad y hemos sugerido que los defensores de los derechos humanos se centren en principios de derechos humanos como la receptividad y la obligación de rendir cuentas ante las comunidades a las que sirven, así como la legalidad.



El servicio de policía debe beneficiarse de una independencia operativa suficiente frente a otros órganos del Estado en el cumplimiento de las tareas que le incumben y de las cuales debe ser plenamente responsable.

Código Europeo de Ética de la Policía, artículo 15

4. La independencia operativa

4.1. Introducción

Como hemos visto, los Estados son responsables del mantenimiento del orden y la seguridad dentro de sus territorios. Del principio de igualdad (artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos) se deduce que los Estados tienen la responsabilidad de garantizar la seguridad de todas las personas por igual. Es esencial que los sistemas establecidos por los Estados para mantener el orden y la seguridad actúen en beneficio de todas las personas, en vez de tratar de complacer a algunas. No obstante, en muchos países las injerencias políticas y la discriminación hacen sumamente difícil (si no imposible) la acción policial orientada a los derechos humanos, como parte de sus sistemas generales de seguridad y justicia.

La policía tiene que estar en condiciones de desempeñar sus funciones de forma no arbitraria e imparcial. Para ello necesita cierto grado de autonomía. Pero esta autonomía nunca puede ser total, ya que a la policía se le conceden poderes que pueden afectar gravemente a los derechos de las personas y podrían inducirla a ejercer un poder incontrolado dentro del Estado. Para que esto no suceda, hay que conceder a la policía cierto grado de autonomía, garantizando al mismo tiempo una transparencia total en sus acciones. Lo que se denomina «independencia operativa» es una característica compleja pero básica de la acción policial que requiere un delicado equilibrio. La existencia de un grado excesivo de autonomía puede propiciar acciones policiales abiertamente violentas. Una autonomía demasiado escasa puede inducir a la policía a tratar de satisfacer los intereses partidistas (étnicos, religiosos o de otra índole) de quienes están en el poder en vez de los intereses de todas las personas.

Quienes lean este capítulo deben consultar también el capítulo 8, «La obligación de rendir cuentas», pues las cuestiones relativas a la independencia operativa y la rendición de cuentas de la policía están indisolublemente unidas.

4.2. La acción policial es una actividad política

La ley establece el marco dentro del cual la policía lleva a cabo sus funciones, y las prioridades de la acción policial se fijan generalmente por medio de las políticas (locales) de seguridad. En las democracias, los representantes del pueblo formulan las leyes y las políticas de seguridad. En consecuencia, la policía siempre está estrechamente relacionada con la política. Sin embargo, la ley sólo puede prescribir la acción policial hasta cierto punto. La acción policial es siempre, por definición, una actividad política, ya que intenta mantener el equilibrio entre diversos intereses en la sociedad.

4.2.1. Perspectiva vertical: la policía y el Estado

Las instituciones del Estado están por definición estrechamente relacionadas con el poder del Estado, y la policía no es una excepción a esta regla. La policía es el brazo fuerte del Estado.

Rinde cuentas ante el Estado, depende del Estado y debe hacer cumplir las leyes del Estado tal como las formulan quienes ocupan el poder (mediante elecciones o de otro modo).

El Estado debe servir al interés público. Esta idea se refleja en el artículo 1 del Código Internacional de Conducta para los Titulares de Cargos Públicos, que afirma: «Un cargo público, tal como se define en el derecho interno, es un cargo de confianza, que conlleva la obligación de actuar en pro del interés público. Por consiguiente, los titulares de cargos públicos serán ante todo leales a los intereses públicos de su país tal como se expresen a través de las instituciones democráticas de gobierno».¹⁴⁰ Es evidente que esto reviste especial relevancia para los funcionarios del Estado que desempeñan funciones de orden público a los que se conceden poderes especiales, como el poder de arrestar y detener y el de usar la fuerza. Poseer el control de estos poderes es una poderosa fuente de influencia que puede utilizarse fácilmente de modo indebido para fines distintos del interés público. De hecho, en algunos países, en vez de servir a las comunidades, la policía sirve a los intereses partidistas, étnicos, religiosos o de otra índole de quienes están en el poder, lo que en ocasiones se traduce en abuso de los poderes de la policía, obstruye el crecimiento de la policía como organización profesional y subvierte el Estado de derecho.¹⁴¹

En general, la policía refleja las actitudes y los valores que practican quienes están en el poder. Si esas personas muestran falta de respeto por los principios fundamentales del Estado de derecho, es improbable que prospere una acción policial respetuosa de los derechos humanos. «Las acciones de la policía, por “democráticas” que sean, no son determinantes del crecimiento democrático. De hecho, la relación causal discurre precisamente en la dirección opuesta: el gobierno democrático es más importante para la reforma de la policía que la reforma de la policía para el gobierno democrático. La reforma de la policía es una condición necesaria, pero no suficiente, para el gobierno democrático. La cola no puede mover al perro.»¹⁴²

Una vez dicho esto, para que los Estados cumplan con sus responsabilidades de forma eficaz e imparcial, la lealtad de sus funcionarios al interés público, representado por el Estado, es una condición previa. Crear y mantener esa lealtad no siempre es tarea fácil. ¿Cómo pueden los Estados garantizar la lealtad al interés público, tal como exige el Código Internacional de Conducta para los Titulares de Cargos Públicos, en vez de a los intereses del grupo (étnico, religioso, cultural) del que procede el funcionario público, por ejemplo? La situación de la policía en Basora (Irak), constituye un ejemplo de las complejidades que concurren. Un periodista de *The New York Times* hizo la siguiente descripción: «La política (y la vida diaria) de Basora está cada vez más bajo el control de grupos religiosos chiíes, desde el relativamente dominante Consejo Supremo de la Revolución Islámica en Irak hasta los belicosos seguidores del clérigo rebelde Muktada al-Sadr. Captados entre la misma población de hombres con deficiente educación y subempleados que engrosan las filas de estas organizaciones, muchos agentes de policía de la escala básica de Basora mantienen una doble lealtad a la mezquita y al Estado. En mayo, el jefe de policía de la ciudad declaró a un periódico británico que la mitad de los 7.000 hombres de su fuerza estaban afiliados a partidos religiosos. Esta estimación podría ser optimista: un joven agente iraquí me dijo que “el 75 por ciento de los policías que conozco están con Muktada al-Sadr; es un gran hombre”. [...] “Nadie confía en la policía –me dijo un periodista iraquí–. Si nuestros nuevos ayatolás hacen una seña, miles de policías saltarán”».¹⁴³

4.2.2. Perspectiva horizontal: la policía y el público

Un principio básico de derechos humanos dice que el Estado y los órganos estatales deben ser receptivos a las comunidades a las que sirven. Esto se refleja en muchas normas internacionales, como la resolución por la que se adoptó el Código de Conducta para Funcionarios Encarga-

dos de Hacer Cumplir la Ley, que afirma: «Al igual que todos los organismos del sistema de justicia penal, todo órgano de aplicación de la ley debe ser representativo de la comunidad en su conjunto, obedecerla y responder ante ella».¹⁴⁴ Este principio también se refleja en la bibliografía publicada sobre policía y derechos humanos. En un estudio en el que se analizan 500 documentos sobre reforma policial y «democratización de la policía», se definieron cuatro normas para la acción policial democrática, la primera de las cuales dice así: «La policía debe conceder la máxima prioridad operativa a servir a las necesidades de los ciudadanos individuales y de los grupos privados».¹⁴⁵

Ser receptivo a la población no significa que la policía tenga que hacer sin más lo que la gente quiera que haga. Supone que la policía es capaz de hacer una evaluación imparcial de qué respuesta sirve al *interés público* general y qué respuesta sirve específicamente a una comunidad en particular. Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, una acción policial receptiva garantiza que:¹⁴⁶

- la policía es sensible a las necesidades y expectativas de la población, sobre todo en la prevención y detección del delito y el mantenimiento del orden público;
- los objetivos de la acción policial se alcanzan de forma lícita y humana;
- la policía comprende las necesidades y expectativas de la población a la que sirve; y
- las acciones de la policía son sensibles a la opinión y los deseos de la población.

Mantener el orden y proporcionar seguridad es la función y responsabilidad fundamental del Estado, ya que redundan en interés de todas las personas. Para alcanzar el objetivo de mantener el orden, la policía y la población son interdependientes. Entre los aspectos fundamentales de toda democracia basada en el Estado de derecho figuran que debe haber leyes justas y humanas que la población cumpla y que la población a su vez esté dispuesta a aceptar a la policía como (uno de los) organismos encargados de hacer cumplir la ley. Así pues, la población debe estar dispuesta a cumplir la ley, y debe aceptar las medidas correctivas si no lo hace.¹⁴⁷ Esta fórmula recibe a menudo el nombre de «acción policial por consentimiento».

«La policía es el público y el público es la policía»

Sir Robert Peel fundó en 1829 la Policía Metropolitana de Londres, que reflejó la idea de policía pública. Los «Nueve Principios de Peel» se citan con frecuencia. El séptimo principio afirma: «Mantener en todo momento una relación con el público que haga realidad la tradición histórica de que la policía es el público y que el público es la policía; los policías sólo son miembros del público a quienes se paga para que dediquen atención a tiempo completo a obligaciones que incumben a todos los ciudadanos, en interés del bienestar y la existencia de la comunidad».¹⁴⁸

La acción policial por consentimiento público cumple otro objetivo, de carácter más operativo. La policía depende de la gente para obtener información –como las denuncias de delitos– y

de la disposición de las personas para actuar como testigos. Dado que la policía depende de la población para su desempeño profesional, debe ser consciente de la legitimidad que tiene ante la población. La legitimidad «implica que a la policía le conceden cierto grado de monopolio [para proporcionar seguridad y usar la fuerza por ese motivo] los miembros de la sociedad que tienen poder para autorizarlo», que pueden ser «el sistema legal, la comunidad, el Estado, la propia organización policial o la élite política».¹⁴⁹ Los distintos modelos de acción policial pueden diferir en cuanto a la base de su legitimidad. Una forma de garantizar esa legitimidad es ser receptivo a las necesidades de la comunidad, mostrar un criterio imparcial y profesional y ser eficaz a la hora de garantizar la seguridad. Además, al prestar asistencia a las personas que lo necesitan, la policía también aumenta su reputación. De hecho, la policía desempeña funciones para las cuales los poderes policiales no son estrictamente necesarios con el fin de garantizar la aceptación pública en caso de que necesite usar esos poderes.

La legitimidad se refleja en la confianza que la población tiene en la policía. La confianza pública es una condición previa para la independencia operativa, y es el resultado de que la policía sea eficaz y rinda cuentas. Hacer un seguimiento de la confianza pública es esencial. Como es obvio, la confianza pública se ve muy influida por la percepción que la población tiene de la eficacia de la policía en la prevención del delito y el mantenimiento del orden. Pero la eficacia en sí nunca es un parámetro suficiente para evaluar a la policía. Acción policial respetuosa de los derechos humanos significa acción policial eficaz y legítima.

La ausencia de confianza pública como resultado de corrupción policial, discriminación, violencia policial, falta de recursos o comportamiento general carente de profesionalidad es un grave problema para muchos organismos policiales en todo el mundo. Si no hay confianza pública, la gente tiende a recurrir a los sistemas de justicia tradicionales e informales o a la seguridad privada, y con frecuencia florece la actividad parapolicial. Es cierto que en muchos países la policía no desempeña sus funciones de forma lícita (en el supuesto de que llegue a desempeñarlas). En las situaciones en que su legitimidad está en entredicho y la confianza pública es débil, la policía se ve obligada a recurrir a medios alternativos para garantizar el cumplimiento. Esto lleva a menudo a un círculo vicioso en el que la policía recurre a la fuerza para buscar el cumplimiento, lo que lleva a menos confianza pública, lo que tiene como resultado más fuerza policial, y así sucesivamente. La acción policial carente de profesionalidad, por ejemplo la que se manifiesta en el manejo incompetente de una manifestación, tiene a menudo como consecuencia un uso excesivo de la fuerza, lo que a su vez es un ejemplo de acción policial no profesional. De hecho, una acción policial mala se refuerza a sí misma y se vuelve cada vez peor.

La confianza pública en las distintas comunidades

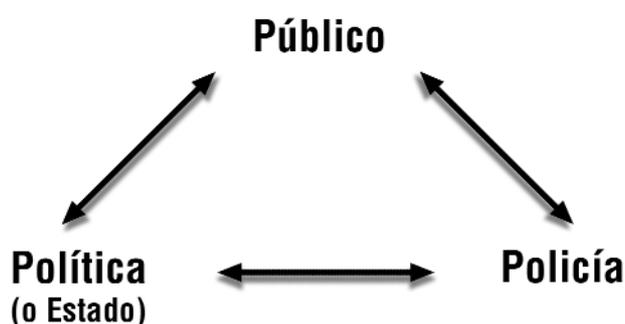
La confianza pública puede variar de unos grupos a otros y de unas comunidades a otras. La satisfacción con la policía está estrechamente relacionada con factores como la pobreza y los índices de delincuencia. Cuanto más pobre es la zona y más alto el índice de delincuencia, menos satisfecha suele estar la gente. Las minorías suelen tener experiencias más negativas de la policía que las personas pertenecientes a los grupos dominantes. Hay muchos motivos para ello y los expertos estudian desde hace tiempo las relaciones entre causa y efecto.¹⁵⁰ En gene-

ral, las investigaciones han revelado que la gente quiere que la policía sea receptiva a sus necesidades y esté disponible siempre que se la necesite. Sin embargo, en situaciones de altos índices de delincuencia, la gente tiende a querer que la policía sea dura con la delincuencia y está dispuesta a aceptar una acción policial represiva, siempre que se dirija contra otros.¹⁵¹

La confianza pública está estrechamente relacionada con la manera en que la gente percibe el uso de la fuerza por parte de la policía. «No hay acuerdo en cuanto a la finalidad más general de la violencia policial en la sociedad moderna: si es necesaria para controlar a los sectores de la población que no acatan las leyes de la sociedad y emplean la violencia, o como instrumento del Estado para mantener una distribución no equitativa de los recursos de la sociedad moderna. Este contraste se pone de manifiesto a menudo cuando la policía mata a un ciudadano. Para muchas personas pertenecientes a comunidades minoritarias, estos incidentes son ejemplos de injusticia social y opresión, mientras que para otras son “daños colaterales” del trabajo policial.»¹⁵²

4.2.3. La acción policial es equilibrio

El hecho de que la acción policial sea una actividad política no quiere decir que la policía se limite siempre a hacer lo que los políticos le ordenan que haga. La distancia entre la policía y sus partes interesadas debe ser lo bastante amplia para prevenir la corrupción pero lo bastante corta para «estar en contacto», es decir, ser receptiva. La policía recibe sus poderes del Estado, representado por los políticos en el Parlamento y en los ministerios, y debe «ganarse» su uso de la población. De hecho, la acción policial exige un delicado equilibrio entre hacer lo que la gente quiere que se haga —es decir, servir a las comunidades—, servir a quienes están en el poder y que en última instancia controlan a la policía, y decidir con autonomía qué se debe hacer para mantener el orden y garantizar la seguridad, es decir, formarse un criterio profesional y neutral sobre lo que se debe hacer. La figura siguiente simboliza los diversos intereses que entran en juego:



La figura muestra con claridad asimismo las líneas de rendición de cuentas de que dispone la policía, que se examinarán con más detalle en el capítulo 8. La policía tiene que mantener una

distancia suficiente respecto de todas las partes para poder desempeñar sus funciones de forma objetiva e imparcial, es decir, profesional, de conformidad con (el espíritu de) la ley. Sin embargo, debe trabajar siempre bajo la autoridad de las otras partes, es decir, rendir cuentas ante las otras partes. Resolver este dilema es una de las pruebas fundamentales que deben superarse para evaluar el papel de la policía en una sociedad.

4.3. Independencia operativa

4.3.1. Introducción

La acción policial requiere un acto de equilibrio entre el Estado y la población. Ni hacer sin más lo que el Estado quiere, ni seguir sin más los deseos de la población garantizará una acción policial en interés público. Para garantizar la imparcialidad (política) y la neutralidad, y por tanto la adopción de decisiones profesional, lícita y no arbitraria por parte de la policía –en otras palabras, para poder actuar en interés público–, la dirección policial debe ser autorizada (y equipada) para disponer de cierto grado de autonomía para decidir, dentro del marco presupuestario y legal establecido, cómo asigna los recursos y cómo responde a las situaciones de orden público. Esto se llama **independencia operativa**. La independencia operativa plantea un problema fundamental desde la perspectiva de los derechos humanos, pero como se ha afirmado *supra*, el requisito es inherente a la acción policial profesional, en contraposición a la acción policial política. Sin embargo, en su condición de organismo armado, dotado de cierto grado de autonomía, la policía requiere alguna forma de control.¹⁵³ La independencia ha de ser limitada, tanto por la ley y las políticas (la policía no puede hacer lo que le plazca) como por el requisito de la rendición de cuentas.

4.3.2. Independencia operativa y rendición de cuentas

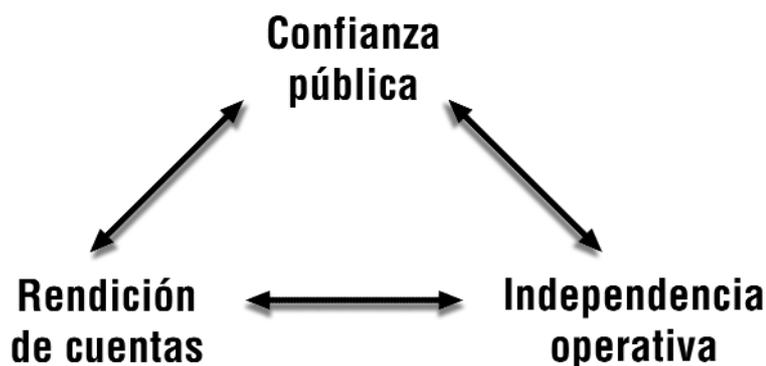
No debe haber poderes policiales sin rendición de cuentas. Por eso hay quien prefiere no utilizar el término «independencia» y sustituirlo por el de «responsabilidad». Por ejemplo, la Comisión Patten, responsable de formular las reformas de la policía en Irlanda del Norte a finales de la década de 1990, sugirió el uso del término «responsabilidad operativa» en vez de «independencia operativa» para subrayar que la policía nunca debe estar exenta de escrutinio. «Responsabilidad operativa significa que el director de la policía tiene el derecho y el deber de tomar las decisiones operativas, y que ni el gobierno ni la Junta de Asuntos Policiales deben tener derecho a ordenar al Director de la Policía cómo debe realizar una operación. Esto no significa, sin embargo, que la gestión de un asunto operativo por el director de la policía deba estar exenta de investigación o revisión *a posteriori* por cualquier persona. Esto no debe suceder nunca.»¹⁵⁴

La Comisión Patten llegó a la conclusión de que si bien todas las personas a las que consultó coincidieron en la importancia de la independencia operativa, ninguna pudo proponer una definición clara de ella, y la Comisión tampoco encontró una definición en legislación alguna. Sin embargo, el artículo 15 del Código Europeo de Ética de la Policía explica el concepto de manera clara y atinada: «El servicio de policía debe beneficiarse de una independencia operativa suficiente frente a otros órganos del Estado en el cumplimiento de las tareas que le incumben y de las cuales debe ser plenamente responsable». El comentario a este artículo dice así: «La policía pertenece al poder ejecutivo. No puede ser totalmente independiente del Ejecutivo, del que recibe instrucciones. Sin embargo, en la ejecución de las tareas que tiene encomendadas la policía debe

cumplir la ley y, además, se le confía discreción. En el ejercicio de sus poderes, la policía no debe recibir instrucciones de índole política. La independencia operativa debe aplicarse a toda la organización. Esa independencia es una característica importante del Estado de derecho, ya que su fin es garantizar que las operaciones policiales se realizan de acuerdo con la ley y, cuando sea necesaria la interpretación de la ley, que ésta se hace de forma imparcial y profesional. La independencia operativa exige que la policía responda plenamente de sus acciones y omisiones».¹⁵⁵

Para que la población y el Estado «concedan» independencia operativa a la policía, ésta debe mostrar activamente su disposición y capacidad para responder de sus actos (*a posteriori*) y para cumplir con las políticas y las leyes formuladas para orientar las acciones policiales de antemano (*a priori*). La independencia operativa debe ir siempre unida a mecanismos eficaces de rendición de cuentas. Sólo entonces la policía podrá desempeñar sus funciones con eficacia y aumentar la confianza pública. Los tres principios, o conceptos, están interrelacionados:

- Si un organismo policial no tiene la confianza pública, se entiende a menudo que no está dispuesto a rendir cuentas de sus acciones.
- Si un organismo policial posee independencia operativa pero se niega a rendir cuentas, erosionará en última instancia la confianza pública.
- Un organismo policial transparente y dispuesto a rendir cuentas recibirá más autonomía, ya que la gente tendrá más confianza.



4.3.3. Discrecionalidad

La independencia operativa de la dirección policial se traslada a los agentes de la escala básica en forma de discrecionalidad (o poderes discrecionales). Cuando están de servicio, los agentes disponen en general de un gran poder discrecional y pueden decidir individualmente ante qué comportamientos desviados actúan y ante cuáles no (como es lógico, con las limitaciones que imponen los márgenes establecidos por la legislación y la política del país). Sin embargo, cierto grado de discrecionalidad es consustancial a la labor policial: no todos los delitos son merecedores de la acción de la policía ni esta acción es siempre la mejor solución para un problema.

Un ejemplo de infracción que puede provocar múltiples reacciones de la policía se produce cuando un vehículo circula a una velocidad superior al límite establecido por la ley. En la mayoría de las jurisdicciones se trata de una infracción de tráfico, y la policía puede decidir imponer

una multa. Pero también puede decidir emitir un «último aviso», que en ocasiones es más eficaz que una multa. Otro ejemplo se produce en el supuesto de que unos vándalos arrasen un edificio escolar. La policía puede decidir arrestarlos por ello, pero también podría decidir remitir a esos jóvenes a programas de trabajo social, o conversar con sus padres, o tratar de organizar una mediación u otras acciones que no impliquen poderes policiales, ni habilidades policiales específicas, ni dependan del derecho penal. Este ejemplo muestra que los márgenes para que la policía actúe con discrecionalidad dependen del sistema legal de un país determinado, de la confianza que la policía tiene con el público y del nivel de profesionalidad, del grado de formación que ha recibido para encontrar soluciones alternativas y remitir a organismos alternativos, o de hasta qué punto tiene acceso a soluciones u organismos alternativos.

Código de Conducta de la Asociación Internacional de Jefes de Policía (IACP)

La Asociación Internacional de Jefes de Policía afirma: «Los agentes de policía utilizarán de forma responsable la discrecionalidad conferida a su cargo y la ejercerán dentro de la ley. El principio de lo razonable guiará las determinaciones de los agentes, y éstos considerarán todas las circunstancias que concurren para determinar si se emprenderá una acción legal. El uso coherente y prudente de la discrecionalidad, basado en la competencia profesional para la acción policial, contribuirá en gran medida a preservar las buenas relaciones y a mantener la confianza del público. Pueden surgir dificultades para elegir entre medidas en conflicto. Es importante recordar que un consejo a tiempo en lugar del arresto –que puede ser correcto en las circunstancias adecuadas– puede ser un medio más eficaz para alcanzar el fin deseado».¹⁵⁶

4.3.4. Amenazas para la independencia operativa

Debe tenerse en cuenta que en extensas zonas del mundo la policía no goza de independencia operativa.¹⁵⁷ En muchos países, el tipo de control que se ejerce sobre la policía hace que ésta esté supeditada al ejecutivo político, lo que en ocasiones induce a la inacción de la policía cuando debería haber acción o a la acción cuando no debería haberla. Por ejemplo, en la India, país que se rige por un sistema de gobierno federal, la Ley de Policía confiere «superintendencia» sobre la policía a los gobiernos estatales. Pero la palabra «superintendencia» no se ha definido en la ley, lo que permite injerencias políticas en el trabajo policial que a menudo desembocan en el uso indebido de los poderes policiales y conducen a violaciones de los derechos de la ciudadanía. En algunos países, aun cuando se confiera la superintendencia al jefe de la fuerza de policía, está sometida a las instrucciones impartidas por el ejecutivo político, que son vinculantes y deben cumplirse. A modo de ejemplo ilustrativo, en Nigeria, aunque el inspector general de policía (que es el jefe de la policía) tiene encomendado el mando de la policía sujeto a las directrices del presidente, éste, de forma sorprendente, tiene encomendado el control operativo de la fuerza.¹⁵⁸ El presidente tam-

bién está autorizado a impartir al inspector general de policía las directrices para mantener y garantizar la seguridad pública y el orden público que sean necesarias y el inspector general de policía deberá cumplirlas.¹⁵⁹ Otro ejemplo es Uganda, donde, de acuerdo con la Constitución, el «inspector general de policía estará sometido a las leyes de Uganda y actuará de conformidad con ellas, excepto en asuntos de políticas, en los cuales el presidente puede impartir directrices al inspector general».¹⁶⁰ El problema que plantea esta disposición de la Constitución es doble. Por una parte, no existe una definición acuñada de qué constituye «asuntos de políticas». Por otra, la disposición no afirma que las directrices del presidente deban impartirse con sujeción al marco de la ley y dentro de este marco. Esta disposición permite de hecho al inspector general de policía actuar de conformidad con las leyes excepto cuando recibe directrices de política del presidente. El Estatuto de la Policía incluye una disposición similar, pero en este caso es el ministro pertinente quien puede impartir directrices sobre políticas al inspector general de policía, y el Estatuto dice además que el «inspector general cumplirá esas directrices».¹⁶¹

Otra forma de erosionar la independencia operativa se deriva de la facultad de los gobiernos de nombrar y destituir o trasladar a los mandos policiales. En muchos países el director general de la policía y otros mandos reciben el nombramiento del gobierno o del jefe del ejecutivo político y la ley no dice nada sobre el proceso o los procedimientos de selección; no prescribe directrices para la designación de cargos, ni establece las condiciones en que los jefes de policía pueden ser destituidos. A modo de ejemplo ilustrativo, en Costa Rica el gobierno tiene el derecho constitucional de destituir a los mandos policiales cuando lo estime oportuno. En muchas de esas situaciones, el jefe del ejecutivo político tiene total discrecionalidad para decidir quién debe dirigir el organismo policial concreto y durante cuánto tiempo la persona elegida ha de permanecer en el cargo. Esto significa que los mandos policiales pueden permanecer en sus cargos a voluntad de los políticos. A los mandos policiales les interesa, por el bien de su carrera profesional, actuar conforme a los deseos de los dirigentes políticos, aunque esto les induzca a actuar fuera de la ley.

4.4. Resumen

La policía actúa en un escenario complejo en el que hay muchos intereses enfrentados. Limitarse a satisfacer uno cualquiera de esos intereses nunca será suficiente para una auténtica acción policial orientada a los derechos humanos ni reflejará la realidad de la policía. La policía es el brazo fuerte del Estado, y sirve al interés público. Para alcanzar un equilibrio adecuado entre los intereses del Estado y los de la comunidad, la policía necesita independencia operativa para formarse su propio criterio profesional en situaciones concretas. Disponer de cierto grado de discrecionalidad acerca de cuándo usar los poderes policiales es una necesidad práctica pero esto plantea el problema de cómo controlar a la policía. La policía debe probar que merece disfrutar de independencia operativa: debe ganarse la legitimidad ante el público sirviendo a la comunidad. Mediante la apertura y la transparencia puede mejorar las relaciones con su comunidad y aumentar la confianza pública, lo cual constituye una condición previa básica para la independencia. Además, la policía debe actuar de forma lícita y no arbitraria, y ser eficaz y rendir cuentas en lo que hace.

Lamentablemente, en muchos países la realidad dista mucho de ser así, pues la policía carece de competencia para concluir evaluaciones profesionales de las situaciones y de voluntad (o confianza) para rendir cuentas de sus acciones después. Esto va acompañado a menudo de la búsqueda por parte de los poderes políticos de asegurar sus propios intereses en vez del interés público y de su incapacidad o falta de disposición para ejercer un control legítimo y eficaz, pero restringido, sobre la policía.



Parte III. Los poderes de la policía

Los poderes de la policía: Introducción

Uno de los aspectos característicos de la policía son sus poderes, en particular los de arresto y detención, así como el de hacer uso de la fuerza, reconocidos por el derecho internacional y consagrados en las legislaciones nacionales. Las leyes de policía, los códigos penales, los códigos de procedimiento penal y los llamados procedimientos operativos normalizados son en general los instrumentos que definen dichos poderes y regulan su ejercicio por parte de la policía. Así pues, cualquier análisis sobre los organismos policiales de un determinado país debe partir siempre del estudio de estos documentos, en tanto que estén a disposición del público. En general, cuanto más prácticas sean estas normativas –los procedimientos operativos normalizados suelen ser mucho más concretos y específicos que las leyes de policía– más difícil será acceder a ellas y, en algunos casos, ni siquiera se han plasmado por escrito.

Es preciso extremar las precauciones a la hora de formular comentarios generales sobre los poderes policiales. Los organismos policiales presentan enormes diferencias entre sí, de igual modo que el alcance de sus poderes (por ejemplo, puede que lleven armas de fuego o no), y existen tantos ejemplos como países. Este libro de recursos no pretende ofrecer una panorámica exhaustiva de las realidades policiales.

Los tres capítulos siguientes de este libro de recursos se centran en los poderes y situaciones policiales que con mayor frecuencia conducen a violaciones de derechos humanos ampliamente documentadas en informes de Amnistía Internacional. En el capítulo 5 abordamos la facultad de hacer uso de la fuerza; en el capítulo 6, analizamos los poderes de arresto y detención, y en el capítulo 7 profundizamos en las investigaciones criminales, con especial hincapié en las entrevistas con sospechosos. Cada uno de estos capítulos sigue la misma estructura: empezamos con los principios fundamentales, tal como se enuncian en las normas internacionales de derechos humanos; a continuación, examinamos las lagunas que presentan dichas normas, o sea, aquello que no dicen; y, por último, estudiamos las (mejores) prácticas para llevar a cabo una actividad policial concreta dentro del marco de la ley y de forma profesional.

Orientación profesional

La Asociación de Jefes de Policía (ACPO, por su sigla en inglés), con sede en el Reino Unido y operativa en Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte, dispone de un sitio web informativo que vale la pena visitar, ya que ofrece manuales y documentos orientativos sobre todo tipo de situaciones policiales, incluido el uso de la fuerza, la labor policial en manifestaciones, el tratamiento de la violencia en el ámbito familiar, etc. Por su parte, el sitio web de la Asociación Internacional de Jefes de Policía, con sede en Estados Unidos, facilita menos información sobre normas profesionales, pero incluye numerosos enlaces a otras organizaciones y asociaciones policiales.¹⁶²

El Proyecto de Códigos Modelo sobre Justicia Penal en Situaciones de Posconflicto

El Instituto Estadounidense de la Paz y el Centro Irlandés para los Derechos Humanos¹⁶³ están coordinando, en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, un proyecto que trata de desarrollar herramientas que sirvan de ayuda para procesos de reforma legal en Estados que han sufrido un conflicto. Las herramientas en cuestión son un conjunto de códigos que se centran en la promulgación de leyes penales como forma de lograr una justicia penal efectiva. Dichos códigos –que consisten en un Código Penal, un Código de Procedimiento Penal, una Ley de Detención y una Ley de Policía– han sido elaborados por un grupo de expertos de todo el mundo.

– El «Código Penal Modelo» contiene disposiciones generales sobre derecho sustantivo, como las que se suelen encontrar en los códigos penales nacionales, relativas, por ejemplo, a la responsabilidad criminal, los fundamentos para la defensa, la jurisdicción y las penas. Asimismo, examina una lista de delitos en un apartado especial. El Código Penal Modelo define los delitos más comunes en situaciones de conflicto y posconflicto, que a menudo no se contemplan en la legislación nacional.

– El «Código Modelo de Procedimiento Penal» consiste en una serie de disposiciones sobre todos los aspectos del procedimiento penal, desde la investigación a la apelación. Asimismo, contiene disposiciones sobre cuestiones tales como la justicia de menores, la extradición y la cooperación internacional, la protección de testigos y el resarcimiento debido a las víctimas.

– La «Ley Modelo de Detención» aborda la detención, ya sea en espera de juicio o posterior a la condena. Contiene un conjunto de principios generales y procedimientos operativos normalizados aplicables a la autoridad pertinente en la detención, incluida la policía.

– La «Ley Modelo de Policía» trata sobre los procedimientos y poderes policiales fuera del ámbito del procedimiento penal, e incluye disposiciones sobre cuestiones tales como el uso de la fuerza y armas de fuego y el control de multitudes.

Una vez finalizados, los códigos modelo se publicarán en tres volúmenes. El volumen 1, ya publicado, contiene el Código Penal Modelo, el volumen 2, el Código Modelo de Procedimiento Penal, y el volumen 3, la Ley Modelo de Detención y la Ley Modelo de Policía (todos contendrán directrices sobre el uso de los códigos). La publicación de los volúmenes 2 y 3 está prevista para 2007¹⁶⁴.



© REUTERS / Fabrizio Bensch

En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas.

Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, artículo 2

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.

Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, artículo 3

5. El uso de la fuerza por parte de la policía

5.1. Introducción

Habitualmente se relaciona a la policía con el material que utiliza para ejercer la fuerza, en particular esposas, porras y armas de fuego (aunque pueden variar de un país a otro). Sin embargo, la mayoría de las labores policiales no conllevan el empleo de la fuerza. Son escasas las funciones en las que puede ser necesario y lícito recurrir a cierto grado de fuerza, o amenazar con su uso, para alcanzar un objetivo policial legítimo; por ejemplo, para arrestos, prevención de delitos y gestión de incidentes de desorden público. Dado que el empleo de la fuerza contra la población propia es una de las medidas más extremas que un Estado puede tomar, existen numerosas normas destinadas a limitarlo. Una cuestión subyacente a todas ellas es la definición de fuerza legítima: los agentes deben evaluar rápidamente la naturaleza del peligro y el grado de la amenaza planteada para elegir la manera más adecuada de abordarlo causando el mínimo daño posible.

El significado preciso de «fuerza» no es siempre evidente, como tampoco está en todos los casos claro si un acto concreto supone su empleo. Definiremos «fuerza legítima» como cualquier fuerza física a la que recurra la policía, desde técnicas de mano abierta hasta el uso de armas de fuego, para obligar a una persona a actuar o para impedirle que actúe, con el fin de lograr un objetivo policial legítimo. El artículo 3 del Código de Conducta de la ONU para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (en adelante Código de Conducta de la ONU) y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (en adelante los Principios Básicos) son las normas principales que tratan sobre el uso de la fuerza y de armas de fuego en la actividad policial. Recomendamos consultar su texto íntegro y familiarizarse con él. Nótese que no es válido invocar circunstancias excepcionales, como la inestabilidad política o una emergencia pública para justificar cualquier desvío del cumplimiento de los Principios Básicos.¹⁶⁵ Téngase asimismo en cuenta que tanto el Código de Conducta de la ONU como los Principios Básicos se aplican no sólo a la policía civil sino también a los miembros de las fuerzas armadas y a los agentes de seguridad del Estado cuando desempeñan funciones policiales.

En ocasiones, los organismos policiales consideran que las normas de derechos humanos complican su labor sin tener en cuenta la realidad de su trabajo. La actividad policial puede ser peligrosa y, en ciertos casos, puede requerir el empleo de la fuerza. Amnistía Internacional reconoce este hecho —y no se opone al uso legítimo de fuerza razonable— en muchos de sus informes recientes, como el titulado *Armas y mantenimiento del orden: Normas para evitar el uso indebido*, publicado en 2004. Lo mismo puede decirse de los Principios Básicos, que declaran en su preámbulo que «la labor de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley constituye un servicio social de gran importancia» y reconocen los peligros a los que se enfrentan los agentes en el cumplimiento de sus deberes. Asimismo, los Principios Básicos subrayan que es necesario garantizar el bienestar de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y proporcionar orientación a los funcionarios que intervengan en situaciones en las que se emplea la fuerza o armas de fuego.¹⁶⁶

En el documento *Armas y mantenimiento del orden* se tratan una serie de factores que favorecen el uso abusivo o inadecuado de armas de fuego por la policía, y se formulan sugerencias para corregirlos.¹⁶⁷ Los factores mencionados son los siguientes:

- falta de mecanismos de rendición de cuentas;
- falta de formación;
- falta de supervisión;
- falta de profesionalidad (incluida la inadecuada comprensión de las tácticas policiales);
- falta de recursos, como material de defensa;
- deficiente cooperación entre la policía y la comunidad (empleo de la fuerza en detrimento de la cooperación);
- enfrentamiento de la policía con ciertas comunidades a las que discrimina.

Las razones mencionadas (que no son completamente exhaustivas: por ejemplo, la corrupción es otro factor presente en el uso abusivo de la fuerza y de armas de fuego) se pueden utilizar también para explicar el uso indebido de la fuerza en general por parte de la policía. En este capítulo nos proponemos identificar cuestiones pertinentes a la hora de evaluar el uso policial de la fuerza y de armas de fuego y de desarrollar estrategias de intervención.

En el apartado 5.2 consideraremos los principios fundamentales relativos al uso de la fuerza y de armas de fuego consagrados en las normas internacionales. El apartado 5.3 analiza brevemente lo que las normas no dicen. En el apartado 5.4 se examinan en detalle los medios de fuerza a disposición de la policía. En el apartado 5.5 veremos cómo puede utilizar la policía legítimamente, en la práctica, la fuerza y las armas de fuego, cómo se debe preparar y qué debe hacer una vez que ha empleado la fuerza. El apartado 5.6 trata sobre la gestión del orden público como situación concreta en la que, en ocasiones, se requiere el uso de la fuerza, señala lo que dicen y no dicen las normas internacionales al respecto, y explica cómo puede la policía gestionar el orden público dentro del marco de la ley y de forma profesional. El capítulo termina con un breve resumen.

5.2. Principios fundamentales de derechos humanos relativos al uso de la fuerza y de armas de fuego

Los principios fundamentales de derechos humanos relativos al uso de la fuerza y de armas de fuego en general son los siguientes:

- **Proporcionalidad.** El uso de la fuerza debe ser proporcional al objetivo legítimo que se pretende conseguir y a la gravedad del delito.¹⁶⁸ En la capacitación de los agentes de policía se debe prestar especial atención a:¹⁶⁹
 - Los medios que puedan sustituir el empleo de la fuerza, como la solución pacífica de conflictos, el estudio del comportamiento de las multitudes y las técnicas de persuasión, negociación y mediación.
 - Los medios técnicos (incluidas armas «menos que letales» e indumentaria de protección para los agentes). Sólo se puede alcanzar la proporcionalidad si la policía tiene a su disposición un amplio abanico de técnicas y material, incluido equipo autoprotector (como escudos, cascos, chalecos a prueba de balas y medios de transporte a prueba de balas), «técnicas de mano vacía» y armas incapacitantes no letales.¹⁷⁰

– **Legitimidad.** El uso de la fuerza por la policía es legítimo cuando se ciñe a la legislación nacional y a las reglamentaciones policiales que, a su vez, deben respetar las normas internacionales de derechos humanos. Tanto el objetivo que se persigue como los medios empleados para conseguirlo deben ser legítimos. En los Principios Básicos se pide a los Estados que tengan en cuenta los Principios en sus respectivas legislaciones nacionales y en las normas y reglamentaciones policiales sobre el uso de la fuerza y de armas de fuego. En concreto, en el Principio 1 se exige a los Estados que adopten normas y reglamentaciones sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego y que examinen continuamente las cuestiones éticas relacionadas con el empleo de la fuerza y de armas de fuego. Dichas normas y reglamentaciones deben contener directrices que:¹⁷¹

- especifiquen las circunstancias en que los agentes de policía estarían autorizados a portar armas de fuego y prescriban los tipos de armas de fuego o municiones autorizados;
- aseguren que las armas de fuego se utilizan solamente en circunstancias apropiadas y de manera tal que disminuya el riesgo de daños innecesarios;
- prohíban el empleo de armas de fuego y municiones que puedan provocar lesiones no deseadas o signifiquen un riesgo injustificado;
- reglamenten el control, almacenamiento y despliegue de armas de fuego, así como los procedimientos para asegurar que los agentes responden de las armas de fuego o municiones que se les hayan entregado;
- señalen los avisos de advertencia que deberán darse, siempre que proceda, cuando se vaya a hacer uso de un arma de fuego;
- establezcan un sistema de presentación de informes siempre que los funcionarios policiales recurran al empleo de armas de fuego en el desempeño de sus funciones.

– **Rendición de cuentas.** Para garantizar la rendición de cuentas con respecto al empleo de la fuerza y de armas de fuego, deben instaurarse procedimientos adecuados de presentación de informes y revisión:

- *Informes sobre incidentes.* El Código de Conducta de la ONU establece que, en todo caso en que se dispare un arma de fuego, deberá informarse inmediatamente a las autoridades competentes.¹⁷² Por su parte, los Principios Básicos añaden que se debe redactar un informe «en caso de muerte y lesiones graves u otras consecuencias de importancia» y presentarlo a las autoridades responsables de la revisión administrativa y la supervisión judicial.¹⁷³
- *Informes sobre violaciones.* El Código de Conducta de la ONU exige que los funcionarios informen de las violaciones del Código.¹⁷⁴ A su vez, los Principios Básicos responsabilizan a los funcionarios superiores de hacer todo lo que esté en su mano para «impedir, eliminar o denunciar» el uso ilícito de la fuerza y de armas de fuego.¹⁷⁵ Ambos documentos declaran que no se deberá sancionar a los funcionarios que se nieguen a ejecutar órdenes que entrañen violaciones o que las denuncien.¹⁷⁶
- *Revisión eficaz e independiente.* Los Principios Básicos disponen el establecimiento de un proceso de revisión eficaz a cargo de autoridades administrativas o judiciales independientes siempre que se utilice un arma de fuego y en todos los casos de muerte y lesiones graves u otras consecuencias de importancia. Asimismo, las víctimas, sus herederos y las demás personas afectadas por el empleo de la fuerza y de armas de fuego, o sus representantes legales, deberán tener acceso a un proceso independiente, incluido un proceso judicial.¹⁷⁷
- *Responsabilidad personal.* No se podrá alegar obediencia a órdenes superiores para justificar el empleo ilícito de la fuerza.¹⁷⁸ De este principio se deduce que los agentes de

policía son personalmente responsables¹⁷⁹ y que, además, deberán ser susceptibles de ser identificados personalmente. Por tanto, deberán portar placas con su nombre o número de identificación en un lugar claramente visible.

– **Necesidad.** El uso de la fuerza debe ser una medida excepcional.¹⁸⁰ Ello implica que se deberá recurrir primero a medios no violentos, y la fuerza y las armas de fuego sólo se podrán utilizar cuando otros medios «resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto».¹⁸¹ «Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.»¹⁸²

«PLAN»

La policía británica utiliza un acrónimo que engloba los cuatro principios mencionados: «PLAN» –proporcionalidad, legalidad o legitimidad, rendición de cuentas y necesidad, por su sigla en inglés–. Tanto el código de conducta de la Asociación Internacional de Jefes de Policía como el de la Organización Regional para la Cooperación de los Jefes de Policía del África Austral, así como muchos códigos nacionales incluyen estos principios.

Otros principios generales relativos al uso de la fuerza y de armas de fuego son los siguientes:

– **Penalización de la fuerza ilegítima.** Todo uso arbitrario o abusivo de la fuerza y las armas de fuego debe ser considerado delito.¹⁸³ Los funcionarios no podrán alegar obediencia a órdenes superiores si, en caso de muerte o heridas graves, la orden era manifiestamente ilícita y tuvieron una oportunidad razonable de negarse a cumplirla. También deberá considerarse responsable a los superiores que dieron las órdenes ilícitas.¹⁸⁴

– **Prestar asistencia tras un incidente.** Los funcionarios tienen la obligación de prestar asistencia y servicios médicos, a la menor brevedad posible tras el uso de la fuerza, a las personas heridas o afectadas, y de notificar lo sucedido a los parientes o amigos íntimos de las personas heridas o afectadas.¹⁸⁵

– **Instrumentos de coerción.** Se pueden utilizar instrumentos de coerción para impedir la evasión de un preso o, por orden de la dirección de la prisión, tras haber consultado a un funcionario médico, para evitar que el preso se dañe a sí mismo o produzca daños materiales. Su aplicación no deberá prolongarse más allá del tiempo necesario, y nunca se aplicarán como sanción. Las cadenas y grillos no podrán emplearse en ningún caso.¹⁸⁶

– **Responsabilidad de la fabricación y despliegue de armas incapacitantes no letales.** Los Principios Básicos exigen una «cuidadosa evaluación» de la fabricación y despliegue de tales armas, cuyo uso se controlará con todo cuidado.¹⁸⁷ Esta disposición parece responsabilizar tanto a los proveedores como a los usuarios de las armas de reducir al mínimo el peligro que puedan correr personas ajenas a los hechos, y de garantizar un control responsable.

– **Selección y capacitación de funcionarios que empleen armas de fuego.** Los Principios Básicos establecen los requisitos de selección, capacitación y evaluación de agentes autorizados a llevar armas de fuego, y recomiendan la enseñanza de técnicas que alivien la tensión y reduzcan la necesidad de utilizar la fuerza.¹⁸⁸

Finalmente, con respecto al uso de armas de fuego en concreto:

– **Las armas de fuego se emplearán sólo en los siguientes supuestos:**¹⁸⁹

- en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves;
- para evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida;
- con el objeto de arrestar a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a la autoridad;
- para impedir su fuga;

y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. El uso intencional de armas letales se debe limitar a situaciones en las que sea estrictamente inevitable para proteger la vida, circunstancia poco habitual en el trabajo de la policía civil. Los agentes deberán identificarse y dar una clara advertencia de su intención de emplear armas de fuego, con tiempo suficiente para que se tome en cuenta, salvo que al dar esa advertencia se pusiera en peligro de muerte o de daños graves a los agentes o a otras personas o resultara evidentemente inadecuada o inútil dadas las circunstancias del caso.¹⁹⁰ El comentario al artículo 3 del Código de Conducta de la ONU añade que deberá hacerse todo lo posible por excluir el uso de armas de fuego, especialmente contra menores de edad.

Subsidiariedad

El principio de «**subsidiariedad**» obliga a los agentes a adoptar el método menos invasivo y el que afecte en menor medida a los derechos del sospechoso. Este principio (en el sentido de subordinado, complementario o auxiliar) se puede utilizar en combinación con los principios «PLAN» (proporcionalidad, legalidad o legitimidad, rendición de cuentas y necesidad), en particular con este último. Proponemos un sencillo ejemplo: un agente se enfrenta a una persona armada con una navaja, a la que es necesario desarmar. El agente puede limitarse a ordenar: «tíre la navaja»; si la persona obedece, no será necesario recurrir a la fuerza.

La subsidiariedad no juzga si una acción es o no necesaria, sino si es necesario o no llevarla a cabo de una determinada manera. No obstante, ello no significa que el agente tenga que agotar todas las opciones subsidiarias posibles si el peligro o la amenaza son inminentes.

5.3. Lo que las normas no dicen

Las normas no pueden abarcar todos los aspectos de la labor policial, y de hecho no lo hacen. A continuación, exponemos algunas lagunas:

- No definen «fuerza» ni «armas de fuego».
 - Los Principios Básicos no especifican cómo se deberán aplicar en la práctica ni orientan sobre tácticas.
 - No se define el concepto de proporcionalidad, ni el de «peligro inminente de muerte o lesiones graves»: ¿cuándo es inminente un peligro?
 - No hacen referencia a las **técnicas de mano abierta**, es decir, aquellas que no requieren el uso de ningún material, ni definen lo que constituye un arma «menos que letal».
 - No explican a qué se refieren al hablar de la necesidad de formación continua y completa y de la necesidad de examinar periódicamente la idoneidad de los agentes para llevar a cabo funciones policiales, y no las relacionan explícitamente con el uso de la fuerza.
 - Las normas no identifican qué instrumentos de coerción implican un peligro considerable para la vida.¹⁹¹ El establecimiento de normativas que aborden estas áreas queda a discreción de los órganos legislativos y las autoridades policiales de cada país.
 - Dejan en manos de los órganos legislativos y las autoridades policiales de cada país la responsabilidad de establecer normativas en relación con el uso y almacenamiento de armas.
- Estas lagunas implican la necesidad de que los organismos policiales de cada país desarrollen procedimientos operativos normalizados sobre lo siguiente:
- Definiciones de los términos empleados, como por ejemplo «armas de fuego».
 - Tipos de fuerza y de armas de fuego que se pueden emplear.
 - Circunstancias concretas en las que se podrán utilizar dichos tipos de fuerza y armas de fuego.
 - Responsabilidades tras el uso de fuerza y de armas de fuego, incluida una especificación detallada de las relativas a la presentación de informes.
 - Funciones de gestión en los diferentes niveles y sistemas para responder a incidentes en los que sea necesario utilizar la fuerza.
 - Cualificaciones que los agentes deberán obtener para que se los autorice a portar y utilizar armas de fuego.
 - Normas y técnicas específicas para evitar la necesidad de utilizar la fuerza.
 - Disposiciones para entregar, almacenar y transportar armas.
 - Disposiciones para garantizar la formación continua en el uso de la fuerza y de armas de fuego.

5.4. Tipos de fuerza

5.4.1. Introducción

Como se señaló previamente, la policía debe tener acceso a una gama diferenciada de materiales policiales con los que ejercer el grado mínimo de fuerza pertinente en diversas circunstancias, tal como establecen los Principios Básicos. Sólo de esta forma podrá la policía empezar por el extremo inferior de la «escala de fuerza» e intensificar de forma gradual su uso, en función de la situación, con lo que se evitará el uso de fuerza excesiva y se favorecerá el empleo de fuerza proporcionada.

Los tipos de fuerza policial pueden variar considerablemente, y son, entre otros, los siguientes:

- Presencia policial como medida disuasoria (como es obvio, no es un medio de fuerza en sí, pero puede ayudar a evitar su empleo posterior).
- Instrucciones verbales.
- Técnicas de mano abierta, como levantar la palma de la mano o empujar a alguien con la palma de la mano.
- Técnicas duras de mano vacía, como sujetar a la persona por el brazo, tras habérselo llevado a la espalda.
- Impacto corporal (empujones).
- Esposas u otros instrumentos de coerción.
- Pulverizadores «de pimienta» (oleorresina capsicum), gas lacrimógeno.
- Palos, bastones o porras.
- Armas de electrochoque.
- Balas de plástico o de goma.
- Cañones de agua.
- Perros.
- Armas de fuego.

Muchas de estas técnicas se examinan en el informe de Amnistía Internacional *Mercaderes de dolor: el material de seguridad y su uso en torturas y otros malos tratos*, publicado en 2003,¹⁹² y en *Armas y mantenimiento del orden*. El documento de Amnistía Internacional Países Bajos titulado *Amnesty International's recommendations on policing: A Review and Guide*, publicado en 2004, enumera las recomendaciones formuladas por la organización en relación con estos medios de fuerza empleados por agentes de policía. Algunos de ellos son letales, en particular las armas de fuego. Otros medios se califican de «menos que letales», pero se enfatiza que, si bien se conciben como último recurso policial en sustitución de la fuerza letal, pueden tener consecuencias letales. Además, su uso abusivo puede constituir una violación grave de los derechos humanos. En la práctica, estos dispositivos menos que letales se utilizan a veces en primera instancia, y no como último recurso.

Armas «menos que letales»

Amnistía Internacional utiliza este término para armas diferentes a las de fuego. Otros términos utilizados por organismos policiales son armas «no letales» o «intermedias». El término «menos que letales» se adoptó tras haberse comprobado que muchas de las armas incluidas en esta categoría pueden llegar a ser letales.

El Principio 2 de los Principios Básicos anima al desarrollo de armas «no letales» para reducir el riesgo de muerte o lesiones inherente al uso de las armas de fuego u otras armas potencialmente letales. El Principio 3 recomienda que se haga «una cuidadosa evaluación de la [...] distribución de armas no letales incapacitantes a fin de reducir al mínimo el riesgo de causar lesiones a personas ajenas a los hechos» y que se controle «con todo cuidado el uso de tales armas».

Los dispositivos de control antidisturbios «no letales», como cañones de agua, balas de goma y plástico y agentes químicos como aerosoles de pimienta y gases lacrimógenos pueden causar daños graves, e incluso la muerte. Muchas de estas armas, incluidos sus efectos químicos, no se han sometido a evaluaciones independientes, y algunas siguen prestándose, por su propia naturaleza, a un uso indebido. Un estudio independiente sobre los efectos de las armas «menos que letales» con respecto a los homicidios policiales demostró que el hecho de disponer de agentes químicos e instrumentos de coerción, circunstancia a la que se atribuía la reducción de tales homicidios, no surtía ese efecto.¹⁹³ Amnistía Internacional insta a los gobiernos a aprobar directrices estrictas sobre el diseño y empleo de este material y a instaurar mecanismos de supervisión adecuados para garantizar la revisión de dichas directrices y su cumplimiento.¹⁹⁴

En este documento sólo proporcionaremos una breve explicación de algunos tipos de fuerza. Quienes deseen más información deberán consultar los documentos indicados.

5.4.2. Técnicas y medios de coerción

Las esposas son el medio de coerción más común con el que cuenta la policía. Cuando se utilizan correctamente, se colocan en las muñecas, con las manos delante del tronco o a la espalda. También se pueden utilizar para unir a una persona con otra. En ocasiones, se pueden utilizar para unir los tobillos. Estos instrumentos no se deben utilizar nunca como castigo, y se prohíbe el uso de cadenas y grillos.¹⁹⁵ El empleo de medios de coerción no debe ser en ningún caso constitutivo de tortura o malos tratos. Amnistía Internacional se ha referido a diversos métodos de coerción concretos empleados por la policía, como presas de cuello, el «amarre del cerdo», mordazas (a veces utilizadas cuando se expulsa a una persona de un país), drogas sedantes y esposas. En general, Amnistía Internacional ha pedido a las autoridades que revisen las técnicas de coerción utilizadas por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, que prohíban las que entrañen un peligro considerable para la vida y que, en particular, garanticen una formación periódica y reiterada sobre el riesgo de asfixia causada por la postura, uno de los principales cuando se aplican medios de coerción.¹⁹⁶

5.4.3. Aerosoles irritantes

Dos de los irritantes más utilizados y conocidos son:

– Aerosoles de pimienta (u oleoresina capsicum)

El aerosol de pimienta, utilizado a corta distancia, se rocía sobre la cara para neutralizar temporalmente a alguien que representa una amenaza o que opone gran resistencia al arresto, a fin de evitar medios de fuerza más agresivos. En relación con Estados Unidos, Amnistía Internacional ha recomendado a las autoridades federales que soliciten una revisión independiente sobre el uso que hacen de los pulverizadores de pimienta los organismos encargados de hacer cumplir la ley, y a los departamentos de policía que autorizan su uso, que aprueben directrices y limitaciones estrictas sobre su empleo, con procedimientos de supervisión claros.

– Gas lacrimógeno

El gas lacrimógeno es admisible en dosis seguras para labores de mantenimiento del orden a escala nacional en situaciones de control de disturbios, a fin de evitar o contrarrestar la violencia colectiva, por ejemplo para dispersar concentraciones que supongan una amenaza inminente de daños graves a las personas. En espacios reducidos, no se debe utilizar de forma indiscriminada.¹⁹⁷ Sin embargo, Amnistía Internacional ha documentado casos en los que se ha utilizado de forma ilícita gas lacrimógeno contra manifestantes pacíficos que no suponían ninguna amenaza para la propiedad ni para la policía, llegándose a disparar gas lacrimógeno directamente contra personas o dentro de propiedades privadas sin razón aparente.¹⁹⁸

Cualquier uso posible de aerosoles irritantes con el fin de neutralizar temporalmente a una persona debe estar sujeto a directrices y limitaciones estrictas. Las sustancias irritantes provocan dolor, y se deben utilizar en cantidades y situaciones muy limitadas y controladas. Su uso debe ser objeto de evaluaciones y supervisión. Amnistía Internacional aboga por la realización de investigaciones independientes para evaluar hasta qué punto el uso de estos instrumentos por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley constituye un peligro para los derechos humanos, y solicita que su resultado se dé a conocer en publicaciones científicas independientes para facilitar el escrutinio público antes de que los gobiernos autoricen su empleo por las fuerzas de seguridad. En el documento *Mercaderes de dolor* se facilita una lista de tipos de aerosoles irritantes.

5.4.4. Balas de goma y de plástico

Las balas de plástico se utilizan para infligir dolor y neutralizar a una persona que constituye una amenaza grave o intenta escapar, y está a cierta distancia. Tanto las balas de plástico como las de goma y las de acero recubiertas de goma pueden ser armas letales, y tienen la capacidad de causar un sufrimiento cruel e inhumano. En *Mercaderes de dolor*, Amnistía Internacional expresó su preocupación por la existencia de informes fidedignos, procedentes de diversas partes del mundo, según los cuales las fuerzas de seguridad utilizaban balas de goma como primer recurso, y no como último paso antes de recurrir al fuego real.¹⁹⁹ Es preciso analizar minuciosamente la forma y el contexto en que se utilizan las balas de plástico y de goma, así como las reglas de intervención que rigen su uso. Un problema adicional es la ausencia de marcas de identificación en los proyectiles de plástico, las balas de goma, las bolsas rellenas de perdigones y similares, con la consiguiente imposibilidad de efectuar análisis periciales de balística que determinen qué agente ha apretado el gatillo y en qué circunstancias.

5.4.5. Armas de electrochoque

Las armas Taser son armas de mano electrónicas, de efecto incapacitante, que disparan, a una distancia de hasta siete metros, dos dardos con púas que permanecen conectados al arma por medio de cables. Estos dardos, similares a un anzuelo, están diseñados para penetrar hasta unos cinco centímetros en la vestimenta o el cuerpo de la víctima y aplicar una descarga de alto voltaje y bajo amperaje por medio de cables de cobre aislados. El informe de Amnistía Internacional, publicado en 2004, sobre el uso de pistolas Taser en Estados Unidos incluye una tabla de la distribución y despliegue de pistolas Taser por país.²⁰⁰ Si bien las armas de electrochoque pueden reducir el empleo de fuerza letal, Amnistía Internacional ha documentado decenas de casos en los que se ha producido la muerte tras haberse sometido a la víctima a armas de electrochoque,

por lo que pide que el uso de dicho material se ciña a los requisitos que se imponen al uso de instrumentos letales.²⁰¹ Sin embargo, la mayoría de los organismos que utilizan pistolas Taser en Estados Unidos las siguen asignando a una categoría muy inferior al nivel de fuerza letal. En algunos organismos se permite el uso de estas armas eléctricas cuando la persona no obedece las órdenes de un agente. En 2004, Amnistía Internacional pidió que «antes de su autorización para el uso policial, las pistolas Taser sean sometidas a análisis rigurosos e independientes que verifiquen su compatibilidad con las normas de derechos humanos». En 2006, la organización dijo: «A la espera de que se publiquen los resultados de un estudio médico completo, independiente e imparcial, Al reitera su llamamiento a todos los departamentos y autoridades policiales para que suspendan el uso de armas Taser o lo limiten estrictamente a situaciones de fuerza letal en consonancia con lo dispuesto por las normas internacionales. Este tipo de uso debe regirse por unas directrices y una vigilancia estrictas».²⁰² Amnistía Internacional tiene motivos de preocupación similares con respecto a varias armas incapacitantes.²⁰³

Amnistía Internacional también ha recomendado que se prohíba el uso de cinturones paralizantes de electrochoque por control remoto.²⁰⁴ Abrochados en la cintura del preso y activados por guardias a través de un control remoto, los cinturones aplican una descarga de 50.000 voltios en los riñones durante ocho segundos. En Estados Unidos se emplean durante el transporte de presos y durante vistas judiciales.

5.4.6. Empleo de perros

Pueden emplearse perros para perseguir a un sospechoso que se da a la fuga, para que defiendan a su cuidador o a sí mismos de un ataque, para desarmar a un sospechoso que esté en posesión de un arma de fuego o de otro tipo y para custodiar y escoltar a sospechosos tras su arresto. También se pueden utilizar como medida disuasoria en situaciones de desorden general, como una aglomeración de aficionados al fútbol exaltados, o para fines de ataque, por ejemplo tras policías armados con bastones, si éstos no sirven para alcanzar los objetivos de la policía. Los perros deben permanecer en segundo plano hasta que sean necesarios, antes de soltarlos se debe avisar, y se deben observar los principios «PLAN» (proporcionalidad, legalidad o legitimidad, rendición de cuentas y necesidad). Los cuidadores son los responsables últimos de los perros. Téngase en cuenta que los perros se consideran un medio de fuerza de «grado elevado».²⁰⁵

5.5. Cómo utilizar la fuerza de forma legítima

5.5.1. Introducción

Las respuestas de la policía deben ser legítimas, necesarias y proporcionadas. Los organismos policiales, así como los agentes a título individual, pueden ser obligados a rendir cuentas de sus actos, y deberán demostrar que la fuerza empleada fue necesaria y proporcionada, habida cuenta de la información o inteligencia disponible, que consideraron sinceramente que era digna de crédito. Amnistía Internacional ha formulado numerosas recomendaciones sobre el uso de la fuerza en diversas situaciones como, por ejemplo, si se deben practicar arrestos o es preferible dispersar a la multitud, dado que, en la práctica, el empleo de la fuerza viola con frecuencia los principios de proporcionalidad y necesidad.²⁰⁶ Existen normas profesionales de carácter nacional que se han difundido mediante la cooperación internacional y por medio de actividades de formación. Asimismo, existen códigos regionales de conducta (por ejemplo, los del Consejo de Europa o África aus-

tral), pero (que sepamos) ninguno de ellos dicta normas detalladas con respecto al uso de la fuerza y de las armas de fuego. Algunos países disponen, como es natural, de códigos nacionales.

No siempre es sencillo determinar si la fuerza empleada era o no realmente proporcionada. Además, ¿quién decidirá si el uso de armas de fuego fue arbitrario y excesivo? Normalmente, la policía es la primera en llegar al lugar de los hechos, y permanece en él hasta que consigue controlar la situación, por lo que la decisión sobre el uso de la fuerza quedará en gran medida en sus manos (dentro de los límites de la ley), y dará su propia versión sobre las circunstancias de la situación que justificaron el uso de la fuerza, en el grado utilizado. A menos que se emprenda una investigación judicial sobre el uso de la fuerza por la policía, o que se lleve a cabo una investigación independiente, no será posible averiguar si el uso de la fuerza fue arbitrario o abusivo. En algunos países es preceptivo abrir investigaciones judiciales sobre todos los casos de muerte o lesiones graves ocurridos mientras la persona afectada se encontraba bajo custodia policial, así como sobre las muertes resultantes de disparos efectuados por la policía al tratar de dispersar una concentración ilegal.²⁰⁷

5.5.2. Consideraciones tácticas sobre el uso de la fuerza en la práctica policial

A fin de garantizar que la fuerza se utiliza de conformidad con los principios «PLAN» (proporcionalidad, legalidad o legitimidad, rendición de cuentas y necesidad, previamente mencionados), es necesario que la ley se ajuste también a dichos principios y que la policía conozca la ley. Dentro de este marco legal, la policía puede tomar decisiones tácticas sobre el tipo de fuerza al que recurrirá en cada situación y para lograr qué objetivos. En general, la policía debe tratar de evitar emplear la fuerza. Sin embargo, en ocasiones es posible prever la necesidad de utilizarla y prepararse para ello. Si se sabe que una manifestación puede volverse desordenada, las autoridades locales podrán decidir prohibirla en aras del orden público; se trata de un principio consagrado en varios artículos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (véase también el capítulo 2). Otro factor que, en ocasiones, puede contribuir a evitar el uso de la fuerza es la «presencia visible» de la policía, aunque ésta puede tener a veces el efecto contrario y conducir al agravamiento de la situación. Por tanto, es esencial que la policía recabe inteligencia para evaluar riesgos. En cualquier caso, habitualmente se requiere el permiso previo de una autoridad superior (judicial) para recurrir a medidas de fuerza más extremas.

Incluso en los casos en los que el empleo de la fuerza es legítimo, no siempre es conveniente, desde el punto de vista táctico, recurrir a todos los medios de fuerza disponibles. Imaginemos una situación en la que se pide a la policía que restablezca el orden en un bar donde un grupo de personas ebrias y agresivas se ha enzarzado en una pelea. Legalmente, la policía puede estar autorizada a emplear la fuerza para detener la pelea, pero también es perfectamente admisible que considere más conveniente proteger a las personas inocentes y deje que los protagonistas de la pelea agoten su adrenalina, para evitar que la violencia siga aumentando y que se produzcan lesiones y daños innecesarios (para ambas partes).

Otra consideración táctica relativa al uso de la fuerza es la de los materiales de que se dota a la policía, tanto para fines generales como para situaciones concretas en las que se puede prever la necesidad de utilizar la fuerza. El término «materiales» abarca no sólo las armas y el equipo autoprotector (incluidos chalecos a prueba de balas), sino también otros medios de fuerza a los que puedan recurrir (perros, caballos, etc.). Tal vez una consideración táctica incluso más importante sea el tipo de material de comunicación al que tiene acceso la policía. En ocasiones, ésta emplea fuerza excesiva porque no encuentra otra alternativa: por ejemplo, cuando sus miembros no pueden comunicarse entre sí por falta de equipo adecuado.

Las directrices de la Asociación de Jefes de Policía de Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte establecen que «para decidir si la acción fue “necesaria en una sociedad democrática” se deberá demostrar que:

- i. satisfizo una acuciante necesidad social;
- ii. perseguía un fin legítimo; y
- iii. exhibió una relación de proporcionalidad razonable entre los medios empleados y el fin perseguido.

Es decir, la acción se concibió para:

- a. restringir lo mínimo posible el derecho o la libertad en cuestión;
- b. ajustarse a los objetivos de la ley nacional en cuestión;
- c. evitar la arbitrariedad, la injusticia y las consideraciones irracionales; y
- d. buscar el **equilibrio** con respecto a la gravedad de los efectos de la medida sobre la persona o grupo. Cuanto más graves sean los efectos adversos de la medida, más importante deberá ser el objetivo para que se considere legítimo».²⁰⁸

En su *Manual of Guidance on Police Use of Firearms*, esta asociación enumera los factores que se deben tener en cuenta al seleccionar las armas correspondientes a las tácticas empleadas en una operación concreta:

- el grado de fuerza necesario para contrarrestar la amenaza;
- el tipo de situación que se va a abordar;
- la posible distancia entre los agentes de policía armados y la amenaza;
- la información recibida sobre las armas utilizadas por las personas armadas;
- el entorno operativo;
- la formación y la experiencia de los agentes implicados.²⁰⁹

La policía puede tomar decisiones tácticas dentro del marco legal en el que opera. Como es lógico, también necesita saber cómo aplicar esas decisiones correctamente y conforme a los principios internacionales de derechos humanos. Para saber cómo utilizar la fuerza, es necesario conocer otras alternativas al uso de la fuerza. Si la policía conoce sólo técnicas violentas de intervención, será más probable que emplee fuerza excesiva. Es más, si la policía sabe que «se saldrá con la suya», tenderá a elegir la solución más sencilla y, con frecuencia, ésta será, en su opinión, la fuerza.

No obstante, no se debe olvidar que en aquellas situaciones en las que no hay un control de la posesión y abuso de armas de fuego por parte de la población civil, la policía puede tener enormes dificultades para proteger a las personas. En esas situaciones, puede quedar *de facto* obsoleta la norma de aplicar medios no violentos antes de recurrir a la fuerza y a las armas de fuego.²¹⁰

5.5.3. Selección, formación y cualificación de agentes

La selección de agentes que actúan en incidentes violentos debe atender a criterios estrictos, como la buena forma física, la fuerza emocional, la aptitud para la cooperación y el trabajo en

equipo, la capacidad de tomar decisiones bajo presión, etc.²¹¹ En el marco de la formación se debe enseñar a evaluar una situación y a responder de forma proporcionada. Pero muchos países carecen por completo de capacitación en el uso de la fuerza, o bien ésta se limita a instrucción deportiva en general, con ciertas técnicas de combate. De hecho, en muchos países la capacitación en el uso de armas de fuego se reduce a aprender a cargarlas, apuntar y disparar, lo que constituye una formación claramente inadecuada.

Una capacitación adecuada debe abarcar todas las situaciones que puedan entrañar peligro. Es más, debe incluir formación sobre formas de evitar el uso de la fuerza. La capacitación en habilidades sociales como resolución de disputas y otras técnicas de desescalada es un componente esencial de este tipo de formación. Por otro lado, la capacitación no debe contener sólo teoría, sino también práctica en situaciones simuladas de la vida real sobre la toma de decisiones y la subsiguiente rendición de cuentas, a fin de promover la adhesión a los principios «PLAN» (proporcionalidad, legalidad o legitimidad, rendición de cuentas y necesidad). Este tipo de formación debe estar integrado en todos los niveles de la policía y ser lo más realista posible.²¹² Para llevar armas de fuego, será preciso haber finalizado la capacitación.²¹³ Una vez formados, los agentes deberán actualizar sus certificados por medio de pruebas periódicas.²¹⁴ Antes de suministrar un arma a un agente, éste tendrá que demostrar que sus cualificaciones para el uso de esa arma están actualizadas. Véase también el capítulo 9.

5.5.4. Uso de armas de fuego

Normalmente, se considera que se utiliza un arma de fuego cuando se *dispara* o se *apunta* con ella, y no por el mero hecho de llevarla. Las armas de fuego incluyen las pistolas, los revólveres, las pistolas automáticas y las carabinas que disparan munición de pistola a corta distancia, así como los rifles y las carabinas que disparan munición de rifle a larga distancia. Las armas de fuego pueden ser automáticas o semiautomáticas. En general, en las «labores policiales normales» no es necesario utilizar armas de fuego automáticas, aunque la policía de varios países las porta. Téngase en cuenta que la policía utiliza a menudo armas de menor velocidad que las fuerzas armadas, dado que su entorno táctico es considerablemente diferente. «Las operaciones policiales se realizan desde una distancia mucho más corta que las militares debido a la necesidad de las primeras de evaluar si existe peligro de muerte o no y de garantizar la seguridad pública».²¹⁵

Los funcionarios superiores de policía pueden autorizar el empleo de armas de fuego, pero sigue siendo responsabilidad de cada agente garantizar que su actuación se ciñe a los principios «PLAN» (proporcionalidad, legalidad o legitimidad, rendición de cuentas y necesidad). Se debe avisar claramente y en voz alta de la intención de utilizar armas de fuego, y dar tiempo a las personas para que obedezcan las órdenes policiales. Dicha advertencia no será necesaria si fuera inapropiada o inútil dadas las circunstancias. Los disparos de advertencia, incluidos los disparos al aire, no suelen ser efectivos, y pueden provocar daños colaterales. Además, pueden hacer creer a las personas en cuestión o a otros agentes que se ha iniciado un tiroteo. Algunos organismos policiales prohíben estos disparos de advertencia (Amnistía Internacional no adopta ninguna postura concreta al respecto).²¹⁶ Disparar contra vehículos en movimiento en los que viajan sospechosos armados es inútil y peligroso. Se recomienda perseguir al vehículo en cuestión o, si fuera necesario, bloquear por completo la ruta. En cualquier caso la seguridad vial será una consideración prioritaria.²¹⁷

Amnistía Internacional ha documentado numerosos ejemplos en los que la policía ha disparado contra personas en respuesta a su «resistencia». Por ejemplo, el informe sobre Brasil²¹⁸ publicado por la organización en 2005 ofrece varios ejemplos de «resistencia seguida de muer-

te», expresión habitual en muchos países. En Mozambique se repiten los casos de personas «abatidas cuando trataban de escapar».²¹⁹ De igual modo, el informe *Armas y mantenimiento del orden* de Amnistía Internacional recoge declaraciones de la policía según las cuales las víctimas de sus disparos «se habían visto atrapadas en el tiroteo entre la policía y unos delincuentes». El informe también menciona las declaraciones «sorprendentemente uniformes» de la policía jamaicana sobre personas de comportamiento sospechoso que, en cuanto se les dio el alto, sacaron armas de fuego y las dispararon contra los agentes que, a su vez, dispararon, causándoles la muerte.²²⁰ Aunque tirar a matar no es necesariamente ilegítimo, la acción de disparar debe ajustarse claramente a las normas internacionales previamente mencionadas. Según el derecho internacional, se debe investigar todo disparo accidental. Sin embargo, pocas veces se llevan a cabo investigaciones y la policía recurre a excusas para evitarlas, con lo que crea, de hecho, una situación de impunidad.

Cuando los disparos de la policía producen invariablemente víctimas pero, por lo general, el número de víctimas entre la policía es relativamente bajo, es importante extremar las precauciones. Lo normal sería que, de haber tantos tiroteos, hubiera víctimas entre la policía. En el informe de Amnistía Internacional sobre Brasil se presenta el llamado «índice de letalidad» como unidad de medida para evaluar si se hace o no uso excesivo de la fuerza letal. Este índice consiste en la relación entre las personas heridas y las personas muertas a manos de la policía. Un número elevado de muertes en operaciones policiales indica que la policía está recurriendo en exceso a la fuerza letal, y que su intención es más matar que arrestar.²²¹

En la mayoría de las situaciones en las que la policía utiliza armas de fuego, el uso intencionado de fuerza letal sería desproporcionado. De hecho, algunas normas nacionales sobre el uso de armas de fuego exigen a la policía que apunte a partes «no letales» del cuerpo.

¿Puede la policía disparar a matar?

En principio, se supone que la policía no debe disparar a matar. El derecho internacional no prevé políticas concretas al respecto, pero el comentario al artículo 3 del Código de Conducta de la ONU señala que se debe hacer todo lo posible para excluir el uso de armas de fuego. Disparar a matar sólo es lícito cuando se hace como último recurso para proteger la vida (es decir, en defensa propia o para defender a otras personas de una amenaza inminente de muerte o lesiones graves; para evitar la comisión de un delito particularmente grave que suponga una amenaza grave para la vida; o para arrestar a una persona que represente un peligro de ese tipo y que se resista a la autoridad, a fin de impedirle escapar) y sólo cuando las medidas menos extremas sean insuficientes para lograr estos objetivos. Todos los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben obedecer en todo momento a los principios de necesidad y proporcionalidad cuando empleen la fuerza. Se debe hacer todo lo posible por aprehender a la persona en lugar de matarla, y la fuerza letal no se debe utilizar en ningún caso como alternativa a la aprehensión.

En 2005, Amnistía Internacional formuló recomendaciones al gobierno británico con motivo de la muerte a tiros, a manos de la policía, de un hombre a quien se confundió con un terrorista suicida, en el marco de una política policial consistente, según informes, en «disparar a matar», unas semanas después de los atentados del metro de Londres.²²²

5.5.5. Almacenamiento de armas de fuego

Un problema que a menudo se olvida es la necesidad de procedimientos estrictos para el almacenamiento y registro de armas y munición como forma de controlar el uso de armas de fuego por la policía. Las armas se deben almacenar en centros seguros designados, y deben llevar un número de registro. Cuando se entreguen armas y munición, deberá quedar registrado el nombre del agente que las recibe, la fecha y hora, el número de registro del arma, y el tipo y número de municiones suministradas. Esta información se debe revisar cuando se devuelvan las armas y la munición. En los informes de cualquier operación que entrañe el uso de armas de fuego se debe dar cuenta del número de municiones utilizadas.

En algunas situaciones es posible que los agentes prefieran llevarse las armas a su casa. Amnistía Internacional ha documentado incidentes en los que agentes de policía han empleado sus armas en disputas intrafamiliares y vecinales, o se las han alquilado a bandas criminales a cambio de una participación en el botín producto de sus delitos, o bien las han utilizado personalmente para cometer delitos.²²³ Si un agente de policía se lleva el arma a su domicilio, deberá informar a un superior, quien deberá autorizarlo. Por su parte, el domicilio del agente deberá disponer de instalaciones seguras para el almacenamiento del arma. En cualquier caso, el hecho de llevar armas al domicilio privado deberá ser una excepción, y no la norma general.

5.5.6. Procedimientos de presentación de informes

Se debe llevar un registro de las decisiones tomadas y las acciones emprendidas en el transcurso de un incidente en el que se utilice la fuerza. En el Reino Unido es obligatorio dejar constancia de todas estas decisiones y acciones en un «registro de la comandancia» o «registro de incidentes», marcando así un «rastros» que se utiliza para evaluar las operaciones y ver qué se puede aprender de ellas con vistas al futuro, y como prueba en caso de que un incidente dé lugar a procedimientos disciplinarios o acciones penales.²²⁴

Siempre que se introduzca una nueva técnica de fuerza, como el uso de pulverizadores de pimienta, se deben implantar procedimientos adecuados de presentación de informes, similares a los utilizados para las armas de fuego. Además, se debe controlar minuciosamente el desarrollo y despliegue de dichos medios.

5.5.7. Investigaciones tras un incidente

El derecho internacional exige que se emprendan investigaciones sobre los casos en los que la policía emplee un arma de fuego, o cuando la acción policial tenga como consecuencia la muerte o lesiones graves. Además, deberán investigarse aquellas operaciones que reflejen fallos de mando, o en las que la población haya corrido peligro.²²⁵ Los Principios Relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias, de la ONU, incluyen artículos sobre la investigación de disparos ilegales.²²⁶

Habitualmente, la policía se muestra extremadamente contraria a dichas investigaciones y procura evitarlas. Los compañeros de profesión se pueden sentir incómodos colaborando en ellas, o incluso ser objeto de presiones para impedir su cooperación. En el capítulo 9 se examina la cultura policial y el llamado «muro azul de silencio», que a menudo supone un grave obstáculo para las investigaciones. Pero puede que no sea la policía la única que se resista a ellas; de hecho, la fiscalía, los medios de comunicación y la opinión pública en general pueden apoyar

a la policía en su intento de eludir la rendición de cuentas, e incluso acusar a quienes defienden los derechos humanos de obstruir la labor policial.²²⁷

En el interés de la población, de las víctimas y del propio organismo policial, cualquier investigación que se lleve a cabo sobre casos de empleo de armas de fuego o en los que se produzcan muertes o lesiones graves debe ser exhaustiva y transparente, protegiendo al mismo tiempo la identidad de las personas implicadas. La finalidad de las investigaciones es esclarecer la verdad sobre lo ocurrido, y su alcance se debe extender a las circunstancias previas al empleo de armas de fuego, la muerte o las lesiones, y a la gestión del incidente. A tal efecto, se deberá examinar la escena del incidente y las notas de los agentes implicados o cuyo nombre figure en el registro correspondiente al informe del incidente. Por tanto, se debe proteger la escena del incidente y preservar las pruebas forenses como proceda. Además, se debe identificar a testigos independientes y entrevistarlos.²²⁸

5.6. La labor policial en las manifestaciones: gestión del orden público

El artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece el «derecho de reunión pacífica». Amnistía Internacional ha documentado innumerables ejemplos de gobiernos que han violado este derecho, han prohibido las reuniones y, con frecuencia, han empleado fuerza excesiva para dispersar a quienes asisten a ellas. Los motivos de preocupación sobre el uso excesivo de la fuerza en la gestión del orden público de un país se deben confrontar con los sistemas de gestión del orden público del país en cuestión destinados a «gestionar» el uso de la fuerza y de armas de fuego, así como con los principios internacionales de derechos humanos relativos al uso de la fuerza.

Los Principios Básicos distinguen entre «reuniones lícitas» y «reuniones ilícitas». En muchos países, las restricciones del derecho de reunión sobrepasan los límites establecidos en el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Las violaciones del derecho a la libertad de reunión quedan fuera del cometido de este libro de recursos, por lo que no se abordarán en él.

5.6.1. Principios fundamentales de derechos humanos relativos a la gestión del orden público

Además de los principios relativos al uso de la fuerza mencionados en el apartado 5.2, que se aplican a la labor policial en manifestaciones, existen otros complementarios o más específicos como los siguientes:

– El **derecho de reunión pacífica**.²²⁹ La policía debe supervisar los actos públicos del tipo que sean, incluidas manifestaciones políticas o de otra índole programadas, concentraciones públicas espontáneas (por ejemplo, en respuesta a un incidente) y actos públicos relevantes, como las competiciones deportivas. Debe proteger los derechos de los participantes a reunirse pacíficamente y proteger la seguridad de todas las personas, incluidas las que no participen en la reunión. Un acto público puede generar focos de violencia que se pueden acordonar y contener con bastante facilidad. Asimismo, puede desembocar, gradual o repentinamente, en una estampida, en disturbios con empleo de armas improvisadas o incluso en una batalla campal con armas de fuego.

– Principios de **proporcionalidad** y **necesidad**. La fuerza y las armas de fuego se pueden utilizar sólo en el *grado mínimo* necesario: se debe evitar el empleo de la fuerza al dispersar reuniones ilícitas pero no violentas y, si ello fuera impracticable, la fuerza se limitará al mínimo necesario.²³⁰ No obstante, es preciso dejar claro que, si una reunión ilícita no está perturbando el orden público, es improbable que lo haga y, además, no es violenta, no debería ser necesario considerar el uso de la fuerza. Las reuniones pacíficas para protestar o exigir algo son parte sustancial de la actividad democrática. La acción policial orientada a los derechos humanos exige que se respete este derecho.

– Para dispersar **reuniones violentas**, se pueden utilizar armas de fuego *sólo cuando no sea factible recurrir a otros medios que entrañen menor peligro, y sólo en el grado mínimo necesario*. Esto quiere decir que se deben aplicar en primer lugar otros medios de fuerza, y sólo se autorizará a la policía a utilizar armas de fuego cuando los primeros se hayan mostrado inútiles para controlar la situación y dispersar la reunión ilegal. El grado de fuerza utilizado debe ser el mínimo para controlar la situación. Si fuera absolutamente necesario recurrir a armas de fuego, los disparos deberán reducirse al mínimo, y cesar inmediatamente cuando la multitud dé signos de empezar a dispersarse. En todo caso, las armas de fuego se deben emplear sólo en defensa propia o de otras personas, si existe un peligro inminente de muerte o de lesiones graves.²³¹ Téngase en cuenta que, si bien las normas internacionales no establecen explícitamente que no se pueden utilizar armas de fuego de forma indiscriminada, la idea queda claramente implícita en los Principios Básicos 5 (a y b), 9, 10 y 11 (a, b, c y e).

5.6.2. Lo que las normas no dicen

Tanto los Principios Básicos como el Código de Conducta de la ONU disponen la incorporación de los principios que contienen a las normativas nacionales. Ahora bien, existen numerosas cuestiones vitales en relación con el empleo de la fuerza y las armas de fuego en situaciones de orden público que las normas internacionales no consideran. Algunas de ellas son las siguientes:

- ¿Qué criterios se utilizan para determinar si un acto es o no violento? ¿Basta con que se arroje una piedra o es preciso esperar a que se arrojen diez? ¿Cuándo se llega al grado de violencia que justifica el uso de un tipo de fuerza concreto y cuáles son esos tipos?
- ¿Cómo adapta la policía los distintos grados de fuerza a diferentes situaciones?
- ¿Qué tipo de fuerza se puede utilizar contra un grupo y no contra individuos (como gas lacrimógeno o cañones de agua)?
- ¿Qué tácticas se deben utilizar y cuáles no?
- ¿Qué armas se deben utilizar y cuáles no?

5.6.3. Cómo gestionar el orden público²³²

Existen varias situaciones de orden público, como incidentes espontáneos causados por disputas comunitarias o actividades delictivas o policiales; protestas y manifestaciones de grupos de acción directa o de otro tipo, o bien en el contexto de conflictos laborales; y actos públicos organizados, como acontecimientos deportivos, conciertos, etc. Cualquiera de estos actos públicos puede ser lícito o ilícito. Sea como fuere, la respuesta de la policía debe ser legítima, necesaria y proporcionada. Se podrá convocar a agentes para que rindan cuentas de sus actos a título individual, y los agentes deberán demostrar que la fuerza empleada fue necesaria y pro-

porcionada según la información o inteligencia de que disponían. Por ello, los agentes deben registrar las decisiones y acciones tomadas en situaciones de control de multitudes.

La labor de gestión del orden público consiste realmente en la gestión de conflictos. La planificación, la preparación, la comunicación y el liderazgo son principios clave en la gestión del orden público. Es importante que la policía, en colaboración con otros órganos pertinentes (gobierno local, servicios sociales, etc.), identifique y aborde las causas y síntomas de un conflicto antes de que aumente la tensión. Para ello, será necesario lo siguiente:

- a. recabar inteligencia para identificar y evaluar el riesgo;
- b. prepararse y comunicarse;
- c. concebir una respuesta policial razonable, proporcionada y efectiva.

Inteligencia:

- Para recabar inteligencia de calidad es necesario, entre otras cosas, identificar los grupos que podrían estar implicados y obtener datos sobre su fuerza y sus objetivos.
- Tener buenas relaciones con la comunidad facilita la tarea de recopilar inteligencia.
- La información permite a la policía planificar su acción de forma efectiva.
- Se debe recabar continuamente inteligencia durante una operación, de forma que las tácticas se puedan adaptar a la naturaleza mutante de la amenaza.

Preparación:

Incluye la toma de decisiones sobre el número de agentes de policía que se necesitan, su indumentaria (uniforme ordinario o de combate) y los materiales a su disposición. También se deberán tomar decisiones sobre el despliegue de servicios auxiliares, como la unidad canina o la policía montada. Asimismo, la preparación conlleva reducir al mínimo los riesgos posibles y gestionarlos, en colaboración con otros organismos y representantes comunitarios pertinentes.

Comunicación:

- Comunicación en el seno de la policía: entre otros, con la jefatura y con los agentes desplegados para atender la situación de orden público.
- Facilitación y comunicación con los líderes de la concentración: establecer contactos, en las fases iniciales, con los líderes de la concentración y explicar cómo piensa la policía ayudarles a conseguir sus objetivos legítimos, sin dejar de ocuparse de las personas o grupos que actúen ilegalmente.

Respuesta graduada de la policía:

La policía debe utilizar recursos adecuados para gestionar una situación de orden público, pero debe desplegarlos de forma táctica y proporcionada, según evolucione la situación. Si bien puede haber sectores de una manifestación deseosos de provocar actos violentos, la labor policial se debe llevar a cabo de forma que los derechos de los manifestantes pacíficos queden protegidos. Se puede aislar de estos últimos a las personas que pretendan alimentar la violencia o que de hecho lo hagan. Para ello, es necesario estar en posesión de buenas aptitudes policiales, sobre todo de las relacionadas con la observación y la comunicación, para adaptar la respuesta policial, según proceda, a las distintas personas y grupos de la manifestación. En efecto, no se debe tratar una manifestación como una masa colectiva, sino más bien emitir respuestas dife-

renciadas (véase el recuadro *infra*). Si ello resultara difícil, la reacción de la policía podría centrarse en dispersar la concentración y en rebajar la tensión, de forma que se evitaría recurrir a la fuerza. Como es obvio, si se necesita emplear la fuerza, deberá hacerse, pero de forma proporcionada y dentro de los límites de la ley, con objeto de restablecer el orden y proteger los derechos de la población.

Cadena de mando:

Debe haber una cadena de mando clara para garantizar una estrategia comprensible, una comunicación eficaz y un registro completo de las decisiones tomadas, de forma que las operaciones se puedan evaluar y que se pueda extraer de ellas un aprendizaje posterior. En su *Manual of Guidance on Police Use of Firearms*, la Asociación de Jefes de Policía describe una estructura de mando de tres niveles:

- Estratégico («oro»): responsable del mando estratégico general y de suministrar recursos humanos y materiales, tareas de las que deberá rendir cuentas.
- Táctico («plata»): responsable del despliegue y empleo de recursos.
- Operativo («bronce»): responsable de liderar los grupos que llevan a cabo el plan táctico.

En cada nivel, los mandos son responsables de mantener la comunicación y llevar un registro completo de las decisiones y sucesos. Sin embargo, se debe reconocer que, posiblemente, el mando «bronce», el más cercano a la acción, no siempre podrá llevar registros.²³³ En cada nivel de responsabilidad, los mandos deben sopesar los riesgos de actuar y de no actuar (a veces, puede ser mejor abstenerse de actuar o incluso abortar la operación, en aras de la seguridad pública).

Principios de la psicología de masas

Los principios de la psicología de masas influyen cada vez más en la práctica policial, al incorporarse a su capacitación y sus tácticas. Investigaciones recientes²³⁴ contradicen la idea, previamente aceptada, de que las personas pierden su identidad, valores y estándares individuales en la multitud –que, de hecho, es un supuesto falso aún presente en la capacitación policial de muchos países–. Hay pruebas de que el individuo adopta más de una identidad social. Cuando se concentran grupos, sobresale la identidad social del grupo, y cada persona se adapta a las normas del grupo en cuestión. No es que se conviertan en una masa irracional, sino que los individuos actúan según los intereses del grupo. Así, defenderán a sus miembros de cualquier ataque, y actuarán contra los miembros del grupo que se aparten de la norma; por ejemplo, puede que repriman a una persona que actúa de forma violenta si piensan que la violencia es perjudicial para los objetivos del grupo (autorregulación). Según estudios, la violencia de masas no es un fenómeno arbitrario, sino que se produce cuando otro grupo (como la policía) actúa de forma que el grupo considera contraria a sus valores y estándares o trata de impedir que haga algo que considera legítimo según dichos valores. Una aglomeración compuesta de más de un grupo reflejará diferentes objetivos, estándares y valores.

Esta perspectiva sugiere que la policía debería promover la «autorregulación», para lo que deberá apoyar a las personas que actúan legítimamente, incluso en presencia de personas o grupos con motivos ilegítimos. Ello supone poner más énfasis en lo siguiente:

- Recopilar inteligencia sobre grupos para entender sus motivos y su composición.
- Facilitar sus objetivos legítimos mediante la organización adecuada de la actuación policial, comunicándose con el grupo a través de sus líderes o de «mediadores comunitarios» o «supervisores».
- Garantizar la comunicación antes, durante y después del acto.
- «Diferenciar», lo que supone tratar a las personas y grupos según sus distintas formas de actuar, con estrategias, tácticas y material diferenciados.

El uso de las armas «menos que letales» constituye un área difusa en la gestión del orden público, y no existe consenso al respecto. Los requisitos mínimos para el empleo de armas «menos que letales» son los siguientes:

- Debe quedar claro quién es la persona autorizada para decidir sobre su despliegue.
- Debe quedar claro que las armas se despliegan para reducir al mínimo los daños y la posibilidad de consecuencias letales.
- El uso de las armas debe ceñirse siempre a los principios de proporcionalidad, legalidad o legitimidad, rendición de cuentas, necesidad y subsidiariedad.
- Deben tenerse en cuenta los principios de la psicología de masas.

5.7. Resumen

La policía es depositaria de importantes poderes que repercuten enormemente en la vida de las personas y que, si se emplean indebidamente, pueden conducir a violaciones graves de los derechos humanos. Por ello, las normas internacionales han establecido determinados límites para el uso de estos poderes. La labor policial orientada a los derechos humanos debe ser acorde a tales límites, lo que supone tratar de evitar utilizar la fuerza (sin dejar de tener la capacidad y la voluntad de emplearla de forma proporcionada y legítima, cuando sea estrictamente necesario, y rendir cuentas posteriormente al respecto). Amnistía Internacional y otros defensores de los derechos humanos entienden que la policía tiene que recurrir, en ocasiones, a la fuerza para alcanzar un objetivo policial legítimo. De hecho, no siempre es fácil evaluar qué grado de fuerza resulta proporcionado, y para ello es preciso haber recibido una formación intensiva y contar con una sólida experiencia. La práctica y experiencia policiales en esta área deben someterse constantemente a supervisión y evaluaciones, a fin de mejorar la profesionalidad de la policía. Para mejorar la profesionalidad de la policía, resulta esencial la rendición de cuentas, lo que implica transparencia con respecto a los actos y voluntad de reflexionar sobre la forma de mejorar las prácticas.



© ANP / Jeff Randall

Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 9.1

Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14.2

Toda persona sometida a cualquier forma de detención o prisión será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

Conjunto de Principios de la ONU para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, artículo 1

Ningún funcionario encargado de hacer cumplir la ley podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes [...].

Código de Conducta de la ONU para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, artículo 5

6. El arresto y la detención

6.1. Introducción

El derecho a la libertad es uno de los derechos más importantes de la persona,²³⁵ y la privación de libertad, uno de los actos más invasivos que el Estado puede llevar a cabo contra su propia población. Al mismo tiempo, la privación de la libertad personal es uno de los medios más habituales de que se sirve el Estado para combatir el crimen y mantener la seguridad interna de un país. El derecho a la libertad no es absoluto, pero la aplicación legítima de los poderes de arresto y detención se limita a circunstancias concretas, que el derecho debe definir adecuadamente y que exigen una posterior rendición de cuentas. En el comentario al artículo 1 del Código de Conducta de la ONU para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (en adelante, Código de Conducta de la ONU) se identifica a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley con las facultades concretas de arresto y detención. Dado que el Código de Conducta de la ONU emplea una definición amplia de «funcionarios encargados de hacer cumplir la ley», queda implícita la idea de que se puede autorizar a arrestar y detener a otras autoridades, distintas de la policía. De hecho, la mayoría de las jurisdicciones cuentan con otros organismos, diferenciados del policial, que tienen facultades para arrestar, como las unidades especiales de investigación (unidades de lucha contra el fraude y cuerpos especiales de inspección), los funcionarios de aduanas y los bomberos. Estos funcionarios encargados de hacer cumplir la ley tienen la responsabilidad de garantizar que se respeta la legislación del Estado al que sirven, para lo que reciben la autorización correspondiente. El Código de Conducta de la ONU es aplicable a todos ellos. El artículo 2 del Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión (en adelante, Conjunto de Principios) exige además que dichos funcionarios sean «funcionarios competentes o personas autorizadas para ese fin».

El significado de los términos «arresto» y «detención» no siempre está claro. El Conjunto de Principios proporciona las siguientes definiciones.

Por «**arresto**» se entiende el «acto de aprehender a una persona con motivo de la supuesta comisión de un delito o por acto de autoridad». Debe tenerse en cuenta que el arresto puede basarse en motivos penales, en cuyo caso un juez debe revisar la decisión, o puede obedecer a una orden administrativa («por acto de autoridad»). La policía puede efectuar ambos tipos de arresto.

Por «persona detenida» se entiende «toda persona privada de la libertad personal, salvo cuando ello haya resultado de una condena por razón de un delito». Los términos «**detención**» y «custodia» se utilizan indistintamente. Esta definición incluye la detención administrativa y la detención sin cargos por motivos de seguridad, y ambas pueden ser efectuadas por la policía.

A menudo se utilizan los términos «arresto» y «detención» de manera intercambiable. De igual modo, «arresto» se utiliza con frecuencia en conjunción con la entrevista con sospechosos. Es importante distinguir entre los conceptos de «arresto» y «detención». Se puede arrestar a un sospechoso, pero no siempre es necesario hacerlo. Por otra parte, a una persona arresta-

da se la puede detener, es decir, privar de libertad, o se le puede permitir que espere el juicio en su domicilio.²³⁶ En consecuencia, una persona puede estar técnicamente «bajo arresto» sin estar detenida; su libertad podrá verse restringida con el fin de que esté disponible para la investigación (lo que, en general, conlleva la prohibición de salir del país). La entrevista con un sospechoso se puede efectuar antes o después de su arresto, y el arresto puede llevarse a cabo durante la entrevista. La entrevista con el sospechoso es un método de investigación, mientras que el arresto es un paso legal con vistas a enjuiciar a una persona.

Por «persona presa» se entiende «toda persona privada de la libertad personal como resultado de la condena por razón de un delito».

En el apartado 6.2 analizaremos lo que dicen las normas internacionales con respecto al arresto y la detención, para a continuación, en el apartado 6.3, centrarnos en sus lagunas. Los Estados no siempre detienen a las personas en aplicación de las disposiciones del derecho penal, o como paso previo con vistas a emprender acciones penales. En este sentido, el apartado 6.4 estudia la detención sin cargos por motivos de seguridad y la detención administrativa. El apartado 6.5 explica cómo se llevan a cabo los arrestos y detenciones en la práctica policial dentro del marco de la ley. El capítulo termina con un breve resumen.

Este libro de recursos se centra sólo en la detención bajo custodia policial. Las personas que se encuentran bajo custodia policial pueden ser recluidas en las instalaciones de detención de las comisarías de policía, pero también en otros centros designados (como pabellones de una prisión). En esta obra no se estudia el encarcelamiento o prisión, que en ciertos países es responsabilidad de la policía. Además, este libro de recursos hace referencia a detenidos adultos y no aborda las normas internacionales relativas a menores privados de libertad. Por último, no se examina en este capítulo la aplicabilidad de las normas internacionales a otros grupos de personas que no hayan sido arrestadas y detenidas por cargos penales. La publicación *Juicios Justos. Manual de Amnistía Internacional* aborda detenidamente el derecho a la libertad en su primer capítulo. Se recomienda estudiar la primera parte de dicho manual, que examina los derechos que asisten a las personas que están en espera de juicio.²³⁷ También se tratan minuciosamente las situaciones de detención en el documento de Amnistía Internacional *Contra la tortura. Manual de acción*.²³⁸

6.2. Principios fundamentales de derechos humanos relativos al arresto y la detención

6.2.1. Principios fundamentales

– **No arbitrariedad.** «Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.»²³⁹ El concepto de arbitrariedad no debe equipararse al concepto de «contrario a la ley», sino que debe interpretarse de una manera más amplia a fin de incluir elementos de incorrección, injusticia e imprevisibilidad.²⁴⁰ Para que el arresto y la detención sean legales, es decir, no arbitrarios, éstos deben ceñirse a la legislación nacional e internacional. Un arresto es ilegal si se arresta a una persona por una acción que tiene derecho a realizar en virtud del derecho internacional y nacional (como el derecho de reunión, asociación, etc.). Tanto el arresto como la detención deben tener como finalidad la administración de justicia: se prohíbe imponer al detenido restricciones que no estén estrictamente justificadas para los fines de la detención o para evitar que se entorpezca la administración de justicia.²⁴¹ Es más, incluso cuando se arresta legítimamente a una persona, si se la mantiene

recluida una vez que una autoridad judicial ha ordenado su puesta en libertad, la detención pasa a ser arbitraria.

– **Presunción de inocencia.**²⁴² «[L]a presunción de inocencia implica el derecho a ser tratado de conformidad con este principio.»²⁴³ La detención de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio.²⁴⁴ De este principio se deduce que las personas procesadas deberán estar separadas de las personas condenadas.²⁴⁵

– **Derecho a la información.** Derecho de la persona a ser informada de las razones de su arresto o detención, de sus derechos (incluido el derecho a asistencia letrada) y de la acusación formulada contra ella en un idioma que comprenda.²⁴⁶

– **Comparecencia sin demora ante una autoridad judicial.**²⁴⁷ La legislación de la mayoría de los Estados establece plazos precisos y, en opinión del Comité de Derechos Humanos de la ONU, las demoras no deben exceder de unos pocos días.²⁴⁸

– **Derecho a asistencia jurídica.** La comunicación del detenido con su abogado debe llevarse a cabo en «régimen de absoluta confidencialidad» (podrá ser vigilado visualmente, pero la conversación no deberá ser escuchada).²⁴⁹

– El **empleo de la fuerza** debe ser acorde a los principios expuestos en el capítulo 5 de este libro de recursos. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley utilizarán la fuerza en la medida estrictamente necesaria para mantener el orden o por motivos de seguridad personal. Las armas de fuego se deben utilizar sólo para proteger la vida. Salvo en circunstancias de necesidad absoluta, los funcionarios penitenciarios no llevarán armas de fuego.²⁵⁰

– **Prohibición absoluta de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.**²⁵¹ Todo Estado debe tomar medidas administrativas eficaces para impedir los actos de tortura.²⁵² Todo Estado está obligado a mantener «sistemáticamente en examen [...] las disposiciones para la custodia y el tratamiento de las personas sometidas a cualquier forma de arresto, detención o prisión en cualquier territorio que esté bajo su jurisdicción, a fin de evitar todo caso de tortura».²⁵³ Para mantener las disposiciones para la custodia sistemáticamente en examen, éstas deben quedar plasmadas por escrito y estar abiertas a escrutinio, y se deben comunicar a los funcionarios pertinentes. Asimismo, la detención debe estar abierta a cualquier tipo de mejora (en lo relativo a instalaciones, formación de funcionarios penitenciarios, disposiciones legales, etc.). Nótese que la reclusión en régimen de aislamiento puede equivaler a un acto de tortura (u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes) y, por tanto, no es aceptable.²⁵⁴

– **Derecho a un juicio justo.**²⁵⁵ Todo sospechoso tiene derecho a un juicio justo, como refleja el principio de «igualdad de condiciones» entre las partes en una causa, consagrado en los artículos 9 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. «La igualdad de condiciones [...] significa que ambas partes deben ser tratadas de forma que se garantice su igualdad en relación a los procedimientos judiciales y su igualdad para exponer su argumentación».²⁵⁶

– **Se harán constar debidamente:**²⁵⁷

- las razones del arresto;
- la identidad de la persona arrestada;
- el día y la hora del arresto, del traslado de la persona arrestada al lugar de custodia y de su primera comparecencia ante el juez u otra autoridad;
- la identidad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que hayan intervenido en el arresto;
- información precisa acerca del lugar de custodia; se deberán tomar medidas concretas para descartar la posibilidad de detención en régimen de incomunicación.²⁵⁸

– **Hábeas corpus.** La persona arrestada o detenida tiene derecho a interponer una acción ante una autoridad judicial, para que ésta decida sobre la legalidad o ilegalidad de su arresto o detención.²⁵⁹

– **Juicio sin dilaciones indebidas.**²⁶⁰ La detención en espera de juicio debe constituir una excepción, y ser lo más breve posible. Dado que el juicio se debe celebrar en un plazo razonable, se puede interpretar que la investigación debe llevarse a cabo sin dilación y rápidamente.

– **Derecho a comunicarse con el mundo exterior,** que comprende los siguientes derechos:²⁶¹

– Toda persona detenida tendrá el derecho de ser visitada, en particular por sus familiares, y a comunicarse con ellos, sujeto sólo a condiciones y restricciones razonables (cuando lo requieran necesidades excepcionales de la investigación).

– Se prohíbe en todo momento la detención en régimen de incomunicación.

– Derecho a notificar a la familia el arresto o detención y el lugar en que la persona se encuentra bajo custodia.

– Derecho de acceso a un médico.

– **Derecho a presentar denuncias** por malos tratos y **derecho a una indemnización.**²⁶² Para que el recurso sea eficaz, las autoridades competentes deberán investigar las denuncias con celeridad e imparcialidad.²⁶³

– **Cadena de mando.** Los gobiernos garantizarán un control estricto, con una cadena de mando claramente determinada, de todos los funcionarios responsables de la captura, arresto, detención y custodia, así como de todos los funcionarios autorizados por la ley para usar la fuerza y las armas de fuego.²⁶⁴

– **Supervisión.** Los lugares de detención serán visitados regularmente por personas calificadas y experimentadas nombradas por una autoridad competente distinta de la autoridad directamente encargada de la administración del lugar de detención, y que rindan cuentas ante esa autoridad. La persona detenida tendrá derecho a comunicarse libremente y en régimen de absoluta confidencialidad con las personas que visiten los lugares de detención.²⁶⁵

Investigación de casos de tortura

Existen varias herramientas pertinentes a la investigación de casos de tortura. Una de las más conocidas es la *Guía para la denuncia de torturas*, publicada por la Universidad de Essex en 2000.²⁶⁶ Este manual explica cómo documentar denuncias de tortura en el marco del sistema internacional de derechos humanos y responder a ellas. También dedica algunos capítulos a los procedimientos y mecanismos regionales.

El *Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, también conocido como Protocolo de Estambul y elaborado por un grupo de ONG y expertos internacionales, ofrece importantes pautas sobre cuándo y cómo efectuar dichas investigaciones.²⁶⁷ Esta obra proporciona detallada información médica y jurídica relacionada con las investigaciones sobre la tortura, y ofrece un conjunto de directrices internacionales para la evaluación de personas que denuncian tortura y malos tratos, la investigación de casos de presunta tortura y la transmisión de conclusiones a las autoridades judiciales o a otros organismos de investigación.

Los *Principios Relativos a la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes*²⁶⁸ contienen las normas mínimas que se exigen de los Estados para garantizar una documentación efectiva de la tortura. El Protocolo de Estambul incorpora dichos principios en uno de sus anexos.

6.2.2. Supervisión internacional y regional

Como se comentó previamente, las normas internacionales de derechos humanos exigen de los Estados el establecimiento de algún tipo de mecanismo para supervisar los lugares de reclusión de personas privadas de libertad. De estos sistemas, el mejor desarrollado es el del Consejo de Europa (véase *infra*), de carácter regional; la ONU ha puesto en marcha recientemente una iniciativa para establecer un sistema similar a nivel mundial.

Naciones Unidas

En 2002, la ONU adoptó el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Su objetivo se define en el artículo 1: «Establecer un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes».²⁶⁹ Este instrumento entró en vigor el 22 de junio de 2006.

Consejo de Europa

Los países bajo la jurisdicción del Consejo de Europa están sujetos al escrutinio del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT), que examina, por medio de visitas, el trato dado a las personas privadas de libertad para reforzar, llegado el caso, su protección contra la tortura y las penas o tratos inhumanos o degradantes (artículo 1, Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes). El Comité envía delegaciones periódicas a los Estados Partes, pero también puede organizar visitas «ad hoc» adicionales si lo estima necesario. El Comité debe notificar al Estado interesado su intención de realizar una visita, pero no tiene obligación de especificar el plazo en que se efectuará la misma, que, en casos excepcionales, puede tener lugar inmediatamente después de la notificación. Las objeciones de un gobierno respecto al tiempo o lugar de la visita sólo pueden justificarse por motivos de defensa nacional, seguridad pública, desórdenes graves, por el estado de salud de una persona o porque esté en curso un interrogatorio urgente con relación a un delito grave. En tales casos, el Estado debe tomar inmediatamente las medidas pertinentes para que el Comité pueda realizar la visita lo antes posible. El Convenio prevé que las delegaciones tengan acceso ilimitado a los lugares de detención y disfruten del derecho a desplazarse sin trabas dentro de los mismos. La delegación se entrevista en privado con personas privadas de libertad y se pone en contacto libremente con cualquier otra persona que pueda facilitarle información. Las recomendaciones que pueda formular el Comité basándose en las observaciones realizadas durante la visita se incluyen en un informe que se transmite al Estado interesado. Este informe constituye el punto de partida de un diálogo continuo con el Estado en cuestión.

Una visita del CPT: ¿de qué se trata?

El Consejo de Europa, en una iniciativa conjunta con la Asociación para la Prevención de la Tortura, con sede en Suiza, y la policía de Ginebra, ha elaborado un folleto dirigido a los agentes de policía en el que se explica el mecanismo de una visita del Comité para la Prevención de la Tortura. El folleto, titulado *A visit by the CPT: what's it all about?*, se presenta en formato de preguntas y respuestas, y plantea diversas cuestiones, como por qué debe un agente de policía colaborar con el Comité, si existe la tortura en Europa, si el Comité notifica su intención de visitar un país, cómo puede un agente de policía identificar como tales a las personas que integran una delegación del Comité o qué ocurre tras la visita.

Téngase en cuenta que el Comité para la Prevención de la Tortura también publica extractos de sus informes (las secciones dedicadas a las llamadas «cuestiones de fondo» de sus informes generales), que contienen normas mínimas que debe cumplir la policía.²⁷⁰

6.2.3. Prohibición de utilizar «perfiles» raciales o étnicos

Uno de los principios básicos subyacentes a todos los demás con respecto al arresto es el de no arbitrariedad. La no arbitrariedad quiere decir que no se debe arrestar, dar el alto o registrar a una persona por razones discriminatorias, es decir, no se debe dar el alto ni registrar a nadie por su raza, su etnia, su origen nacional o su religión. Este principio se viola en la práctica en numerosas ocasiones, como ponen de manifiesto los abundantes ejemplos de aplicación de criterios raciales o étnicos documentados por Amnistía Internacional. En 2004 Amnistía Internacional Estados Unidos publicó un informe exhaustivo sobre esta cuestión, y la Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta ha emprendido un proyecto sobre el mismo asunto en Europa.²⁷¹ Amnistía Internacional Estados Unidos ha definido el uso de «perfiles raciales» de la siguiente manera: «Selección por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de determinadas personas y grupos como objetivo, basada, incluso parcialmente, en la raza, la etnia, el origen nacional o la religión, salvo cuando existe información fiable, relacionada con el lugar y el momento que se investiga, que vincula a personas pertenecientes a los grupos mencionados con un incidente o plan delictivo».

Si bien prohíbe claramente la discriminación, el derecho internacional no menciona la aplicación de criterios raciales o étnicos. La labor policial consiste con frecuencia en identificar correctamente al sospechoso de un delito concreto. Cuando se relaciona a determinadas comunidades con la delincuencia, o con delitos específicos, los policías pueden acabar centrándose en ellas a la hora de tratar de resolver un caso o de prevenir la delincuencia. Estos estereotipos conducen a la estigmatización de ciertas comunidades, o de grupos pertenecientes a ellas, y agudizan la polarización entre la policía y las comunidades. Por otra parte, la policía puede aducir que los estereotipos no se basan por completo en prejuicios, sino que se ven respaldados por las estadísticas de detención que, a menudo, evidencian la implicación de un porcentaje relativamente alto de personas de estas comunidades en determinados delitos. A pesar de que las normas internacionales manifiestan claramente que el arresto y la detención se deben basar en la legislación y en el principio de presunción de inocencia, la realidad de las estadísticas criminales a las que la policía se enfrenta en su trabajo diario puede conducir a la adopción de una actitud basada en prejuicios hacia ciertos grupos.

En las recomendaciones del mencionado informe de Amnistía Internacional Estados Unidos se señala que toda legislación debe ser acorde al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, y debe prohibir la aplicación de criterios raciales y la recopilación obligatoria de datos raciales o étnicos cuando se da el alto y se efectúan registros, además de penalizar las violaciones de esa prohibición. Asimismo, deben implantarse políticas efectivas de diversidad en la captación de personal, y revisar todas las políticas y prácticas para ver si tienen efectos discriminatorios. Es necesario vigilar las conductas indebidas de la policía, investigarlas y castigarlas cuando se produzcan.

6.3. Lo que las normas no dicen

6.3.1. Con respecto al arresto

Las normas internacionales son bastante específicas con respecto al arresto. Dado que el término en sí hace referencia a un momento puntual, no es necesario añadir demasiados comentarios: las normas especifican claramente lo que se debe decir, así como los derechos de la persona arrestada. Sin embargo, tanto en la legislación nacional como en los procedimientos operativos normalizados es preciso especificar cuestiones como las siguientes:

- ¿Quién puede exactamente efectuar un arresto?
- ¿Cuál es la diferencia entre «dar el alto» y «arrestar»?
- ¿A qué espacio de tiempo se aplica el concepto de «en flagrante»?
- ¿Cuándo se necesita una orden de arresto?
- ¿Cómo se debe llevar a cabo un arresto y cómo deben enfrentarse los agentes a una posible resistencia?
- ¿Qué grado de fuerza es aceptable para arrestar a una persona? La fuerza debe ser proporcional, pero las normas no explican el significado de «proporcional», es decir, no especifican el grado de fuerza que se puede utilizar para impedir la resistencia.
- ¿Qué cantidad de daños a la propiedad es aceptable a la hora de llevar a cabo un arresto? Por ejemplo, para arrestar a una persona, puede que sea preciso derribar una puerta: ¿hasta qué punto debe esforzarse la policía en evitarlo?
- ¿Qué información debe revelar la policía al informar a la persona arrestada de las razones del arresto y de los delitos que se le imputan?²⁷²
- ¿Qué métodos de investigación, como registros corporales, se pueden aplicar a una persona, al arrestarla, antes de que comparezca ante una autoridad judicial?

6.3.2. Con respecto a la detención

En relación con la detención, las normas son incluso más precisas. El Conjunto de Principios abarca un amplio abanico de cuestiones relacionadas con la detención, y es muy claro con respecto a los requisitos de la detención legal. No obstante, es posible que se deban aclarar ciertas cuestiones:

- Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (en adelante, Reglas Mínimas) orientan sobre alimentos, bebida, separación de hombres y mujeres, ocio, tiempo al aire libre, etc. (Reglas 8- 21). Estas orientaciones también se pueden aplicar a la custodia policial. Con todo, merece la pena resaltar algunos aspectos:

- Mientras está pendiente la investigación, se tiende a observar estas reglas menos estrictamente. No queda claro qué restricciones se consideran aceptables durante este periodo de tiempo.
- De igual modo, la custodia policial se lleva habitualmente a cabo en comisarías de policía, centros que tienden a contar con las prestaciones mínimas.
- No se hace referencia a centros de detención privados.
- No se especifica qué medidas se deben tomar para impedir el suicidio u otras formas de autolesión.

6.4. La detención administrativa y la detención sin cargos por motivos de seguridad

La detención administrativa es un procedimiento por el cual se recluye a personas sin cargos ni juicio. No se presentan cargos penales, y no se tiene la intención de enjuiciar al detenido.²⁷³ No es necesario contar con la autorización de un juez u otra autoridad judicial (que se define en el apartado *Uso de los términos* del Conjunto de Principios como «autoridad judicial u otra autoridad establecida por ley cuya condición y mandato ofrezcan las mayores garantías posibles de competencia, imparcialidad e independencia»). Se aplica, por ejemplo, en casos de «extranjeros ilegales» detenidos antes de ser expulsados, detenciones temporales por motivos de orden público y detención de pacientes con trastornos psiquiátricos.

La detención administrativa no se debe confundir con la **detención sin cargos por motivos de seguridad** que se lleva a cabo sin reunir los requisitos establecidos en derecho penal en relación con la existencia de una sospecha razonable. Téngase en cuenta que la detención sin cargos por motivos de seguridad puede obedecer a una orden administrativa, y que la detención administrativa puede perseguir objetivos preventivos. El término «detención administrativa» alude a la autoridad que puede autorizar la detención, mientras que «detención por motivos de seguridad» atiende a los objetivos (de orden preventivo) que se persiguen.

Asimismo, aunque en ocasiones se alude a la detención sin cargos por motivos de seguridad con la expresión «detención preventiva», no debe confundírsela con la detención de un sospechoso para investigar la presunta comisión de un delito con fines de procesamiento (conocida como «detención preventiva» en la mayoría de las jurisdicciones de habla española y que en algunas jurisdicciones recibe el nombre de «prisión provisional» una vez dictado el auto de procesamiento).

Desde 2006, cada vez más países se plantean promulgar disposiciones que legalicen la detención sin cargos por motivos de seguridad, ya que esperan que esta medida sea eficaz para combatir el terrorismo, y consideran que las salvaguardias habituales son demasiado estrictas e impiden que prosperen los procesamientos. En el Reino Unido, un proyecto de Ley Antiterrorista propuso la ampliación del plazo máximo de detención bajo custodia policial, sin cargos ni juicio, de 14 días a 3 meses. Debido a las manifestaciones de oposición, el límite quedó fijado en 28 días en la legislación final, aunque el nuevo gobierno ha anunciado planes para ampliar este límite a un periodo de 56 días, sujeto a revisión semanal por el director de la Fiscalía y un juez del Tribunal Superior.²⁷⁴

Tanto la detención administrativa como la detención sin cargos por motivos de seguridad, que a menudo se practican en régimen de incomunicación, carecen con frecuencia de las salvaguardias consustanciales al sistema de justicia penal. En su informe *Los derechos, en peligro*, publicado en 2002, Amnistía Internacional resume las características compartidas por muchos sistemas de detención administrativa: «La decisión de que un individuo es un “presunto terrorista” que va a ser detenido la toma muchas veces un funcionario ejecutivo en un proceso secreto. Es

probable que el acusado no tenga siquiera conocimiento de que el proceso está teniendo lugar y no pueda defenderse. Entre las pruebas probablemente se encontrará material inadmisibles en un procesamiento penal (por ejemplo, testimonios que son de oídas, no algo que el testigo haya visto o escuchado directamente) y la decisión se tomará a partir de pruebas de bajo nivel. Aunque se permite la apelación ante un órgano judicial, el proceso sigue implicando con frecuencia pruebas secretas y testigos anónimos, lo que niega a personas que se enfrentan a acusaciones y consecuencias extremadamente graves el derecho a defenderse de forma efectiva». ²⁷⁵ Por ejemplo, con respecto a Israel y los Territorios Ocupados, Amnistía Internacional ha manifestado reiteradamente su convicción de que la práctica de la detención administrativa viola los derechos humanos fundamentales y, a menudo, se utiliza para obviar los requisitos de justicia procesal. ²⁷⁶ Asimismo, la organización se ha opuesto a la detención administrativa de inmigrantes ilegales y de otras personas que no hayan cometido ningún delito común.

Para que la detención administrativa respete los principios de derechos humanos, es necesario que se lleve a cabo «por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta» que, a su vez, deberá ser acorde a las normas internacionales de derechos humanos. Los dos criterios fundamentales para evaluar su legitimidad son la legalidad de las causas de la detención y su duración.

En 1982 el Comité de Derechos Humanos de la ONU formuló una observación general sobre la legalidad de la detención sin cargos por motivos de seguridad: «Incluso en los casos en que se practique la detención por razones de seguridad pública ésta debe regirse por las mismas disposiciones, es decir, no debe ser arbitraria, debe obedecer a las causas fijadas por la ley y efectuarse con arreglo al procedimiento establecido en la ley, debe informarse a la persona de las razones de la detención y debe ponerse a su disposición el derecho a recurrir ante un tribunal, así como a exigir una reparación en caso de que haya habido quebrantamiento del derecho. Si, por añadidura, en dichos casos se formulan acusaciones penales, debe otorgarse la plena protección establecida en los párrafos 2 y 3 del artículo 9, así como en el artículo 14 [del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos]». ²⁷⁷

Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria

En 1991, el Comité de Derechos Humanos de la ONU estableció el Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria, al que se encomendó investigar los casos de detención impuesta de forma arbitraria o que por alguna otra circunstancia sea incompatible con las normas internacionales pertinentes enunciadas en la Declaración Universal de Derechos Humanos o en los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes aceptados por los Estados interesados, siempre que los órganos jurisdiccionales no hayan adoptado una decisión definitiva al respecto, de conformidad con la legislación nacional. ²⁷⁸ El Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria visita centros de detención tras haber sido invitado. A mediados de 2007 había visitado más de 25 países. Su mandato incluye la investigación de casos de denuncias individuales.

Los informes más recientes del grupo tratan sobre sus motivos de preocupación en relación con la detención, a veces por orden administrativa, en el contexto de la «guerra contra el terror». ²⁷⁹ En general, el Grupo de Trabajo distingue dos motivos de preocupación a este respecto. El primero es el relacionado con la legislación de seguridad que trata de legalizar actos

ilegales, como la detención por periodos indefinidos o muy largos, sin que se formulen cargos, sin que se haga comparecer a los detenidos ante un juez y sin un recurso efectivo para impugnar la legalidad de la detención. El segundo es que las definiciones de «terrorismo» y «terrorista» son tan amplias y vagas que se pueden utilizar para atacar a cualquier adversario político, con lo que, de hecho, se amplía el espectro de personas que pueden ser detenidas y que pueden ver limitado el disfrute de sus derechos.

6.5. El arresto y la detención legales en la práctica

6.5.1. Introducción

«El mayor riesgo de tortura y otras formas de malos tratos para las personas es en la primera fase del arresto o la detención, antes de que puedan hablar con un abogado o tribunal. El riesgo persiste mientras dura la investigación, independientemente de dónde se retenga al sospechoso.»²⁸⁰ A pesar de todas las salvaguardias previstas en la legislación y en otras normativas, la policía sigue cometiendo actos ilegales. La ilegalidad de un arresto puede revestir varias formas, y la más común es de la detener a la persona arrestada bajo custodia sin llevarla ante un juez u otra autoridad judicial. A menudo, el arresto no queda reflejado en los registros policiales. Durante este periodo de detención ilegal es cuando, con mayor frecuencia, se somete a las personas a tortura y malos tratos. Existen numerosos ejemplos de personas a las que la policía ha sacado de sus casas, trasladado a la comisaría, recluso ilegalmente y sometido a tratos brutales con el fin de arrancarles confesiones, recuperar bienes robados o extraer dinero; en muchos casos, se trata de personas pobres y carenciadas. Además, en numerosos países la policía suele detener ilegalmente a familiares de sospechosos a los que no consigue detener como forma de persuadir a éstos para que se entreguen.

En los siguientes apartados se analizará cómo se pueden poner en práctica las normas pertinentes de derechos humanos para prevenir las violaciones de estos derechos.

6.5.2. Cómo practicar un arresto legal

Según el Conjunto de Principios, la «supuesta comisión de un delito» puede justificar el arresto de la persona responsable. No obstante, en la práctica policial, no todas las «supuestas comisiones de un delito» dan lugar a un arresto.²⁸¹ La decisión de arrestar o no a una persona depende de varios factores, como el delito en cuestión, el comportamiento del sospechoso y la experiencia y aptitudes del agente de policía. En algunos países se precisa una orden judicial, mientras que en otros se trata de un asunto discrecional de la policía. En ciertos países la legislación concede a la policía amplísimos poderes discrecionales que pueden prestarse a abusos. Al igual que con los demás poderes policiales, las prácticas concretas y los requisitos legales varían de un país a otro. Por regla general, la legislación debe ser clara y especificar exactamente cuándo es aceptable efectuar un arresto (con o sin orden judicial), quién puede efectuarlo, cómo llevarlo a cabo –incluida la información que se deberá facilitar a la persona arrestada– y cómo se debe informar de ello.

Un arresto es una de las situaciones en las que el Estado pone más claramente de manifiesto su poder. Es una situación desagradable para cualquier persona, y puede generar resistencia, ya

sea verbal o física, por parte del afectado. Los agentes de policía deben ser conscientes de ello y de los sentimientos que puede desencadenar un arresto, como temor, vergüenza, pérdida del control, ira y agresividad. Dado que el arresto tiende a ser una «situación física» –la policía «agarra» literalmente al arrestado–, la persona arrestada está extremadamente expuesta a los abusos.

Un arresto se debe basar en la sospecha razonable y legítima de que la persona ha cometido, o planea cometer, un delito definido como tal en el marco legal. Este acto debe obedecer a los principios de proporcionalidad, subsidiariedad, legalidad y necesidad. Para ello, el agente debe conocer la ley y los procedimientos, adoptar la actitud correcta, estar en posesión de la capacidad necesaria y tener las aptitudes profesionales, técnicas y sociales necesarias. Los agentes de policía necesitan formación y experiencia para desarrollar la capacidad de distinguir entre diferentes situaciones y adaptar sus reacciones a las circunstancias de la situación a la que se enfrentan. Se debe proporcionar una formación policial pormenorizada sobre el uso de técnicas de mano abierta y mano cerrada, y sobre material como esposas y pulverizadores de pimienta, a fin de que su empleo no provoque tensiones adicionales a la persona arrestada. Habitualmente, se comenta que los oficiales de policía que utilizan fuerza desproporcionada tienden a ser los que se sienten inseguros o son menos competentes que otros compañeros suyos que utilizan la fuerza en menor grado. Es importante revisar y evaluar periódicamente cómo se llevan a cabo los arrestos. En las evaluaciones del desempeño de los agentes se debe discutir con ellos el uso de fuerza excesiva y las denuncias de uso excesivo de la fuerza, especialmente cuando éstas son recurrentes. Los métodos y materiales nuevos se deben evaluar y supervisar con cuidado siempre.

Sólo se debe autorizar a la policía a efectuar arrestos sin orden judicial cuando sorprende a un sospechoso «en delito flagrante» o inmediatamente después de haberlo cometido, lo que representa la gran mayoría de los arrestos. No debe pasarse por alto que la expresión «en delito flagrante» se interpreta de diferentes modos en función de las jurisdicciones. En México, 72 horas después de su comisión, el delito se sigue considerando «delito flagrante», y en Brasil, el tráfico de drogas se considera un delito permanente, de forma que se pueden efectuar arrestos en cualquier momento (como es obvio, esa norma no es acorde al espíritu de este principio). En general, se entiende que el concepto de «en flagrante» puede durar, como mucho, hasta que hayan transcurrido varias horas desde que se perpetró el delito.

En todas las demás circunstancias se debe obtener una orden judicial, en cuyo caso se puede planificar el arresto de antemano. A la hora de planificar un arresto, se pueden considerar las siguientes cuestiones:

- ¿Qué tipo de persona se va a arrestar?
- ¿Se la ha arrestado antes? En caso afirmativo, ¿cómo reaccionó?
- ¿Qué experiencia han tenido otros compañeros con esta persona?
- ¿Es de esperar que se defienda?
- ¿Qué delitos se le imputan?
- ¿Dónde se va a efectuar el arresto?
- ¿Qué se va a hacer con respecto a las personas que la rodean, como menores o familiares?

Algunas veces, la policía necesita utilizar la fuerza para efectuar un arresto. Por supuesto, ese uso se debe ajustar a los principios de proporcionalidad, necesidad y legalidad o legitimidad. En principio, la policía debe utilizar siempre la mínima fuerza posible. Si al hacerlo se producen lesiones, la policía debe garantizar ayuda y servicios médicos para la persona herida o

afectada lo antes posible. Las armas de fuego sólo se pueden utilizar para arrestar a una persona sospechosa de perpetrar un delito especialmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, y sólo cuando medidas menos extremas resulten insuficientes para lograr dicho objetivo. Este conjunto de circunstancias se da en pocas ocasiones.

A veces se puede prever el uso de la fuerza; por ejemplo, si la policía conoce de anteriores arrestos a la persona sospechosa o cuando se sabe que está armada. En dichos casos se pueden prever medidas especiales a fin de prepararse para el arresto y evitar perder el control de la situación, como la participación de más agentes, perros, patrullas especiales de arresto, etc. Para recurrir a estas medidas especiales se debe solicitar la autorización del nivel jerárquico correspondiente de la cadena de mando (cuanto mayor sea el grado de fuerza que se prevé emplear, más alto será el nivel).

Patrullas de arresto

Algunos países emplean lo que se conoce como «patrullas de arresto» cuando prevén una respuesta violenta. Los agentes desplegados en tales patrullas reciben capacitación exhaustiva en técnicas de arresto y en formas de enfrentarse a posibles reacciones. Los arrestos que llevan a cabo dichas patrullas se caracterizan, en general, por su rapidez. Se sorprende desprevenida a la persona que se pretende arrestar, por ejemplo a primera hora de la mañana o en situaciones en las que no espera ser arrestada (por ejemplo, cuando conduce por una autopista). En ocasiones, se le coloca una bolsa sobre la cabeza a fin de desorientarla. Las patrullas de arresto tienden a utilizar técnicas bastante agresivas, que tienen por objeto prevenir y evitar el uso de fuerza adicional. Cuando estas patrullas emplean fuerza adicional, deben contar con el permiso de una autoridad judicial. En los casos en los que se empleen patrullas de arresto, debe quedar constancia de todos sus actos, a fin de garantizar la rendición de cuentas.

A veces se puede evitar el uso de fuerza adicional mediante un cambio de táctica. En ocasiones, se considera eficaz tomar al sospechoso por sorpresa (por ejemplo, mientras duerme). No obstante, un arresto planificado debe ser lo menos invasivo posible habida cuenta de las circunstancias, es decir, no se deben crear tensiones innecesarias. Por ejemplo, si la persona a la que se va a arrestar tiene hijos de corta edad, se debe analizar cómo evitar arrestarla en su domicilio. Al margen de consideraciones éticas obvias, también existe una razón práctica para ello: al evitar tensiones y mostrar respeto hacia el sospechoso, es más probable que éste coopere en el interrogatorio que habitualmente sigue al arresto.

Un sospechoso tiene derecho a conocer sus derechos,²⁸² y la policía debe asegurarse de que la persona arrestada los conoce y los comprende. En el momento del arresto se le debe informar de lo siguiente:

- las razones de su arresto y los delitos que se le imputan, en un idioma que comprenda;
- su derecho a no confesarse culpable, no declarar contra sí mismo y guardar silencio;

– su derecho a contar con la asistencia de un abogado (de su propia elección o que se le asigne gratuitamente).

Además, la persona arrestada tiene derecho a:

- que se la presuma inocente;
- contar con la asistencia de un intérprete;
- interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a los testigos de descargo;
- disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa.

El agente de policía debe llevar al sospechoso ante una autoridad judicial inmediatamente después del arresto.²⁸³ En algunas jurisdicciones, la primera autoridad judicial ante la que comparece la persona arrestada es un alto cargo policial con funciones cuasi judiciales que puede autorizar las primeras seis horas de la detención; posteriormente, se debe llevar al detenido ante una «verdadera» autoridad judicial independiente de la policía.

A menudo, tras el arresto, se efectúa un registro corporal. «Deben tomarse medidas eficaces para garantizar que esos registros se llevan a cabo de manera compatible con la dignidad de la persona registrada. Las personas sometidas a registro corporal por funcionarios del Estado o por personal médico que actúe a instancias del Estado serán examinadas sólo por personas de su mismo sexo.»²⁸⁴ Un registro corporal puede efectuarse con fines de investigación, para buscar información o pruebas, o como forma de prevenir la violencia si se sospecha que la persona arrestada puede llevar encima armas u otros objetos que pueden emplearse como tales. De hecho, existen distintos tipos de registros corporales, con diversos grados de intrusión que, por tanto, requieren diversos niveles de autorización. El menos invasivo es el consistente en el cacheo con ropa, seguido del escaneado con ropa. Mucho más invasivo es pedir a la persona que se desnude para que se efectúe el registro, y el máximo grado de intrusión es el que constituyen los registros de orificios corporales, que se suelen llevar a cabo cuando se buscan drogas. Nótese que el sitio web de la Asociación de Jefes de Policía, con sede en el Reino Unido y previamente mencionada, contiene un manual de detenciones y registros en el que se examinan en profundidad diversos aspectos de los registros.

Se puede exigir responsabilidades a la policía por la forma en la que se ha llevado a cabo un arresto. Como se especificó en el apartado 6.2.1, la policía debe dejar debida constancia de los siguientes datos:

- el nombre de la persona arrestada;
- el lugar del arresto;
- la hora del arresto;
- el motivo del arresto y los delitos que se imputan a la persona arrestada;
- la identidad del agente de policía implicado;
- información sobre el lugar de custodia, incluido su emplazamiento exacto;
- información sobre la primera comparecencia de la persona arrestada ante una autoridad judicial o de otro tipo.

Estos datos se deben poner a disposición de la persona arrestada o de su abogado.

6.5.3. *Cómo efectuar una detención policial legal*

Como ya se ha comentado, las Reglas Mínimas incluyen instrucciones específicas sobre alojamiento, higiene personal, ropas y cama, alimentación, ejercicio físico y deporte, así como artículos sobre el personal y la administración de los centros de reclusión, comprendida la detención policial. En el apartado «Personas detenidas o en prisión preventiva» (Segunda parte, Sección C), las reglas 84 a 93 establecen principios concretos en relación con la detención policial. Se recomienda leer detenidamente el texto íntegro de las Reglas Mínimas, y estudiar todo el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, en relación con la detención policial.

En algunos países, debido a la falta de prisiones, se emplean como tales los centros de detención policial. Como es evidente, en dichas situaciones estos centros deben cumplir los requisitos establecidos por el derecho internacional. No obstante, en este libro de recursos nos centramos en la detención policial previa al juicio.

Cuando una persona ha sido arrestada y permanece bajo custodia policial, aún no ha sido enjuiciada y, por tanto, todavía se la presume inocente y se la debe tratar como tal. Sólo deben permanecer en la comisaría de policía los detenidos cuya reclusión en la celda policial se prevé breve (uno o dos días), mientras que aquellos que, previsiblemente, pasarán más tiempo detenidos, deben ser trasladados a un centro oficial de detención, como un ala independiente de una prisión. La detención policial no es una medida punitiva, y se debe emplear sólo en función de las necesidades de la investigación o para impedir que el sospechoso eluda el juicio. Con frecuencia, la detención, es decir, la privación de libertad, va acompañada de la privación de otros derechos. En particular, corre peligro el derecho a la intimidad, pero también están en juego los derechos a no sufrir discriminación, a la educación, a la libertad de culto y de expresión y a la información. A menudo se alega que todo ello es la consecuencia natural de la privación de libertad. Sin embargo, «tal consideración no es correcta ni permisible. Sólo es admisible la imposición de las medidas estrictamente necesarias para los fines de la detención o para evitar que se entorpezca el proceso de instrucción o la administración de justicia, o para mantener el orden en el lugar de detención».²⁸⁵

La premisa básica de las normas de derechos humanos en general, pero en especial de las relativas a situaciones en las que la persona se encuentra «a merced» del todopoderoso Estado (como en el caso de la detención), es que este último debe tratar a quienes se encuentran bajo su control con humanidad y respeto de su dignidad. Éste es un principio fundamental de aplicación universal, que no puede depender de los recursos materiales disponibles en el Estado y se debe llevar a la práctica sin distinción de ningún género.²⁸⁶

Algunos de los derechos y obligaciones relativos a la detención policial son los siguientes:

– Si lo solicita la persona detenida, será mantenida en lo posible en un lugar de detención situado a una distancia razonable de su lugar de residencia habitual.²⁸⁷

– Los lugares de detención deben ser reconocibles como tales. Se debe hacer constar el lugar de detención, incluidos los datos de todos los traslados a otros lugares de detención.²⁸⁸

– El Código Europeo de Ética de la Policía establece que «[l]as celdas de policía [...] deben ser de un tamaño razonable, disponer de iluminación y de ventilación apropiadas y estar equipadas de forma que permita el descanso».²⁸⁹ No se debe pasar por alto el valor de estos criterios, ya que las celdas de policía suelen ser bastante incómodas.

– El artículo 6 del Código de Conducta de la ONU puntualiza lo siguiente: «Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley asegurarán la plena protección de la salud de las personas

bajo su custodia y, en particular, tomarán medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise». La persona detenida tiene derecho a un examen médico apropiado a su ingreso en el establecimiento de detención. Posteriormente, cuando sea necesario recibirá atención y tratamiento médico gratuitos. Además, tendrá derecho, con sujeción a ciertas condiciones, a una segunda opinión médica. Quedará debida constancia en registros del examen médico, del nombre del médico y de los resultados de dicho examen.²⁹⁰ Se permitirá que el acusado sea atendido por su propio médico o su dentista, si está en condiciones de sufragar tal gasto.²⁹¹

– Se atenderá o dará asistencia adecuada a los menores que estén bajo el cuidado de la persona detenida que, de lo contrario, quedarían privados de supervisión.²⁹²

– Se separará a hombres y mujeres en la medida de lo posible. De igual modo, los funcionarios encargados de las personas detenidas deberán ser de su mismo sexo, siempre que sea posible.

– Las personas detenidas tendrán derecho a obtener materiales educacionales, culturales y de información, y a ser informadas de los acontecimientos más importantes.²⁹³

– Las personas detenidas tendrán derecho a manifestar y practicar su religión.²⁹⁴

– A las personas detenidas deberá ofrecérseles la posibilidad de trabajar y de ser remuneradas por ello.²⁹⁵

– Las personas detenidas podrán alimentarse por cuenta propia procurándose alimentos del exterior.²⁹⁶

– Las personas detenidas tendrán derecho a usar sus propias prendas personales; si llevan uniforme, éste será diferente del uniforme de los condenados.²⁹⁷

– Las personas detenidas tendrán derecho a retener objetos personales.²⁹⁸

– Las sanciones disciplinarias que se impongan a la persona detenida deberán ser acordes a la ley o los reglamentos legales.²⁹⁹

– Los medios de coerción nunca deberán emplearse como sanciones. No deberán emplearse cadenas y grillos.³⁰⁰

– No se emplearán armas de fuego contra los detenidos, salvo cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida³⁰¹ (circunstancia poco habitual bajo custodia policial). Se deberá informar siempre del uso de la fuerza o de armas de fuego, que estará sujeto a supervisión. Si una persona detenida muere o desaparece durante su detención o poco tiempo después, un juez u otra autoridad investigará las causas.³⁰² De hecho, algunos países han incorporado a su legislación nacional el requisito de efectuar investigaciones independientes.

No debe olvidarse que la detención policial puede incrementar el riesgo de suicidio en los detenidos. Los centros de detención policial no deben facilitarlos y, por tanto, deben eliminarse los objetos con los que una persona se pueda ahorcar y las ropas que puedan contribuir al suicidio (como cordones de zapatos, cinturones, sábanas, etc.).

El Tribunal Supremo de la India

En 1997, el Tribunal Supremo de la India dictó una importante sentencia con el propósito de proporcionar salvaguardias para las personas arrestadas y detenidas.³⁰³ En virtud de ella, se obliga a los agentes de policía a lo siguiente:

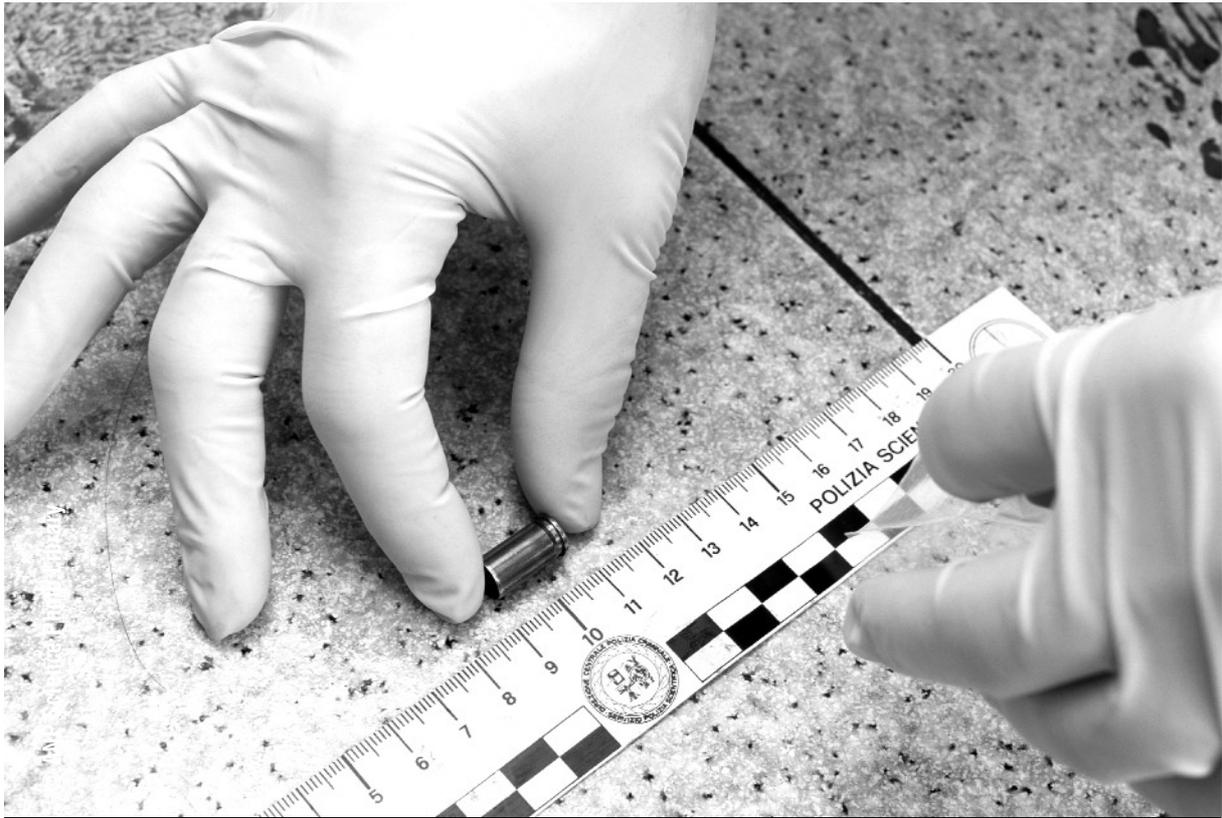
- Llevar formas de identificación visibles, claras y precisas, y placas con su nombre y cargo en el momento de arrestar a una persona.
- Preparar un informe sobre el arresto, que deberá ir firmado por un testigo independiente y refrendado por la persona arrestada, en el que deberán constar la hora y el día del arresto.
- Informar a la persona arrestada de su derecho a que se notifique a un amigo o familiar de su arresto y del lugar donde está detenida; si el amigo o familiar vive fuera del distrito, la policía debe notificarle el lugar donde está el arrestado.
- Hacer constar información sobre el arresto en el diario que se lleve en el lugar de arresto y detención.
- Someter a la persona arrestada, si lo solicita, a un examen médico en el momento del arresto, y registrar sus lesiones en un informe de inspección, del que la persona arrestada recibirá una copia.
- Someter a la persona a un examen médico cada 48 horas mientras permanezca detenida.
- Enviar información sobre el arresto y la detención de la persona a la sala de control policial de las jefaturas de policía del distrito y el estado.
- Enviar al juez de la zona copias de todos los documentos, incluido el informe sobre el arresto.

6.6. Resumen

La labor policial orientada a los derechos humanos exige que los arrestos y detenciones necesarios se efectúen de conformidad con los principios de derechos humanos, y en especial con los de no arbitrariedad, presunción de inocencia, justicia procesal e «igualdad de condiciones», sin olvidar la prohibición absoluta de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. El periodo inmediatamente posterior al arresto y la detención es el de mayor peligro de abusos policiales para el detenido. Por esta razón, se considera importante, como medida preventiva, la supervisión de comités independientes que visiten con regularidad los centros de detención. Debe quedar claro que el arresto y la detención son legales sólo cuando se llevan a cabo dentro del marco de la ley; se prohíben actos policiales que ocasionen daños innecesarios (como el uso de grillos) o supongan un castigo añadido (como impedir que la persona ejerza su derecho a la libertad de religión), ya que se sigue presumiendo que la persona es inocente y, como tal, sólo se la deberá someter a las restricciones necesarias para la investigación en curso.

Durante los últimos años ha preocupado la proliferación de leyes que facilitan la detención administrativa y la detención sin cargos por motivos de seguridad como forma de combatir el terrorismo. Estos tipos de detención se llevan a cabo, a menudo, en régimen de incomunicación, y conducen a violaciones de los derechos humanos. Sólo son legales si respetan los principios pertinentes establecidos en las normas internacionales de derechos

humanos. Un arresto legal es aquel en el que se informa inmediatamente a la persona de todos sus derechos, se le proporciona la información necesaria para preparar su defensa y se la trata con el mínimo empleo de fuerza posible. Para ello es preciso preparar minuciosamente el arresto, y los agentes, cuya conducta se debe evaluar regularmente, deben contar con la formación adecuada. La detención policial debe ser breve, y llevarse a cabo sólo si la investigación lo requiere. Se debe presumir que las personas detenidas son inocentes, y se las debe tratar como tales.



Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 7

Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14.2

Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 17.1

Todo funcionario encargado de hacer cumplir la ley forma parte del sistema de justicia penal, cuyo objetivo consiste en prevenir el delito y luchar contra la delincuencia.

Resolución 34/169 de la Asamblea General por la que se adopta el Código de Conducta de la ONU para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, 17 de diciembre de 1979

7. La investigación criminal

7.1. Introducción

Uno de los principales objetivos de la labor policial es detectar el delito. En algunas jurisdicciones, es la policía misma quien abre una investigación criminal; en otras, se precisa una orden de la fiscalía. De igual modo, la investigación criminal puede realizarse bajo el mando de una autoridad judicial (fiscal o juez instructor), o ser responsabilidad de la autoridad policial que, posteriormente, la remite a la fiscalía con fines de procesamiento.³⁰⁴

El marco legal internacional especifica derechos mínimos y establece garantías de justicia procesal, definiendo así los límites de los poderes del Estado en relación con su ciudadanía, pero no orienta sobre la forma de efectuar las investigaciones criminales ni especifica sus objetivos.

En el apartado 7.2 de este capítulo se examinan los principios internacionales de derechos humanos pertinentes para las investigaciones criminales. En el apartado 7.3 se analizan los aspectos de las investigaciones criminales que no están previstos en las normas internacionales de derechos humanos. El apartado 7.4 aborda las investigaciones criminales en el contexto de la práctica policial, y estudia diversos métodos de investigación, así como los factores en los que se basa la policía a la hora de seleccionar el método que va a seguir. Por último, en el apartado 7.5 nos centramos en la entrevista de sospechosos como método de investigación, ya que es en esta fase cuando a menudo se producen violaciones de derechos humanos. El capítulo termina con un breve resumen.

Nótese que este capítulo se centra en las investigaciones policiales de delitos cometidos por ciudadanos y ciudadanas corrientes. Como es obvio, estos mismos principios se aplican a las investigaciones sobre delitos (incluidas violaciones de derechos humanos) cometidos por agentes de policía.

Nota sobre terminología

– A veces se utilizan erróneamente los términos «sospechoso» y «acusado» como sinónimos. Para hablar de «acusados», es necesaria una acusación formal previa. La policía tiende a utilizar la palabra «sospechoso». Por su parte, los medios de comunicación utilizan en ocasiones la palabra «delincuente» o «criminal» en sustitución de «sospechoso», con lo que violan el principio de presunción de inocencia.

– Los términos «interrogatorio» y «entrevista» de sospechosos suelen utilizarse indistintamente. Sin embargo, el término «entrevista» refleja mejor el uso de esta técnica como herramienta profesional de la policía, mientras que el término «interrogatorio» suele tener ciertas connotaciones negativas. Por otra parte, es importante distinguir entre arresto y entrevista de sospechosos. La entrevista de sospechosos es un método de investigación que se puede utilizar en un juicio, en tanto que el arresto es un paso del proceso legal encaminado a juzgar a una persona por un delito. Una entrevista puede tener lugar antes o después del arresto, y el arresto puede efectuarse en el transcurso de la entrevista.

7.2. Principios fundamentales de derechos humanos relativos a la investigación criminal y la entrevista de sospechosos

– **Presunción de inocencia.**³⁰⁵ «En virtud de la presunción de inocencia, la carga de la prueba recae sobre la acusación y el acusado tiene el beneficio de la duda. No puede suponerse a nadie culpable a menos que se haya demostrado la acusación fuera de toda duda razonable. Además, la presunción de inocencia implica el derecho a ser tratado de conformidad con este principio. Por lo tanto, todas las autoridades públicas tienen la obligación de no prejuzgar el resultado de un proceso.»³⁰⁶ El derecho a guardar silencio es inherente a la presunción de inocencia.³⁰⁷

– **Prohibición absoluta de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes.**³⁰⁸ «Ninguna persona detenida será sometida, durante su interrogatorio, a violencia, amenazas o cualquier otro método de interrogación que menoscabe su capacidad de decisión o su juicio.»³⁰⁹ La información obtenida mediante tortura u otras formas de coacción no se aceptará como prueba ante los tribunales.³¹⁰ El Comité de Derechos Humanos de la ONU ha manifestado claramente que se considerará responsable a cualquier persona que participe en actos de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes, «ya sea alentando, ordenando o perpetrando actos prohibidos. Por consiguiente, quienes se nieguen a obedecer órdenes no deberán ser castigados ni sometidos a tratamiento desfavorable alguno».³¹¹ La tortura debe tipificarse como delito en la legislación nacional.³¹²

– **Derecho de toda persona a no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable.**³¹³

– **No arbitrariedad.**³¹⁴ La infracción que se va a investigar debe estar definida como delito en la legislación nacional, y la policía sólo podrá utilizar las atribuciones de investigación que le confiera la ley, y de acuerdo con las disposiciones legales recogidas en el derecho nacional e internacional. El uso de los métodos de investigación debe ajustarse a los límites establecidos por la ley.³¹⁵

– **Derecho a la intimidad y la confidencialidad.**³¹⁶ «Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley obtienen información que puede referirse a la vida privada de las personas o redundar en perjuicio de los intereses, especialmente la reputación, de otros. Se tendrá gran cuidado en la protección y el uso de tal información, que sólo debe revelarse en cumplimiento del deber o para atender las necesidades de la justicia.»³¹⁷ Además, «no puede producirse injerencia alguna, salvo en los casos previstos por la ley. La injerencia autorizada por los Estados sólo puede tener lugar en virtud de la ley, que a su vez debe conformarse a las disposiciones, propósitos y objetivos del Pacto [Internacional de Derechos Civiles y Políticos]».³¹⁸

– **Derecho a un juicio justo.**³¹⁹ Todo sospechoso tiene derecho a un juicio justo, basado en el principio de «igualdad de condiciones» entre las partes en una causa (véase también el subapartado 6.2.1). Para que un juicio sea justo, es necesario que, previamente, se haya realizado una investigación profesional. Todo sospechoso tiene derecho a conocer su derecho a:

- conocer los delitos que se le imputan;
- contar con la asistencia de un intérprete;
- disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
- contar con la asistencia de un abogado;
- comparecer sin demora ante una autoridad judicial.

Los agentes de policía responsables de la entrevista del sospechoso deben explicarle estos derechos antes de la entrevista. En algunas jurisdicciones, esta tarea es (también) responsabilidad del juez o del fiscal.

– **Juicio sin dilaciones indebidas.**³²⁰ Dado que el juicio se debe celebrar dentro de un plazo razonable, se deduce que la investigación debe efectuarse sin demora y rápidamente. En cualquier caso, esta norma es relativa, ya que las investigaciones pueden durar varios meses (o incluso años) y, por tanto, los sospechosos pueden permanecer legalmente en detención previa al juicio durante mucho tiempo.

– La legislación nacional debe reconocer el derecho a presentar una **queja** por malos tratos y otros abusos, y el derecho a una **indemnización**.³²¹ Las autoridades competentes examinarán pronta e imparcialmente las quejas a fin de que el recurso sea eficaz.³²² Además, el Comité de Derechos Humanos señala que los Estados deben registrar datos estadísticos sobre el número de denuncias y el curso que se les ha dado.³²³

– **Registro de las características de las entrevistas y el lugar en el que se llevan a cabo.** Se consignará en registros la identidad de los funcionarios que hayan practicado la entrevista y la de las demás personas presentes.³²⁴ Deberá registrarse la hora y el lugar de todas las entrevistas, y dicha información también deberá estar disponible a efectos de los procedimientos judiciales o administrativos.³²⁵ Deberán adoptarse asimismo disposiciones contra la detención en régimen de incomunicación. En ningún lugar de detención deberá haber material alguno que pueda utilizarse para infligir torturas o malos tratos.³²⁶ Además, deberá hacerse constar la duración de las entrevistas y la de los intervalos entre éstas.³²⁷

– La **no discriminación** es consustancial a todos los principios de derechos humanos. Más concretamente, las mujeres deben disfrutar, en condiciones de igualdad con los hombres, del acceso a la justicia y del derecho a un proceso justo, incluido el derecho a la presunción de inocencia.³²⁸ Las mujeres deben tener acceso directo y autónomo a los tribunales, a rendir prueba testimonial y a la asistencia letrada, particularmente en cuestiones de familia.³²⁹

– **Examen y supervisión.** «Todo Estado Parte mantendrá sistemáticamente en examen las normas e instrucciones, métodos y prácticas de interrogatorio.»³³⁰ Para cumplir este artículo de gran alcance, es preciso implantar un método sistemático para las entrevistas policiales, que se enseñe a los funcionarios pertinentes y se evalúe periódicamente.

– Las normas internacionales exigen al Estado **investigar tipos concretos de delitos**, como los siguientes:

- Racismo y discriminación. Los actos de racismo y discriminación se considerarán delitos punibles conforme a la ley y, por tanto, la policía deberá investigarlos.³³¹
- La trata de mujeres y la explotación de las mujeres con fines de prostitución.³³²
- El abuso, la explotación y los traslados ilícitos de menores.³³³
- Las ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias o sumarias.³³⁴
- Las desapariciones forzadas o involuntarias.³³⁵

– En la **formación** se prestará particular atención a las cuestiones de ética policial y derechos humanos, especialmente en el proceso de investigación.³³⁶

El enjuiciamiento y la sanción de los delitos relacionados con conflictos armados no internacionales se tratan en el artículo 6 del Protocolo II de los Convenios de Ginebra, que reitera los principios de justicia procesal.

7.3. Lo que las normas no dicen

Las normas internacionales de derechos humanos formulan principios clave sobre cómo debe efectuar la policía las investigaciones criminales. Pero existen lagunas, como las siguientes:

- No orientan en relación con **cuándo** sería lícito considerar sospechosa a una persona.³³⁷
- Si bien el sospechoso tiene derecho a asistencia letrada, no se especifica en ningún lugar que el abogado deba estar **presente** en el momento de la entrevista.³³⁸
- El sospechoso tiene derecho a interrogar o hacer interrogar no solamente a los testigos de cargo sino también a los **testigos de descargo**,³³⁹ pero no se exige a la policía que busque activamente testigos de descargo, ni que procure contrapruebas de ningún otro modo.
- Si bien la legislación de la mayoría de los países prohíbe que se usen ante los tribunales pruebas obtenidas mediante tortura, no se facilitan pautas sobre lo que se considerarán **pruebas suficientes** para determinar la culpabilidad de una persona «más allá de toda duda razonable».³⁴⁰ Desde luego, ésta no es una cuestión policial en sí, pero cuando basta una confesión para declarar culpable a la persona acusada, puede que la policía trate de extraerla a toda costa. En esas situaciones, tal vez sea más eficaz captar apoyos en favor de un cambio legislativo que criticar la actuación policial.
- Tampoco se identifican los **métodos de investigación** que puede utilizar la policía ni se establece en qué condiciones debe hacerlo, aparte de las referencias a la intimidad, la libertad, la presunción de inocencia y el requisito genérico de tratar a la persona con humanidad. La Observación general 16.8 del Comité de Derechos Humanos incluye ciertos comentarios sobre la vigilancia electrónica y de otra índole y sobre los registros de las personas y la propiedad que merece la pena leer.³⁴¹

Estatuto de Roma (por el que se establece la Corte Penal Internacional)

En relación con algunas de las cuestiones previamente mencionadas, el Estatuto de Roma es más específico que las normas internacionales de derechos humanos. Sin embargo, es preciso subrayar que el Estatuto aborda investigaciones sobre delitos muy concretos (genocidio, crímenes contra la humanidad, crímenes de guerra y el crimen de agresión cometidos después del 1 de julio de 2002) que hayan tenido lugar bajo la jurisdicción de la Corte. Puede obtenerse más información en el sitio web de la Corte: <http://www.un.org/spanish/law/icc/>.

7.4. Cómo efectuar investigaciones criminales

7.4.1. Introducción

Como se indicó previamente, las normas internacionales de derechos humanos especifican lo que la policía no está autorizada a hacer, pero no concretan lo que puede hacer. Esta laguna se puede cubrir por medio de las normativas nacionales, los procedimientos operativos normalizados y las actividades de formación. En particular, en relación con las investigaciones criminales más complejas, a veces la policía sencillamente no sabe cómo efectuar una investigación criminal con profesionalidad. A continuación se examinan algunos de los principios de la investigación profesional. Por razones obvias, se tratarán de forma concisa.

7.4.2. Objetivo de la investigación

El objetivo de cualquier investigación debe ser la recopilación de información con el fin de esclarecer la verdad de los hechos. La información recopilada proporciona lo que se conoce como «pistas tácticas»: información que se puede utilizar de forma táctica para orientar la investigación. Algunas pistas tácticas pueden ser, por ejemplo, el tipo de calzado que llevaba el autor del delito, diversos detalles de la escena del crimen o información que sólo puede conocer el delincuente. Las pistas tácticas no sirven como pruebas en todos los casos. Las pruebas son sólo aquella parte de la información disponible que se utiliza ante los tribunales para demostrar la culpabilidad de una persona. Para que un dato se utilice como prueba, es preciso que cumpla los requisitos establecidos por ley necesarios para convencer al tribunal de la culpabilidad del sospechoso. Sobra decir que el sospechoso no tiene por qué participar del objetivo de esclarecer la verdad; de hecho, las investigaciones criminales se caracterizan por la participación de dos (o más) partes con intereses opuestos.

Los requisitos relativos a las pruebas varían en función del país, y se recogen, en general, en «reglas de prueba» establecidas por ley. Este libro de recursos no profundiza en el derecho probatorio ni en cuestiones conexas sobre la práctica y la carga de la prueba, claramente relacionadas con las prácticas de la investigación policial.

Como norma general, podría decirse que «una prueba aislada no prueba nada». Una confesión, por más convincente que sea, no se debe considerar suficiente en ningún caso como prueba. Toda prueba debe verse avalada, al menos, por otra fuente de información. Esta idea cobra especial importancia en los casos de pruebas obtenidas durante las entrevistas (de sospechosos o de testigos), ya que la información procedente de ellas se puede manipular fácilmente (por ejemplo, interpretarla de forma inexacta, tergiversarla u obtenerla por medio de métodos que menoscaben «la capacidad de decisión o el juicio» de la persona entrevistada) y, en consecuencia, se debe verificar en todos los casos. Es necesario demostrar «más allá de toda duda razonable» que el sospechoso es el autor del delito. En algunas jurisdicciones, como por ejemplo en los Países Bajos, se añade el requisito de que las pruebas sean «legítimas y convincentes».

Reglas de prueba establecidas en el Código Modelo de Procedimiento Penal

El Código Modelo de Procedimiento Penal (véase la introducción de la Parte III de este libro de recursos) establece que los elementos físicos y mentales de un delito se deben demostrar «más allá de toda duda razonable» y que recaer sobre la fiscalía la carga de probar que dichos elementos han sido demostrados en el grado necesario (es decir, más allá de toda duda razonable). Asimismo, prevé que una confesión no será admisible como prueba si se puede demostrar que se extrajo mediante tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes o coacción. El motivo que subyace a la introducción de esta regla es la observación de que la obtención de confesiones mediante tortura es una práctica generalizada en los Estados que salen de una situación de conflicto. Según otra disposición, los jueces no deben basar su decisión con respecto a la responsabilidad penal de un acusado exclusivamente en la confesión de éste. El tribunal debe disponer de otras pruebas para respaldar su conclusión sobre la existencia de responsabilidad penal. Además, se reconoce el derecho del acusado a citar o mandar citar y hacer interrogar a testigos de descargo. El abogado, ya haya sido contratado por el acusado o le haya sido asignado a éste mediante el sistema de asistencia letrada gratuita, podrá citar a testigos en defensa del acusado.

7.4.3. Inicio de una investigación

Una investigación parte de la sospecha razonable de que se ha cometido un delito. Es necesario que la policía tenga conocimiento del presunto acto y, lo que es más importante desde el punto de vista de los derechos humanos (sobre todo cuando se propugna la diligencia debida en relación con la labor policial), que sepa cuáles son los actos que se consideran delictivos. Se trata de una cuestión legal, pero también cultural y actitudinal. Si la policía considera «normal» un comportamiento, no tenderá a calificarlo de delito, ni considerará necesario actuar al respecto. Este punto reviste especial importancia en el contexto de la actuación policial con respecto a grupos vulnerables y a la violencia contra las mujeres. Muchos de los delitos conexos no se consideran como tales, de forma que la respuesta policial es la pasividad.

Nótese que a veces se utilizan sobornos y otros medios para conseguir una respuesta pasiva, o incluso nula. De hecho, las redes de crimen organizado y otras estructuras invierten gran cantidad de recursos en garantizar que la policía hace la vista gorda ante sus actividades delictivas. Estas prácticas corruptas deben preocupar tanto, desde el punto de vista de los derechos humanos, como otras formas de pasividad policial.

La policía puede tener conocimiento de la comisión de un presunto delito de las siguientes formas:

- por medio de la observación;
- por la denuncia de la víctima o de un testigo;
- porque el delincuente se entrega;
- por medio de «pruebas mudas» (por ejemplo, ventanas rotas o un cadáver).

La policía no investiga todos los delitos. A veces no se presta atención a un delito porque la sociedad no lo considera como tal (véase *supra*), porque ha dejado de serlo (por ejemplo,

embriagarse en público), porque no es prioritario para la policía (por ejemplo, los delitos leves) o simplemente porque la policía no tiene tiempo para abrir una investigación.

En algunas jurisdicciones la policía o el ministerio público pueden decidir si abrir o no una investigación, mientras que en otras se debe iniciar una investigación siempre que la policía tenga conocimiento de un delito. Asimismo, el papel del fiscal varía según la jurisdicción. En el sistema acusatorio del derecho consuetudinario, que se aplica en Estados Unidos, el Reino Unido y numerosas ex colonias británicas, la propia autoridad policial dirige las investigaciones y, una vez finalizadas éstas, entrega las pruebas a la fiscalía. En el sistema inquisitivo, que se aplica en Francia y en muchos otros países europeos y latinoamericanos, la policía efectúa la investigación a las órdenes del fiscal o de un juez instructor que desempeña un papel activo en la supervisión de la (legalidad de) la investigación y de los métodos empleados antes de llevar el caso a juicio. En el sistema acusatorio, el papel de la fiscalía se limita a la acusación en sí, es decir, a llevar el caso a juicio. Téngase en cuenta que las diferencias entre estos dos sistemas también se han tratado en el capítulo 2.

Crimen organizado

En una cantidad cada vez mayor de países, tanto la policía como la ciudadanía se enfrentan a la creciente influencia del crimen organizado, que suele estar relacionado con el tráfico de drogas y de personas, el blanqueo de dinero y el contrabando de armas. Dados los inmensos beneficios que reportan las redes de crimen organizado, quienes participan en ellas hacen enormes esfuerzos por mantenerlas. El mejor modo para evitar el procesamiento es sencillamente impedir que la policía abra una investigación. La corrupción en esta área es un problema de primer orden, ya que, en general, las redes de crimen organizado pueden permitirse ofrecer grandes sumas de dinero, u otros servicios, para sobornar a la policía, a los funcionarios de la fiscalía o a los testigos. Además, suelen disponer de diversos medios para amenazar tanto a la policía como a la población en general, y para evitar interferencias en sus actividades. De hecho, la Convención de la ONU Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptada por la Asamblea General en 2000, aborda la corrupción y la obstrucción de la justicia, y resalta la consiguiente necesidad de proteger a los testigos.³⁴² Las redes de crimen organizado pueden constituir una amenaza grave para el Estado de derecho, el mantenimiento del orden público y, en última instancia, la pervivencia del Estado en sí.

7.4.4. Métodos de investigación

7.4.4.a. Recopilación de información

En realidad, cualquier método que conduzca a la recopilación de información pertinente puede considerarse un método de investigación. En ocasiones, dicha información es «abierta» o pública, es decir, procedente de «fuentes abiertas» o de libre acceso para toda la ciudadanía (como periódicos, guías telefónicas, Internet, etc.). Pero la policía también puede emplear «fuentes

cerradas» o reservadas, como la administración municipal, e información obtenida por métodos empleados (legítimamente) sólo por la policía, como informantes secretos. Algunos ejemplos de métodos de investigación (ordenados al azar) son los siguientes:

- Entrevista de testigos.
- Investigaciones puerta por puerta.
- Reconstrucción del crimen.
- Reconocimiento fotográfico o en una rueda de identificación.
- Registros domiciliarios.
- Entrevistas de sospechosos.
- Registros corporales.
- Intervención electrónica (de teléfono, fax, correo electrónico o Internet).
- Agentes secretos.
- Vigilancia.
- Informantes.
- Pruebas forenses.

Los métodos de investigación difieren en su eficacia con respecto a la obtención de información y en su grado de intrusión. Existen dos reglas básicas:

– La necesidad de solicitar autorización para emplear un método de investigación concreto debe ser mayor cuanto mayor sea el grado de intrusión. En el caso de métodos de investigación invasivos, puede que sea preciso un examen judicial independiente para determinar su legalidad o ilegalidad (antes o después de su uso). Nótese que, en el sistema inquisitivo, las investigaciones criminales se efectúan bajo la autoridad de un juez instructor que autoriza las acciones policiales, incluido el uso de métodos de investigación concretos.

– Un método de investigación sólo se debe emplear para un fin específico, es decir, para buscar información sobre un delito concreto previamente indicado, y se debe aplicar de forma que ocasione el mínimo daño posible a las personas y a la propiedad (por ejemplo, si la policía busca un documento en particular, el registro domiciliario será más riguroso que cuando busque un objeto de mayor tamaño, como un arma automática). Los registros en el domicilio de una persona deben limitarse a la búsqueda de pruebas necesarias y no debe permitirse que constituyan un hostigamiento.³⁴³

Los principios «PLAN» (proporcionalidad, legalidad o legitimidad, rendición de cuentas y necesidad, examinados en el capítulo 5), se aplican a las atribuciones de investigación de la policía. La policía debe plantearse si el método de investigación utilizado es proporcional al delito cometido, si es legal y necesario para obtener información y si no existen otros métodos menos invasivos (subsidiarios) a los que pueda recurrir. Además, deberá considerarse si se le pueden pedir cuentas por el método empleado y por su puesta en práctica.

7.4.4.b. Empleo de pruebas forenses

La **información forense** comprende fotografías, huellas dactilares, huellas de la oreja, ADN, rasgos o huellas de instrumentos utilizados para un delito en particular, técnicas informáticas, análisis químicos, investigación de incendios y cualquier tipo de información «física» sobre el delito en sí que no proceda de entrevistas de sospechosos y testigos. Los agentes de policía con capacitación técnica especial suelen llevar a cabo investigaciones forenses básicas (huellas dac-

tilares, rastros, etc.). A menudo, la recogida de este tipo de información se limita a la **escena del crimen**, pero no siempre es así.

En muchos países en desarrollo no se hace un uso habitual de la ciencia forense para ayudar en las investigaciones, en parte debido a que los agentes de investigación no confían en que los ayudarán a resolver el caso rápidamente, y en parte por la falta de conocimientos y de recursos forenses en las comisarías de policía.³⁴⁴ Es más, en algunos países los tribunales no aceptan información forense como prueba. Los defensores de los derechos humanos recomiendan a menudo que se incremente el uso de dicha información (es decir, que se refuercen los conocimientos y recursos forenses) a fin de evitar una dependencia excesiva con respecto a las entrevistas de sospechosos. En efecto, la información forense tiende a ser más objetiva y menos susceptible de manipulación. No obstante, depende, como siempre, de su tratamiento policial: si se busca sólo para confirmar que el sospechoso es el autor del delito (es decir, sólo como prueba de cargo) no favorece el principio de justicia procesal. Las llamadas pruebas forenses «mudas» rara vez explican por completo lo que ha ocurrido; se necesita interpretarlas para explicar las relaciones causa-efecto y, a partir de ellas, establecer la identidad del delincuente (como se verá en este mismo capítulo cuando se aborden las entrevistas de sospechosos).

En relación con técnicas forenses específicas (como los exámenes médicos), la policía suele recurrir a la ayuda de expertos. Dichos expertos no son por definición imparciales: a veces trabajan para la policía, y a veces son nombrados por un tribunal. Los expertos pueden estar especializados en cualquier campo relevante para una investigación concreta, y ser desde profesores universitarios hasta psicólogos, contables, especialistas en informática y, en algunos casos, incluso se recurre a grafólogos o expertos en telepatía para obtener nueva información o interpretar la existente. También en este caso, las pruebas forenses se pueden utilizar para orientar la investigación o para acumular pruebas. Cuando se da el último supuesto, el sospechoso tiene derecho a solicitar una segunda opinión sobre la interpretación de las pruebas.

7.4.4.c. La escena del crimen

Éste es el término con el que la policía hace referencia al lugar exacto en el que se cometió el delito o en el que se recogerán las pruebas. Puede que haya más de una escena del crimen en relación con un delito concreto (por ejemplo, pueden asesinar a una persona en su hogar, pero trasladar su cadáver a otro sitio). La escena del crimen es vital para recoger pruebas, ya que es ahí donde se pueden encontrar huellas de calzado, huellas dactilares y material que contenga ADN, como cabellos y similares, que ayuden a esclarecer lo que ocurrió y quién estaba presente. Por tanto, es de suma importancia que se proteja la escena del crimen mientras la policía efectúa la investigación, es decir, que nadie, ni siquiera la policía, entre en ella, toque nada ni destruya o modifique de ningún otro modo las posibles pruebas. La práctica habitual consiste en acordonar la escena del crimen y protegerla mientras se efectúa la investigación. Los primeros minutos son los más importantes, ya que los rastros desaparecen rápidamente. No será de extrañar, por tanto, si se afirma que es precisamente en esta área en la que se podrían obtener considerables réditos si se mejoraran las técnicas de investigación criminal de la policía. El valor del material forense «palpable» es incalculable.

7.4.5. Cuándo decidir qué hacer

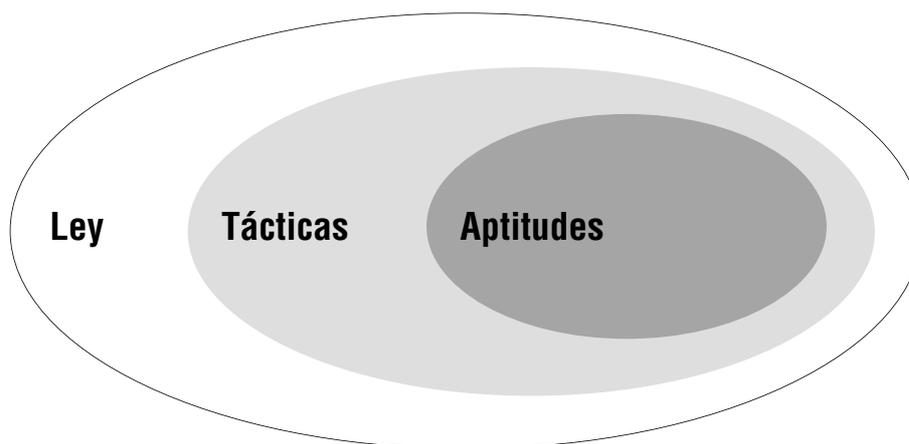
La policía actúa dentro de un marco legal que le indica qué actos debe investigar (los especificados en el Código Penal) y cómo hacerlo (como establece el Código de Procedimiento Penal). Como se señaló previamente, cuando más invasivo sea un método de investigación (no sólo

para la persona sospechosa sino también para su familia y otras personas) más estrictas deberán ser las normativas que se apliquen a la policía.

Dentro de este marco establecido por la ley, la policía toma decisiones tácticas sobre el método de investigación que espera que sea más efectivo. Aunque legalmente sea aceptable el empleo de un determinado método de investigación, puede que, desde un punto de vista táctico, no sea conveniente utilizarlo; por ejemplo cuando, al hacerlo, la persona sospechosa pueda darse cuenta de que la están investigando.

Por último, la policía debe demostrar habilidad a la hora de tomar decisiones tácticas, haber recibido una buena capacitación en aptitudes sociales, técnicas y legales y evaluar su experiencia periódicamente. En otras palabras, puede que un agente de policía esté autorizado para arrestar a un sospechoso y llevarlo a la comisaría de policía para que se lo entreviste, y que considere que, desde el punto de vista táctico, es el momento oportuno de hacerlo, pero también deberá saber cómo llevar a cabo todo el proceso.

La siguiente ilustración muestra cómo la ley, las tácticas y las aptitudes «enmarcan» las acciones policiales. La eficacia policial depende de cómo se relacionen estos tres elementos, es decir, de cómo la policía aplique decisiones tácticas dentro del marco de la ley.



7.5. Cómo efectuar una entrevista de sospechosos

Las entrevistas de sospechosos se ven, con frecuencia, envueltas en un velo de misterio y secretismo, reforzado por la escasez de literatura sobre su práctica real (nótese que el *Manual de Juicios Justos* de Amnistía Internacional contiene un breve capítulo, el número 9, sobre la entrevista de sospechosos, que se centra en los derechos de la persona entrevistada). La policía tiende a considerar las aptitudes relativas a la entrevista de sospechosos como parte de las destrezas de un agente de policía: o se tienen o no se tienen. Tal vez ello explique por qué tiende a considerar que sus entrevistas son mucho más satisfactorias de lo que realmente son, y a considerarse, equivocadamente, mucho más competente que otras personas u organismos para detectar si alguien miente.³⁴⁵

En primer lugar, una entrevista de sospechosos es una herramienta profesional que debe basarse en una buena investigación y en el uso adecuado de aptitudes de comunicación. Los «trucos» son a menudo más contraproducentes que beneficiosos.³⁴⁶ El primer objetivo de una entrevista de sospechosos es recopilar información para esclarecer la verdad. Por tanto, no deja de ser un método de investigación, como los ya tratados. Sin embargo, muchos agentes de policía tienden a pensar que su meta consiste en extraer una confesión del sospechoso (al margen de cuál sea la verdad). Para rebatir esta idea, se puede esgrimir un argumento de peso y convincente: cuando la persona que confiesa es inocente, el delincuente real sigue en la calle, con la posibilidad de cometer nuevos delitos. En segundo lugar, la finalidad de la entrevista de sospechosos no es humillar ni castigar a nadie.

Para que una entrevista de sospechosos consiga su objetivo, es vital que la persona entrevistada declare libremente, sin coacciones o, como establece el Conjunto de Principios, sin que se menoscabe «su capacidad de decisión o su juicio».³⁴⁷ Durante la entrevista, aún se presume que el sospechoso es inocente, y debe tratarse como tal.

En ocasiones, los agentes de policía pueden argüir que el uso de la fuerza es necesario —y, por tanto, proporcionado— en la entrevista de sospechosos para extraer la información pertinente, y alegarán que, en consecuencia, no es constitutivo de «tortura». Obviamente, este razonamiento nunca es aceptable. No obstante, debe observarse que algunos policías no saben realmente cómo obtener información de un sospechoso sin recurrir a la fuerza. Por ello, en el siguiente apartado se orienta sobre la forma de efectuar una entrevista de sospechosos en el marco de la ley y de forma profesional. Téngase en cuenta que existen numerosos métodos y teorías con respecto a la entrevista de sospechosos. Las pautas que se facilitan a continuación no deben considerarse como una guía exhaustiva, sino como un intento de desmitificar las entrevistas de sospechosos y de refutar la creencia de algunas personas de que cierto grado de fuerza es siempre necesario.

Está prohibido «abusar» de la persona entrevistada, como establece el Principio 21 del Conjunto de Principios. No obstante, una entrevista de sospechosos es, por su propia naturaleza, una situación extremadamente desagradable para la persona entrevistada que, de por sí, se sentirá presionada. La policía aprovechará esta circunstancia por motivos tácticos, pero la cuestión es determinar cuándo el nivel de presión pasa a ser inaceptable, como ha establecido el Comité contra la Tortura. El Comité de Derechos Humanos no ha elaborado una lista de actos prohibidos ni ha establecido distinciones concretas entre actos aceptables y actos inaceptables: las distinciones dependen de la naturaleza, la finalidad y la severidad del trato aplicado.³⁴⁸ Se puede obtener más información sobre esta cuestión en la publicación de Amnistía Internacional *Contra la Tortura. Manual de Acción*.

Para llevar a cabo una entrevista profesional de sospechosos, la policía recurre a lo que en ocasiones se conoce como «presión interna» (en contraposición a la «presión externa», que es la presión infligida por otra persona y que, con frecuencia, conduce a la tortura o a otras formas de trato cruel, inhumano o degradante). La presión interna es la que el sospechoso acumula en su interior: en «su cabeza», por así decirlo. Para llevar a cabo una entrevista de sospechosos con eficacia, el investigador debe tener información suficiente y adecuada que le proporcione «pistas tácticas». A su vez, éstas se podrán utilizar para incrementar la presión interna del sospechoso. El objetivo de la entrevista es verificar las pistas, conseguir una declaración del sospechoso al respecto y obtener nueva información. Por tanto, en última instancia, el «factor de éxito» de la entrevista de sospechosos reside en la investigación anterior, ya que es en ese momento cuando el investigador recopila la información (incluidas las pistas tácticas), que se emplean para orientar nuevas investigaciones. En las entrevistas se enfrenta (oralmente) al sos-

pechoso con estas pistas tácticas para comprobar si dice la verdad. Esta táctica incrementará la presión interna, de forma que las presiones externas (golpes, patadas, encender y apagar las luces y una lista interminable de actos) serán innecesarias. Si la investigación previa a la entrevista no se ha efectuado correctamente, las pistas tácticas serán insuficientes, lo que restringirá las oportunidades del entrevistador de cuestionar legalmente y de forma profesional al sospechoso. Es más, si la investigación se ha llevado a cabo correctamente, en ocasiones se habrá reunido información suficiente como para prescindir por completo de la entrevista. En efecto, los agentes de policía tienden a sobrevalorar en extremo el valor añadido que aportan las entrevistas de sospechosos.

La preparación de la entrevista, incluida la planificación del momento en el que se empleará cada pista, es esencial, pero rara vez se tiene en cuenta, ya que la policía tiende a confiar (equivocadamente) en su presunta destreza.³⁴⁹

La forma de efectuar entrevistas de sospechosos con profesionalidad se puede explicar por medio de un ejemplo:

Caso: Se ha atracado un banco. La policía ha encontrado huellas dactilares de un hombre llamado Pedro en el cristal que separa a los clientes de los empleados del banco (tanto las huellas dactilares como su localización exacta son pistas tácticas). La policía sabe que Pedro no tiene cuenta en ese banco concreto (de nuevo, una pista táctica).

Supongamos, por ejemplo, que el atracador era realmente Pedro, circunstancia que la policía deberá averiguar. A continuación, se describe un ejemplo de entrevista no profesional para explicar seguidamente, por medio de otro ejemplo, cómo se podría haber efectuado una entrevista profesional.

Una forma no profesional de abordar al sospechoso es detener a Pedro, decirle que se lo acusa del atraco a un banco e informarle de que la policía ha encontrado sus huellas dactilares: «¡Eso lo prueba todo!».

Sería más profesional que, antes de detener a Pedro, la policía pensara cuál sería la respuesta más sencilla que podría dar éste con respecto a las huellas dactilares: que acudió al banco atracado para retirar dinero legítimamente. La policía deberá tratar de impedir que Pedro salga airoso de la situación gracias a esa declaración falsa. Por tanto, durante la entrevista, le preguntarán qué ha estado haciendo durante la última semana (en una situación ideal, la policía sabría cuándo se limpió el banco por última vez, por ejemplo el sábado, y preguntaría a Pedro qué ha estado haciendo desde entonces). A continuación, le preguntará de dónde suele sacar dinero: ¿va siempre al mismo banco o visita distintos bancos? La acción de formular este tipo de preguntas recibe el nombre de «estrechar el cerco». Supongamos que Pedro afirma que siempre va al banco (atracado), pero que no ha vuelto desde el sábado, o que siempre va al mismo banco, que no es el atracado, o incluso que la semana pasada estuvo enfermo y no salió de casa.

A continuación los entrevistadores informarán a Pedro sobre la huella dactilar: «Si no ha ido a ese banco durante el último mes, ¿cómo es posible que hayamos encontrado su huella en la ventanilla?». El cuestionamiento sólo tendrá sentido si previamente se ha estrechado el cerco en torno a esa pista táctica, ya que conducirá a un incremento de la presión interna. Sin ninguna duda, Pedro empezará a sentirse muy incómodo.

Este ejemplo muestra los aspectos que abarcan las entrevistas profesionales:

- Recopilación de pistas tácticas pertinentes (es decir, la investigación).
- Preparación de preguntas para «estrechar el cerco» en torno a las pistas tácticas, a fin de impedir que la persona sospechosa eluda las pruebas.
- Preparación de tácticas de cuestionamiento. Cuando las aplique, la policía tendrá que revelar siempre algunos datos. Se trata de una cuestión táctica, por lo que se debe analizar minuciosamente qué información revelar y cuál no.

Como es obvio, lo expuesto es claramente una imagen simplificada de las entrevistas de sospechosos, pero pone de manifiesto la esencia de las entrevistas profesionales. Su valor viene determinado por la cantidad de información recabada por la policía antes de la entrevista en sí. Cuando ésta no funciona, casi invariablemente se debe a la falta de preparación, lo que supone la escasez de pistas, de forma que la persona sospechosa puede «salir airosa» con facilidad.

La policía debe recopilar pistas tácticas a lo largo de la investigación criminal, verificarlas, recabar información complementaria a fin de incrementar el valor de las pistas tácticas (por ejemplo, cuándo se limpia el banco), prever de qué formas puede la persona sospechosa tratar de eludir las pistas tácticas que constan en su contra y, a partir de dichas pistas, preparar otras preguntas para estrechar el cerco. Al llevar a cabo esta preparación, puede que la policía llegue a la conclusión de que no tiene suficiente información en contra del sospechoso, lo que indicará que se precisan nuevas investigaciones y que no tiene sentido citar a la persona en cuestión mientras no esté preparada.

Supongamos que Pedro, el personaje de nuestro ejemplo, es en realidad inocente y que dice la verdad al responder a las preguntas formuladas para estrechar el cerco. Esto puede facilitar nuevas pistas tácticas a los investigadores, que tendrán que volver a investigar para verificarlas.

Por el contrario, supongamos que Pedro es culpable y confiesa. Llega a la sala y declara: «Sí, lo reconozco, he sido yo». Aun así, el trabajo de los investigadores no habrá terminado. Una buena práctica consiste en preguntar a Pedro qué hizo exactamente, dónde, cuándo, cómo, por qué, etc. Al fin y al cabo, podría retractarse de su confesión más adelante durante el juicio. Pero si revela información concreta sobre el delito, que los investigadores han verificado y confirmado, no le servirá de nada retractarse. Por otro lado, puede que Pedro sea inocente, pero que desee asumir la responsabilidad del delito. Una confesión, por sí sola, no será nunca suficiente para condenar a una persona: debe verse respaldada por otras pruebas.

Existen varias **salvaguardias** para garantizar que las entrevistas de sospechosos se realizan correctamente. Algunas de ellas ya se han tratado. Otras son las siguientes:

- Como norma general, un principio de buena práctica es que los entrevistadores tengan el mismo tiempo de descanso que el sospechoso al que se está entrevistando, y que no sean sustituidos por compañeros más «frescos».
- Los entrevistadores deben dejar constancia de su identidad y de la de las demás personas presentes.³⁵⁰
- Se debe grabar toda la entrevista (en audio o, preferiblemente, en vídeo).³⁵¹
- Normalmente, deben participar dos agentes en la entrevista. La representación de los papeles de «policía bueno» y «policía malo» ha dejado de considerarse profesional. Ambos deberán comportarse con profesionalidad, es decir, deberán ser amables pero objetivos. Los actos que ofenden o frustran de cualquier modo al sospechoso no producen ningún beneficio. Deberá permitírsele que se siente y que coma o beba, según la costumbre local.

- Es recomendable que haya al menos una mujer entrevistadora cuando se entreviste a mujeres.
- No se considerará «tiempo de entrevista» el que el detenido pase fuera de la sala de entrevistas. Las declaraciones que haga fuera de la sala serán, en principio, «extraoficiales». Los entrevistadores no deberán interrogar al sospechoso fuera de la sala de entrevistas (por ejemplo, en su celda). Pero cuando el sospechoso declare voluntariamente, consciente de sus derechos, los entrevistadores utilizarán, sin duda, esa información durante la entrevista, ya que puede aportar valiosas pistas tácticas.
- Se recomienda que los agentes de policía responsables del bienestar de los detenidos no sean también los responsables de la investigación.
- Los agentes responsables de la entrevista, que dejan constancia de la entrevista en registros, deberán indicar también en ellos las ocasiones en las que se suministran alimentos y bebidas al sospechoso, y las horas a las que lo recogen y lo vuelven a llevar a su lugar de reclusión. De igual modo, los agentes responsables de la detención deben consignar en registros las comidas proporcionadas al sospechoso y demás peticiones que hayan atendido.

Las técnicas de entrevistas profesionales, como la descrita, se pueden utilizar con cualquier sospechoso, ya sea inocente o culpable, y al margen de la naturaleza del delito. Son neutrales y objetivas, y se pueden aplicar en los casos de agentes de policía sospechosos de violaciones de derechos humanos, de hombres sospechosos de violencia contra las mujeres en el ámbito familiar o de personas sospechosas de haber cometido actos de terrorismo. La profesionalidad a la hora de realizar entrevistas exige que el entrevistador recuerde que la persona puede ser culpable pero que también podría ser inocente. El entrevistador debe tener confianza en sí mismo, pero no por ello dejar de estar abierto a opciones alternativas. Si duda constantemente, será imposible llevar a cabo la entrevista.

Comentarios del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT) en relación con las entrevistas de sospechosos:³⁵²

«En más de una ocasión, y en más de un país, el CPT ha observado que algunas **salas reservadas a interrogatorios** eran sumamente intimidantes: por ejemplo, eran habitaciones totalmente oscuras y equipadas con proyectores enfocados hacia el sitio ocupado por la persona interrogada. Este tipo de instalaciones no son apropiadas en un servicio de policía.

Además de estar debidamente iluminadas, calefactadas y ventiladas, las salas reservadas a los interrogatorios deberían estar equipadas de forma que todos los participantes en el proceso del interrogatorio ocuparan sillas del mismo estilo e igualmente cómodas. El agente encargado del interrogatorio no debería ocupar una posición dominante (a saber, elevada) ni estar situado lejos del sospechoso. Además, los colores de la sala deberían ser neutros.

El CPT ha observado que, en algunos países, **se venda los ojos** a la persona que se encuentra bajo custodia policial, particularmente durante los interrogatorios. Las delegaciones del CPT han recibido varias explicaciones –a menudo contradictorias– de la policía con respecto al propósito de esta práctica. A raíz de la información recabada con el tiempo, es evidente para el CPT

que en muchos casos –si no en la mayoría– se venda los ojos a la persona interrogada para que no pueda identificar a los miembros de las fuerzas del orden que le infligen malos tratos. Aun en caso de no producirse malos tratos, vendar los ojos a una persona que se encuentra bajo custodia –y en particular cuando se le somete a un interrogatorio– es una forma de opresión cuyos efectos en la persona equivaldrán en muchos casos a malos tratos psicológicos. El CPT recomienda prohibir expresamente la práctica de vendar los ojos a las personas que se hallan bajo custodia policial.

No es raro que el CPT encuentre **objetos sospechosos** en instalaciones policiales, como palos de madera, palos de escoba, bates de béisbol, varas de metal, trozos de cable eléctrico grueso, armas de fuego de imitación o cuchillos. La existencia de tales objetos ha conferido credibilidad en más de una ocasión a las alegaciones presentadas a las delegaciones del CPT acerca de las amenazas o los golpes con este tipo de objetos que habían recibido las personas detenidas en tales establecimientos.

Respecto a la existencia de estos objetos, los policías suelen alegar que se les han confiscado a los sospechosos y que se utilizarán como prueba. El hecho de que los objetos nunca estén etiquetados y que muchas veces se hallen desperdigados por los establecimientos (algunas veces detrás de las cortinas o en los armarios), sólo invita a considerar escépticamente esta explicación. A fin de evitar especulaciones sobre un comportamiento incorrecto de los policías y de eliminar las fuentes potenciales de peligro tanto para el personal como para las personas detenidas, los objetos confiscados para su utilización como prueba deberán etiquetarse correctamente, registrarse y mantenerse en un lugar especialmente reservado para guardar objetos confiscados. Asimismo, se privará a los establecimientos policiales de todos los demás objetos que respondan a las características mencionadas anteriormente.»

7.6. Resumen

En este capítulo hemos analizado en mayor detalle la investigación criminal, una de las funciones principales de la policía. La investigación criminal, que tiene por objeto el esclarecimiento de la verdad, es una cuestión compleja que exige aptitudes profesionales, sociales, tácticas y técnicas de los agentes de policía, así como su profunda comprensión de los procedimientos penales conexos. La presunción de inocencia es uno de los principales principios que protegen a los sospechosos. La policía debe respetar este principio mientras la persona en cuestión no haya sido declarada culpable por un juez independiente. Además, los sospechosos tienen derecho a un juicio que reúna las debidas garantías, y la prohibición de la tortura es absoluta, sin límites de tipo alguno.

La policía puede recurrir a numerosos métodos de investigación, cuya aplicación dependerá de sus aptitudes, de consideraciones tácticas y de los límites legales. Un campo importante, y a menudo descuidado, es el que constituye la información forense, es decir, toda aquella información física para cuya obtención no se precisa ninguna entrevista (con sospechosos, testigos o víctimas). Pero el área más olvidada sigue siendo la preparación de la entrevista de sospechosos, que debería formar parte de la investigación en sí. Con harta frecuencia, la policía comienza las entrevistas de sospechosos sin contar con información suficiente para cuestionar al sospechoso, lo que la lleva a utilizar medios ilegales de presión hacia el sospechoso, en lugar de plantearle las conclusiones de una investigación legal.

Los principios y métodos de investigación de delitos son siempre los mismos, al margen de la naturaleza del delito, ya se trate de un presunto ladrón, un esposo violento o un agente de policía sospechoso de haber cometido violaciones de derechos humanos. Por tanto, las cuestiones tratadas en este capítulo pueden servir de ayuda a quienes defienden los derechos humanos a la hora de formular comentarios sobre investigaciones relativas a la conducta indebida de la policía y sobre la negligencia policial en la investigación de delitos y el resarcimiento de las víctimas.



**Parte IV. Reforzar la profesionalidad
de la policía**

Reforzar la profesionalidad de la policía: Introducción

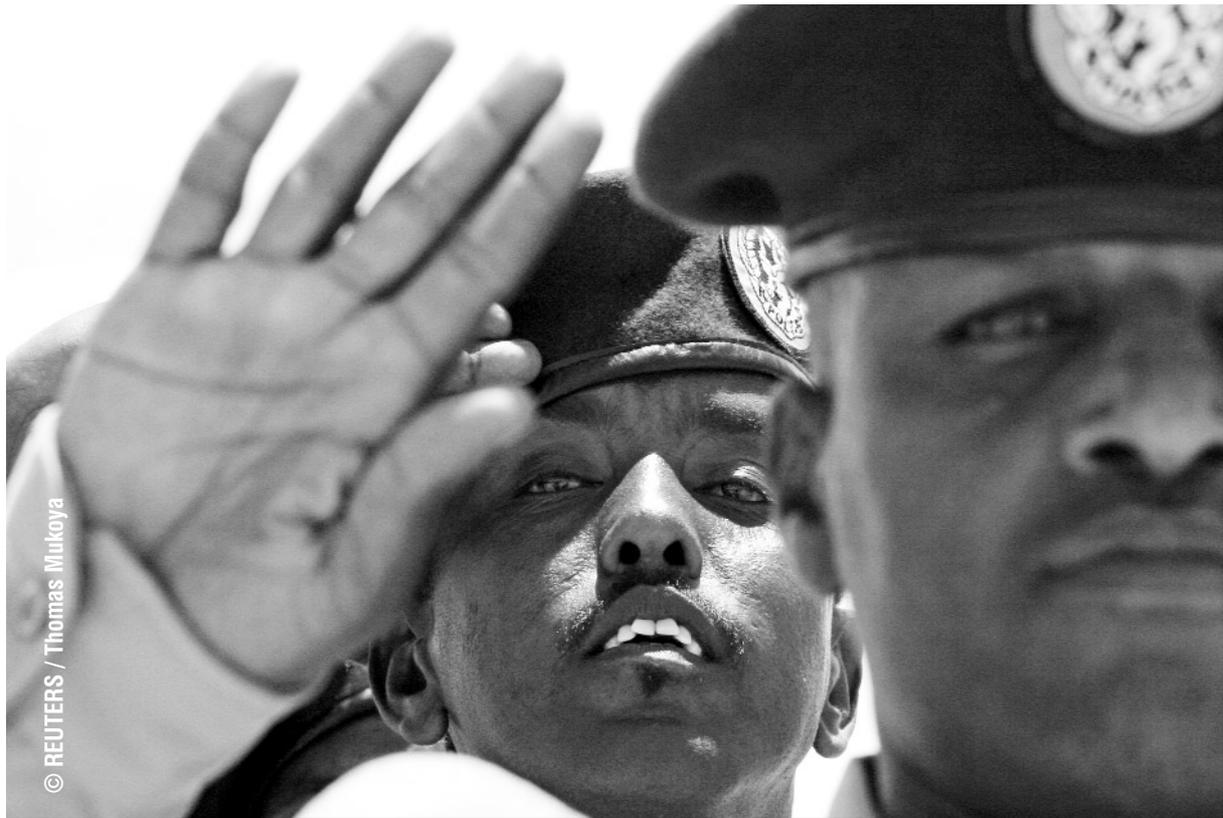
La premisa básica en todo este libro de recursos ha sido que para trabajar de manera eficaz en cuestiones relativas a la función policial y para tratar de mejorar el cumplimiento de las normas de derechos humanos por parte de la policía, es preciso entender qué es la función policial: ¿qué función cumple la policía en el sistema del Estado? ¿Cuál es su relación con otras instituciones de seguridad y justicia? ¿Cuáles son sus objetivos y cómo puede alcanzarlos? Provistos de esta información general y de las herramientas necesarias para aplicarla a la policía de cualquier país-objetivo, creemos que será más fácil diseñar una estrategia de intervención que esté concebida específicamente para reforzar la profesionalidad de la policía y que tenga en cuenta la realidad contextual y profesional.

Muchos autores, programas internacionales de donantes y defensores de los derechos humanos que tratan de mejorar el cumplimiento de los derechos humanos por parte de la policía subrayan la importancia de mejorar o potenciar una serie de mecanismos de rendición de cuentas. Se suele centrar la atención en los mecanismos independientes de supervisión y presentación de denuncias. El término «rendición de cuentas» parece haberse puesto de moda: todo el mundo comprende su importancia y coincide en su eficacia potencial. Sin embargo, no son muchos los que de verdad parecen entender qué es en realidad la rendición de cuentas y cómo puede lograrse en la práctica. Esto podría deberse perfectamente a la vaguedad del concepto, que engloba varias cuestiones distintas y oculta muchos supuestos variados acerca de la policía y su función en el Estado.

Otro término de moda que se emplea en relación con la mejora del trabajo policial es «formación». Se habla a menudo de la formación como si fuera la clave del éxito. «¡Si la policía hubiera sabido qué eran los derechos humanos y cómo podía llevarse a cabo el trabajo policial de conformidad con los principios de derechos humanos! ¡Si la policía pudiera recibir una formación adecuada, dejarían de cometerse violaciones de derechos humanos!» De hecho, en muchos informes de Amnistía Internacional se subraya la importancia de la formación de la policía.

En esta parte de *Entender la función policial* se intenta hacer un análisis más detenido, a la par que crítico, de estos dos conceptos tan fundamentales para muchas estrategias de intervención. Examinaremos en detalle estos conceptos y trataremos de poner de relieve sus inconvenientes como medio de mejorar sus efectos en cuanto estrategias de intervención en el futuro.

En el último capítulo de este libro de recursos se examinará cómo las ONG de derechos humanos, tanto las internacionales (entre ellas Amnistía Internacional) como las locales, pueden trabajar sobre cuestiones relativas a la labor policial. El capítulo retoma algunas cuestiones que se trataron en el capítulo 1, e intenta apuntar soluciones a los problemas inherentes que rodean la relación de trabajo de las ONG con organismos del Estado como la policía. Al final del capítulo se presenta un enfoque en tres pasos que intenta ayudar a los defensores de los derechos humanos que se plantean la posibilidad de trabajar sobre la función policial a elaborar una estrategia de intervención eficaz y realista.



© REUTERS / Thomas Mukoya

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que [...] [t]oda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 2.3

[T]odo órgano de aplicación de la ley debe ser representativo de la comunidad en su conjunto, obedecerla y responder ante ella.

Asamblea General de la ONU, Resolución 34/169 por la que se adopta el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, 17 de diciembre de 1979

Se establecerán mecanismos eficaces para garantizar la disciplina interna y el control externo, así como la supervisión de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. [...] Se adoptarán disposiciones especiales [...] para recibir y dar trámite a las quejas formuladas por particulares contra los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y se dará a conocer públicamente la existencia de estas disposiciones.

Directrices para la Aplicación Efectiva del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley

8. La obligación de rendir cuentas

8.1. Introducción

Los agentes de policía individuales suelen disponer de amplios poderes discrecionales en el uso de las atribuciones policiales: cuándo utilizar la fuerza y en qué medida, cuándo practicar detenciones, a quién efectuar un registro y a quién no, etc. Esta discrecionalidad en el ámbito individual y esta independencia operativa en la esfera institucional son condiciones previas fundamentales para un trabajo policial justo y eficaz (tal como se examinó en el capítulo 4). Para mantener el equilibrio entre estas facultades y prevenir su abuso (por ejemplo, que se utilicen al servicio de intereses egoístas o partidistas y no en el interés público), es fundamental que la policía rinda cuentas ante la ley, el Estado y la ciudadanía.

Una definición sencilla de **rendición de cuentas** es: «Tener que explicar las acciones o la conducta propias».³⁵³ La rendición de cuentas supone «un conjunto de prescripciones normativas acerca de quién tiene la obligación de rendir cuentas, a quién, cuándo, cómo y acerca de qué».³⁵⁴ La obligación de rendir cuentas está estrechamente relacionada con conceptos como responsabilidad y exigibilidad, ya que significa relacionar un acto (o la omisión de un acto) con una persona o una institución. Además, la rendición de cuentas conlleva la exigencia de remediar la conducta indebida. Para que la rendición de cuentas sea eficaz, es necesario que las personas que han sido víctimas de abusos o negligencias policiales tengan a su disposición procedimientos efectivos de presentación de denuncias y reparación.

Nota sobre terminología

«Rendición de cuentas» es la traducción más habitual del término inglés *accountability*, un concepto cuyos múltiples componentes no recoge en su totalidad.³⁵⁵ La expresión «rendición de cuentas» procede del mundo de las finanzas; se la relacionaba con dar cuenta de una situación financiera. Hasta fechas bastante recientes no había sido adoptada en el contexto de los derechos humanos. De hecho, en muchos idiomas el término se traduce como «responsabilidad», que no es exactamente lo mismo que rendición de cuentas. En consecuencia, la gente puede no entender siempre lo que intentan lograr las medidas de rendición de cuentas y puede mostrarse reacia a debatir la aplicación de tales medidas. Conviene tener en cuenta este punto cuando se haga referencia al concepto y verificar siempre lo que otras personas quieren decir con «rendición de cuentas». En ocasiones, el mundo de habla hispana utiliza el neologismo «respondabilidad» para representar la obligación de los agentes del Estado de *responder de sus actos* ante la sociedad.

La rendición de cuentas y la transparencia van de la mano: «La actividad policial debe estar abierta a observación y ser comunicada periódicamente a personas ajenas a la institución. Esta exigencia es aplicable tanto a la información sobre la conducta de los agentes individuales como a las actividades de la institución en su conjunto, especialmente en lo relativo a si la policía está logrando los resultados esperados de manera rentable».³⁵⁶ Esta transparencia, a la que dan efecto los procedimientos de presentación de informes, debe ir más allá de los límites institucionales de la policía. La obligación de rendir cuentas ante instituciones de supervisión, independientes de los regímenes gobernantes, que pueden incluir tribunales, asambleas legislativas, medios de comunicación y juntas de revisión de denuncias, es un pilar importante del trabajo policial democrático.³⁵⁷ El trabajo policial orientado a los derechos humanos exige que los policías, tanto a título individual como en calidad de institución, reconozcan la importancia de ser observados y cuestionados *a posteriori* por personas ajenas; a la policía no tiene por qué agradecerle que la sometan a escrutinio, pero debe comprender que es una condición previa de la legitimidad.³⁵⁸

La rendición de cuentas policial implica lo siguiente:

– Los *agentes individuales* en todos los niveles jerárquicos deben rendir cuentas a título individual de su propia conducta ante sus supervisores. Su conducta debe estar en consonancia con la legislación nacional y los códigos profesionales de ética y disciplina. En caso de conducta delictiva, todos los funcionarios deben rendir cuentas ante las autoridades judiciales.

– Los *funcionarios superiores* deben rendir cuentas, mediante la presentación de informes, la supervisión y los procedimientos disciplinarios, de la conducta de las personas que están bajo su mando.

– El *organismo policial* debe rendir cuentas ante la sociedad en general de su éxito en el mantenimiento del orden y la seguridad y en el control de la delincuencia. En cuanto organización, la policía debe rendir cuentas ante organismos de supervisión independientes, creados por ley y abiertos a escrutinio por parte del público, incluidos los representantes elegidos democráticamente, las ONG y los medios de comunicación.

La rendición de cuentas se entiende generalmente en su sentido estricto de que la policía rinde cuentas de un episodio de conducta indebida que ya ha sucedido. En el Código Europeo de Ética de la Policía esto se inscribe en el concepto de rendición de cuentas retrospectiva o *a posteriori*. Las recomendaciones que formula Amnistía Internacional en sus informes sobre países se ocupan casi siempre de casos en que la policía no asume la responsabilidad de sus actos, lo que se traduce en impunidad de hecho. Ahora bien, para poder evaluar la responsabilidad una vez que un acto ha tenido lugar, es necesario saber cuáles eran las directrices antes del acto en cuestión. Alguien hizo algo, pero ¿por qué lo hizo de ese modo? ¿Cómo se podía haber prevenido? De hecho, la rendición de cuentas también implica el ejercicio de dirección, control o diligencia antes o durante cualquier operación para asegurarse de que ésta se lleva a cabo conforme a la ley y las políticas en uso y respetando los derechos humanos. Este proceso es la rendición de cuentas prospectiva o *a priori*.³⁵⁹ La **supervisión** hace referencia a la rendición de cuentas permanente, antes, durante y después de que hayan tenido lugar las operaciones. La supervisión puede ser directa o a distancia, puede basarse en muestras o (en teoría) puede abarcar todas las acciones policiales, y puede ser independiente o interna de la organización.

Rendición de cuentas de:	La institución policial y agentes individuales
Rendición de cuentas ante:	El Estado, la ley y la población a la que se sirve
Rendición de cuentas por:	Acciones y omisiones
Rendición de cuentas mediante:	Directrices y medidas preventivas, supervisión, sanciones por infracciones e indemnización a las víctimas

Para que la rendición de cuentas sea eficaz, es necesario un sistema de múltiples actores que se mantengan cuidadosamente en equilibrio entre sí. De estos actores, los actores internos (es decir, los que están dentro de la institución policial) tienden a recibir escasa información de los defensores de los derechos humanos. Pero el aspecto interno es decisivo para garantizar la rendición de cuentas, ya que todo mecanismo externo requiere compromiso interno para ser eficaz. Si los mandos policiales hacen la vista gorda ante la conducta indebida de la policía, las medidas externas para atajar la conducta indebida surtirán escasos efectos porque se encontrarán con obstrucciones en la fase de investigación o de aplicación de las recomendaciones. Esto se señala en un documento en el que se formulan recomendaciones sobre la reforma policial en México: «La verdad de las experiencias de dichas entidades ciudadanas es que por sí solas normalmente no pueden tener un impacto suficiente para acabar con los problemas. [...] [La] creación de una entidad dedicada específicamente a la recepción de quejas sobre la policía [...] es necesaria [...] pero de poco valdrán sus recomendaciones hasta que no existan sistemas más adecuados dentro de cada cuerpo policial para cumplirlas».³⁶⁰ Para que un sistema interno sea eficaz, debe estar respaldado por un sistema judicial competente y un entorno político que sea al menos permisivo, pero que de preferencia lo apoye y que disponga de mecanismos para rendir cuentas al público (incluidos sistemas para recibir denuncias del público), órganos de supervisión independientes y comisiones policiales. Los aspectos internos y externos de la estructura de rendición de cuentas deben reforzarse mutuamente para garantizar el máximo efecto.

El principal objetivo de este capítulo es aumentar la comprensión de los mecanismos de rendición de cuentas policial en todos sus aspectos:

- tanto las acciones y omisiones de agentes individuales como el desempeño general del organismo policial;
- tanto los elementos *a priori* como los elementos *a posteriori*;
- tanto los mecanismos internos como los externos;
- ... y cómo todos estos aspectos se relacionan entre sí.

Así pues, utilizaremos una interpretación amplia del concepto de rendición de cuentas, en contraposición a la interpretación más estricta que ha sido habitual entre muchos defensores de los derechos humanos.

Comenzamos en el apartado 8.2 con un examen más completo de la rendición de cuentas como un complejo sistema de controles y equilibrios en el que intervienen muchos actores distintos. A continuación, en el apartado 8.3, presentaremos un resumen de lo que las normas internacionales dicen acerca de la rendición de cuentas y lo que no dicen. En el apartado 8.4 centraremos la atención en diversos instrumentos de rendición de cuentas policial en la práctica, clasificados en cuatro áreas distintas. En el apartado 8.5 presentaremos una tabla para eva-

luar la rendición de cuentas policial, en la que se agrupan todos los mecanismos que se examinan. La rendición de cuentas tiene que ver con encontrar un equilibrio adecuado entre las diferentes instituciones sobre el terreno. La tabla ayuda a evaluar este equilibrio y a identificar lagunas y puntos débiles. Concluimos con un breve resumen.

Semana de Visitas a Comisarías de Policía

En noviembre de 2006, Altus, una alianza global de seis ONG que trabajan en todos los continentes, organizó la primera Semana de Visitas a Comisarías de Policía. Miembros del público visitaron la comisaría de policía de su localidad para evaluar la calidad de los servicios disponibles. Más de 1.500 personas visitaron más de 450 comisarías de policía en 23 países de todo el mundo (Alemania, Bélgica, Benín, Brasil, Canadá, Chile, Corea del Sur, Estados Unidos, Ghana, Hungría, India, Letonia, Liberia, Malaisia, México, Níger, Nigeria, Países Bajos, Perú, Reino Unido, Rusia, Sri Lanka y Sudáfrica):

- dando al público la oportunidad de observar sus comisarías de policía y de conocer mejor a la policía;
- dando a la policía la oportunidad de aprovechar las visitas para seguir mejorando su servicio;
- y dando a la policía la oportunidad de conocer «buenas prácticas» y de comparar su comisaría con otras de su región y del mundo.

Para esta Semana de Visitas a Comisarías de Policía se formaron pequeños equipos de visitantes (entre tres y ocho personas), con un jefe de equipo, que llevaron a cabo breves visitas planificadas (de aproximadamente una hora). Después de la visita, se pidió a cada equipo que compartiera sus impresiones y rellenara un formulario, que después se procesó a través de Internet (en un sitio web especialmente diseñado al efecto). El formulario constaba de 20 preguntas universales para facilitar el proceso de evaluación, clasificadas en cinco temas: orientación a la comunidad; condiciones materiales; igualdad de trato al público sin prejuicios por motivos de edad, género, origen étnico, nacionalidad, condición de minoría u orientación sexual; transparencia y rendición de cuentas; y condiciones de detención. Altus tiene previsto organizar una Semana de Visitas a Comisarías de Policía con carácter anual, es de esperar que en un número cada vez mayor de países.

En 2005, Altus organizó la conferencia internacional «Responsabilización de la Policía y Calidad del Control: Tendencias Globales en el Contexto Nacional». La conferencia examinó un conjunto de normas y criterios globales en desarrollo. Se presentaron ponencias sobre Brasil, Chile, Estados Unidos, India, Letonia, México, Reino Unido y Rusia.³⁶¹

8.2. «Un sistema equilibrado de múltiples actores»: cuatro áreas de rendición de cuentas

En el capítulo 4 de este libro de recursos examinamos la relación de la policía con su entorno político y las comunidades a las que sirve. Hemos calificado el trabajo policial de actividad «política» en el sentido de que debe encontrar un equilibrio entre el Estado, la comunidad y los intereses profesionales. De hecho, las acciones policiales no deben tratar de servir a intereses egoístas o partidistas sino que deben tratar de servir al interés público. Asimismo, para que la rendición de cuentas sea eficaz, debe implicar que la policía rinde cuentas ante la ley, el Estado y su ciudadanía, de hecho «ante múltiples audiencias a través de múltiples mecanismos».³⁶² Del mismo modo que es desaconsejable conferir todos los poderes y la discrecionalidad totalmente a la policía, confiando por entero en su criterio profesional, es igualmente desaconsejable conferir todos los poderes para controlar a la policía a otro órgano único, ya sea el ejecutivo, la comunidad o cualquier otro en realidad. Esto sustituiría sin más el *locus* de la confianza por estas otras instituciones responsables de la supervisión y el control: ¿cómo podemos estar seguros de que los órganos ejecutivos, o las instituciones políticas, el Parlamento, los foros comunitarios, etc., son más fiables (es decir, actúan por el interés público y no por intereses partidistas, particulares o de la propia comunidad) que la policía? De hecho, la rendición de cuentas es siempre una cuestión de equilibrio del poder y la influencia entre los diversos actores que intervienen.³⁶³ Es necesario un sistema en el que la supervisión y el control estén repartidos en las comunidades y sus representantes, los órganos ejecutivos y las instituciones jurídicas, incluida la ley. Desde luego los tres actores están interrelacionados: las comunidades están representadas por los políticos, que a su vez son responsables del proceso de elaboración de las leyes; el partido político principal suele formar parte del ejecutivo. Téngase en cuenta que es necesario prestar una atención especial a garantizar la rendición de cuentas hacia las comunidades marginadas y que suelen contar con una representación inferior a la debida, tanto en el Parlamento como en el ejecutivo.

La rendición de cuentas policial en los países de la Commonwealth

La Iniciativa de Derechos Humanos de la Commonwealth (CHRI) publicó en 2005 un informe sobre rendición de cuentas policial, titulado *Police Accountability: Too Important to Neglect, Too Urgent to Delay*. Además de reseñar algunos problemas de conducta indebida de la policía en toda la Commonwealth, el informe ofrece una panorámica comparativa de los sistemas de rendición de cuentas, pone de relieve ejemplos de buena práctica y formula recomendaciones sobre reformas para ayudar a los gobiernos, las autoridades policiales y la sociedad civil en el desarrollo y fortalecimiento de regímenes de rendición de cuentas eficaces como parte de la tendencia a un trabajo policial realmente democrático. El informe sostiene que para que los sistemas de rendición de cuentas policial sean eficaces deben basarse en el principio de múltiples niveles de rendición de cuentas: ante el gobierno, ante el pueblo y ante organismos de supervisión independientes, todo ello en un marco legislativo y político favorable.

Dado que los sistemas de rendición de cuentas implican a múltiples actores, es preciso establecer cierta clasificación para analizar y evaluar su eficacia. Para los fines que nos interesan en estas páginas, centraremos la atención en cuatro áreas distintas de rendición de cuentas:

1. Rendición de cuentas interna.
2. Rendición de cuentas ante el Estado, dividido en los tres poderes del Estado:
 - El *ejecutivo*: comprende la rendición de cuentas ante diversos departamentos gubernamentales, incluido el departamento directamente responsable del trabajo policial (generalmente, el Ministerio del Interior o el Ministerio de Justicia, o ambos).
 - El *judicial* (rendición de cuentas legal).
 - El *legislativo*: rendición de cuentas democrática (coincide en parte con la rendición de cuentas pública).
3. Rendición de cuentas pública.
4. Rendición de cuentas y supervisión externas e independientes.

Estas categorías varían en su distancia respecto de la policía como institución. Como sucede en toda clasificación, ésta debe entenderse como una herramienta útil y no como un reflejo estable de la realidad. Las diferentes categorías se superponen: la delimitación entre rendición de cuentas interna y rendición de cuentas ante el ejecutivo no siempre está clara, ya que de hecho la policía forma parte del ejecutivo. En algunos países, la policía no puede delimitarse con claridad del ministerio pertinente, por ejemplo en situaciones en que los agentes dependen del ministerio a efectos laborales, o cuando el director general de la policía es también un alto cargo ministerial. Esto afecta a cómo se dirigen las responsabilidades, lo que en ocasiones es causa de graves problemas relacionados con la independencia operativa. Asimismo, el poder legislativo es responsable de hacer las leyes en virtud de las cuales actúan el poder judicial y la policía. Además, el poder legislativo representa al pueblo, por lo que esta categoría se superpone en gran medida con la de «rendición de cuentas pública». Nuestra propuesta es que esta clasificación se utilice como modelo para analizar y evaluar el complejo campo de la rendición de cuentas policial, a la que volveremos en el último apartado de este capítulo.

1. Rendición de cuentas interna

La rendición de cuentas interna incluye la rendición de cuentas individual y de la cadena de mando. Los agentes de policía en todos los niveles deben rendir cuentas a título individual de su conducta ante sus superiores a través de la jerarquía interna.

2. Rendición de cuentas ante el Estado:

– *Ante el ejecutivo:*

La dirección policial de la institución y la orientación política que el poder ejecutivo pueden imprimir a la policía son dos aspectos relacionados pero distintos. En la mayoría de los países la policía depende del Ministerio del Interior o del Ministerio de Justicia, o de ambos, y debe rendir cuentas ante estos departamentos y sus inspecciones. El director general de la policía nacional debe rendir cuentas generalmente ante el ministro del Interior, que a su vez debe rendir cuentas en última instancia ante el Parlamento. En los sistemas más descentralizados, en muchos casos el director general de la policía (local) también debe rendir cuentas ante la administración civil en el ámbito local, como el alcalde o el prefecto, que es el representante local del ejecutivo (en algu-

nos casos, un cargo elegido), que a su vez debe rendir cuentas ante el consejo municipal. Esta rendición de cuentas incluye evaluaciones del desempeño de la institución policial en su conjunto, en las que se mide el éxito de la policía en el logro de sus objetivos básicos.

– *Ante el poder judicial* (también recibe el nombre de rendición de cuentas legal):

La policía debe acatar la ley y aceptar la independencia del poder judicial. Está obligada a actuar dentro de las leyes en virtud de las cuales opera y debe usar sus atribuciones conforme a la Ley de Policía y otras disposiciones legales pertinentes. Los agentes sospechosos de haber cometido delitos durante el cumplimiento de su deber deben comparecer ante un tribunal para rendir cuentas de sus actos. También pueden ser demandados en los tribunales civiles.

– *Ante el poder legislativo* (también recibe el nombre de rendición de cuentas democrática o política):

La aprobación de las leyes es responsabilidad primordial de los parlamentos, que pueden cuestionar el desempeño de la policía en general y en relación con acciones concretas.

3. Rendición de cuentas pública

La rendición de cuentas pública supone que los organismos policiales deben rendir cuentas ante la comunidad a la que sirven, ya sea directamente o a través de representación. Los expertos, las ONG y los medios de comunicación pueden promover la transparencia y el cumplimiento de las leyes y normas, pero la policía no tiene que rendir cuentas ante ellos.

4. Rendición de cuentas y supervisión independientes y externas

Los mecanismos de rendición de cuentas independientes pueden dividirse en organismos de derechos humanos generales (no específicos de la policía) y organismos específicos de la policía. En ambos casos pueden dividirse a su vez en aquellos que examinan la política y la estrategia policiales generales y los que examinan las denuncias individuales. Hay además diversos mecanismos *ad hoc* y sistemáticos para supervisar a la policía.

Estructuras de rendición de cuentas en África

Hay un sitio web interesante sobre rendición de cuentas y supervisión policiales en 16 países africanos que puede consultarse en <http://www.policeaccountability.co.za/Organograms/>. Este sitio incluye gráficos organizativos de organismos policiales en esos países, junto con sus respectivas estructuras de rendición de cuentas. La atención se centra en la rendición de cuentas dentro del pilar ejecutivo, pero también se presentan los mecanismos independientes cuando existen.

8.3. Lo que las normas dicen sobre la rendición de cuentas

8.3.1. Rendición de cuentas y derecho a interponer recursos

La rendición de cuentas como tal no se menciona en los tratados internacionales vinculantes. Sin embargo, un concepto básico que subyace al marco legal internacional es el derecho a interponer recursos cuando se violan los derechos de las personas, tal como se expone en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y otros tratados. El artículo 2.3 del Pacto afirma:

«Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

- a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;
- b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;
- c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.»

Jurisprudencia regional

Téngase en cuenta que hay un gran volumen de jurisprudencia, tanto del Tribunal Europeo de Derechos Humanos como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre el tema de garantizar la asunción de responsabilidad a título individual de los agentes del Estado (en la mayoría de los casos, funcionarios policiales) en los casos de malos tratos y homicidios ilegítimos, así como la asunción de responsabilidad de la planificación y el control adecuados de operaciones concretas y de marcos legales adecuados para el uso de la fuerza y de armas de fuego.

8.3.2. El Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley

La resolución de la Asamblea General de la ONU por la que se adopta el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley hace hincapié en la rendición de cuentas ante la comunidad en su conjunto, en la rendición de cuentas ante la ley, en la disciplina interna y en la necesidad de vigilancia exhaustiva. La resolución afirma:³⁶⁴

[...] al igual que todos los organismos del sistema de justicia penal, todo órgano de aplicación de la ley debe ser representativo de la comunidad en su conjunto, obedecerla y responder ante ella,

[...] el mantenimiento efectivo de normas éticas por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley depende de la existencia de un sistema de leyes bien concebido, aceptado popularmente y humanitario,

[...] todo organismo de ejecución de la ley [...] tiene el deber de la autodisciplina en plena conformidad con los principios y normas aquí previstos, y [...] todos los actos de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben estar sujetos al escrutinio público, ya sea ejercido por una junta examinadora, un ministerio, una fiscalía, el poder judicial, un ombudsman, un comité de ciudadanos o cualquier combinación de éstos, o por cualquier otro órgano examinador,

[...] las normas en sí carecen de valor práctico a menos que su contenido y significado, mediante la educación y capacitación, y mediante vigilancia, pasen a ser parte del credo de todo funcionario encargado de hacer cumplir la ley.

Además, los artículos 7 y 8 del Código de Conducta exigen que la policía se oponga a la corrupción y la combata y que se oponga a toda violación del Código de Conducta y la denuncie internamente o a «otra autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas». El comentario al artículo 8 hace referencia a la necesidad de informar de las violaciones dentro de la cadena de mando, pero si no se dispone de otras posibilidades de rectificación o si éstas no son eficaces, de adoptar otras medidas legítimas sin respetar la escala jerárquica y, como último recurso, señalarán las violaciones a la atención de la opinión pública a través de los medios de comunicación.

«Ser representativo de la comunidad en su conjunto, obedecerla y responder ante ella»³⁶⁵

La receptividad y la rendición de cuentas se consideran generalmente los dos elementos que identifican el trabajo policial democrático en todo el mundo.³⁶⁶ También son fundamentales para un trabajo policial basado en los derechos humanos.

Un organismo policial *receptivo* se muestra accesible y servicial con el público. La receptividad exige que la policía actúe para responder a las necesidades del público, en vez de actuar únicamente según los deseos del Estado o del gobierno.³⁶⁷ La receptividad entraña también ser receptivo a las condiciones y exigencias cambiantes de la sociedad y a las nuevas dimensiones del delito y la delincuencia. El Plan de Acción de Milán, aprobado en el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, afirma: «El sistema de justicia penal debería responder plenamente a la diversidad de sistemas políticos [...] y a las condiciones siempre cambiantes de la sociedad».³⁶⁸ Además, el hecho de ser receptiva hace que la policía sea más eficaz, ya que de este modo se facilita el acceso a información que obre en poder del público sobre el delito y otros asuntos pertinentes. La receptividad también hará que el público esté más predispuesto a aceptar las atribuciones policiales. Téngase en cuenta que algunos afirmarán lo contrario: que la policía debe mantener la distancia respecto de las

comunidades a las que sirve y que debe llevar a cabo su cometido de forma objetiva e imparcial como representante neutral del Estado.

Los organismos policiales corren el riesgo de tener menos probabilidades de «obedecer a la comunidad en su conjunto y responder ante ella» si representan a un solo grupo político o social. Un organismo policial *representativo* proviene de la sociedad y debe esforzarse por representar a las mujeres y los hombres de todas las regiones y todos los grupos sociales. En cualquier caso, debe ser receptivo a las necesidades de todos los sectores de la sociedad y también rendir cuentas activamente de sus actos ante todos los sectores de la sociedad. Téngase en cuenta que para poder ser receptivo a todos los sectores de la sociedad, la representación no es necesaria por definición ni es necesariamente suficiente. Los agentes de policía deben poder y querer aplicar la ley profesionalmente (es decir, de forma imparcial y objetiva), lo que a su vez debe estar en consonancia con las normas de derechos humanos. También en este punto habrá quien afirme que la exigencia de representatividad es anticuada, ya que el Estado debe cumplir con las obligaciones que le son propias de forma neutral y objetiva, por lo que el origen (étnico, de género, religioso, etc.) de los representantes del Estado es irrelevante. Véanse también los capítulos 3 y 9.

Los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley contienen varios principios sobre rendición de cuentas en relación con el uso de la fuerza y de armas de fuego:

– El principio 22 dispone que se establezca un «procedimiento de revisión eficaz» y afirma que autoridades administrativas o judiciales independientes deben estar dotadas de competencia en circunstancias apropiadas. En caso de muerte y lesiones graves u otras consecuencias de importancia, se informará rápidamente a las «autoridades competentes para la revisión administrativa y la supervisión judicial».

– El principio 23 afirma que las personas afectadas por el empleo de la fuerza y de armas de fuego o sus representantes legales, y en caso de muerte sus herederos, tendrán acceso a un proceso independiente, incluido un proceso judicial.

– El principio 24 exige que los funcionarios superiores asuman la debida responsabilidad «cuando tengan conocimiento, o debieran haberlo tenido» de que sus subordinados «recurren, o han recurrido, al uso ilícito de la fuerza y de armas de fuego, y no adopten todas las medidas a su disposición para impedir, eliminar o denunciar ese uso».

– El principio 25 exige que no se imponga ninguna sanción penal o disciplinaria contra los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que se nieguen a ejecutar una orden ilegal de emplear la fuerza o armas de fuego o denuncien ese empleo.

– El principio 26 afirma que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no podrán alegar obediencia de órdenes superiores si tales órdenes son manifiestamente ilícitas y tuvieron una oportunidad razonable de negarse a cumplirlas. De cualquier modo, también serán responsables los superiores que dieron las órdenes ilícitas.

8.3.3. El Código Europeo de Ética de la Policía

De los 66 artículos que integran el Código Europeo de Ética de la Policía, 23 guardan una relación directa con la rendición de cuentas. Aun cuando el Código se ha elaborado para los países comprendidos en la jurisdicción del Consejo de Europa, recomendamos su lectura íntegra. A continuación haremos un breve resumen de su articulado.

En la Sección II, artículos 2 a 5, se dispone que la policía debe ser establecida por ley. Las leyes relacionadas con la policía deben estar en consonancia con los tratados internacionales en los que el país es Parte y deben ser claras y accesibles al público. La policía debe estar sometida a la misma legislación que los ciudadanos ordinarios.

En la Sección III, artículo 8, se afirma: «Debe ser siempre posible impugnar ante un órgano judicial cualquier acto, decisión u omisión de la policía relativa a los derechos individuales».

La Sección IV, artículos 12 a 17, dispone que la policía debe organizarse de tal forma que se gane el respeto de la población; debe estar bajo la responsabilidad de autoridades civiles; en circunstancias normales, debe ser claramente reconocible; debe beneficiarse de una «independencia operativa suficiente» y debe responder de ella; el personal de la policía en todos los niveles «debe ser personalmente responsable de sus actos, de sus omisiones o de las órdenes dadas a sus subordinados»; debe haber una cadena de mando claramente definida, y «debe ser posible en todos los casos determinar el responsable superior en última instancia de los actos u omisiones de un miembro del personal de la policía».

Los artículos 19 a 21 afirman que la policía debe estar dispuesta a proporcionar a la ciudadanía información objetiva sobre sus actividades; la organización de los servicios de policía «debe incluir medidas eficaces propias para garantizar la integridad del personal de policía y su adecuado comportamiento en el cumplimiento de su misión, en particular el respeto de las libertades y de los derechos fundamentales de la persona»; y deben establecerse medidas eficaces para luchar contra la corrupción.

Los artículos 33 y 34 afirman que cualquier medida disciplinaria que se adopte contra un miembro de la policía debe ser sometida al control de un órgano independiente o de un tribunal, y que las autoridades públicas deben apoyar al personal de la policía acusado de forma no fundada en el ejercicio de sus funciones.

En la Sección V, los artículos 38-39 y 46 hacen referencia al deber de la policía de verificar la legalidad de las operaciones que se propone llevar a cabo, de abstenerse de ejecutar las órdenes que sean manifiestamente ilegales y de informar de tales órdenes, «sin temor a cualquier sanción». El personal policial también debe informar de los actos de corrupción.

La Sección VI se ocupa de la rendición de cuentas en particular. Los artículos 59 a 63 disponen que la policía responderá de sus actos ante el Estado, la ciudadanía y sus representantes; que deberá ser objeto de un control externo eficaz; que el control del Estado se repartirá entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial (véase el recuadro *infra*); que las autoridades públicas garantizarán procedimientos efectivos e imparciales para la presentación de denuncias contra la policía; que se fomentará la implantación de mecanismos basados en la comunicación y la comprensión mutua entre la población y la policía; y que se elaborarán códigos de ética basados en los principios enunciados en el Código Europeo, que serán supervisados por órganos apropiados.

Por último, el artículo 66 exige que la aplicación del Código sea «objeto de un detenido estudio por parte del Consejo de Europa».

El artículo 60 del **Código Europeo de Ética de la Policía** dice así: «El control de la policía por el Estado debe repartirse entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial».

El comentario a este artículo afirma:

«Con el fin de que el control de la policía sea todo lo eficiente que sea posible, la policía deberá rendir cuentas ante los diversos poderes independientes del Estado democrático, es decir los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. En un modelo simplificado, el poder *legislativo* (Parlamento) ejerce un control *a priori* aprobando las leyes que regulan la policía y sus atribuciones. En algunas ocasiones el poder legislativo también lleva a cabo un control *a posteriori* a través de «comisiones de justicia e interior» o de «defensores del pueblo», que pueden abrir investigaciones, de oficio o como consecuencia de denuncias presentadas por el público en relación con la mala administración. El poder *ejecutivo* (el gobierno: central, regional o local), ante el cual ha de rendir cuentas la policía en todos los Estados, realiza un control directo sobre la policía, ya que ésta forma parte del poder ejecutivo. La policía recibe sus medios económicos del presupuesto, cuya decisión corresponde al gobierno (en algunos casos ha de ser aprobado por el Parlamento). Además, la policía recibe directrices del gobierno en cuanto a la prioridad general de sus actividades, y el gobierno también establece normativas detalladas para la actuación policial. Es importante subrayar que el ejecutivo debe confiar a la policía independencia operativa del ejecutivo en el cumplimiento de sus tareas específicas (véase también el artículo 15). Los poderes *judiciales* (que en este contexto comprenden el ministerio público y los tribunales) deben vigilar constantemente a la policía en su función de integrantes del sistema de justicia penal. Los poderes *judiciales* (en este contexto, los tribunales) también ejercen un control *a posteriori* de la policía a través de los procedimientos civiles y penales iniciados por otros órganos del Estado y por el público. Es de la máxima importancia que todos estos poderes del Estado participen en el control de la policía de una manera equilibrada.»

8.3.4. Lo que las normas no dicen

Las normas internacionales se centran en los principios de la rendición de cuentas *a posteriori*, en los que el aspecto *a priori* está implícito pero no se enuncia de forma explícita (la única excepción es el Código Europeo de Ética de la Policía). Las recomendaciones de Amnistía Internacional también suelen centrar su atención en el aspecto *a posteriori* de la rendición de cuentas. Este enfoque es demasiado limitado. Un enfoque más holístico consistiría en incluir de manera explícita los aspectos preventivos *a priori* de la rendición de cuentas.

Las normas no especifican ningún método o estructura concretos para garantizar la rendición de cuentas. Corresponde a cada jurisdicción desarrollar normativas y procedimientos operativos para llevar a cabo las funciones policiales de tal manera que se respeten y protejan los derechos humanos.

8.4. Cuatro áreas de la rendición de cuentas policial

En el apartado 8.2 *supra* hicimos hincapié en la importancia de repartir las funciones de rendición de cuentas entre más de un actor a fin de impedir que una sola de las partes se haga en

última instancia con el control de la policía y sus acciones. Es necesario un sistema en el que se dé un equilibrio entre los diversos actores y partes interesadas. En este apartado examinaremos los diversos instrumentos y mecanismos disponibles.

8.4.1. Rendición de cuentas interna

Las líneas de la rendición de cuentas interna, incluida la jerarquía policial interna, son de la mayor importancia cuando se intenta lograr el respeto por los derechos humanos. Si hay policías que quedan sin castigo tras cometer abusos contra los derechos humanos y a sus superiores no les importa, ¿por qué va a importarle a ellos? La rendición de cuentas interna comienza con un buen liderazgo: los mandos deben vigilar a sus equipos y a los agentes individuales y llevar a cabo evaluaciones continuas. Los mandos policiales deben saber qué hace su gente y expresar con claridad su opinión acerca de cómo debe actuar la policía (antes) y de cómo se ha llevado a cabo una operación (después). Además, deben cooperar con los mecanismos de supervisión (externos).

La supervisión interna supone ante todo la responsabilidad de la cadena de mando —el proceso de supervisión permanente—, que presenta un elemento *a priori* y un elemento *a posteriori*. Para tratar la conducta indebida de la policía hay procedimientos disciplinarios (o penales, o ambos), procedimientos de presentación de denuncias (para tramitar las denuncias presentadas por el público) y, desde luego, procedimientos de presentación de informes. A continuación examinaremos con más detalle algunos de estos elementos.

8.4.1.a. La responsabilidad de la cadena de mando

La disciplina diaria en el seno de la policía se basa en la cadena de mando. La cadena de mando remite a la jerarquía interna, necesaria para lograr la disciplina y el control. En todos los organismos policiales hay una cadena de mando que va desde el director general de la policía hasta el último agente que se ha incorporado al servicio, pasando por los jefes de departamento y de unidad. Dado que el personal policial en todos los niveles es personalmente responsable y debe responder de sus acciones y omisiones individuales,³⁶⁹ debe existir en todo momento la posibilidad de determinar quién ha de rendir cuentas ante quién, y el superior responsable de las acciones del agente debe ser también claramente identificable.³⁷⁰ Una cadena de mando claramente definida, además de una supervisión efectiva, es de vital importancia para la rendición de cuentas interna, es decir, para mantener la disciplina y el control y prevenir la impunidad. Se espera que la policía obedezca las órdenes de sus superiores y también se espera que se abstenga de ejecutar las órdenes ilegales.³⁷¹

Los supervisores (todo funcionario en quien recaiga la responsabilidad de supervisar a otros) son responsables de:

- *supervisar a los funcionarios individuales*; por ejemplo, garantizando el bienestar, dando orientación y ánimo, garantizando que los procedimientos se siguen correctamente y llevando a cabo evaluaciones periódicas del desempeño;
- *supervisar las operaciones*, dando instrucciones adecuadas antes de una operación y evaluándola después y adoptando las medidas de seguimiento que sean necesarias;
- *informar* sobre su propio trabajo y el de sus subordinados —incluso sobre el uso correcto de los poderes discrecionales— a sus propios superiores en la cadena de mando.

La importancia de la gestión y el liderazgo no pueden subrayarse lo suficiente. Sus efectos sobre la cultura policial y el establecimiento de un espíritu respetuoso con los derechos huma-

nos, así como el establecimiento de comunicaciones abiertas, normas y sistemas de vigilancia, son fundamentales.³⁷² Una gestión y una supervisión positivas de la cadena de mando garantizan satisfacción en el trabajo, identificación temprana de los problemas y mejora de la eficacia. Son fundamentales para el funcionamiento efectivo de los controles internos. La profesionalidad en el trabajo policial a menudo va acompañada de una atención intensa a las cuestiones de liderazgo, reconociéndose de este modo su papel en el respeto de los valores de derechos humanos. Cualquier clase de reforma está condenada al fracaso si no hay un compromiso auténtico de la dirección policial de arriba abajo que sea claramente visible.³⁷³ Por este motivo, el proceso de nombramientos también es fundamental: los nombramientos deben ser creíbles y generar confianza en el sistema disciplinario.³⁷⁴

Para que la cadena de mando interna sea eficaz en el cumplimiento de la ética y la disciplina, debe tener también el mandato inherente de actuar en caso de conducta indebida cuando sea oportuno. Situar el poder decisorio acerca de las sanciones por conducta indebida fuera del ámbito de la dirección policial –como se propone en algunas recomendaciones y en algunas propuestas de instrumentos de supervisión– sustrae la responsabilidad a la dirección policial, la expone a acusaciones de impotencia y le brinda la oportunidad de eludir la asunción de responsabilidades. Por otro lado, para otorgar este mandato a la dirección policial es preciso que ésta esté realmente comprometida con la corrección de la conducta indebida y la aplicación de sanciones para atajarla; de otro modo podría conducir de hecho a la policía a ocultar su propia conducta indebida. Los mandos policiales deben recibir información sobre las denuncias contra los agentes de los que sean responsables y sobre los resultados de las investigaciones relativas a esas denuncias. Los antecedentes disciplinarios deben tenerse en cuenta a la hora de decidir sobre ascensos o traslados.³⁷⁵

8.4.1.b. Procedimientos de presentación de informes

El trabajo policial, por definición, exige una dosis considerable de discrecionalidad a los funcionarios individuales, ya que la mayor parte del trabajo se lleva a cabo sin ser observado por los superiores y sin que exista la posibilidad de recabar sus órdenes. Por consiguiente, la existencia de procedimientos de presentación de informes adecuados es fundamental para garantizar la rendición de cuentas mediante la supervisión y el control de la cadena de mando. Las normas internacionales rara vez se refieren de forma específica a los procedimientos de presentación de informes.³⁷⁶ Sin embargo, sólo será posible garantizar el cumplimiento de muchas disposiciones incluidas en las normas internacionales si se dispone de procedimientos de presentación de informes.

La mayoría de los organismos policiales exigen a los agentes que redacten informes después de llevar a cabo acciones como arrestos y detenciones, registros y uso de la fuerza o de armas de fuego. También es habitual en el trabajo policial profesional llevar un registro diario de las acciones realizadas por la policía que no exigieron el uso de las atribuciones policiales (por ejemplo, conversaciones con miembros de la comunidad sobre cómo abordar un determinado problema). No siempre es posible que los superiores garanticen la exactitud de estos informes, pero los formularios de informes detallados sirven para «llevar» al agente por los procedimientos y constituyen un registro que permitirá exigir responsabilidades al agente por sus decisiones.

8.4.1.c. Mecanismos para recibir y tramitar las denuncias del público

Debe haber un sistema independiente, claro y bien divulgado de recepción de las denuncias del público sobre el comportamiento de los agentes de policía. En el apartado 8.4.4 *infra* examinaremos con más detalle esta clase de mecanismos de presentación de denuncias independien-

tes. Sin embargo, señalamos aquí que a veces se pasa por alto el hecho de que el público también debe poder presentar denuncias directamente en las comisarías de policía.

Los procesos para la recepción de denuncias deben ser claros y no discriminatorios, y no deben impedir que las personas que reclaman presenten denuncias en cualquier modo, por ejemplo:³⁷⁷

- debe existir la posibilidad de presentar denuncias tanto en persona como por teléfono;
- debe existir la posibilidad de presentar denuncias en cualquier comisaría de policía (es decir, no sólo en las jefaturas);
- se debe exigir al agente de policía encargado que acepte todas las denuncias (es decir, no debe quedar a su discreción si se acepta o no la denuncia);
- se debe garantizar la seguridad de las personas que presentan denuncias; no se debe amenazar o intimidar a las personas que reclaman para que no presenten una denuncia.

Además, debe ser obligatorio que se guarden registros y que haya sistemas de localización de todas las denuncias para impedir que los agentes de policía las desechen u oculten.

«Sistemas de alerta temprana»

En algunos países la policía ha establecido los denominados sistemas de alerta temprana, o sistemas de intervención temprana, en virtud de los cuales se guardan registros de las denuncias presentadas contra agentes de policía (tanto del número como del tipo de denuncias) con el fin de identificar al personal «en situación de riesgo» que sea objeto de numerosas denuncias. En algunos departamentos policiales de Estados Unidos, por ejemplo, estos sistemas de alerta temprana generan de forma automática un informe para el jefe de policía cuando el número de denuncias recibidas supera una cifra fijada de antemano. Aun en el caso de que las denuncias sean infundadas, la acumulación de un gran número de denuncias contra un agente concreto suele indicar la existencia de un problema relacionado con el estilo individual de desempeñar el trabajo policial por parte de ese agente. Los registros también suelen incluir las ocasiones en que un agente concreto encuentra resistencia violenta durante una detención, el número de lesiones en los contactos entre la policía y el público y el número de veces que un agente ha usado su arma de fuego.³⁷⁸

Una denuncia puede significar la iniciación de un procedimiento disciplinario o penal. Téngase en cuenta que no todas las denuncias requieren una investigación exhaustiva. De hecho, en algunos casos es suficiente con una simple disculpa por parte del respectivo agente de policía.

La presentación de denuncias directamente ante la policía depende, obviamente, de la confianza del público en la policía. Los organismos policiales que no disponen de recursos suficientes, hacen frente a índices elevados de delincuencia y carecen de liderazgo o formación adecuados suelen resistirse a la introducción de sistemas de denuncias eficaces. Es importante, pues, hacer hincapié en los beneficios de estos sistemas: las denuncias permiten a la policía

mejorar sus niveles, y el mero hecho de que la gente denuncie demuestra que confía en el sistema. Al fin y al cabo, si la gente no confía en la policía, no es probable que tenga fe en el sistema de denuncias y, en consecuencia, no se tomará la molestia de presentar una denuncia. De hecho, el primer resultado de la implantación de un mecanismo de denuncias eficaz es en muchos casos un aumento del número de denuncias, no un descenso.

¿Denuncia o estrategia?

En algunos casos se presentan denuncias por motivos que no guardan relación con la búsqueda de la justicia. Presuntos delincuentes pueden presentar denuncias con la intención de frenar una investigación criminal o de impedirla por completo; una persona a la que se ha impuesto una multa puede presentar una denuncia para evitar el pago de la sanción; se puede presentar una denuncia porque una persona cree que no se ha atendido su petición de intervención policial (por ejemplo, porque la policía no le ha prestado ayuda para cambiar un neumático desinflado de su automóvil, algo que obviamente no es cometido de los agentes de policía). Es interesante constatar que en ocasiones la policía también aplica la misma táctica, y presenta una denuncia contra una persona para impedir que ésta denuncie al agente. La investigación de las denuncias puede ser una empresa difícil en la que concurren muchos intereses distintos.

Las denuncias infundadas inducen a la policía a resistirse a recibir denuncias, lo que hace que aumente aún más la distancia entre el público y la policía. Por otro lado, un número elevado de denuncias infundadas indica efectivamente que podría mejorarse la confianza del público. Las denuncias infundadas se observan a veces en países que han experimentado la transición de una función policial autoritaria a una función policial más receptiva. De hecho, podrían reflejar el deseo del público de someter a prueba el sistema y buscar la máxima libertad a costa de la imposición de la ley.³⁷⁹

El Código Europeo de Ética de la Policía reconoce que la policía ha de hacer frente a menudo a denuncias infundadas e insta a los organismos policiales a brindar apoyo a los agentes acusados de conducta indebida, incluso a través del sistema judicial.³⁸⁰

8.4.1.d. Procedimientos disciplinarios

Los procedimientos disciplinarios, que pertenecen al ámbito del derecho administrativo, guardan relación con la conducta de los agentes de policía en cuanto empleados. Así como un empleador en cualquier organización tiene el derecho y el deber de actuar siempre que tenga conocimiento de episodios de conducta indebida (tanto si se basan en una denuncia como si no), también los tiene el jefe de la policía. Los actos de conducta indebida pueden ser leves, como llegar tarde, no ir vestido correctamente, fumar en lugares donde está prohibido, etc., pero también pueden suponer delitos de mayor cuantía, incluidas violaciones de derechos humanos. En términos generales, las infracciones de carácter más leve se tratarán con arreglo a procedimientos disciplinarios, en tanto que las infracciones más graves (constitutivas de delito) se someterán a procedimientos penales (véase *infra*).

Los procedimientos disciplinarios deben garantizar un grado adecuado de imparcialidad, pero en muchos sistemas policiales no sucede así. En los sistemas que muestran cierto respeto por la imparcialidad, los procedimientos de investigación corren a cargo de agentes de una provincia o zona distintas o de una unidad especializada, como el departamento de ética y disciplina (a menudo denominado oficina de asuntos internos); se suele recurrir a ellos en caso de infracciones más graves, en tanto que las infracciones leves (por ejemplo, comportamiento grosero, retrasos) quedan a la discreción del supervisor del agente. Las unidades de asuntos internos deben estar dotadas de personal adecuado y de investigadores formados adecuadamente. Las investigaciones deben encomendarse a un agente de rango igual o superior al agente que es objeto de la investigación.³⁸¹ Algunos sistemas permiten que un agente superior designe comisiones disciplinarias *ad hoc*, en las que la persona acusada puede tener o no la oportunidad de impugnar la composición de la comisión.

¿Cuándo tiene una infracción gravedad suficiente para ser investigada?

«Se debe marcar un límite claro entre infracciones menores e infracciones graves, cuidando que las “infracciones menores” no sean ni tan amplias ni tan escasamente definidas que eviten pasar casi todas, con excepción de las más graves, por un proceso disciplinario formal. Por ejemplo, si un agente deja de investigar adecuadamente un caso por prejuicio racial o político, esto puede interpretarse como un “mal desempeño” y no como un caso de discriminación.»³⁸²

En la mayoría de los sistemas, a los agentes de policía que pueden ser objeto de sanciones disciplinarias que superan un determinado nivel se les permite designar a una persona para que actúe en su defensa, ya sea otro agente o un abogado independiente. Los sindicatos policiales, en los países donde existen, pueden proporcionar asistencia letrada o financiar asesoramiento legal profesional. Cabría decir que los sistemas que no permiten al acusado elegir a su abogado defensor violan el derecho a la defensa. Las conclusiones de los procedimientos disciplinarios por infracciones que superan un determinado nivel se trasladan normalmente a niveles superiores de gestión; por ejemplo, el comandante en jefe puede verse obligado a tomar una decisión definitiva en aquellos casos en que una comisión disciplinaria haya recomendado la suspensión de empleo o el despido. Debe existir la posibilidad de recurrir. Aunque los procedimientos de presentación de recursos pueden variar de un país a otro, suelen incluir alegatos por escrito en los que se refutan las conclusiones de la vista disciplinaria. El Código Europeo de Ética de la Policía exige que las decisiones disciplinarias se sometan a revisión por un órgano independiente o un tribunal.³⁸³

Los procedimientos disciplinarios deben ser rigurosos e imparciales, a fin de proteger los derechos de la persona denunciante o la víctima y del agente de policía. Deben tener lugar dentro de un plazo razonable. Es cierto que abundan los ejemplos de procesos disciplinarios fallidos en los que los mandos policiales permiten que violaciones de derechos humanos queden sin denunciar y sin

castigo. Pero lo contrario también es cierto; en algunos casos los procedimientos disciplinarios son injustos para con el respectivo agente de policía, lo que se traduce en castigos disciplinarios por presuntos actos de los que hay escasas pruebas. De hecho, muchos sistemas disciplinarios internos violan los derechos de los agentes de policía. No pocos sistemas internos son mecanismos de control institucional que los altos cargos policiales utilizan para castigar la insubordinación de personal policial de inferior rango. En algunos casos se observan graves cuestiones de negación de derechos y de imposición de castigos antes de que se extraigan conclusiones (por ejemplo, suspensión de empleo y sueldo durante una investigación que se puede prolongar durante meses).

La policía de la policía

Una cuestión importante que ha de tomarse en consideración es quién lleva a cabo las investigaciones contra los agentes de policía. En la mayor parte de las jurisdicciones es la policía la que investiga los delitos cometidos por sus propios agentes. La investigación penal o disciplinaria exige competencias específicas, además de experiencia, que normalmente poseen los agentes de policía. Los órganos de investigación independientes también recurren a menudo a la competencia de ex agentes de policía. Este hecho no tiene por qué reducir la eficacia de las investigaciones, ni es sinónimo automáticamente de parcialidad, venganza o impunidad, pero requiere controles y equilibrios adecuados (es decir, la autorización de la investigación, el procesamiento y el juicio) que garanticen la imparcialidad y la objetividad.

8.4.1.e. Procedimientos penales

Los agentes de policía están sujetos a la legislación nacional. Cuando se tiene noticia de que una infracción puede ser constitutiva de delito, debe informarse con carácter inmediato del presunto delito a las autoridades adecuadas en materia de investigación y procesamiento. La información sobre la implicación de un agente de policía en un delito puede surgir

- durante un procedimiento disciplinario;
- durante una investigación criminal sobre otro asunto;
- de un informe de otro agente o de una denuncia del público.

Si se tiene noticia de que se ha cometido un delito pero las autoridades responsables de la investigación criminal llegan a la conclusión de que no hay pruebas suficientes para presentar cargos contra el agente sospechoso, éste podrá, no obstante, ser objeto de procedimientos disciplinarios.

Los policías acusados de actos delictivos deben tener los mismos derechos de defensa que cualquier otro ciudadano, incluido el derecho a la presunción de inocencia, el derecho a ser informado de los cargos en su contra, a designar testigos de la defensa y a interrogar a los testigos de la acusación, a contar con la asistencia de un abogado de su elección y a recurrir contra la sentencia y la condena.

Protección de testigos

Puede plantearse la necesidad de desarrollar un sistema eficaz de protección de testigos para las personas que presenten denuncias contra la policía o que actúen como testigos en cualquier otro procedimiento.

En Brasil se reconoce de forma explícita que la policía se halla en una posición ambigua cuando tiene que proteger a testigos que prestan declaración contra agentes de policía. Por este motivo, en cada estado una ONG local gestiona un programa de protección de testigos (llamado PROVITA) que es supervisado en el ámbito nacional por una ONG nacional. El programa se financia conjuntamente con fondos estatales y federales. El programa ha cumplido un papel importante para garantizar que los policías implicados en abusos contra los derechos humanos —en particular, ejecuciones extrajudiciales y delincuencia organizada— comparecen ante la justicia. Téngase en cuenta que el proyecto tiene como objetivo proteger las «pruebas», no a las personas. En consecuencia, no se daría protección a los familiares de una persona fallecida a manos de la policía que pudieran haber recibido amenazas por pedir justicia, ya que no tendrían pruebas que aportar. La colaboración entre el Estado y la sociedad civil ha sido controvertida para muchas ONG.

8.4.1.f. ¿Procedimientos disciplinarios o penales?

La conducta indebida que sea constitutiva de delito debe tratarse con arreglo al derecho penal (aunque podría conducir *también* a sanciones disciplinarias como el despido); todos los demás actos de conducta indebida pueden tratarse conforme a procedimientos disciplinarios. Cuando una investigación disciplinaria revele información sobre delitos, debe abrirse una investigación criminal. En algunas jurisdicciones, por ejemplo en los Países Bajos, la investigación disciplinaria puede tener lugar al mismo tiempo que la investigación penal, aunque en otras una investigación disciplinaria no puede tener lugar mientras está pendiente de resolución una investigación criminal: cuando una investigación disciplinaria conduce a una investigación penal, el procedimiento disciplinario debe «paralizarse» hasta que se disponga de los resultados de la investigación criminal. En cualquier caso, cuando se descubre que la infracción que es objeto de investigación es constitutiva de delito, el caso debe ponerse en manos de un tribunal penal.

Como se ha indicado *supra*, es fundamental garantizar la imparcialidad y el rigor de los procedimientos disciplinarios. Estos procedimientos son similares a los procedimientos judiciales (penales), pero las reglas de prueba no son tan estrictas y hay menos garantías en cuanto a la protección de los derechos de los sospechosos que en los procedimientos penales. En virtud del derecho penal, la responsabilidad por el delito debe probarse más allá de toda duda razonable, mientras que en virtud de los procedimientos disciplinarios es suficiente con satisfacer el «equilibrio de probabilidades»: demostrar que es probable que la infracción haya sucedido y haya sido cometida por el agente en cuestión es suficiente para establecer la culpabilidad. Corresponde al agente demostrar lo contrario. Además, las denuncias que no se han probado pueden seguir constando en el expediente personal del agente (aunque en ocasiones sólo durante un periodo limitado). Asimismo, los agentes acusados no tienen derecho a guardar silencio; antes al contrario, el supervisor puede ordenar a sus subordinados que hablen, y las anotaciones de sus libretas no son propiedad privada suya, por ejemplo. En consecuencia, la presunción de inocencia puede ser menos eficaz y los agentes pueden encontrarse en una

situación en la que se incriminen (éste es también el motivo de que en algunas jurisdicciones no se permita que las investigaciones disciplinarias y penales tengan lugar al mismo tiempo). Por otro lado, las sanciones aplicables en un proceso disciplinario –desde la amonestación verbal hasta el despido– no son tan graves como las sanciones penales (aunque algunos sistemas disciplinarios contemplan la detención administrativa; por ejemplo, la normativa disciplinaria de Angola prevé la detención por un periodo de hasta 30 días).

Algunos organismos policiales inician a veces actuaciones llevando a cabo lo que denominan «investigación exploratoria» cuando tienen conocimiento de conducta indebida de la policía. Esta investigación exploratoria, que por lo general se desarrolla con un alto grado de confidencialidad, pretende reunir información para determinar si es necesario realizar una investigación y, en caso afirmativo, qué forma es la más apropiada: penal o disciplinaria. En los sistemas judiciales inquisitivos, la policía tiene el deber de notificar a la fiscalía si se han iniciado investigaciones criminales, pero también puede llevar a cabo procedimientos disciplinarios; en los sistemas judiciales acusatorios, la policía puede llevar a cabo los dos tipos de investigación por su cuenta (véase en el capítulo 2 un examen de las diferencias entre el sistema acusatorio y el sistema inquisitivo). Los procedimientos disciplinarios suelen establecer quién toma la decisión de transmitir la información a las autoridades penales. A menudo es la persona encargada de los procedimientos disciplinarios.

La ventaja de realizar una investigación exploratoria es que puede orientar la adopción de decisiones e impedir que se causen perjuicios a un agente de policía que resulte inocente. Sin embargo, es evidente que este control de daños puede ser también contraproducente por cuanto puede conducir a que no se abra investigación alguna, lo que se traduce en impunidad de hecho.



8.4.1.g. Denuncia de irregularidades

El artículo 8 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley afirma: «Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que tengan motivos para creer que se ha producido o va a producirse una violación del presente Código informarán de la cuestión a sus superiores y, si fuere necesario, a cualquier otra autoridad u organismo apropiado».

que tenga atribuciones de control o correctivas». El comentario a este artículo afirma que éste tiene por objeto «mantener el equilibrio entre la necesidad de que haya disciplina interna en el organismo del que dependa principalmente la seguridad pública, por una parte, y la de hacer frente a las violaciones de los derechos humanos básicos, por otra. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley informarán de las violaciones a sus superiores inmediatos y sólo adoptarán otras medidas legítimas sin respetar la escala jerárquica si no se dispone de otras posibilidades de rectificación o si éstas no son eficaces. Se entiende que no se aplicarán sanciones administrativas ni de otro tipo a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley por haber informado de que ha ocurrido o va a ocurrir una violación del presente Código».

La expresión «autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas» se refiere a «toda autoridad o todo organismo existente con arreglo a la legislación nacional, ya forme parte del órgano de cumplimiento de la ley o sea independiente de éste, que tenga facultades estatutarias, consuetudinarias o de otra índole para examinar reclamaciones y denuncias de violaciones dentro del ámbito del presente Código».

Denunciar a los propios compañeros es un paso que a la mayoría de los agentes de policía les resulta extremadamente difícil dar. La cultura policial valora la lealtad, a veces a costa de la integridad hacia el público (el «muro azul de silencio»).³⁸⁴ Dado que la conducta indebida tiende a persistir en situaciones de supervisión ineficaz y en consecuencia siempre implica liderazgo ineficaz, en muchos casos los supervisores (que también forman parte de la cultura policial) tienen un interés personal en mantener oculta la conducta incorrecta. Esto resulta especialmente problemático, ya que generalmente la política exige que la persona que denuncia a un compañero informe primero de las órdenes o prácticas ilegales a través de la cadena de mando, que es a menudo donde tiene su origen el problema, y sólo permite las denuncias contra compañeros a entidades ajenas al organismo policial cuando se ha *constatado* la ineficacia de las líneas de denuncia internas.

Existen disposiciones para impedir que los funcionarios del Estado revelen información de carácter confidencial. Este extremo se reconoce en el artículo 4 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, que afirma: «Las cuestiones de carácter confidencial de que tengan conocimiento los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se mantendrán en secreto, a menos que el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario». En el comentario a este artículo se afirma: «Se tendrá gran cuidado en la protección y el uso de tal información, que sólo debe revelarse en cumplimiento del deber o para atender las necesidades de la justicia. Toda revelación de tal información con otros fines es totalmente impropia».

El dilema es claro: los sistemas internos pueden impedir la denuncia de irregularidades y permitir que continúen los abusos, clasificando la información como confidencial. Por este motivo, el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, en su comentario al artículo 8, afirma que podría estar justificado que estos funcionarios, «como último recurso y con arreglo a las leyes y costumbres de su país y a las disposiciones del artículo 4 del presente Código, señalaran las violaciones a la atención de la opinión pública a través de los medios de información para las masas».

Para evitar la persistencia de un código de silencio policial y sus efectos devastadores sobre la transparencia y la rendición de cuentas, son fundamentales la buena dirección, un sistema interno e independiente de presentación de denuncias y medidas apropiadas para proteger a los agentes que denuncien a compañeros. El Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, en el comentario al artículo 8, afirma: «Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que observen las disposiciones del presente Código merecen el respeto, el

apoyo total y la colaboración de la comunidad y del organismo de ejecución de la ley en que prestan sus servicios, así como de los demás funcionarios encargados de hacer cumplir la ley», lo cual implica la exigencia de proteger y respetar a los agentes que denuncien a otros funcionarios.

¿Manzana podrida o manzanal podrido?³⁸⁵

Lo que sucede una vez concluidas las investigaciones internas no siempre está claro. Al agente que es objeto de investigación se le puede imponer un castigo, desde una amonestación verbal (con arreglo a procedimientos disciplinarios) hasta la detención penal (en virtud del derecho penal). En la mayoría de los casos los abusos se tratan como incidentes aislados. Una vez resuelto este incidente, una vez eliminada la manzana podrida, se cree que se ha atajado el problema. Este supuesto rara vez es realista. En muchas situaciones los abusos tienen lugar porque el sistema entero de controles y equilibrios, de hecho el sistema entero de rendición de cuentas (interno), no funcionaba de forma adecuada. La ausencia o insuficiencia de procedimientos operativos o administrativos, la presencia de supervisores negligentes y una cultura que fomenta los principios de la «fraternidad» en vez de la profesionalidad contribuyen en muchos casos a los abusos o los causan. De hecho, las personas que investigan los abusos se encuentran a menudo con toda una serie de fallos sistémicos que han conducido a la persistencia de los abusos. En consecuencia, es fundamental que se extraigan lecciones de las investigaciones basadas en casos que puedan contribuir después a reformar y fortalecer el sistema para prevenir abusos futuros y poner fin a las malas prácticas.

Téngase en cuenta que «[u]na gran parte de las investigaciones de las organizaciones de derechos humanos se enfoca en casos particulares y aboga para que se responsabilice a los involucrados en los abusos. El análisis en materia de derechos humanos también documenta abusos contra sectores o minorías políticas y étnicas, pero a menudo se tiene poca información para saber qué aspectos específicos –liderazgo, reglamento, práctica o cultura– son los más problemáticos que incitan al abuso, y por ende, serían el enfoque de las reformas».³⁸⁶

8.4.2. Rendición de cuentas ante el Estado

8.4.2.a. Poder ejecutivo

En la mayoría de los países, el director general de la policía nacional rinde cuentas ante el ministro del Interior, que a su vez rinde cuentas ante el jefe de Gobierno; éste rinde cuentas al jefe de Estado, que a su vez rinde cuentas ante el Parlamento. En los sistemas descentralizados, el director general de la policía regional o local es el jefe de policía que debe rendir cuentas ante los representantes regionales o locales del Estado, como el alcalde o el prefecto, que a su vez rinden cuentas ante un consejo local. No siempre está claro quién es responsable del nombramiento y la gestión de los jefes de policía, de los procedimientos disciplinarios, de la dirección política y de la vigilancia del cumplimiento de las políticas. En la

mayoría de los países estas responsabilidades recaen en la competencia del ministerio pertinente, y la policía es responsable de la aplicación y la presentación de informes. Dado que la supervisión ejecutiva no debe interferir en la independencia operativa, es fundamental que la ley establezca una delimitación clara de funciones, responsabilidades y relaciones entre la policía y los ministerios.³⁸⁷

El ejecutivo suele establecer directrices de política, identificando objetivos y metas para la policía (lo cual suele requerir la aprobación del Parlamento). Una función importante del ejecutivo es formular (o autorizar) **códigos de conducta** y **códigos de disciplina** y **procedimientos operativos normalizados** que lleven a la práctica la ley (la base reguladora de la rendición de cuentas):

– Los *códigos de conducta* incluyen generalmente principios de derechos humanos –como la prohibición de la tortura– y suelen contener una disposición según la cual los agentes de policía no deben obedecer órdenes que sean claramente ilegales. Algunos códigos de conducta son sumamente específicos, mientras que otros son muy generales.

En ocasiones los códigos de conducta se consideran confidenciales, por lo que puede darse el caso de que las ONG y los medios de comunicación no sepan cómo debería comportarse la policía ni si estos códigos están en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos. El trabajo policial orientado a los derechos humanos exige que los Estados revelen las reglas y normas que rigen el comportamiento de la policía. Además, estos códigos deben ser legalmente vinculantes; ya sea como parte de la Ley de Policía o en leyes específicas. Los códigos de conducta establecidos por ley pueden ser invocados después en causas civiles o penales.

Los códigos de conducta, que a veces reciben el nombre de **códigos de ética**, pueden incluir cuestiones que no sean directamente relevantes para los abusos contra los derechos humanos, como la indumentaria policial, la obediencia a los superiores y las reglas relativas a la participación en actividades políticas o sindicales. Sin embargo, estas normas son importantes para la propia policía, ya que tienden a restringir los derechos de los agentes. Las personas implicadas en la defensa de los derechos humanos y la relación de trabajo con la policía deben tratar de vigilar los derechos de los agentes; esto puede aliviar tensiones y puede ayudar a establecer una agenda común.

– Los *procedimientos operativos normalizados*, también llamados «instrucciones», «reglamentos», «códigos operativos» o simplemente «reglas», se utilizan en distintos países para describir los procedimientos que se deben seguir para llevar a cabo las funciones policiales, sobre todo en relación con el arresto y el uso de la fuerza. Los procedimientos operativos normalizados suelen ser redactados por personal adscrito a los ministerios pertinentes, pero también se pueden elaborar de abajo arriba y recibir la autorización posterior de un ministerio, una vez demostrada su eficacia en la práctica. Los procedimientos operativos normalizados deben basarse en la legislación nacional, las normas internacionales de derechos humanos, los códigos de conducta o códigos de ética nacionales y conceptos generales de la práctica policial. Por ejemplo, las leyes nacionales pueden autorizar la práctica de registros domiciliarios sin orden judicial de registro cuando exista el peligro de que se pierdan pruebas si hay demoras. Los procedimientos operativos normalizados deben proporcionar orientación precisa sobre las condiciones en que puede hacerse ese registro y los procedimientos de presentación de informes exigidos. Los procedimientos operativos normalizados no suelen adoptar la forma de ley. Sin embargo, los tribunales pueden tenerlos en cuenta como prueba del comportamiento que cabe esperar de los agentes de policía.

- Los *códigos disciplinarios* suelen establecer:
 - normas que los agentes deben cumplir; éstas tienden a ser bastante abstractas, como comportarse de una «manera decente» y actuar con «diligencia»;
 - formas de recompensa por el trabajo bien hecho y el buen comportamiento y sanciones por infracciones del código disciplinario;
 - procedimientos para informar de infracciones del código disciplinario o de la ley;
 - qué agente puede ordenar la apertura de un procedimiento disciplinario (por lo general, el jefe de la persona sospechosa de una infracción disciplinaria);
 - diversas comisiones y mecanismos de investigación encargados de entender las denuncias;
 - los derechos de los agentes de policía que hacen frente a procedimientos disciplinarios, incluido el derecho de recurso.

En la mayoría de los países hay también una inspección general de policía, por lo general adscrita al Ministerio del Interior. Por ejemplo, en Francia, «[e]n nombre del Ministerio del Interior, Seguridad Interna y Derechos Locales y el Ministerio para los Territorios de Ultramar, [...] la IGA [Inspección General de la Administración] ejerce “el nivel más elevado de supervisión” sobre todo el personal, los departamentos, órganos o instituciones que rinden cuentas a estos dos ministerios». También «lleva a cabo investigaciones disciplinarias».³⁸⁸ Otro ejemplo es la Inspección General de Policía en el Reino Unido. Su Declaración de Propósitos afirma: «Promover la eficiencia y la eficacia de la función policial en Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte mediante la inspección de las organizaciones y funciones policiales para garantizar el logro y el mantenimiento de criterios acordados, la difusión de las buenas prácticas y la mejora del rendimiento. También para ofrecer asesoramiento y apoyo a los asociados tripartitos (ministro del Interior, autoridades y fuerzas policiales) y desempeñar un papel importante en el desarrollo de futuros dirigentes».³⁸⁹

Las inspecciones generales de policía suelen evaluar el desempeño policial y la eficacia de las estrategias y de las políticas (internas), en muchos casos con periodicidad anual. Algunas inspecciones no investigan casos individuales sino que tienen como objetivo identificar constantes de la actividad policial. Muchas de las personas que trabajan en las inspecciones generales de policía son ex agentes de policía, ya que se considera que comprenderán mejor la realidad policial. Aunque sin duda esto es cierto, se recomienda encarecidamente que en las inspecciones generales de policía haya personal tanto policial como civil, con el fin de facilitar la transparencia y la rendición de cuentas.

8.4.2.b. Poder judicial: rendición de cuentas legal

El marco jurídico de los organismos policiales incluye las disposiciones constitucionales, los códigos penales y los códigos de procedimiento penal, así como una o más leyes que enuncian la finalidad, la estructura, las competencias y las responsabilidades del organismo (llamadas por lo general Ley de Policía). Como señaló la Iniciativa de Derechos Humanos de la Commonwealth en su informe de 2005 sobre rendición de cuentas de la policía, en algunos casos estas leyes de policía se remontan a fechas muy anteriores a 1948, año en que se aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos. Es recomendable examinar si estas disposiciones legales están en consonancia con las normas internacionales vigentes en materia de derechos humanos.³⁹⁰ El marco jurídico también incluye los códigos éticos y disciplinarios y otros instrumentos legales. El marco jurídico que regula las actividades policiales, incluidos los códigos éticos y disciplinarios, debe ser accesible al público, tanto en lo que se refiere a disponibilidad como a

claridad.³⁹¹ Como es obvio, los agentes de policía también están obligados por el derecho internacional. Por ejemplo, la prohibición de la tortura es absoluta, y los agentes tienen la obligación de saberlo. Pero esta prohibición absoluta carece de sentido en muchos países si los agentes de policía no saben que existe el derecho internacional, y mucho menos que están obligados a acatarlo. Los agentes no suelen estar familiarizados con el derecho internacional; se rigen por la legislación nacional, y es responsabilidad de los legisladores nacionales garantizar que la legislación nacional se adecua al derecho internacional.

La actividad policial se rige también por otras disposiciones legales, en particular la llamada legislación de seguridad (véase también el capítulo 2), que las más de las veces aumenta las atribuciones policiales y rebaja los criterios de protección de los derechos humanos para las personas sospechosas de terrorismo.³⁹² La legislación de seguridad debe examinarse en relación con su capacidad para facilitar la impunidad y obstaculizar el enjuiciamiento criminal o la concesión de indemnizaciones a la víctima y la presentación de demandas civiles por conducta indebida de la policía.³⁹³

Los policías, como todos los ciudadanos, deben rendir cuentas ante las autoridades judiciales. La policía debe aceptar de forma explícita esta independencia de la justicia y acatar las órdenes judiciales. En todas las jurisdicciones, un sistema judicial independiente e imparcial es un requisito previo imprescindible para garantizar la celebración de juicios con las debidas garantías, pero también para atajar la conducta indebida de la policía. En la India, por ejemplo, los tribunales superiores han dictado varias sentencias importantes que prescriben salvaguardias o directrices para regular la conducta policial durante la detención, la entrevista al sospechoso y otras etapas de la investigación (véase el capítulo 6).

El papel del poder judicial es importante no sólo cuando agentes de policía son objeto de investigación, sino también para dirigir y supervisar las investigaciones policiales. Si es necesaria una autorización independiente para emplear determinados métodos de investigación, la policía está obligada a actuar en consecuencia. La policía debe también ser transparente en lo relativo a cómo ha llevado a cabo una investigación para que sus métodos estén abiertos a escrutinio y revisión judiciales. Por último, la policía debe rendir cuentas ante el fiscal (o el juez de instrucción) y en ocasiones (en el sistema inquisitivo) trabaja bajo su autoridad.

8.4.2.c. Poder legislativo: supervisión parlamentaria de la policía

Los parlamentos aprueban las leyes que definen las funciones policiales (véase *supra*). Las comunidades, a través de sus representantes elegidos, deben asegurarse de que el sistema de leyes que regule a la policía sea «bien concebido, aceptado popularmente y humanitario»,³⁹⁴ que las normas se respetan y que el gobierno asigna suficientes recursos a la policía.

En la mayoría de los países, el control parlamentario incluiría el derecho de los miembros del Parlamento a cuestionar a los miembros del gobierno, incluidos los responsables de la policía, y a obtener de los organismos públicos la cooperación necesaria que sirva de ayuda en su labor. En ocasiones se establecen comités parlamentarios *ad hoc* para investigar escándalos o incidentes relacionados con la policía (véase *infra*). Algunos parlamentos disponen de comités de derechos humanos que examinan las cuestiones relativas al comportamiento de la policía. En los países donde hay sistemas descentralizados en ocasiones también hay consejos municipales o parlamentos provinciales que cumplen la misma función.

Una función parlamentaria de vital importancia es examinar y aprobar el presupuesto de la policía. Esto brinda una oportunidad anual de cuestionar a la policía sobre diversos asuntos. Lamentablemente, en muchos casos se trata de ejercicios de aprobación ciega agravados por la limitada información suministrada por la policía y la falta de competencia de los parlamentarios

en el examen y el cuestionamiento del significado de ciertos datos. A menudo se pregunta a la policía simplemente sobre el índice de delincuencia, partiendo del supuesto de que es capaz de controlarla. A menudo se entiende la aplicación de políticas únicamente en términos de proporcionar más dinero y atribuciones legales, y la demagogia prevalece sobre lo esencial. Esta falta de competencia de los parlamentarios se contrarresta a veces cuando se celebran vistas públicas o cuando están dispuestos a recibir aportaciones de ONG y de expertos independientes.

En algunos países la policía tiende a resistirse a la supervisión parlamentaria: «Comúnmente, la policía se resiste al control político del Legislativo, alegando que su interferencia es inválida tanto en su reforma legal como en el aumento de su control».³⁹⁵

Investigaciones independientes

Hay muchos ejemplos de investigaciones independientes sobre conducta indebida de la policía, en algunos casos iniciadas por el Parlamento, el gobierno o los órganos elegidos locales. He aquí algunos ejemplos:

– La «Comisión Mollen» investigó las denuncias de corrupción policial y los procedimientos anticorrupción del departamento de policía de la ciudad de Nueva York, Estados Unidos. La Comisión presentó su informe el 7 de julio de 1994.³⁹⁶

– En los Países Bajos, en 1994 se abrió una investigación parlamentaria sobre los métodos de investigación de la policía en la lucha contra la delincuencia organizada. La «Comisión van Traa», que presentó su informe en 1996, llegó, entre otras, a la conclusión de que la policía debe estar obligada por disposiciones legales claras y efectivas y que sus acciones deben estar sometidas a una estricta supervisión judicial.³⁹⁷

– La «Comisión Dutroux», una investigación parlamentaria, se estableció en Bélgica en 1996 después de las críticas generalizadas por el manejo de las investigaciones criminales sobre una serie de secuestros y asesinatos. En 1998 se publicaron dos informes, en el primero de los cuales se ofrecían los datos del caso y en el segundo se intentaba explicar fallos institucionales y se formulaban recomendaciones para la reforma de la estructura policial y sus mecanismos de rendición de cuentas.³⁹⁸

– Sir William Macpherson indagó sobre la investigación criminal (o mejor su ausencia) del asesinato de un adolescente negro en Londres, Reino Unido, en 1993. Su informe, publicado en 1999 y conocido como «Informe Macpherson», hablaba de racismo institucional dentro del sistema de justicia en el Reino Unido y hacía numerosas recomendaciones para atajarlo.³⁹⁹

– En Irlanda del Norte, después del Acuerdo de Paz de Belfast de 1998 se estableció la «Comisión Patten» (Comisión Independiente sobre el Servicio de Policía para Irlanda del Norte), con un mandato amplio para examinar el papel de la policía. El informe de la Comisión, titulado *A new beginning: Policing in Northern Ireland* y publicado en 1999, se cita a menudo en publicaciones sobre la policía y los derechos humanos.⁴⁰⁰

8.4.3. Rendición de cuentas pública

Como se ha señalado *supra*, aunque el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley dispone que la policía debe rendir cuentas ante la población a la que sirve, no especifica cómo ha de llevarse a cabo esa rendición de cuentas. La resolución por la que se adopta el Código afirma: «[T]odo organismo de ejecución de la ley [...] tiene el deber de la auto-disciplina en plena conformidad con los principios y normas aquí previstos, y [...] todos los actos de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben estar sujetos al escrutinio público, ya sea ejercido por una junta examinadora, un ministerio, una fiscalía, el poder judicial, un *ombudsman*, un comité de ciudadanos o cualquier combinación de éstos, o por cualquier otro órgano examinador».⁴⁰¹

El Código Europeo de Ética de la Policía afirma que la policía debe ser «objeto de un eficaz control externo».⁴⁰² La rendición de cuentas pública, tanto *a priori* como *a posteriori*, implica que los organismos policiales deben rendir cuentas ante la comunidad a la que sirven, ya sea directamente o a través de representación. Las ONG y los medios de comunicación pueden promover la transparencia y el cumplimiento de la ley y las normas, pero la policía no debe rendir cuentas ante ellos.

8.4.3.a. Receptividad a la comunidad

La potenciación de alguna forma de rendición de cuentas pública de la policía está vinculada a menudo al trabajo policial en la comunidad, tal como se ha examinado *in extenso* en el capítulo 3 de este libro de recursos. El trabajo policial en la comunidad es una filosofía de la actuación policial que trata de aumentar la sensibilidad de la policía hacia las necesidades de la población y que a menudo tiene su origen en el reconocimiento de que la policía carece de consentimiento público. Supone una forma de actuación policial que va más allá de la actuación policial reactiva y supone trabajar con la comunidad para resolver problemas de seguridad pública. Intenta aumentar el acceso del público a la policía y promover una actuación policial más receptiva. De este modo, se afirma, aumentará la confianza del público en la policía y animará a la población a cooperar con ella. Cuando estos sistemas funcionan bien, contribuyen a la eficiencia policial y también a la rendición de cuentas policial. Las comunidades, directamente o a través de representación, deben ser capaces de supervisar la actuación policial de alguna forma. Esta supervisión pública es una importante herramienta para la rendición de cuentas.

La policía ha de rendir cuentas directamente ante la población a la que sirve. La gente acude a la policía con cuestiones que le preocupan, se queja ante los agentes de lo que percibe como errores de la justicia y ofrece reacciones sobre el desempeño policial general y concreto. Obviamente, estos contactos aleatorios entre el público y la policía sólo tienen lugar cuando la población tiene confianza en el organismo policial en su conjunto y considera el mantenimiento de la seguridad como un esfuerzo conjunto en el que todos tienen responsabilidad. Esta clase de rendición de cuentas recibe a veces el nombre de «rendición de cuentas informal», un concepto que recomendamos evitar, ya que puede implicar que tiene menos importancia o valor que los tipos «formales». Debe quedar claro que los contactos directos entre el público y la policía son fundamentales para el buen funcionamiento del organismo policial y son un parámetro excelente para medir la confianza del público.

8.4.3.b. Medios de comunicación, ONG e instituciones universitarias

En algunos países, los medios de comunicación constituyen uno de los grupos de vigilancia de la policía más eficaces.⁴⁰³ Los medios pueden tener un alcance y un poder inmensos, sobre todo

en los países donde disfrutan de un amplio grado de libertad. Cualquier violación de derechos humanos, en cualquier lugar del país donde ocurra, puede ser conocida por el resto del país de forma inmediata, si los medios se ocupan del caso. Además, algunos medios, en particular los modernos medios electrónicos, recurren en ocasiones a operaciones encubiertas para sorprender a agentes de policía aceptando sobornos o practicando otras formas de conducta indebida. Pero también sucede lo contrario: a veces la cobertura de los medios de comunicación es inadecuada y selectiva y se guía por el afán de lucro. Además, la parcialidad y la falta de valoración sensible de los asuntos en cuestión han afectado a la calidad de la cobertura de los medios, a la selección de temas y a los contenidos. Los efectos de los medios pueden tener dos aspectos. Los medios *pueden* hacer una contribución importante a la rendición de cuentas, pero para ello es necesario que haya medios libres y profesionales, con periodistas bien informados en lo relativo a la ética y las funciones policiales. Sólo en ese supuesto las informaciones de los medios sobre violaciones de derechos humanos cometidas por la policía serán una fuente de información importante para las autoridades internas o independientes que tienen a su cargo el examen de las denuncias y para las ONG. El Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley afirma que puede considerarse que los medios de comunicación cumplen funciones de examen de reclamaciones y denuncias (véase también el apartado 8.4.1.g).

Las ONG que se ocupan de las violaciones de derechos humanos cometidas por la policía pueden hacer también una contribución importante a la rendición de cuentas. En el capítulo 10 examinaremos de forma explícita las oportunidades que tienen las ONG de derechos humanos de influir en la conducta policial. Ahora bien, la relación entre la policía, los medios de comunicación y los grupos de derechos humanos es complicada (véanse los capítulos 1 y 10). En situaciones de aumento de los índices de delincuencia, por ejemplo, sobre las cuales a menudo informan profusamente los medios de comunicación (locales), el público tiende a ponerse del lado de los políticos y los medios que propugnan políticas de mano dura contra la delincuencia, algunas de las cuales rebajan los criterios de derechos humanos. La polarización resultante entre los derechos humanos, por un lado, y la seguridad, por otro, puede complicar las demandas de un trabajo policial orientado hacia los derechos humanos.⁴⁰⁴ Conviene subrayar una vez más que un trabajo policial receptivo, potenciado a través de los mecanismos de rendición de cuentas públicos, no significa que la policía haga sin más todo lo que el público quiera que haga.

En algunos países, como Estados Unidos y el Reino Unido, las instituciones universitarias llevan a cabo abundantes investigaciones sobre las prácticas policiales y sobre la confianza del público en los métodos y la filosofía que se utilizan. La concesión de acceso a la información sobre el trabajo policial a los universitarios que llevan a cabo investigaciones sobre el trabajo policial es en sí misma un baremo importante para medir la transparencia de la policía.

En algunas ocasiones, la policía hace grandes inversiones en el establecimiento de oficinas de relaciones públicas. Estas oficinas pueden contribuir a la rendición de cuentas. Además de responder a las peticiones de información de los medios de comunicación, algunas oficinas de relaciones públicas de la policía informan periódicamente sobre tendencias de la delincuencia y ofrecen consejos sobre la prevención del delito. Algunos organismos policiales muestran una actitud más transparente respecto a sus procedimientos disciplinarios internos y están dispuestos a revelar información sobre las investigaciones internas y sus resultados. Esto demuestra su compromiso con la oposición a las conductas no éticas. Además, los grupos de derechos humanos o los medios de comunicación pueden cuestionar las afirmaciones policiales. Lamentablemente, también se observa el comportamiento opuesto: oficinas de relaciones públicas que procuran ante todo evitar toda clase de revelación y mantener alejado al público, incluidas las ONG.

8.4.4. Mecanismos de rendición de cuentas externos de carácter independiente

En el apartado 8.4.1.d hicimos referencia al hecho de que el público debe tener la posibilidad de presentar denuncias directamente ante la policía. Además, debe haber mecanismos independientes que investiguen y vigilen las acciones policiales y ante los que el público pueda presentar denuncias. Esos mecanismos independientes son obviamente necesarios cuando el público no tiene confianza en la policía, pero aun en los casos en que esa confianza está presente, los mecanismos independientes son fundamentales para garantizar el escrutinio de la policía (y de los poderes ejecutivos en general). Los principios para la presentación directa de denuncias ante la policía que se examinan en el apartado 8.4.1.c son igualmente aplicables a los organismos independientes para la presentación de denuncias.

Los mecanismos de rendición de cuentas independientes pueden dividirse en los que se atienen al cuadro general, lo que incluye la política y la estrategia policiales generales, y los que examinan las denuncias individuales. Entre los mecanismos independientes figuran los órganos creados por ley, como las comisiones nacionales de derechos humanos. Estos mecanismos suelen examinar la conducta indebida de todos los funcionarios del Estado, y la policía sólo es uno de ellos, pero también pueden ser específicos de la policía, es decir, recibir únicamente denuncias sobre la policía. Los mecanismos independientes intentan actuar como la voz del público, garantizando la receptividad de la policía y asumiendo la responsabilidad de sus actividades. Todos estos organismos, aunque financiados por el ejecutivo y autorizados por ley, deben establecer una posición independiente e imparcial. Los organismos necesitan atribuciones adecuadas para investigar las denuncias y para garantizar la adopción de las medidas correctivas adecuadas. También exigen recursos suficientes y personal de reputación elevada, tanto en conocimientos como en competencia.

8.4.4.a. Instituciones nacionales de derechos humanos

Las **instituciones nacionales de derechos humanos**, en las que se incluyen instituciones como las **defensorías del pueblo** para la defensa de los derechos humanos, pueden distinguirse de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos por su misma constitución como organismos casigubernamentales que ocupan una posición singular entre las funciones judicial y ejecutiva del Estado y, cuando existen, los representantes del pueblo elegidos democráticamente. Su establecimiento tiene como objetivo promover y proteger los derechos humanos, mediante la investigación efectiva de motivos de preocupación generales en materia de derechos humanos y de las denuncias de las personas por violaciones de derechos humanos que han sufrido y mediante la formulación de recomendaciones en consecuencia. Pero el establecimiento de una institución nacional de derechos humanos no debe entenderse como un fin en sí mismo: estas instituciones han de ser juzgadas por sus resultados en cuanto a introducir mejoras en la situación de los derechos humanos en el país y a garantizar la apertura de investigaciones y la posibilidad de interponer recursos en casos individuales.

Los Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos («Principios de París») afirman que éstas deben tener el mandato «más amplio posible».⁴⁰⁵ Las instituciones nacionales de derechos humanos suelen ocuparse de la conducta indebida de todos los funcionarios del Estado, por lo que su ámbito de competencias es mucho más amplio que la policía. Conforme a los Principios de París, las responsabilidades de las instituciones nacionales de derechos humanos deben incluir la presentación, a instancia de las autoridades interesadas o en ejercicio de su facultad de actuar de oficio, de opiniones, recomendaciones, propuestas e informes sobre: todas las

cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos, en relación con las disposiciones de carácter legislativo o administrativo, así como las relativas a la organización judicial, destinadas a preservar y ampliar la protección de los derechos humanos; toda situación de violación de los derechos humanos de la cual decidan conocer de oficio; la elaboración de informes sobre la situación nacional en materia de derechos humanos en general o sobre cuestiones más específicas; señalar a la atención del gobierno las situaciones de violación de los derechos humanos en cualquier parte del país y hacerle propuestas de medidas encaminadas a poner fin a esas situaciones y, en su caso, emitir una opinión sobre la posición y reacción del gobierno. La composición de las instituciones nacionales de derechos humanos debe reflejar la pluralidad de la sociedad y garantizar su independencia. Las instituciones deberán examinar libremente todas las cuestiones comprendidas en el ámbito de su competencia, recibir el testimonio de todas las personas, obtener todas las informaciones necesarias para hacer una evaluación y dar a conocer sus opiniones y recomendaciones.

Las instituciones nacionales de derechos humanos podrán estar facultadas para recibir y examinar denuncias y demandas relativas a situaciones particulares. Podrán presentarles casos los particulares, sus representantes, terceras partes, ONG, asociaciones y sindicatos y cualquier otra organización representativa. Las instituciones nacionales de derechos humanos podrán tratar de zanjar el conflicto mediante la conciliación o transmitir las demandas a otra autoridad competente y aconsejar a la persona autora de la demanda sobre los pasos siguientes que debe dar. Además, podrán formular recomendaciones a las autoridades competentes, en particular proponer adaptaciones o reformas de leyes, reglamentos o prácticas administrativas, especialmente cuando ellas sean la fuente de las dificultades que encuentran las personas demandantes para hacer valer sus derechos.

A modo de ejemplo ilustrativo, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador dispone de oficinas sobre el terreno en todo el país en las que las personas pueden presentar denuncias. Las oficinas pueden determinar la admisibilidad de las denuncias, realizar investigaciones y formular conclusiones. Tienen derecho a acceder a toda la documentación necesaria de las autoridades acusadas, y si éstas se niegan a proporcionar la información solicitada, su negativa permite a la Procuraduría suponer que las denuncias son ciertas. En cada caso la Procuraduría puede formular recomendaciones sobre cómo impedir que los abusos vuelvan a suceder.⁴⁰⁶

Foro de las Instituciones Nacionales para los Derechos Humanos

Se trata de un foro internacional para investigadores y practicantes en el campo de las instituciones nacionales de derechos humanos. En su sitio web, <http://www.nhri.net>, pueden consultarse:

- documentos globales y regionales clave;
- documentación sobre el trabajo de foros globales y regionales;
- información sobre y de instituciones nacionales para los derechos humanos;
- bibliografía y materiales de investigación;
- recursos de formación y fomento de la capacidad.

En 2001, Amnistía Internacional publicó una serie de recomendaciones sobre las instituciones nacionales de derechos humanos, basadas en los Principios de París.⁴⁰⁷ Recomendamos a las personas que lean este libro de recursos que consulten ese informe.

Recomendaciones de Amnistía Internacional sobre las instituciones nacionales de derechos humanos⁴⁰⁸

Las instituciones nacionales de derechos humanos suelen tener un cometido muy amplio, pero escasos recursos. Por consiguiente, es importante determinar las prioridades por medio de la consulta con las personas interesadas y trabajar sobre ellas estratégicamente, asegurándose de que se logran los objetivos fijados antes de dar por concluido el trabajo sobre el asunto. Las prioridades deben incluir las violaciones graves de derechos humanos contempladas en el derecho internacional, como ejecuciones extrajudiciales y otros homicidios ilegítimos, tortura, «desaparición», crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. Sin embargo, las instituciones nacionales de derechos humanos deben estar también facultadas para tomar medidas con respecto a violaciones de otros derechos, en particular de los sociales, culturales y económicos. En consecuencia, las instituciones nacionales de derechos humanos deben tomar como referencia para su trabajo el derecho internacional, no la legislación nacional.

Las investigaciones deben centrarse tanto en los casos particulares como en las situaciones más generales, con el objetivo de descubrir las causas fundamentales y los problemas persistentes. Las conclusiones deben ser susceptibles de escrutinio público. Al realizar investigaciones, las instituciones nacionales de derechos humanos deben utilizar todas las fuentes de información disponibles. Entre éstas puede haber declaraciones de víctimas, testigos y presuntos autores de violaciones de derechos humanos; informes médicos; expedientes de investigación de la policía; expedientes judiciales; noticias de los medios de comunicación, e información de ONG, familiares de víctimas y abogados. Este aspecto es particularmente importante, ya que las investigaciones que consisten, por ejemplo, en un simple examen de los expedientes de investigación de la policía existentes pueden dar lugar a una repetición de fallos de investigación, lo que puede fomentar o facilitar la impunidad. Las instituciones nacionales de derechos humanos deben tener acceso a competencias adicionales (forenses) y debe permitírseles utilizarlas. Las instituciones nacionales de derechos humanos deben tener acceso pleno y efectivo a los mecanismos necesarios para garantizar que los testigos, denunciantes y demás personas que les aportan pruebas reciben protección apropiada. Las investigaciones podrán iniciarse *motu proprio* o a partir de una denuncia del público. El hecho de que se hayan presentado cargos contra un denunciante y esté siguiéndose una causa criminal no debe servir de excusa para que las instituciones nacionales de derechos humanos dejen de ocuparse de una denuncia o de adoptar cualquier otra medida comprendida en su mandato para tratar motivos de preocupación en materia de derechos humanos.

Se debe trazar una clara línea divisoria entre las funciones correspondientes a las instituciones nacionales de derechos humanos y el poder judicial. Las primeras han de poder investigar, pero no deben tener atribuciones judiciales. El resultado de sus investigaciones se debe remitir sin demora a los órganos judiciales competentes para que tomen las medidas apropiadas. Si la institución nacional de derechos humanos encuentra indicios de que la policía ha realizado una investigación no concluyente o insatisfactoria por alguna razón (no ha protegido los derechos

humanos), o de que ciertos individuos pueden haber cometido violaciones de derechos humanos o las han ordenado, fomentado o permitido (no han respetado los derechos humanos), los hechos del caso deben ser investigados con prontitud y de manera efectiva, completa e imparcial por las autoridades facultadas para tramitar causas criminales para, si procede, someter a los responsables a acciones judiciales que respeten el derecho internacionalmente reconocido a un juicio justo. Las instituciones nacionales de derechos humanos deben tener atribuciones para recomendar que los superiores sean llevados ante los tribunales por actos cometidos bajo su autoridad, y se les debe encargar que sigan estrechamente las subsiguientes acciones judiciales sobre el caso vigilando los juicios o, si es necesario, compareciendo ante el tribunal para exponer cuestiones legales con el fin de presionar para que se tomen medidas judiciales apropiadas en un plazo razonable. Si en el curso de su trabajo las instituciones nacionales de derechos humanos encuentran en la ley deficiencias por las que sea imposible hacer rendir cuentas a esos superiores, deben formular recomendaciones de reforma legal que garanticen que el derecho interno no facilita la impunidad.

Aunque es importante mantener la independencia de función entre el poder judicial y las instituciones nacionales de derechos humanos, éstas deben vigilar si se siguen sus recomendaciones. Las instituciones nacionales de derechos humanos no deben quedarse calladas si se hace caso omiso de las recomendaciones de iniciar investigaciones y enjuiciamientos. En tales casos, han de continuar pidiendo que las autoridades se ocupen del caso, si es necesario por medio de publicidad nacional e internacional, o si es posible, solicitando una revisión judicial para impugnar la decisión del ministerio fiscal. Las instituciones nacionales de derechos humanos no deben ser cómplices de impunidad. El gobierno ha de asumir la obligación de responder en un plazo razonable a los resultados, conclusiones y recomendaciones específicas del caso, así como a otras más generales formuladas por la institución nacional de derechos humanos. La respuesta debe hacerse pública.

8.4.4.b. Organismos de supervisión específicos de la policía

En las Directrices para la Aplicación Efectiva del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, bajo el epígrafe «Quejas del Público», se afirma: «Se adoptarán disposiciones especiales, dentro de los mecanismos mencionados [mecanismos de disciplina interna y de control externo], para recibir y dar trámite a las quejas formuladas por particulares contra los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y se dará a conocer públicamente la existencia de estas disposiciones».⁴⁰⁹ De hecho, en muchos países hay organismos independientes específicos para la tramitación de denuncias contra la policía que actúan junto con una institución nacional de derechos humanos además de existir la posibilidad de presentar denuncias directamente ante la policía. Entre los sistemas que se utilizan en diferentes países figuran las líneas telefónicas que pueden utilizarse de forma gratuita o con tarifas reducidas y los buzones en las comisarías de policía. Algunos sistemas disponen de oficinas a las que la gente puede acudir personalmente a registrar sus denuncias. En cualquier caso, la persona que denuncia no debería tener que presentar necesariamente la denuncia en la misma comisaría de policía a la que está adscrito el presunto infractor; debería existir siempre la posibilidad de presentarla en otro lugar. La presentación de una denuncia tampoco debe suponer el pago de tasas. En Sudán, por ejemplo, las denuncias han de presentarse a través de un abogado y hay que pagar tasas por registrar la denuncia.

En general, los principios que se examinan en el apartado anterior son igualmente aplicables a organismos concretos para la presentación de denuncias contra la policía. Para que un sistema sea eficaz, es importante que:

- los procedimientos de la oficina de denuncias sean objeto de una amplia publicidad;
- los procedimientos para la presentación de denuncias sean fácilmente accesibles;
- las personas que denuncian no se sientan amenazadas;
- las personas que denuncian sean informadas de qué pueden esperar y de cómo hacer un seguimiento de la denuncia (esto puede incluir la entrega a la persona que denuncia de un número de referencia y el nombre del agente que tramita la denuncia);
- las personas que denuncian tengan acceso a la protección de testigos si es necesario;
- el sistema incluya oportunidades de zanjar disputas entre la policía y el público de manera informal (a menudo una disputa puede zanjarse con una simple disculpa);
- el público confíe en el sistema.

La confianza puede fomentarse mediante la publicación de informes que revelen estadísticas e información sobre medidas adoptadas contra agentes de policía que violan derechos humanos (sin dejar de proteger la identidad de las víctimas). Otro método es proporcionar cierto grado de supervisión independiente, por ejemplo permitiendo el acceso de una o más personas públicas respetadas a los expedientes y concediéndoles atribuciones para cuestionar cualquier aspecto de la manera en que se tramita la denuncia y poner los problemas en conocimiento del director general de la policía.

Dos ejemplos muy citados: Reino Unido y Sudáfrica

Los mecanismos independientes para la presentación de denuncias establecidos en el Reino Unido y en Sudáfrica se mencionan a menudo en los informes sobre rendición de cuentas de la policía. La información que sigue se ha tomado de sus respectivos sitios web.

La Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía del Reino Unido, establecida en 2004, es un organismo público no departamental, financiado por el Ministerio del Interior, pero por ley totalmente independiente de la policía, los grupos de intereses y los partidos políticos y cuyas decisiones sobre los casos están libres de la intervención gubernamental.⁴¹⁰ La Comisión supervisa todo el sistema de denuncias contra la policía. Puede decidir gestionar o supervisar la investigación policial sobre un caso e investigar de forma independiente los casos más graves. Cualquier persona puede presentar una denuncia si:

- Ha sido víctima de la conducta indebida de una persona que presta servicio en la policía. La conducta indebida puede incluir el hecho de que un agente de policía o un miembro del personal policial se comporte con brusquedad o use fuerza excesiva. Podría incluir también el arresto ilegal o los abusos contra los derechos de una persona.
- Estaba presente cuando tuvo lugar la presunta conducta indebida, o lo bastante cerca para ver u oír la conducta indebida, y como consecuencia de ella sufrió pérdidas, daños, aflicción o inconvenientes o estuvo en situación de peligro o de riesgo.

- Es amiga o familiar de la víctima de la presunta conducta indebida y sufre aflicción por los efectos del incidente sobre la víctima.
- Ha sido testigo de la presunta conducta indebida.
- Actúa en nombre de cualquiera de las personas mencionadas *supra*.

Al ser la Comisión de creación reciente, es demasiado pronto para hacer observaciones sobre su eficacia.

En Sudáfrica, la Dirección Independiente de Denuncias contra la Policía es un departamento gubernamental establecido en abril de 1997 para investigar las denuncias de brutalidad, criminalidad y conducta indebida contra miembros del Servicio de Policía de Sudáfrica y los servicios de policía municipales.⁴¹¹ La Dirección funciona con independencia del Servicio de Policía de Sudáfrica en la investigación efectiva y eficaz de presunta conducta indebida y criminalidad por parte de miembros del Servicio de Policía de Sudáfrica. Su misión es promover una conducta policial adecuada. La Dirección investiga lo siguiente:

- la muerte de personas bajo custodia policial o como resultado de acciones policiales (como disparos, agresión);
- la participación de miembros del Servicio de Policía de Sudáfrica en actividades delictivas como agresión, hurto, corrupción, robo, violación y otros delitos;
- conductas o comportamientos policiales prohibidos en función de las normas de procedimiento o del reglamento del Servicio de Policía de Sudáfrica, como incumplimiento de funciones o incumplimiento del Código de Conducta de la policía;
- el descontento o las quejas en relación con deficiencias en el servicio prestado por la policía;
- la negación de asistencia o protección a víctimas de violencia intrafamiliar tal como exige la Ley sobre Violencia Doméstica;
- la conducta indebida o las infracciones cometidas por miembros de los servicios de policía municipales.

Amnistía Internacional ha formulado comentarios en relación con la Dirección Independiente de Denuncias contra la Policía. Aunque hay sin duda elementos positivos, importantes fallas han menoscabado su eficacia e independencia. Estas fallas guardan relación con la posición de la Dirección bajo el Ministerio de Seguridad en vez de responder directamente ante el Parlamento, con sus recursos limitados y con el hecho de que la policía no esté obligada a informar de los casos de tortura a la Dirección.⁴¹² En 2006 se llevó a cabo una revisión independiente de la Dirección Independiente de Denuncias contra la Policía. El informe correspondiente afirma que la Dirección ha estado luchando con limitaciones presupuestarias y problemas de gestión y no ha cumplido las demandas de su volumen de casos. El informe apunta la necesidad de asignar prioridades. Además, se identifica la falta de cooperación del Servicio de Policía de Sudáfrica. El informe afirma en su resumen: «La cooperación de la policía con las investigaciones de la Dirección y las cuestiones de cumplimiento por parte de la policía con las recomendaciones de la Dirección en relación con acciones disciplinarias o medidas correctivas es problemática. La situación se agrava debido a la falta de sanciones por el incumplimiento por parte de la policía y la debilidad de las medidas de recurso existentes a disposición de la Dirección en caso de falta de cooperación».⁴¹³

Téngase en cuenta que algunos países –a menudo los que operan en un contexto anglosajón– disponen a veces de organismos de supervisión de la policía independientes que no intervienen en la tramitación de las denuncias. Un ejemplo es Irlanda del Norte, donde –siguiendo a la Comisión Patten– se decidió establecer la Junta de Asuntos Policiales de Irlanda del Norte. Esta Junta no examina las denuncias; para esto existe otra institución, el Defensor del Pueblo para Asuntos Policiales de Irlanda del Norte. Sin embargo, la Junta de Asuntos Policiales tiene un mandato amplio que abarca la supervisión general. De hecho, se ha llegado a decir que la policía de Irlanda del Norte es hoy en día el organismo policial más estrechamente observado del mundo. Tal como se afirma en su sitio web, la Junta de Asuntos Policiales existe «para garantizar la eficacia y la eficiencia de la policía en Irlanda del Norte». Puede exigir responsabilidades al director de la policía por sus actos y por los del personal a su cargo, fijar objetivos y metas para el desempeño de la policía (en consulta con el director de la policía) y vigilar los avances contra éstos, así como vigilar las tendencias y las constantes de los delitos cometidos en Irlanda del Norte y organizar planes para facilitar la cooperación del público en la prevención de la delincuencia. La Junta vigila si los sistemas –incluidos los procedimientos disciplinarios internos– funcionan adecuadamente, así como el cumplimiento operativo de la Ley de Derechos Humanos y del Código de Ética. La Junta también designa a los visitadores independientes y gestiona el Programa Independiente de Visitas de Custodia. Además, tiene diversos poderes en el campo de la captación, la selección y la formación.⁴¹⁴

8.4.4.c. Otras formas de supervisión independiente

Algunos organismos policiales son inspeccionados por auditores independientes que vigilan diversos aspectos de la función policial con objeto de mejorar la política y el desempeño general (no el desempeño individual). Los auditores entrevistan a los representantes de grupos-objetivo como detenidos, niños de la calle y agentes de policía, todos los cuales dan información sobre la base de una estricta confidencialidad.

Otros sistemas de rendición de cuentas pública incluyen programas de visitadores de celdas legos en virtud de los cuales un grupo de civiles o una ONG tiene acceso sin previo aviso a las celdas policiales para garantizar que las personas detenidas reciben un trato adecuado. Por lo general, en estos programas participan civiles corrientes que tienen competencia en cuestiones concretas como medicina, construcción y asistencia social. Obviamente, para que sean eficaces debe existir la obligación de que el agente de policía que los recibe les permita el acceso inmediato, algo que no siempre se obtiene fácilmente. En el capítulo 6 se examina con más profundidad la supervisión en relación con la detención.

8.5. La rendición de cuentas policial: un cuadro integral

En este capítulo hemos pretendido ofrecer una panorámica de los diversos mecanismos que intervienen en la rendición de cuentas policial. Hemos sostenido que para que la rendición de cuentas sea eficaz, es necesario un sistema que implique múltiples actores que se controlan mutuamente. Hemos elegido una clasificación para hacer más accesible y comprensible este complejo tema. Esta clasificación es en parte arbitraria –hay otras formas de visualizar la variedad de actores que intervienen–, pero se atiene a una clasificación con la que esperamos que muchos defensores de los derechos humanos estarán familiarizados.

En la tabla que se presenta al final de este capítulo hemos resumido los diversos aspectos de la rendición de cuentas policial tal como se examinan en los apartados precedentes de este capítulo.

Las cuatro columnas siguen las cuatro áreas de la rendición de cuentas tal como se examinan en el apartado 8.4:

1. Rendición de cuentas interna.
2. Rendición de cuentas ante el Estado (ejecutivo, judicial y legislativo).
3. Rendición de cuentas ante el público.
4. Supervisión externa independiente.

Dentro de cada columna hemos puesto en **negrita** las instituciones que trabajan en los cuatro campos respectivos. Estas instituciones incluyen:

1. El organismo policial propiamente dicho.
2. Los ministerios responsables de la acción policial; la ley y el poder judicial, pero también el ministerio público; los órganos legislativos, como el Parlamento y los consejos municipales.
3. El público; los medios de comunicación; las ONG y el mundo universitario.
4. Los organismos de rendición de cuentas independientes, como las instituciones nacionales de derechos humanos.

Bajo estas instituciones hemos enumerado los órganos independientes dentro de ellas, subrayados. Bajo estas instituciones y órganos hemos dividido, en *cursiva*, los elementos *a priori* y *a posteriori* de sus responsabilidades en relación con las operaciones policiales. Cuando procede hemos formulado también lo que las instituciones hacen mientras están en curso las operaciones («permanente»), como por ejemplo la supervisión de las acciones policiales.

Ejemplo:

Bajo «Rendición de cuentas ante el Estado», hemos puesto la rendición de cuentas ante el ejecutivo. A continuación hemos puesto, en **negrita**, el **Ministerio del Interior**, bajo el cual hemos puesto la Dirección General de Política y la Inspección General. En *cursiva* hemos descrito sus actividades; qué hacen estas instituciones y qué relación tienen con la rendición de cuentas. Así, dentro del ejecutivo tenemos al Ministerio del Interior que *fija objetivos estratégicos para la policía y decide sobre asignación de recursos*. Estas dos actividades tienen lugar antes de que se produzcan las operaciones policiales, por lo que son actividades *a priori*. El Ministerio tiene también una función de supervisión permanente (*vigilancia*) que tiene lugar durante las operaciones, y su Inspección puede *inspeccionar las políticas y la administración*. Finalmente, el Ministerio puede *evaluar, adoptar medidas correctivas, hacer cambios presupuestarios, cambiar normas y proponer cambios legislativos* después de operaciones policiales (*a posteriori*).

Hemos descrito asimismo todas las instituciones que intervienen en la rendición de cuentas de la policía. Para una comprensión adecuada de la labor policial, como función y como actividad de agentes individuales, debe entenderse que esto tiene lugar dentro de este marco amplio y complejo en el que intervienen muchos actores distintos y muchos intereses distintos. En otras palabras, la conducta policial, o los resultados de la labor policial, casi nunca pueden evaluarse aislados; un análisis completo de todas estas otras instituciones y de cómo llevan a cabo sus tareas es fundamental para poder identificar de forma adecuada quién es (co-)responsable y dónde pueden surtir el máximo efecto las medidas correctivas.

En resumen: la tabla ayuda a los defensores de los derechos humanos a identificar cuál es el marco en el que opera la policía, si es en efecto «un sistema equilibrado de múltiples actores» y si éstos intervienen en funciones de supervisión *a priori*, *permanente* o *a posteriori*. La tabla debe ayudar a identificar dónde están las debilidades si el sistema no está equilibrado adecuadamente (es decir, quién tiene el máximo poder sobre la policía). Una vez «cumplimentada», la tabla para el país-objetivo (es decir, tras comprobar si existen las instituciones que se describen; por ejemplo, ¿hay una institución nacional de derechos humanos?) puede utilizarse para hacer una evaluación cualitativa del funcionamiento de estas instituciones y estos actores. Este capítulo ofrece la información complementaria relevante para esta evaluación cualitativa.

8.6. Resumen

La conducta indebida de la policía, desde las infracciones leves hasta las violaciones graves de derechos humanos, no debe quedar nunca impune. La rendición de cuentas policial sólo será eficaz si hay una voluntad política y un compromiso del gobierno claros. El establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas eficaces es fundamental. Pero para que estos mecanismos sean eficaces, y para impedir que la sede del poder sea sustituida sin más por otra institución, es necesaria una estructura que abarque una gama de mecanismos de rendición de cuentas y que refleje una serie de valores: receptividad al público; cumplimiento de las políticas, las normas y las leyes; respeto al poder judicial; transparencia respecto a los medios de comunicación, el mundo universitario y las ONG; y una actitud abierta y de cooperación hacia los órganos de supervisión independientes. Es más, todo esto debe contar con el apoyo, en la teoría y en la práctica, de la dirección policial. Unas líneas de mando eficaces y una dirección consagrada a establecer un espíritu de respeto de los derechos humanos constituyen un requisito previo indispensable para hacer respetar las normas de derechos humanos. Además, es necesaria una evaluación de las directrices y normativas policiales, ya que éstas se promulgaron tanto antes como después del hecho: la rendición de cuentas debe abarcar tanto elementos *a priori* como *a posteriori*.

1. Rendición de cuentas interna	2. Rendición de cuentas ante el Estado	
	EJECUTIVO	LEGAL
<p>Organismo policial</p> <p><u>Dirección (cadena de mando)</u> <i>A priori:</i> – Formular sugerencias de normas y recursos. – Establecer objetivos operativos/pla-nificar operaciones. – Garantizar el fundamento disciplina-rio en el seno de la policía mediante un sistema para informar de proble-mas siguiendo la cadena de mando. <i>Permanente:</i> – Garantizar la independencia operati-va en el ejercicio de las atribuciones policiales. – Interpretar y ejecutar la política gubernamental. – Supervisar la cadena de mando. – Vigilar el desempeño operativo y el comportamiento individual. <i>A posteriori:</i> – Evaluar el desempeño policial. – Aplicar reformas que se ocupen de las violaciones de derechos huma-nos y de las medidas correctivas en casos individuales. – Garantizar medidas correctivas den-tro de las normas disciplinarias (o penales).</p> <p><u>Órgano de investigación interno</u> <i>A posteriori:</i> – Investigar internamente las denun-cias contra la policía y hacer reco-mendaciones de medidas correcti-vas.</p> <p><u>Departamento interno de denuncias contra la policía</u> <i>A posteriori:</i> – Primera parada para algunos denun-ciantes. Se ocupan de denuncias de menor cuantía contra la policía y remiten a los denunciantes a otros organismos.</p> <p><u>Departamento de relaciones públicas de la policía</u> <i>A posteriori</i> – Revelar información sobre el desem-peño y acciones específicas de la policía, así como sobre incidentes.</p>	<p>Ministerio pertinente (Interior/Justicia)</p> <p>Puede incluir la <u>Dirección General de Política</u> o la <u>Inspección General de la Policía</u>. En algunos países la policía (también) rinde cuentas ante el <u>alcalde o prefecto</u>. <i>A priori:</i> – Establecer objetivos estratégicos para la policía. – Asignar recursos. – Formular códigos de conducta, pro-cedimientos operativos normaliza-dos, códigos disciplinarios. <i>Permanente:</i> – Vigilar el desempeño de la policía. – Supervisar la política y la administra-ción policiales. <i>A posteriori:</i> – Evaluar el desempeño policial gene-ral. – Poner en marcha las reformas lega-les o administrativas y los cambios presupuestarios necesarios. – Adoptar medidas correctivas.</p> <p>Ministerio público</p> <p><i>Permanente:</i> – Supervisión independiente sobre las operaciones policiales que requieran poderes significativos (incluidos arresto, detención, ciertos métodos de investigación, ciertos medios de fuerza).</p>	<p>Ley</p> <p><i>A priori:</i> – Establecer marco legal y directrices dentro de las cuales ha de actuar la policía (en particular, <i>Ley de Policía, Código Penal, Código de Procedi-miento Penal; legislación de seguri-dad</i>). <i>A posteriori:</i> – Procedimientos civiles y penales ini-ciados por otros organismos del Estado y por el público.</p> <p>Poder judicial</p> <p><i>A priori:</i> – Exigir a la policía que acate las sen-tencias judiciales pertinentes para las operaciones policiales. <i>Permanente:</i> – Supervisión independiente sobre las operaciones policiales que requieran poderes significativos (incluidos arresto, detención, ciertos métodos de investigación, ciertos medios de fuerza). <i>A posteriori:</i> – Empezar investigaciones judicia-les. – Evaluar el cumplimiento de leyes y reglamentos durante procedimientos penales, civiles y administrativos.</p> <p>Obligaciones legales internacionales</p> <p><i>A priori:</i> – Garantizar que las leyes y normas cumplen las obligaciones legales internacionales.</p>

LEGISLATIVO	3. Rendición de cuentas pública	4. Rendición de cuentas externa independiente
<p>Órganos legislativos/representativos</p> <p><u>Parlamento nacional, consejo provincial/local</u></p> <p><i>A priori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Aprobar legislación. – Establecer objetivos para la policía. – Aprobar recursos. <p><i>Permanente:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Vigilar el desempeño de la policía. – Cuestionar a los miembros de gobierno pertinentes, responsables de la policía. <p><i>A posteriori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Evaluar el desempeño de la policía. – Hacer recomendaciones (cambios presupuestarios, legislativos). <p><u>Comités parlamentarios/de consejo pertinentes</u></p> <p><i>Permanente:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Vigilar el desempeño de la policía. <p><i>A posteriori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Evaluar el desempeño de la policía. – Hacer recomendaciones (cambios presupuestarios, legislativos). 	<p>ONG, público</p> <p><i>A priori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Formular demandas a la policía. <p><i>Permanente:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Dirigir el diálogo con la policía sobre cuestiones objeto de preocupación. – Vigilar el desempeño de la policía. <p><i>A posteriori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Tramitar las denuncias contra la policía. <p>Medios de comunicación</p> <p><i>A priori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Reflejar y presentar las demandas y expectativas de la policía. <p><i>Permanente:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Vigilar el desempeño de la policía. <p><i>A posteriori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Informar sobre el desempeño de la policía, incluidas las violaciones de derechos humanos. <p>Personalidades universitarias</p> <p><i>A posteriori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Informar sobre/evaluar el desempeño de la policía. 	<p>Órganos de supervisión independientes establecidos por ley</p> <p><u>Instituciones nacionales de derechos humanos (incluida la Defensoría del Pueblo), mecanismos independientes para la presentación de quejas contra la policía, auditores independientes, etc.</u></p> <p><i>Permanente:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Vigilar/revisar las acciones y políticas policiales. <p><i>A posteriori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Investigar casos y constantes de violaciones de derechos humanos. – Recomendar recursos.



© Hollandse Hoogte / Sasse / Laif

La Asamblea General proclama la presente Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades.

Declaración Universal de Derechos Humanos, Preámbulo

9. Captación, selección y formación

9.1. Introducción

Habrà quien afirme que un trabajo policial respetuoso de los derechos humanos comienza con la selecci3n de las personas adecuadas para que sean agentes de policia y la exclusi3n de aquellas que no respetan los valores y actitudes relativos a los derechos humanos. Las decisiones acerca de qui3n pasa a ser agente de policia y qui3n no se basan en los criterios de captaci3n y selecci3n. La selecci3n y la formaci3n son dos caras de la misma moneda, cuyo objetivo es garantizar que los organismos policiales estàn dotados de personas capaces y dispuestas a respetar y proteger los derechos humanos. Algunos atributos son difciles de inculcar si no estàn ya inculcados en las personas; otros pueden enseñarse sin dificultad. En consecuencia, el desafío para los 3rganos de selecci3n es reconocer la distinción. La formaci3n està concebida para garantizar la adquisici3n de las habilidades profesionales y los conocimientos que no estàn todavía presentes y para seguir configurando el comportamiento futuro.

La captaci3n, la selecci3n y la formaci3n se consideran a menudo herramientas importantes para mejorar el respeto de los derechos humanos en su sentido más amplio.⁴¹⁵ Sin embargo, en la pràctica estas herramientas estàn en muchos casos escasamente desarrolladas, o incluso faltan por completo, debido a diversas razones pero sobre todo por falta de recursos o por no comprenderse su importancia. De hecho, algunos países no han desarrollado procesos de captaci3n y selecci3n, y la formaci3n se reduce a un mìnimo absoluto. Los agentes de policia anal-fabetos siguen sin ser una excepci3n.

Incluso cuando estos instrumentos se desarrollan de forma adecuada, en muchos casos sus efectos siguen siendo menores. La pràctica policial tiende a ser reacia al cambio y considera las innovaciones (que suelen acompañar a la formaci3n) con cierta inquietud. Ademàs, muchas violaciones de derechos humanos no son causadas por una captaci3n, una selecci3n y una formaci3n inadecuadas *per se*, sino por las políticas y los procedimientos inadecuados que las guían. En otras palabras, el problema no radica por lo general en una formaci3n demasiado escasa, sino en no saber *qué* formaci3n impartir, que es una cuesti3n que no puede ser resuelta por las academias de policia sino por las autoridades policiales.

En el apartado 9.2 comenzaremos con un examen de lo que dicen las normas de la ONU acerca de la captaci3n, la selecci3n y la formaci3n. A continuaci3n, en el apartado 9.3 nos ocuparemos de la captaci3n y la selecci3n, y en el apartado 9.4 de la formaci3n. Describiremos cómo se usan estas herramientas en la pràctica y cuáles son los principios generales para su aplicaci3n como ayuda para mejorar el cumplimiento de las normas de derechos humanos. En el apartado 9.5 examinaremos críticamente cuáles son los efectos de la captaci3n, la selecci3n y la formaci3n en la pràctica. Concluiremos con un breve resumen en el apartado 9.6. Téngase en cuenta que tanto la membresía de los capítulos locales de Amnistía Internacional como las ONG locales suelen centrar sus iniciativas de trabajo con la policia en los programas de formaci3n en derechos humanos. Esta cuesti3n se analizará por separado en el capítulo 10, ya que el presente capítulo se ocupa de la capacitaci3n básica que lleva a cabo la propia policia.

Nota sobre terminología

Los términos «captación» (o «reclutamiento») y «selección» se usan a menudo juntos, y a veces incluso como sinónimos, algo que no son. La captación es el proceso de animar al público a solicitar su ingreso en la policía, con el objetivo de establecer una reserva representativa de la que puedan seleccionarse los futuros candidatos a policías. El paso siguiente –la selección– debe ser transparente e imparcial. Los criterios de selección deben tener como objetivo lograr un organismo policial representativo de alta integridad, en el que los agentes cumplan los criterios establecidos.

Para algunos, «formación policial» (o «capacitación policial») hace referencia a la formación profesional básica (aprendizaje de técnicas policiales); para otros, puede designar cualquier actividad educativa que lleve a cabo la policía. En ocasiones se emplea «educación» como opuesto a «formación» o «capacitación», el primer término para designar la teoría y los segundos las técnicas prácticas. «Profesor» e «instructor» se emplean de un modo similar. Sin embargo, en nuestros días el concepto de «instructor» o «capacitador» se usa cada vez más para abarcar toda clase de actividad educativa, ya sea teórica o relacionada con técnicas. En consecuencia, emplearemos los términos «instructor» o «capacitador» para englobar tanto la teoría como las técnicas prácticas. Especificaremos cuándo nos referimos a la capacitación policial básica para los nuevos agentes y cuándo nos referimos a formación interna para agentes de policía en ejercicio.

9.2. Lo que dicen las normas sobre la captación, la selección y la formación

El principio de no discriminación se recoge en normas internacionales vinculantes y no vinculantes. De ello se sigue que los métodos de captación, selección y formación de policías deben ser no discriminatorios: todas las personas que cumplan los criterios básicos deben tener la oportunidad de solicitar su ingreso en la policía y de someterse a las pruebas de selección. La resolución de la ONU por la que se adoptó el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley incluye el siguiente precepto: «Que, al igual que todos los organismos del sistema de justicia penal, todo órgano de aplicación de la ley debe ser representativo de la comunidad en su conjunto, obedecerla y responder ante ella».

El Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos afirma que todas las personas y todas las instituciones de la sociedad se esforzarán por promover «mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades». Este llamamiento puede aplicarse a la educación policial. Los agentes de policía no necesitan tanto conocer los artículos exactos de derechos humanos que sean pertinentes para su trabajo y dónde encontrarlos, sino que se les enseñe la esencia de estos artículos: qué significan para la práctica policial. La resolución por la que se adoptó el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley afirma: «Que las normas en sí carecen de valor práctico a menos que su contenido y significado, mediante la educación y capacitación, y mediante vigilancia, pasen a ser parte del credo de todo funcionario encargado de hacer cumplir la ley».⁴¹⁶

El artículo 10 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes dispone que todo Estado Parte debe garantizar que «velará por que se incluyan una educación y una información completas sobre la prohibición de la tortura en la capacitación profesional del personal encargado de la aplicación de la ley, sea éste civil o militar, del personal

médico, de los funcionarios públicos y otras personas que puedan participar en la custodia, el interrogatorio o el tratamiento de cualquier persona sometida a cualquier forma de arresto, detención o prisión». El artículo 11 dispone además: «Todo Estado Parte mantendrá sistemáticamente en examen las normas e instrucciones, métodos y prácticas de interrogatorio, así como las disposiciones para la custodia y el tratamiento de las personas sometidas a cualquier forma de arresto, detención o prisión en cualquier territorio que esté bajo su jurisdicción, a fin de evitar todo caso de tortura». Es fundamental que los exámenes se incorporen a la formación, con el fin de prevenir violaciones de derechos humanos.

Las Directrices para la Aplicación Efectiva del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley⁴¹⁷ formulan principios generales como los siguientes:

– Se dará una importancia primordial a la selección, educación y capacitación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Los gobiernos promoverán asimismo la educación y la formación mediante un intercambio provechoso de ideas en los planos regional e interregional.

– Los gobiernos adoptarán las medidas necesarias para que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reciban instrucción, en su formación básica y en todos los cursos consecutivos de capacitación y repaso, sobre las disposiciones de la legislación nacional que estén vinculadas con el Código de conducta, así como los demás textos básicos sobre la cuestión de los derechos humanos.

Los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley incluyen un capítulo sobre «Calificaciones, capacitación y asesoramiento» del que forman parte los artículos siguientes:

– Artículo 18: «Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley procurarán que todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sean seleccionados mediante procedimientos adecuados, posean aptitudes éticas, psicológicas y físicas apropiadas para el ejercicio eficaz de sus funciones y reciban capacitación profesional continua y completa. Tales aptitudes para el ejercicio de esas funciones serán objeto de examen periódico».

– Artículo 19: «Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley procurarán que todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reciban capacitación en el empleo de la fuerza y sean examinados de conformidad con normas de evaluación adecuadas. Los funcionarios que deban portar armas de fuego deben estar autorizados para hacerlo sólo tras haber finalizado la capacitación especializada en su empleo».

– Artículo 20: «En la capacitación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, los gobiernos y los organismos correspondientes prestarán especial atención a las cuestiones de ética policial y derechos humanos, especialmente en el proceso de indagación, a los medios que puedan sustituir el empleo de la fuerza y de armas de fuego, por ejemplo, la solución pacífica de los conflictos, el estudio del comportamiento de las multitudes y las técnicas de persuasión, negociación y mediación, así como a los medios técnicos, con miras a limitar el empleo de la fuerza y armas de fuego. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben examinar sus programas de capacitación y procedimientos operativos a la luz de casos concretos».

Téngase en cuenta que también puede entenderse que estos principios formulan el derecho de los agentes de policía a una formación adecuada en el uso de armas de fuego. Los agentes policiales no sólo pueden violar el derecho a la vida de otras personas, sino también perder su propia vida como consecuencia de una formación y un equipamiento inadecuados.

9.3. Captación y selección

9.3.1. Introducción

Una buena labor policial comienza con tener a las personas adecuadas para hacer el trabajo. Para ello son necesarios unos procedimientos de captación y selección eficaces, que garanticen que la gente tiene conocimiento de las vacantes y está dispuesta a solicitar su ingreso en la policía y puede hacerlo. Como es natural, la captación y la selección están estrechamente relacionadas, ya que la captación irá dirigida a los (posibles) solicitantes que cabe esperar que cumplan los criterios de selección. Sin embargo, la captación y la selección son pasos distintos en la contratación de nuevo personal, por lo que se examinan por separado en estas páginas.

9.3.2. La captación

9.3.2.a. Principios generales

La captación es el proceso que consiste en animar a los aspirantes a solicitar el ingreso en la policía. La forma en que se establecen (o no se establecen) los procedimientos de captación suele ser reveladora de los valores organizativos internos. Por ejemplo, si un mensaje de captación transmite una imagen de la policía en la que se ponen de relieve sus atribuciones para el uso de la fuerza (por ejemplo, imágenes de policías en uniforme de combate y fuertemente armados), se trata de un mensaje sobre la policía totalmente distinto del que transmitirá la imagen de un agente de policía vestido de civil y conversando con niños y niñas. De hecho, las prácticas de captación reafirman a menudo la cultura y la práctica policiales, en vez de tratar de lograr cambios.

La captación de policías debe reflejar un compromiso con una función policial orientada a los derechos humanos: es decir, la captación debe «guiarse por criterios propios de una institución civil, profesional, eficaz, honesta, y respetuosa de los derechos humanos. En los diferentes contextos nacionales, otros criterios importantes incluyen el asegurar una representación».⁴¹⁸ En la práctica, los criterios de captación se centran a menudo en la aptitud física de las personas para desempeñar su trabajo y no en aspectos relativos a las actitudes (los criterios de selección se examinarán en el apartado siguiente).

En algunos países la captación de policías se basa en gran medida en la autoselección, por ejemplo sobre la base del origen étnico o la religión (en ocasiones es una tradición familiar que los miembros de la familia ingresen en la policía), en vez de basarse en un proceso que intente recurrir a un grupo lo más diverso posible que solicite su ingreso en la policía. En muchos países la policía está formada en gran medida por personas pertenecientes a un solo grupo, clase o etnia concretos de la sociedad. En muchos casos los procedimientos de captación están deficientemente desarrollados por falta de recursos, porque la captación no se considera una actividad prioritaria, o debido a ambos factores. La corrupción de los procesos de captación plantea desafíos patentes.

Los organismos policiales deben ser conscientes de las necesidades y los sentimientos de todos los sectores de la comunidad y ser sensibles a ellos. El principio general de la captación debe ser que se dirija a todos los sectores de la sociedad. No obstante, en la práctica hay pocos organismos policiales, acaso ninguno, que sean de hecho realmente representativos de su comunidad. Los agentes de policía suelen ser en su mayoría hombres, pertenecientes sobre todo al grupo étnico o social dominante. Esto desde luego no significa necesariamente que siempre sean insensibles a las necesidades de otros grupos. Aumentar la sensibilidad a cuestiones relativas a la diversidad, en vez de establecer una representación numérica, puede ser de

hecho tan eficaz, o incluso más, a la hora de mejorar la receptividad a la comunidad. La cuestión de la representatividad se examina también en los capítulos 3 y 8.

Una vez dicho esto, los organismos policiales representativos forman parte efectivamente de la comunidad y es más probable que el público así los considere.⁴¹⁹ Amnistía Internacional y otras organizaciones han hecho con cierta asiduidad llamamientos a la representación según criterios minoritarios, religiosos, de género y otros en el seno de los organismos policiales con el fin de atajar la discriminación.⁴²⁰ Tratar de establecer un organismo policial que sea verdaderamente representativo de la población significa transmitir mensajes de captación a través de una amplia variedad de canales, como radio, periódicos, carteles, etc., dirigidos a una audiencia amplia, y también utilizar los canales que puedan estar dirigidos a grupos específicos, como periódicos destinados a ciertas comunidades y anuncios en radio. Los mensajes de captación deben llegar a todos los grupos y comunidades de la sociedad.

De modo más concreto:

- Debe haber representación en todos los niveles dentro del organismo policial.
- Deben fijarse y mantenerse objetivos para la captación de grupos étnicos, minorías y mujeres.
- Deben evaluarse las causas del bajo nivel de captación entre minorías y mujeres.
- Deben tomarse medidas para despolitizar la cultura y los símbolos del organismo policial con el fin de fomentar la presentación de solicitudes por miembros de comunidades diversas.
- Accesibilidad de las oficinas de captación: deben habilitarse fórmulas para que las personas residentes en zonas rurales puedan presentar sus solicitudes.
- El proceso de solicitud no debe ser excesivamente costoso; en algunos países se exigen diversos certificados médicos y administrativos (como la prueba de residencia) cuya obtención cuesta dinero.
- Las políticas de captación y los criterios de selección deben reevaluarse periódicamente.

Reevaluar las políticas y las prácticas de captación y selección significa que se deben evaluar sus efectos discriminatorios sobre ciertos grupos, junto con una evaluación de hasta qué punto son decisivos éstos para llevar a cabo la función policial. Por ejemplo, en muchos países la ley y todas las políticas y los documentos oficiales se publican en el idioma oficial del país. En consecuencia, parece lógico exigir a las personas que ingresan en la policía que comprendan esa lengua, aun en el caso de que este requisito pueda ser discriminatorio con respecto a ciertos grupos (étnicos), ya que cabe la posibilidad de que pasar por alto estos criterios lingüísticos tenga como consecuencia que los agentes de policía no puedan acceder a sus reglamentos y normativas profesionales y, por tanto, no los cumplan.

El ejemplo de Haití

En Haití, todas las personas que ingresan en la policía deben hablar francés, por lo que para el 80 por ciento de la población es imposible solicitar el ingreso. Ahora bien, en Haití el sistema legal sigue funcionando en francés y se plantearían auténticos desafíos si los agentes de policía no pudieran hablar adecuadamente esta lengua. Exigir personas que hablen francés ha creado cierta diferencia de clases y sesgo urbano en el personal policial (al que desagradaban las

misiones rurales y se consideraba mejor que los «*paysans*», lo cual también es un problema). Se ha debatido la creación de «*agents rurales*», pero la idea de crear una fuerza de policía de segunda clase para ciudadanos de segunda clase ha suscitado controversia.⁴²¹

En general, debe primar la regla de que rebajar los criterios no es la respuesta. Por el contrario, se debe prestar atención a cómo se puede llegar a estos grupos-objetivo y prepararlos mejor para que puedan cumplir los criterios. Es evidente que no debe haber discriminación ni a favor ni en contra de ningún grupo o comunidad como parte de la captación; se debe reclutar a los mejores candidatos entre los disponibles. Además, tal como ya se ha indicado, la policía debe desempeñar sus funciones de manera neutral e imparcial. Contar con un organismo representativo puede ayudar a conseguirlo, pero en realidad no debería ser absolutamente necesario para ello.

¿La diversidad como medio de mejorar las relaciones con la comunidad?

Los defensores de los derechos humanos tienden a subrayar la importancia de los organismos policiales representativos. Hay varios requisitos adicionales (incluidos los que imponen las normas internacionales) en el sentido de que ciertas tareas policiales deben encomendarse a agentes concretos. Por ejemplo, de la realización de registros corporales deben encargarse, en la medida de lo posible, agentes del mismo sexo que la persona registrada. Asimismo, las mujeres víctimas deben tener la oportunidad, en la medida de lo posible, de denunciar los delitos sexuales y otras formas de violencia ante mujeres policías. También, con el fin de potenciar los contactos con la comunidad, a menudo se piensa que sería útil que hubiera agentes de esa comunidad concreta en la policía, lo que implica que estos agentes serían los responsables de tales contactos. Sin embargo, hay en curso un debate acerca de si se debe pedir de hecho a los miembros de los grupos minoritarios y vulnerables que ingresan en la policía que desempeñen esas funciones policiales específicas relacionadas con el género o la comunidad. No debe ser la regla general y de hecho puede ser contraproducente, ya que puede desembocar en la formación de unidades especializadas que se ocupen de cuestiones delicadas, al tiempo que dejan intacta una cultura policial discriminatoria dominante en otras partes del organismo policial. Además, puede conducir a estereotipos sobre estos agentes de policía en particular, a los que se puede llegar a considerar representantes de sus «grupos» en vez de agentes de policía que intentan hacer realidad sus aspiraciones profesionales individuales.

9.3.2.b. Captación de dirigentes policiales

La captación de dirigentes policiales plantea un desafío distinto. Como se señaló en el capítulo 8 sobre rendición de cuentas, no se deben subestimar los efectos de la dirección sobre la prác-

tica policial y el espíritu de un organismo. En la mayoría de los países, los mandos policiales siguen una de las dos estructuras de liderazgo siguientes:

- Ascenden en el escalafón del organismo, partiendo del rango inferior y subiendo en la jerarquía.
- Siguen vías de captación y selección independientes que exigen que cumplan unos criterios de selección más rigurosos y cursen un nivel de formación superior (a veces de nivel universitario, partiendo del supuesto de que las personas que poseen una titulación académica tienen un conocimiento más amplio de la sociedad y sus complejidades).

Los mandos policiales también son captados fuera del organismo, aunque esta opción sigue siendo muy poco frecuente. De hecho, los mandos reafirman a menudo valores y prácticas existentes en vez de tomar la iniciativa en el cambio.

9.3.2.c. La captación en situaciones de reforma

Hay varias cuestiones relacionadas con la captación que son específicas de situaciones de reforma policial después de una transición política de un régimen militar o de otro tipo a la democracia.⁴²² La primera guarda relación con la manera de establecer los criterios de captación y si (y en qué condiciones) antiguo personal militar o de seguridad (en particular el que ha servido a los intereses de la élite gobernante anterior, como la *Securitate*, la *Stasi* o la antigua Policía de Sudáfrica) puede ingresar en el nuevo organismo policial. Admitir el ingreso de un gran número de militares, sobre todo cuando se intenta establecer un organismo policial civil, puede menoscabar el proceso de democratización y propiciar la desconfianza del público hacia un organismo policial asociado con militares y autoridades anteriores. Por este motivo, la admisión de ex combatientes y otros «ex funcionarios» en la policía debe guiarse por políticas imparciales y transparentes. En determinadas situaciones puede afirmarse que la mejor opción sería sustituir por completo a los anteriores organismos de seguridad, incluida la policía. Sin embargo, esto suele ser sencillamente imposible, ya que genera un peligroso vacío de seguridad. De hecho, en épocas de transición política, a menudo se registra un recrudecimiento de la delincuencia, que exige el despliegue rápido y eficaz de personal policial. Esto requiere a menudo la aceptación de ex funcionarios (militares) en la policía, aunque en condiciones estrictas (véase también el apartado 9.3.3.b).

Un segundo problema tiene que ver con la captación de mandos policiales cualificados que puedan y quieran respaldar objetivos reformistas. En situaciones de transición, la «vieja dirección» suele ser sustituida totalmente (por encima de cierto rango). La admisión de nuevos mandos puede ser una condición fundamental para el éxito de la reforma, ya que la anterior dirección se caracteriza a menudo por la corrupción, el autoritarismo y la politización. En las situaciones en que se crea un organismo policial totalmente nuevo, los mandos tienen que llegar de fuera del organismo, y por tanto carecen de experiencia y competencia prácticas. Esta realidad puede inducir a presiones para que se acepte a antiguos jefes militares como mandos, con experiencia relevante. Si resulta efectivamente imposible excluir a ex oficiales militares de un nuevo organismo policial, la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por su sigla en inglés), una ONG de derechos humanos que trabaja sobre países de América Latina, insta a que se cumplan los principios siguientes:⁴²³

- la incorporación debe hacerse individualmente;
- los funcionarios militares deben cumplir los mismos criterios que los no militares;

- todos los funcionarios militares deben someterse a un riguroso proceso de investigación de antecedentes para garantizar que nunca han violado derechos humanos;
- todo el antiguo personal militar debe recibir una capacitación exhaustiva que ponga el acento en las técnicas y prácticas del trabajo policial civil.

Un tercer problema es el relativo a cómo se pueden estructurar los criterios y procesos para la captación a fin de que reflejen diferentes aspiraciones y prioridades de la policía. Cuando se establece un organismo de nueva creación, este hecho en sí mismo plantea enormes desafíos para una situación en la que es necesario incorporar a un gran número de nuevos agentes al tiempo que se cumplen los criterios de calidad y profesionalidad necesarios.

9.3.3. La selección

9.3.3.a. Principios generales

La captación tiene como objetivo establecer una reserva representativa de la que se pueda seleccionar a los futuros candidatos a policías. Este paso siguiente –la selección– debe ser transparente e imparcial. Los criterios de selección deben tener como objetivo lograr un organismo policial representativo de gran integridad, en el que los agentes reúnan los criterios establecidos. La elección de los criterios de selección está muy limitada por los recursos del país. La preparación de pruebas fiables es una actividad que requiere tiempo y resulta costosa, por lo que no muchos países pueden permitírsela. Además, no todos los países están en condiciones de poder seleccionar, por la sencilla razón de que el número de solicitantes es muy reducido.

La selección, cuyo verdadero objetivo es predecir el comportamiento futuro, es un proceso complejo en el que intervienen muchos factores. Esto se cumple en el caso del propio proceso técnico de selección y a menudo se complica más a causa de diversos intereses políticos que tratan de influir en el futuro de los organismos policiales. Obviamente, la selección debe basarse en los méritos y no en los antecedentes políticos ni en el pago de sobornos. La selección debe ser un proceso neutral y objetivo, encaminado a establecer un organismo policial cualificado, profesional, representativo y respetuoso de los derechos humanos.

En la mayoría de los países la realidad es otra, y los criterios de selección para la policía se centran en criterios físicos (y se limitan a ellos), que por lo general incluyen la estatura, el peso y la superación de pruebas prácticas. Normalmente a los agentes se les exige que tengan cierta edad (por ejemplo, entre 17 y 30 años). En la mayoría de los países se les exige que hayan cursado alguna educación mínima (por ejemplo, un mínimo de 10 años). En algunos países también se utilizan pruebas de inteligencia y personalidad más complicadas. Las pruebas de personalidad suelen centrarse en aspectos como las aptitudes para afrontar el estrés y el equilibrio emocional.

Los defensores de los derechos humanos subrayarán a menudo la importancia de evaluar la actitud de los nuevos aspirantes a policías hacia los derechos humanos. Se les exige que tengan «cualidades morales apropiadas». Por lo general no se especifica con claridad qué significan exactamente tales requisitos ni cómo puede evaluarse este requisito en la práctica. En algunos países se está trabajando en la preparación y validación de pruebas para medir la integridad. Sin embargo, ha resultado muy complicado medir este factor de manera fiable. Las entrevistas en las que se hacen preguntas para evaluar las actitudes éticas y el comportamiento pasado son más frecuentes. Y así, aunque medir la integridad mediante una prueba puede resultar difícil, siempre se puede preguntar con qué clase de dilemas éticos se ha encontrado una persona en los últimos seis meses y cómo se han resuelto.

Los criterios de selección de agentes individuales deben incluir como mínimo:

- Comprobaciones de historiales en busca de antecedentes penales (por lo general se descarta a las personas que han sido declaradas culpables de la comisión de un delito, sobre todo cuando implica violencia; las infracciones menores, como sobrepasar el límite de velocidad, se aceptan en ocasiones).
- Comprobaciones de historiales en busca de violaciones de derechos humanos (estos candidatos no deben ser aceptados en ningún caso).
- Comprobaciones de historiales en busca de comportamientos discriminatorios activos (estos candidatos no deben ser aceptados en ningún caso). Además, los aspirantes deben someterse a pruebas para determinar su sensibilidad en relación con la discriminación.
- Aptitud física (especialmente necesaria para las personas captadas para desempeñar funciones policiales básicas).
- Alfabetización (un nivel mínimo de escolarización es un requisito para comprender las funciones policiales).
- Capacidades lingüísticas (capacidad de hablar y comprender el idioma principal del país). El conocimiento y la comprensión de lenguas minoritarias también podrían ser una ventaja. Todos los organismos policiales deben contar en sus filas con agentes que hablen esas lenguas.
- Disposición para prestar un «juramento» que, como mínimo, debe hacer hincapié en el respeto de los principios de derechos humanos, y disposición para abstenerse de la corrupción.

Téngase en cuenta que los criterios de selección pueden ser discriminatorios en sí mismos. Por ejemplo, los criterios físicos, que exigen una estatura y una fuerza determinadas además de condición física (por ejemplo, capacidad para correr 100 metros en un número determinado de segundos), resultan a menudo de más fácil cumplimiento para los hombres que para las mujeres. Además, los criterios educativos pueden discriminar a los grupos privados de educación. En ciertas situaciones esto puede exigir que se rebajen los criterios en el caso de ciertos grupos para garantizar el cumplimiento de los requisitos de representación, aunque esto puede volverse fácilmente en contra de estos grupos («la aceptaron únicamente por ser mujer»), por lo que requiere que se lo comunique de forma sensible a otros agentes y a la sociedad en general. Por este motivo algunos organismos policiales prefieren impartir formación adicional a los aspirantes que no cumplan ciertos criterios –por ejemplo, conocimientos lingüísticos– hasta que los cumplan.

Saltar de un puesto a otro

Un criterio adicional para la selección, cuando la persona solicitante es un agente de policía de otro organismo, debe ser que esa persona no tenga antecedentes disciplinarios por infracciones que superen un determinado umbral. En algunos países, agentes de policía que han sido declarados culpables de violaciones de derechos humanos o de otras infracciones vuelven a ocupar puestos semejantes en otro organismo policial. Deben conservarse registros de los agentes declarados culpables (tanto de las sentencias condenatorias penales como de las disciplinarias), que deberán consultarse y tenerse en cuenta en caso de traslado o ascenso.

9.3.3.b. Investigación de antecedentes

En la captación y selección de nuevos agentes de policía, sobre todo en situaciones de transición política, pueden plantearse problemas a la hora de impedir el ingreso en el organismo de personas corruptas o que han intervenido en violaciones de derechos humanos, o que puedan carecer de integridad por otros motivos. La apertura de un proceso de selección que «elimine» a esos individuos recibe el nombre de «investigación de antecedentes» (que se define como «evaluación de la integridad para determinar la idoneidad para el empleo público»).⁴²⁴ «Las investigaciones suelen consistir en un proceso oficial de identificación y remoción de los responsables de los abusos, especialmente de la policía, los servicios de prisiones, el ejército y la judicatura.»⁴²⁵ El Comité sobre Administración de Justicia de Irlanda del Norte ha observado: «[A]unque algunos actos de conducta indebida anteriores pueden corregirse con capacitación, asesoramiento y sistemas de alerta temprana, deben adoptarse medidas para garantizar que no se trata con impunidad a las personas que han cometido abusos contra los derechos humanos».⁴²⁶ Además de impedir la impunidad, un segundo motivo para realizar investigaciones de antecedentes es que para lograr de hecho cambios en el seno de la policía y establecer un nuevo espíritu conforme a los derechos humanos, en ocasiones es absolutamente necesario crear un nuevo aparato policial que excluya a los antiguos infractores.

Para que las investigaciones de antecedentes se lleven a cabo de manera imparcial y eficaz, es preciso tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Las investigaciones de antecedentes deben llevarse a cabo de manera independiente. Human Rights Watch ha formulado los siguientes principios en relación con el proceso de investigación de antecedentes para la policía en Irlanda del Norte:⁴²⁷
 - Establecimiento de una unidad de investigación de antecedentes eficaz y creíble.
 - La investigación de antecedentes debe ser un requisito para ser agente de policía.
 - Las garantías de procedimiento deben ser tales que protejan el derecho al proceso debido de todos los agentes, incluido el derecho a recurrir.
 - Un proceso abierto en virtud del cual el procedimiento de investigación de antecedentes se explique en detalle al público y se desarrollen y divulguen métodos para la participación del público.
- La fuente y la exactitud de la información utilizada en los procesos de investigación de antecedentes: la rigurosidad de la investigación de antecedentes depende de la disponibilidad de información completa y fidedigna, así como de la disposición a actuar a partir de esta información para excluir a las personas acusadas de actividades ilícitas.⁴²⁸ Human Rights Watch sugiere la utilización de las siguientes fuentes de información: documentos gubernamentales clasificados; demandas civiles, con inclusión de acuerdos extrajudiciales en casos de abusos policiales; pruebas de confesiones obtenidas ilegalmente; declaraciones en investigaciones judiciales; denuncias oficiales; expedientes de investigación del director de la Fiscalía; expedientes del departamento de Personal; consultas con la comunidad; aportaciones de ONG nacionales e internacionales especializadas.⁴²⁹
 - La práctica de la prueba exigida para la exclusión: si la carga de la prueba es demasiado elevada, los responsables de abusos contra los derechos humanos pueden ingresar sin problemas en el nuevo organismo policial; pero si es demasiado baja, algunas personas pueden ser excluidas injustamente sobre la base de rumores o de pruebas circunstanciales que no resistirían un escrutinio judicial.⁴³⁰

Se recomienda además que los agentes pasen un periodo de prueba durante el cual puedan ser despedidos si no demuestran aptitud y posiblemente si miembros del público aportan información creíble sobre abusos cometidos en el pasado o en el presente. Esto es especialmente importante en situaciones de posconflicto en las que la investigación de antecedentes puede resultar muy difícil en la práctica.

9.3.4. Ascensos y desarrollo de la carrera

La captación y la formación de nuevo personal son muy importantes pero no suficientes por sí solas. Hay otras cuestiones de personal importantes como los nombramientos, los traslados, las recompensas, los castigos, etc. En muchos países el traslado de agentes de policía es un «arma» que los políticos usan con frecuencia para persuadir a los agentes de que actúen según sus deseos. En esos países los mecanismos para conceder recompensas e imponer castigos también se utilizan a menudo como incentivos o desincentivos para favorecer a los «hombres propios» y marginar a los honestos.

La influencia política sobre los nombramientos de altos cargos policiales es una realidad en la mayoría de los países y refleja la realidad del control democrático sobre el ejecutivo (incluida la policía). Pero puede ser también una manifestación de una independencia operativa débil. Como mínimo, las políticas de captación, nombramiento, remoción, traslado y ejercicio del cargo deben ser transparentes, objetivas e imparciales. El conocimiento de las cuestiones relativas a los derechos humanos y el respeto de los principios de derechos humanos en el cumplimiento del deber deben ser un elemento importante en la valoración de las personas en el servicio policial. La vigilancia del desempeño —es decir, las evaluaciones del desempeño— debe llevarse a cabo periódicamente para garantizar que los ascensos son el resultado de los méritos y no de influencias políticas o económicas ni de otros factores en los que no interviene la competencia policial.

Estrategias de captación, retención y ascenso

En 1997, el Comité sobre Administración de Justicia, una ONG de Irlanda del Norte, publicó *Human rights on duty. Principles for better policing: International lessons for Northern Ireland*.⁴³¹ En este informe se examinan las conclusiones de las investigaciones sobre la transición policial y la gestión del cambio en la función policial en Canadá, Bélgica, Países Bajos, Australia, España, El Salvador y Sudáfrica. El documento incluye capítulos sobre actuación policial y formación representativas. En relación con el logro de la representación, hace referencia a diversas estrategias de captación, retención y ascenso que se utilizan en diferentes países, como por ejemplo:

- Difusión: utilización de una amplia variedad de canales y materiales de captación.
- Programas de puentes: para ayudar a las personas de comunidades desfavorecidas a alcanzar los criterios establecidos.
- Establecimiento de objetivos.
- Programas de ingreso lateral: para que los aspirantes cualificados que procedan de grupos infrarrepresentados puedan ingresar en puestos más altos del escalafón profesional.

- Programas de tutorías: para identificar posibles aspirantes pertenecientes a grupos infrarrepresentados que después trabajan con un tutor para alcanzar los niveles necesarios para la captación en diferentes niveles.
- Vías rápidas: para el ascenso de los candidatos pertenecientes a grupos infrarrepresentados a los que se identifique como personas que obtienen excelentes resultados.
- Procedimientos de selección controlados de forma independiente (es decir, por institutos de formación) y no por la policía.
- Desempate: si dos candidatos son iguales, se elige al que pertenece al grupo infrarrepresentado.
- Filtrado: para determinar la sensibilidad cultural, etc.
- Cupos.

El informe señala asimismo que los símbolos y los nombres de y dentro de la policía deben reflejar el compromiso con la representación y la receptividad. El Comité deja en claro, sin embargo, que no es suficiente con cambiar las reglas y aplicar esas estrategias. Es preciso abordar también la cultura organizativa, y la legislación en virtud de la cual actúa la policía debe ser también no discriminatoria e imparcial.

9.4. La formación policial

9.4.1. Introducción

En este apartado examinaremos la capacitación básica de los nuevos agentes. La realidad de la formación policial presenta enormes variaciones. En ciertos países esta formación no existe, o al menos no existe para todos los agentes. En Costa Rica, por ejemplo, en 2003 sólo uno de cada tres agentes de policía había aprobado el curso de capacitación policial básica.⁴³² Algunos países que carecen de recursos básicos han de aceptar a agentes de policía analfabetos y a personas que no poseen las aptitudes y los conocimientos básicos necesarios para desempeñar el trabajo policial de conformidad con cualquier norma. En este apartado examinaremos brevemente en primer lugar cómo se organiza la formación policial en algunos países. Prestaremos especial atención a la formación en el uso de la fuerza y de armas de fuego y a la capacitación en habilidades de investigación, ya que a menudo éstas reciben una atención mínima en la práctica de la formación. Examinaremos a continuación algunos criterios con fines de evaluación: ¿cuáles son los indicadores para un programa de formación policial eficaz?

9.4.2. La formación policial en la práctica

9.4.2.a. La formación policial básica en la práctica

En la mayoría de los países existe un acuerdo general en que la formación de la policía ha de abarcar tanto la teoría como la práctica. La pauta habitual es que el recluta reciba capacitación en un instituto de formación durante un periodo de entre 3 y 18 meses, a menudo seguido de un periodo de formación sobre el terreno bajo la orientación de un agente de policía de mayor graduación.⁴³³ Preferentemente este agente de policía de mayor rango ha recibido formación específica para orientar a los agentes recién incorporados, aunque esto no siempre se ve en la

práctica. En la mayoría de las situaciones, el tiempo que el alumno dedica a la formación sobre el terreno está orientado a aprender cómo realizan su trabajo los agentes en ejercicio. De este modo, a menudo el aprendizaje se limita de hecho a la imitación. Es (en parte) por este motivo por lo que resulta difícil cambiar la cultura y la práctica policiales, ya que el paradigma de la tutoría hace difícil inculcar las nuevas aptitudes y actitudes necesarias cuando se adoptan nuevas metodologías. Toda ruptura con el pasado es difícil en ese entorno de aprendizaje. La policía tiende a ser bastante escéptica en lo que se refiere a la formación y los institutos de formación, ya que percibe que la teoría no guarda relación con la práctica. Es habitual que a los nuevos agentes que ingresan en un organismo policial se les diga: «Olviden todo lo que les enseñaron en la academia». Una vez dicho esto, debe tenerse en cuenta que la formación de la policía en muchos países ha experimentado cambios importantes en el último decenio, ya que refleja con creciente frecuencia las iniciativas de trabajo policial en la comunidad.⁴³⁴

En muchos países, la formación teórica incluye materias como derecho, estadísticas sobre delincuencia, criminología, administración policial, estrategias para el control de multitudes, estrategias de comunicación, conflictos, desorden social, etc. Pero en ocasiones la parte teórica de la capacitación policial básica se limita al derecho. Esto se consigue a menudo haciendo que los alumnos se aprendan de memoria artículos de la Ley de Policía Nacional, del Código Penal y del Código de Procedimiento Penal que lo acompaña. De hecho, lamentablemente a menudo están ausentes las explicaciones de las implicaciones del derecho para la práctica policial, por no hablar de una explicación del «espíritu de la ley». Del mismo modo, la formación teórica en muchos países tiene lugar en forma de comunicación unidireccional (en vez de ser interactiva) en la que la persona encargada de la formación explica los principios y los participantes «se sientan y escuchan».

En muchos países la parte práctica de la capacitación de la policía se centra en los deportes, la conducción de vehículos, la marcha y la instrucción en el manejo de armas de fuego. La formación en el uso de la fuerza y de armas de fuego se limita con gran frecuencia al uso técnico de éstas, sin ocuparse de las consideraciones que deben tenerse en cuenta cuando se usa la fuerza en una situación concreta. Además, la formación policial «práctica» se ocupa a menudo de situaciones concretas del trabajo policial como la expedición de multas, la regulación del tráfico, impartir órdenes al público para que no realice determinadas acciones, etc.

Un aspecto que en ocasiones se maneja mal es el de la formación en concienciación cultural.⁴³⁵ En muchos países la comunidad es muy pluralista y heterogénea, con una población diversa en su composición étnica y cultural. Aunque en teoría la policía está obligada a tratar a todas las personas por igual, en la práctica se produce discriminación. En consecuencia, es importante diseñar estrategias de formación que ayuden a desarrollar en los agentes de policía la comprensión y las actitudes exigidas para responder de manera profesional a las necesidades de la acción policial en una sociedad culturalmente pluralista. Los agentes de policía deben tener una buena comprensión de la cultura de las comunidades a las que no pertenecen pero en las que deben desempeñar su labor policial. No deben limitarse a conocer la diversidad cultural sino también valorar el hecho de que todas las personas tienen los mismos derechos, y que está prohibida la discriminación de cualquier tipo por motivos de color, casta, religión, etc.

Objetivos recomendados para la formación en «concienciación cultural»

El Consejo de Europa ha diseñado unas «Directrices Prácticas» para la formación de la policía en concienciación cultural.⁴³⁶ Estas directrices han identificado los seis objetivos básicos siguientes para esa formación:

- Promover el conocimiento y la comprensión de los agentes de policía en el campo de las relaciones humanas.
- Desarrollar técnicas de comunicación mejores, especialmente en el contexto multicultural (es decir, cómo evitar malentendidos en situaciones interculturales).
- Potenciar la capacidad de la policía para prestar un servicio de alta calidad al público.
- Respetar a todas las personas con independencia de su origen.
- Fortalecer la confianza de la policía en el cumplimiento de sus funciones en una sociedad multicultural.
- Mejorar el conocimiento que los agentes de policía tienen de la ley y las normas relacionadas con las personas inmigrantes y la discriminación racial.

Algunos de estos objetivos pueden tenerse presentes cuando se diseñen programas de formación para abordar los problemas de la acción policial en una sociedad pluralista.

La mayoría de las personas encargadas de la capacitación de la policía son también agentes de policía. En algunas ocasiones han recibido formación adicional sobre métodos de enseñanza, pero esto no tiene por qué ser el caso. Además de estos instructores policiales, es cada vez más habitual la presencia de científicos sociales como instructores para tratar materias como técnicas de comunicación, psicología de las masas y emociones personales. Además, como consecuencia de las iniciativas de trabajo policial en la comunidad, aumenta gradualmente el número de institutos de formación en los que representantes de la comunidad participan en la formación.

En algunos países los institutos de formación son parte del sistema policial y están bajo la misma jerarquía, pero en ocasiones dependen del Ministerio de Educación. Aunque muchos países –como parte de la aplicación de programas de trabajo policial en la comunidad– están reubicando sus institutos de formación más cerca de las comunidades, en muchos países los institutos de formación de la policía siguen estando aislados del «mundo real». Con gran frecuencia la capacitación tiene lugar en cuarteles, en los que se alojan los aspirantes. Se los entrena, en vez de animarlos a extraer sus propias conclusiones. De hecho, lo habitual es que se dedique mucho tiempo a habilidades de «marcha». En términos generales, la capacitación de la policía rara vez refleja lo que se espera de los aspirantes cuando han terminado su formación. Por ejemplo, aunque a la policía se le confían poderes discrecionales y se espera que los empleen en un gran porcentaje de su trabajo, esto rara vez se refleja en los programas de formación. A los aspirantes se les dice más bien que hagan lo que sus superiores y profesores les dicen que hagan. Esto refleja de hecho la realidad de los países que tienen sistemas de actuación policial autoritarios en los que la discrecionalidad policial en los rangos inferiores es muy limitada, pero pasa por alto el hecho de que siempre existe cierta discrecionalidad, ya que esto es inherente al trabajo de los agentes de policía.

Algunos países distinguen entre la capacitación policial básica en las escuelas de policía y la formación de los mandos en centros superiores de enseñanza para la policía. En bastantes países es habitual que los mandos cursen estudios de derecho como condición previa. En otros países todos los aspirantes ingresan en el mismo nivel.

Después de esta capacitación básica, a los policías se les ofrecen a menudo cursos de formación adicionales sobre diversas cuestiones, entre ellas los derechos humanos. Por lo general, los donantes internacionales, aunque también las ONG nacionales e internacionales, proporcionan diversos cursos a los organismos policiales sobre cuestiones como violencia contra las mujeres, integridad y ética, gestión, etc. Se trata a menudo de cursos *ad hoc* excepcionales en vez de estar integrados en planes y políticas más generales. En consecuencia, los efectos de estos cursos suelen ser limitados, incluso cuando afectan a un gran número (esta cuestión se examinará con mayor detenimiento en el capítulo 10).

Problemas de los métodos de formación tradicionales

En *Human rights on duty* (véase apartado 9.3.4) se enumeran cinco problemas de los métodos de formación tradicionales:

1. Marcos institucionales de formación cerrados.
2. Participación inadecuada o inexistente de la comunidad.
3. Discrepancias entre la teoría y la práctica.
4. Marginación de la formación en derechos humanos y en sensibilización cultural.
5. Evaluación y escrutinio externos limitados.

9.4.2.b. La formación en el uso de la fuerza

En la práctica, la formación en el uso de la fuerza y de armas de fuego se limita a menudo al uso de armas de fuego (disparo y manejo propiamente dichos de un arma de fuego) y no en cómo evitar su uso. Es obvio que esto no es suficiente. Deben examinarse, y practicarse, ampliamente los principios de proporcionalidad y necesidad, ya que constituyen la base para evitar que posibles situaciones violentas se intensifiquen y pueden evitar el uso efectivo de la fuerza (letal).

Como se ha dicho *supra*, los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley incorporan el derecho de los agentes de policía a recibir instrucción adecuada en el uso de armas de fuego, ya que los agentes de policía pueden no sólo violar los derechos de otras personas sino también perder su propia vida como consecuencia de una formación y un equipamiento inadecuados. La formación debe prestar especial atención a las alternativas al uso de la fuerza y de armas de fuego, incluida la resolución pacífica de conflictos, la comprensión del comportamiento de las muchedumbres y métodos de persuasión, negociación y mediación, así como medidas técnicas, con el fin de limitar el uso de la fuerza y de armas de fuego. La seguridad de los agentes debe incluirse también en la formación, ya que de este modo se reduce la sensación de amenaza de los agentes y las probabilidades de que recurran a la fuerza. La policía y los institutos de formación deben revisar sus pro-

gramas de formación a la luz de los incidentes concretos en que se haya utilizado la fuerza.

Es importante que la formación en el uso de la fuerza y de armas de fuego, así como la capacitación en la gestión del orden público, incluya juegos de roles y otros tipos de métodos de formación basados en el estudio de casos. Los aspirantes deben ser también capaces de decidir en la práctica cuándo utilizar qué medios de fuerza, así como de hablar de cómo llegaron a tales decisiones. Al evaluar la formación de la policía, es importante señalar si se presta atención a los principios «PLAN» (proporcionalidad, legalidad o legitimidad, rendición de cuentas y necesidad, examinados en el capítulo 5) y a alguna técnica de intervención alternativa.

Formación en el uso de armas de fuego

La formación en el uso de armas de fuego debe ser todo lo realista que resulte posible. En algunos países los instructores usan una metodología en la que se entrega a los reclutas un arma conectada por láser a una pantalla en la que se proyecta una película que muestra un incidente al que el aspirante debe responder. El aspirante, que actúa como el agente de policía en esa situación concreta, debe decidir qué hacer y debe explicar sus decisiones. Por ejemplo, el caso podría consistir en una pelea entre dos individuos armados, uno provisto de un cuchillo y otro de un arma de fuego. El aspirante puede, por ejemplo, decidir desenfundar un arma, apuntar a los individuos y disparar. En cada paso (desenfundar, apuntar, disparar) el instructor puede discutir por qué el aspirante ha decidido hacerlo y qué relación guarda su elección con las normas nacionales e internacionales de proporcionalidad, necesidad y legalidad. El vídeo muestra también las consecuencias de las decisiones adoptadas. Así, si por ejemplo el aspirante decide disparar, las imágenes mostrarán (si da en el blanco) a un civil herido o tal vez muerto. Pero, si decidió no disparar, el vídeo mostrará las consecuencias, que podrían ser que se dispare contra el propio aspirante.

Ningún agente debe portar armas de fuego si no ha recibido formación sobre cómo utilizarlas y ha superado satisfactoriamente una prueba. Cuando se introduzcan nuevas armas, los agentes deben recibir nueva formación en consecuencia. La continuidad de su aptitud para desempeñar estas funciones debe someterse a revisión periódica.

Poblaciones simuladas

De modo parecido a la instrucción en el uso de armas de fuego tal como se examina en el recuadro anterior, algunos institutos de formación de la policía utilizan poblaciones simuladas en las que pueden imitar toda clase de situaciones de orden público como manifestaciones pacíficas, vandalismo relacionado con el fútbol y disturbios. Estas simulaciones suponen a

veces diversas disciplinas policiales como policía montada, unidades antidisturbios, unidades caninas, etc. Estas simulaciones suelen registrarse en vídeo y después se evalúan en clase.

Un aspecto que a menudo recibe escasa atención, sobre todo en este contexto, es qué capacitación recibe la policía en la gestión de conflictos. En gran medida, el trabajo policial supone atender los llamamientos para intervenir en conflictos (menores o mayores). Cuando estas intervenciones quedan fuera de control, a veces es necesario recurrir a la fuerza para restablecer el orden y la tranquilidad. Sin embargo, a menudo la fuerza podría haberse evitado si la policía hubiera sabido cómo tratar las emociones y cómo pueden degenerar los conflictos. La formación en comunicación y en habilidades de gestión de conflictos podría servir para este objetivo.

9.4.2.c. La formación en técnicas de investigación

A pesar de lo exigido en el artículo 10 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la capacitación en técnicas de investigación, y de forma más concreta en las entrevistas de sospechosos, no está bien desarrollada en la mayoría de los países. Esto se utiliza a menudo para justificar la tortura policial como si el recurso a la violencia fuera el resultado de no conocer ninguna otra manera de hacer que el sospechoso diga lo que sabe. Sin ánimo de respaldar esta justificación, debe reconocerse que es cierto que uno de los remedios para la tortura puede estribar efectivamente en enseñar a los agentes de policía a realizar la investigación (incluidas las entrevistas de sospechosos) de una manera profesional y respetuosa con los derechos humanos. Con el fin de desarrollar y ofrecer esa formación a la policía, es preciso que se disponga de los conocimientos que se examinan en el capítulo 7).

Formación en técnicas de investigación

Algunas academias de policía recurren a actores profesionales para formar a los reclutas en técnicas de investigación. Se pide a los aspirantes que preparen la entrevista con un sospechoso, en clase o individualmente, y después se enfrentan al «verdadero sospechoso» (el actor) y han de realizar la entrevista en su integridad. Todo se graba y después se debate, desde la perspectiva de la comunicación, la táctica y la legalidad.

Asimismo, los aspirantes deben ser capaces de practicar cualquier método de investigación. Pueden imitarse registros domiciliarios, y las entrevistas con testigos y víctimas pueden efectuarse con actores. Todo ello puede practicarse en situaciones «de la vida real» ficticias, en las que instructores y actores aportan comentarios sobre cómo se pusieron en práctica estos métodos.

La formación en técnicas de investigación debe dejar muy claro que la prohibición de la tortura es absoluta y que los agentes de policía tienen el derecho y el deber de no obedecer las

órdenes de sus superiores de que cometan actos de tortura. Debe mantenerse un debate acerca de qué constituye tortura y qué medidas son aceptables para aumentar la presión sobre un sospechoso (tal como se examina en el capítulo 7). Los métodos de entrevista a sospechosos que se utilizan en la práctica deben evaluarse periódicamente, y estas evaluaciones deben incorporarse a futuros programas de formación.

Una vez dicho esto, la capacitación en técnicas de investigación debe dejar claro que la entrevista con sospechosos sólo es uno entre varios métodos de investigación disponibles. Los aspirantes deben aprender que existen otros métodos para evitar una dependencia excesiva de las entrevistas con sospechosos como ejercicio fundamental de recogida de información. Los aspirantes deben aprender a efectuar registros domiciliarios, registros corporales, localización de testigos, entrevistas con testigos, ruedas de reconocimiento, la necesidad de respuesta rápida y de investigación inmediata de la escena del crimen, el uso de pruebas materiales y pruebas forenses (véase el capítulo 7).

Un tema concreto que a menudo recibe escasa atención en la formación, pero que es decisivo para un procesamiento eficaz, es cómo la policía deja constancia del proceso y las conclusiones de su investigación. De hecho, el registro de las conclusiones de manera legítima y que pueda utilizarse ante los tribunales es fundamental para cumplir las normas relativas a juicios con garantías y para la rendición de cuentas en términos más generales.

La formación no es obviamente la única respuesta para prevenir violaciones de derechos humanos en lo que se refiere a investigaciones criminales. Muchas violaciones de derechos humanos tienen lugar por otras razones, como un sistema judicial y legal inadecuado y la ausencia de recursos forenses. Estos aspectos no son cuestiones de formación pero los mandos policiales y otras autoridades deben abordarlas primero. De hecho, para que la formación sea eficaz es fundamental el compromiso interno, especialmente de los mandos policiales. Este compromiso debe garantizar que a los nuevos agentes se les estimula y se les facilita la práctica de las técnicas y habilidades que acaban de aprender. Con excesiva frecuencia, los nuevos reclutas no tienen la oportunidad de practicar lo que se les ha enseñado y se les dice que «hagan lo que hacen los demás», impidiéndose de este modo el cambio.

9.4.3. Evaluación de la formación policial desde una perspectiva de derechos humanos

En muchos países, la formación en derechos humanos, en el supuesto de que exista, se lleva a cabo como una parte aislada de la capacitación policial básica y a menudo está sujeta a graves limitaciones en cuanto a tiempo.

De hecho, no es infrecuente que a los aspirantes se les ofrezca un módulo separado sobre derechos humanos, que a menudo se centra básicamente en las normas internacionales, y más en aprenderlas de memoria que en comprender y debatir lo que significan en términos de la práctica policial. Los módulos de derechos humanos a menudo no están vinculados con otros módulos de carácter más práctico, con lo que se sugiere que unos y otros no están relacionados y que la formación en derechos humanos sólo es algo que hay que «soportar» para ser agente de policía. De hecho, los derechos humanos se enseñan a menudo en escenarios de clases y no en ejercicios prácticos, y en algunas situaciones su enseñanza corre a cargo de instructores que no son agentes de policía, lo que también sugiere que se trata de un tema aislado.

Sin embargo, la formación en derechos humanos no puede considerarse un mero accesorio del plan de estudios vigente; debe entenderse como parte del núcleo del programa de formación para todos los rangos. Hay una percepción común entre muchos agentes de policía de que los derechos humanos son un estorbo, un obstáculo para un trabajo policial eficaz. Un objetivo

importante de los programas de formación debe ser cambiar esta percepción.⁴³⁷ Téngase en cuenta que en el capítulo 10 nos centraremos explícitamente en la cuestión de la formación en derechos humanos tal como la imparten las ONG de derechos humanos. En este apartado nos centraremos en los derechos humanos tal como se incorporan a los planes de estudios básicos de la policía, así como a la formación sobre el terreno.

En 1998, Amnistía Internacional publicó su *Guía de 12 puntos para la formación y la educación en derechos humanos de los funcionarios del Estado*.⁴³⁸ Esta guía, aun siendo aplicable a todos los funcionarios del Estado y no sólo a la policía, resume principios importantes para que la formación en derechos humanos sea una herramienta eficaz para potenciar la sensibilización en derechos humanos y el cumplimiento entre los funcionarios del Estado. Es probable que el principio básico que subyace a los 12 principios sea que la formación en derechos humanos nunca debe ser una actividad «excepcional» y autónoma. Debe adaptarse al contexto de la situación (incluso la organizativa), integrarse en el plan de estudios y estar relacionada con la práctica operativa, y, lo más importante, debe recibir seguimiento en la práctica. Recomendamos a los lectores que tomen nota de estos principios.

Amnistía Internacional. Guía de 12 puntos para la formación y la educación en derechos humanos de los funcionarios del Estado

1. La evaluación previa de la situación de derechos humanos es absolutamente fundamental.
2. La educación en derechos humanos debe ser un paso más para lograr un mayor grado de rendición de cuentas.
3. Los funcionarios deben comprometerse a poner en práctica el programa de formación como parte fundamental de su profesión.
4. El programa de formación debe coordinarse con otras actividades de derechos humanos en las instituciones estatales y en la comunidad.
5. Las ONG deben desempeñar una función clave en todas las etapas del programa de formación.
6. Los grupos a los que va dirigida la formación y los objetivos del curso deben ser cuidadosamente elegidos.
7. Los encargados de la formación deben tener alguna relación con el grupo elegido.
8. Los métodos de enseñanza utilizados deben respetar la realidad cultural y religiosa local, y también reflejar los objetivos de la formación en materia de derechos humanos.
9. La formación debe tener una orientación práctica y contar con técnicas participativas de aprendizaje.
10. El material de enseñanza debe ser práctico.
11. El seguimiento debe integrarse desde el principio en el programa de formación.
12. Debe haber una evaluación continua del impacto del programa y una revisión a la luz de las deficiencias y de las nuevas oportunidades constatadas.

La «Revisión y Guía» de Amnistía Internacional Países Bajos de 2004, que revisó las recomendaciones de la organización sobre la actuación policial, proponía agregar tres principios a los 12 existentes.⁴³⁹

13. Los programas de formación en derechos humanos deben incorporar las normas internacionales, regionales y nacionales de derechos humanos, así como contextualizar esa información en el contexto de derechos humanos del país.
14. Los derechos humanos deben integrarse en todo el programa de formación.
15. La formación y la evaluación deben ser un proceso continuo.

Por regla general, es preciso integrar los derechos humanos en toda la formación policial. Dos palabras son importantes en esta frase: «integrar» y «toda». Entre las personas encargadas de la formación de la policía se debate si los derechos humanos y la ética policial deben tratarse en módulos distintos, haciendo posible prestar una atención considerable a estos temas, o integrar estos temas en lecciones que se ocupen del trabajo policial, como «orden público», «investigación», «el papel de la policía», etc., con el resultado de que los derechos humanos sean menos claramente visibles en el plan de estudios, pero se enseñen de una manera más práctica y eficaz. La formación en derechos humanos podría integrarse, por ejemplo, en lecciones sobre el uso de la fuerza al tiempo que se debaten los principios de proporcionalidad y necesidad, sin emplear siquiera la expresión «derechos humanos». El debate continuará sin duda (uno de los problemas es que si los derechos humanos se integran en otras lecciones, la policía puede ser acusada de no prestar una atención adecuada a los derechos humanos). La mejor solución tal vez sea hacer las dos cosas: la policía debe recibir información sobre las normas internacionales de derechos humanos, sus principios subyacentes y su relación con el derecho nacional, pero también se la debe dotar de los instrumentos prácticos y conductuales para proteger y promover los derechos humanos en la acción. Aunque es posible que a menudo no sea necesario emplear el término «derechos humanos», es importante que toda la policía, desde el nivel más elevado de la dirección, comprenda que los derechos humanos se hallan en el centro del trabajo policial y oigan este mensaje explícitamente. De hecho, la visibilidad de los derechos humanos o de la ética policial en el plan de estudios no es una medida de su valor ni de su eficacia. Muchos países han incluido módulos sobre derechos humanos en sus planes de estudios, lo que da la impresión de que se dedica mucho tiempo a esta cuestión. Esto no quiere decir nada sobre la eficacia de la formación.

En algunos países la formación en derechos humanos se imparte sólo a los agentes de nueva incorporación, excluyendo a los compañeros de mayor graduación y a los mandos.⁴⁴⁰ Como es obvio, los efectos de esa formación se ven gravemente dificultados si los nuevos agentes observan que sus compañeros de mayor graduación y sus superiores no reciben esa formación, ni parecen valorarla o practicarla.

La formación de la policía debe reflejar la clase de policía que se desea tener. Si a la policía se le exige que responda a las necesidades de la comunidad, debe estar en condiciones de entablar contacto con esa comunidad a través de instructores, voluntarios especializados, o simplemente porque vive en esa comunidad. Si se espera que la policía ejerza de forma responsable sus poderes discrecionales, debe brindársele la oportunidad de experimentar esto en su formación. Para que la policía sea representativa de su comunidad, los instructores policiales también deben ser representativos de ésta. Si se espera que la policía responda de sus acciones, los institutos de formación policial deben estar dispuestos a responder de cómo forman a los nuevos agentes.

A continuación se formula una lista de preguntas que pueden ser de utilidad para evaluar la capacitación policial básica desde una perspectiva de derechos humanos. Las hemos formulado como preguntas abiertas.

1. ¿Quién recibe la capacitación policial básica?

La formación policial debe ofrecerse a todos los agentes de policía que llevan a cabo funciones de trabajo policial, sin excepciones.

2. ¿Cuánto dura la capacitación básica?

En principio, la respuesta es: cuanto más, mejor. Obviamente, esta respuesta es demasiado fácil. La duración de la formación oscila entre un par de semanas y cuatro años. Se dice también que son necesarios 12 meses para adquirir profesionalidad.⁴⁴¹ Parece razonable esperar que una dosis mayor de formación tenga más probabilidades de lograr los objetivos que los defensores de los derechos humanos buscan si, y sólo si, esta formación se adecua a los principios de derechos humanos. De hecho, cuatro años de formación podrían centrarse perfectamente en habilidades técnicas y pasar por alto los principios y valores subyacentes. En consecuencia, la respuesta a la pregunta relativa a la duración debe ir siempre acompañada de la respuesta a las preguntas siguientes sobre otros aspectos de la formación policial, como el contenido, los métodos de enseñanza y los antecedentes de los instructores.

3. ¿De dónde provienen los instructores policiales?

Debe haber equilibrio entre los instructores provenientes de la policía y los instructores no policiales, ya que los segundos pueden ayudar a impedir que arraigue una cultura policial centrada totalmente hacia dentro. Estos instructores no policiales pueden ser profesores universitarios y profesionales de otras áreas (por ejemplo, entrenadores deportivos). Además, la formación debe ser impartida por diversas personas para que la diversidad de la comunidad a la que se va a servir se refleje en el proceso de formación propiamente dicho.⁴⁴² Las personas que imparten formación a la policía deben ser instructores cualificados, tanto si tienen antecedentes en la policía como si no los tienen, con conocimientos de los métodos de enseñanza y de cómo potenciar el traslado a la práctica de los conocimientos y las habilidades.

4. ¿Hasta qué punto el público participa en la formación o contribuye a ella?

El público puede contribuir a la formación en varios aspectos: como instructores, como grupos de retroalimentación que vigilan la formación, como voluntarios especializados para ciertos cometidos, etc. La formación debe organizarse de tal manera que refleje los principios de receptividad, representatividad y rendición de cuentas. Es preferible que la formación de la policía no tenga lugar en recintos cerrados y aislados en los que todas las personas sean policías.

5. Una buena formación se ocupa siempre de conocimientos, habilidades y actitudes

El trabajo policial es un trabajo práctico. Esto no significa que se pueda excluir la teoría pero sí quiere decir que hay que explicar qué relación hay entre la teoría (incluido el derecho) y la práctica. En los juegos de rol y en la formación de habilidades, la teoría y la práctica deben ir juntas. Conocer de memoria las normas pero no ser capaz de relacionarlas con la práctica hace ineficaz la ley. Los principios jurídicos deben aplicarse a ejemplos prácticos. Deben emplearse técnicas participativas, ya que éstas tienden a potenciar el aprendizaje (incluido el traslado de conocimientos y habilidades de la formación a la práctica). Además, la capacitación de la policía no debe limitarse a

enseñar las normas legales (que tratan siempre de las atribuciones policiales) sino que debe incorporar aquellos aspectos de la actividad policial que no exijan atribuciones policiales o que de hecho estén concebidos para impedir el uso de esas atribuciones. Un tema importante que a menudo se subestima es la capacitación en habilidades de comunicación, ya que son estas habilidades las que pueden ayudar a mejorar una situación y a prevenir el recurso a la fuerza.

6. ¿Qué temas se incluyen en la formación?

A modo de ilustración, sugerimos la inclusión de los temas siguientes (enumerados en orden aleatorio) en el plan de estudios:⁴⁴³

- a. Importancia de la imparcialidad en las acciones policiales.
 - b. No discriminación.
 - c. Importancia de ser receptivo a las comunidades.
 - d. Concienciación y sensibilización sobre cuestiones culturales y de género.
 - e. Observancia de los procedimientos adecuados para el uso de la fuerza, el arresto y la detención: proporcionalidad, legalidad, rendición de cuentas y necesidad.
 - f. Aplicación de medios no violentos primero.
 - g. Habilidades de investigación, incluidas técnicas de entrevista (incluida la entrevista de sospechosos).
 - h. Derechos de detenidos y sospechosos, incluido el derecho a la presunción de inocencia.
 - i. Las víctimas de delitos (la violencia contra las mujeres debe formar parte de la capacitación policial básica con el fin de aumentar la sensibilización general; sin embargo, puede haber unidades especializadas para tratar esta clase de violencia).
 - j. Los grupos vulnerables y sus derechos específicos (es decir, mujeres, menores, minorías).
 - k. Prohibición absoluta de la tortura y derecho a no obedecer las órdenes de torturar, también en el contexto de la legislación antiterrorista (si es aplicable).
 - l. Importancia de la supervisión y la rendición de cuentas, incluidos los procedimientos disciplinarios.
- Los temas adicionales para los mandos policiales deben incluir:
- m. Los efectos de los mandos sobre el establecimiento de un espíritu de respeto de los derechos humanos.
 - n. La independencia operativa y la supervisión democrática y los dilemas que se plantean.
 - o. Indicadores de la supervisión, la evaluación y el desempeño.

7. ¿Se hace un seguimiento de la capacitación básica? ¿Hay una política de «formación en el trabajo»? ¿Sobre qué aspectos se ofrece formación adicional?

El Comité sobre Administración de Justicia recomienda: «La formación no debe limitarse a los nuevos agentes sino que debe continuar durante toda la carrera de los agentes de policía. Tiene que haber un apoyo efectivo de los altos mandos a las buenas prácticas de formación y a la filosofía y las prácticas del aprendizaje de por vida».⁴⁴⁴

8. ¿Hay alguna clase de procedimiento de certificación (periódico) para garantizar que las habilidades técnicas y de otro tipo se mantienen actualizadas?

En la mayoría de los países los policías reciben un diploma «vitalicio» al concluir con éxito la capacitación policial. Pero para algunos aspectos de la acción policial, en especial el uso de la

fuerza y de armas de fuego, deben utilizarse certificaciones en vez de diplomas; estas certificaciones deben ser renovadas periódicamente. La no aprobación de las pruebas debe implicar la remoción de los poderes y el equipo hasta que el agente en cuestión demuestre que posee la aptitud, las habilidades y la actitud requeridas para reintegrarse a su puesto. De hecho, el artículo 18 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley establece que las «aptitudes para el ejercicio de esas funciones serán objeto de examen periódico».

9. ¿Se evalúa la formación?

La evaluación de toda la formación debe ser algo rutinario. Para que sea realmente eficaz deben intervenir también personas ajenas a la policía.⁴⁴⁵

Adquisición de competencias de formación en derechos humanos

Para que sea posible impartir formación sobre los principios de derechos humanos es necesario conocerlos. Muchos programas de donantes que se centran en la formación se inician con los denominados programas de formación de los formadores, en los que instructores policiales (por lo general extranjeros) imparten formación a instructores policiales locales en la formación en habilidades y metodologías policiales. En ocasiones se invita a instructores policiales locales a visitar academias de policía de los países donantes para que vean y aprendan cómo se lleva a cabo la formación en ellas. Todo programa de formación de formadores se enfrenta al problema de cómo relacionarse con las realidades locales del país destinatario. Los instructores de los países donantes suelen provenir de un sistema cultural muy diferente, con actitudes muy diferentes hacia la policía y el trabajo policial, y a menudo con recursos mucho mejores. Una vez dicho esto, es preciso observar que abrir la puerta a otras realidades puede resultar una herramienta útil.

9.4.4. Seguimiento de la capacitación básica

Como ya se ha señalado, la formación no debe limitarse a los nuevos agentes. Es importante prestar atención a si los derechos humanos se incorporan a toda la formación policial, incluidos los cursos de formación que se ofrecen una vez que los nuevos agentes han comenzado a trabajar y a los que llevan trabajando algún tiempo. La formación posterior incluye formación sobre nuevos métodos de uso de la fuerza, formación adicional relacionada con la introducción de nuevas filosofías y metodologías del trabajo policial y formación para los agentes que ascienden en la jerarquía. La formación de la dirección policial debe prestar atención claramente al papel que los mandos policiales pueden desempeñar a la hora de establecer un espíritu y una práctica que respeten los derechos humanos. De hecho, toda formación debe prestar atención a los principios de derechos humanos e integrarlos en sus planes de estudios.

9.5. Los efectos de la captación, la selección y la formación

No se debe subestimar la importancia y los posibles efectos del uso de procedimientos de captación dirigidos a todos los sectores de la sociedad, de la definición de criterios de selección que reflejen los principios de derechos humanos y de ofrecer formación que se ocupe de habilidades, teorías y actitudes orientadas a los derechos humanos. Pero tampoco se deben sobreestimar. Tanto los donantes internacionales como los defensores de los derechos humanos tienden a sobrevalorar la importancia y la eficacia de la captación, la selección y la formación a la hora de abordar los problemas de derechos humanos, al tiempo que pasan por alto tanto las complejidades inherentes al desarrollo de instrumentos eficaces de selección y formación como las causas institucionales de las violaciones de derechos humanos. Cuestionar y abordar estos problemas institucionales es mucho más difícil y exige un compromiso a largo plazo, en tanto que la formación puede parecer una solución sencilla y de fácil aplicación. Podría afirmarse que a los donantes internacionales les agrada realizar formación, ya que esto puede hacerse prácticamente en cualquier lugar sin causar demasiadas controversias. No es muy polémico desde el punto de vista político precisamente porque no cambia necesariamente nada.

Es difícil desarrollar métodos de captación y selección eficaces, y medir sus efectos es un desafío. Además, los efectos de la formación dependen de su reafirmación en la práctica. La formación que no se reafirma en la práctica, la formación que no está arraigada en un marco político más amplio, la formación que no recibe el apoyo pleno de los mandos policiales reflejado «tanto en los reglamentos como en las instrucciones diarias de los supervisores»,⁴⁴⁶ se considera una forma ineficaz de cambiar el comportamiento y, por consiguiente, es de hecho un desperdicio de recursos. En muchas situaciones en que la policía viola derechos humanos debemos preguntarnos si la formación es el punto de partida más eficaz para el cambio. Por ejemplo, si las violaciones de derechos humanos son consecuencia de leyes que no se ajustan a las normas internacionales, es probable que las acciones de campaña en favor de cambios legales resulten más eficaces que las acciones de campaña para conseguir mejoras en la formación de la policía. Es evidente que para decidir si la formación es el punto de partida más eficaz debe realizarse un análisis detenido de la cada situación.

Los mandos policiales pueden sentir la tentación de subrayar la importancia de la formación para lograr el cambio, ya que ello excluye su propio papel en estos procesos y hace recaer la responsabilidad fuera de su ámbito de competencia y responsabilidad. Los defensores de los derechos humanos deben considerar la posibilidad de hacer campaña por la mejora de la formación de los mandos en vez de la formación de las bases para garantizar que los principios de derechos humanos se aplican en el nivel de la dirección.

Cultura policial

Una cosa es captar y seleccionar policías en todos los sectores de la sociedad, garantizando de ese modo que la policía es representativa de la población a la que sirve, y otra muy distinta es retenerlos. No deben subestimarse los efectos de la cultura policial, con sus características masculinas y de grupos mayoritarios (a menudo) dominantes. Tres aspectos de la cultura policial son visibles en la mayoría de los organismos policiales de todo el mundo: el «muro azul de silencio»,

«nosotros frente a ellos» y el cinismo policial.⁴⁴⁷ Estas tres características, junto con el carácter bastante conservador que a menudo posee la policía,⁴⁴⁸ hacen que ésta oponga una resistencia extrema al cambio y contrarrestan los intentos de mejorar las relaciones entre la policía y la comunidad y la integración de las minorías y las mujeres en los organismos policiales.

«*No traiciones a tus compañeros.*» El «muro azul de silencio» se refiere al código de silencio que la policía practica con frecuencia. Este código tiene su origen en la percepción del trabajo policial como una actividad peligrosa y en la necesidad de una confianza total en los compañeros para sobrevivir (literalmente). En consecuencia, la lealtad es primordial en la policía. Esto puede conducir a dilemas morales cuando es preciso elegir entre la lealtad y la integridad, por ejemplo a la hora de decidir si se da a conocer un hecho que sucedió y que era claramente incorrecto o si se sigue siendo leal a los compañeros.⁴⁴⁹

«*No nos comprenden.*» Una segunda característica se conoce como «nosotros frente a ellos»; nosotros es la policía y ellos es el público. El trabajo policial en la comunidad es una de las nuevas filosofías que ayudarán a acercar a una y otro y a generar más comprensión mutua.

«*No es útil de todos modos.*» La policía debe hacer frente a diario a difíciles dilemas y elecciones. Es más, debe hacer frente a los resultados y efectos limitados de su trabajo. La delincuencia persiste, a algunas personas no se las captura nunca, y a veces los mandos policiales parecen estar más ocupados en la gestión de sus propias carreras que en apoyar a las personas que están bajo su mando. En consecuencia, muchos policías se vuelven cínicos después de haber trabajado durante algunos años.⁴⁵⁰

9.6. Resumen

Captar un segmento representativo de la sociedad y de éste seleccionar a las personas que posean criterios y valores morales elevados es un desafío fundamental para las organizaciones policiales. Algunos aspectos del trabajo policial no pueden ser objeto de formación y deben ser inherentes a las personas; otros, en cambio –en particular las habilidades prácticas y los conocimientos– pueden ser objeto de formación. La captación, la selección y la formación tienen la misma importancia cuando se intenta establecer un organismo policial que respete y proteja los derechos humanos. Sin embargo, aun siendo sin duda condiciones previas importantes, nunca son suficientes en sí mismas. La formación que no se aplica en la práctica, la formación que no está arraigada en un marco de políticas más amplio, la formación que no recibe el apoyo pleno de la dirección policial, se considera una forma ineficaz de cambiar el comportamiento y, en consecuencia, es en realidad un desperdicio de recursos. Para cosechar los beneficios de una buena formación, es necesario que haya métodos de reafirmación y un compromiso visible y permanente en la práctica, por parte de los agentes de policía de alta graduación pero aún más de la dirección policial. En consecuencia, la formación de la dirección de la policía necesita una atención especial y una vigilancia cuidadosa. Además, una evaluación de las causas de la conducta indebida de la policía puede perfectamente llevar a la conclusión de que unas estrategias de intervención alternativas podrían ser mucho más eficaces que la atención preferente a la formación.



© REUTERS/Agence France Press Lenoir FLR/SA

La visión de Amnistía Internacional es la de un mundo en el que todas las personas disfrutan de todos los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otras normas internacionales de derechos humanos. Animada por esta visión, la misión de Amnistía Internacional consiste en realizar labores de investigación y acción centradas en impedir y poner fin a los abusos graves contra el derecho a la integridad física y mental, a la libertad de conciencia y de expresión y a no sufrir discriminación, en el contexto de su trabajo de promoción de todos los derechos humanos.

Misión y visión de Amnistía Internacional

Cuando se dirijan a funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, los miembros podrán utilizar todo el abanico de técnicas, salvo que su aplicación en un contexto concreto dificulte o limite la capacidad de AI para denunciar violaciones de derechos humanos.

Decisión 20 de la Reunión del Consejo Internacional de Amnistía Internacional de 2003

10. Trabajar sobre la policía y con ella

10.1. Introducción

Dado que Amnistía Internacional y muchas otras ONG de derechos humanos han centrado su atención durante mucho tiempo únicamente en la policía como responsable de violaciones de derechos humanos, la relación entre la organización y la policía se ha caracterizado a menudo más por la animadversión que por la confianza. En consecuencia, tanto los miembros del personal como la membresía de Amnistía Internacional se sienten más cómodos en un papel de oposición que en uno que busque puntos de interés mutuo. Sin embargo, se ha producido un cambio de paradigma que ha desembocado en que se considere a la policía como protectora de los derechos humanos en igual medida que violadora de esos derechos. En algunos países, sobre todo en aquellos en que la policía no está involucrada en violaciones sistemáticas de derechos humanos, este cambio ha brindado la oportunidad de establecer una agenda común y de reflexionar sobre el establecimiento de contactos con la policía, la denominada relación de trabajo con la policía.

En el capítulo 1 examinamos la dinámica del campo de Policía y Derechos Humanos. En todo este libro de recursos hemos sostenido que cuando se intenta generar cambios en relación con el trabajo policial, cierto conocimiento básico de las realidades y los dilemas del trabajo policial es una condición previa. En los capítulos 2 a 9 hemos intentado presentar información general relacionada con cuestiones del trabajo policial que se puede utilizar para hacer un análisis contextual de la policía en un país-objetivo, para lo cual se ofrece una herramienta en el Apéndice A.

En este capítulo nos concentraremos en diversos planteamientos que las ONG de derechos humanos pueden adoptar, y han adoptado, a la hora de tratar de influir en la conducta de la policía. Estos enfoques van desde el enfrentamiento hasta la cooperación, sobre la base de una evaluación de la respectiva situación de los derechos humanos. En el apartado 10.2 comenzaremos examinando cómo Amnistía Internacional lleva a cabo sus investigaciones y elabora las estrategias de intervención que las acompañan. Una de éstas es una estrategia de relación de trabajo con la policía, que se analizará con más detalle, ya que se trata de un enfoque relativamente nuevo, en el apartado 10.3. Examinaremos los dilemas que plantea la relación de trabajo con la policía y presentaremos posibles soluciones. La relación de trabajo se caracteriza a menudo por iniciativas de formación en derechos humanos para la policía. En el apartado 10.4 examinaremos con más detenimiento este tipo concreto de relación. En el apartado 10.5 se presenta un enfoque en tres pasos sobre cómo organizar diversos contactos y decidir cuándo hacer qué con el fin de influir de manera eficaz en la policía en un país-objetivo. Concluimos con un breve resumen.

No hay un tipo único de ONG

Debe tenerse en cuenta que no hay un «tipo» único de ONG de derechos humanos. Por el contrario, las ONG presentan enormes diferencias entre sí. El foco de atención de su trabajo puede ir desde lo internacional hasta lo muy local; su financiación puede basarse en las cuotas de su membresía, en contribuciones de gobiernos (extranjeros) o de donantes no gubernamentales (como la Ford Foundation, la MacArthur Foundation, Bill Gates, etc.) o en una combinación de éstas, y cada una de éstas crea una dinámica determinada. Su trabajo puede centrarse en un aspecto concreto de los derechos humanos, o puede centrarse en una amplia variedad de temas. Pueden trabajar en estrecho contacto con el gobierno-objetivo o centrarse en acciones de campaña para oponerse a políticas. En este capítulo especificaremos, cuando sea pertinente, a qué clase de ONG nos referimos.

10.2. El trabajo de Amnistía Internacional en la práctica

10.2.1. Introducción

Amnistía Internacional es conocida por sus informes temáticos y sobre países y por sus acciones y campañas. En los apartados que siguen explicaremos sucintamente cómo se llevan a cabo estas actividades, es decir, cómo reúne Amnistía Internacional su información y qué hace con ella, y qué relación hay entre esto y el trabajo policial. Así pues, este apartado se centra básicamente en las políticas y procedimientos internos de Amnistía Internacional.

10.2.2. Recogida de información: investigación y trabajo sobre el propio país

10.2.2.a. Investigación llevada a cabo por el Secretariado Internacional

El trabajo de Amnistía Internacional se basa en información sobre la realidad de los derechos humanos en países de todo el mundo, que se evalúa conforme a las exigencias del derecho internacional en materia de derechos humanos. El trabajo sobre un país en particular comienza con el conocimiento de ciertos casos de abusos contra los derechos humanos que sugieren una constante subyacente de violaciones sistemáticas. Los equipos de investigación de Amnistía Internacional reciben su información a través de diversas fuentes abiertas (periódicos, Internet) y de contactos personales con ONG locales, dirigentes de la oposición, personalidades universitarias y otros. Las visitas a países se llevan a cabo periódicamente, y en su transcurso miembros del personal de Amnistía Internacional verifican y recaban más información y tratan de entablar diálogo con representantes del Estado. Los informes sobre países se publican periódicamente. Los informes incluyen siempre recomendaciones para mejorar la situación de los derechos humanos. Los informes sobre países se centran a veces en un tema específico, por ejemplo las condiciones en los centros de detención, la legislación en materia de seguridad, el abuso de la fuerza por parte de agentes de seguridad, la violencia contra las mujeres, etc. Amnistía Internacional también publica informes temáticos que abarcan más de un país.

En los últimos años el Secretariado Internacional de la organización ha elaborado algunos proyectos de investigación y acción detallados que suponen diversas técnicas (como relación de trabajo, educación en derechos humanos, defensa de una política, publicidad) sobre el traba-

jo policial en países concretos, como Afganistán, Jamaica, los países de la Comunidad de Desarrollo Económico del África Austral, Timor Oriental, Reino Unido, Brasil, Malaisia y Estados Unidos de América, y sobre cuestiones concretas, como el uso de la fuerza y de armas de fuego, en consulta con expertos policiales.

10.2.2.b. Investigación llevada a cabo por las Secciones y Estructuras de Amnistía Internacional

Los miembros del personal de las Secciones y Estructuras nacionales de Amnistía Internacional se abstendían de realizar personalmente investigaciones sobre violaciones de derechos humanos concretas, tanto en su país como en otros países. Pero esta política se ha suprimido recientemente y ahora varias Secciones realizan trabajo de investigación sobre el propio país. En 2005, la Reunión del Consejo Internacional (máximo órgano de toma de decisiones de la organización) decidió que los proyectos de investigación relacionados con el trabajo sobre el propio país «tienen como finalidad contribuir a aumentar la importancia de AI como agente local y sacar el máximo partido al potencial de investigación del movimiento».⁴⁵¹

Algunas Secciones llevan a cabo actualmente trabajo sobre la actividad policial en su propio país. Por ejemplo, en junio de 2007 Amnistía Internacional Suiza publicó un informe sobre abusos policiales⁴⁵² y formuló «puntos de partida» para la mejora, y Amnistía Internacional Estados Unidos lleva algún tiempo trabajando sobre la labor policial, centrándose en particular en los derechos de la comunidad de lesbianas, gays, bisexuales y personas transgénero y en los «perfiles raciales».⁴⁵³ Este tipo de trabajo puede facilitar la labor sobre la policía y los contactos con la policía.

10.2.3. Campañas y acciones

10.2.3.a. Introducción

A partir de las investigaciones recogidas por Amnistía Internacional, se planean actividades de seguimiento coordinadas, encaminadas a mejorar la situación de los derechos humanos en el país-objetivo o conseguir que se lleve a juicio a las personas sospechosas de haber cometido violaciones de derechos humanos (constitutivas de delito en virtud del derecho internacional). Las estrategias de investigación, información y acción producidas en el ámbito internacional de Amnistía Internacional han sido siempre la base de las estrategias de acción y las actividades nacionales que llevan a cabo las Secciones y Estructuras. A Amnistía Internacional se la asocia tradicionalmente con el envío de cartas a autoridades de todo el planeta. Es evidente que la organización dispone de otras técnicas de acción, como la presentación de peticiones, las giras de oradores, los actos y protestas públicos, la captación de apoyos entre las autoridades del propio país, los contactos con embajadas, el apoyo de personajes famosos, etc. El *Manual de acción* de Amnistía Internacional ofrece una amplia panorámica de las estrategias y técnicas de acción que utiliza la organización. El *Manual* afirma: «Aprender a usar los instrumentos adecuados para el trabajo que se aborda forma parte del oficio de las actividades de campaña, del mismo modo que la elaboración de nuevos instrumentos para nuevos problemas».⁴⁵⁴ De hecho, las acciones de campaña, como la investigación, constituyen una competencia en constante evolución para la cual no existen metodologías fijas.

10.2.3.b. La policía como aliada

La policía puede ser objeto de campañas pero también puede ser un aliado en las campañas, como sucede cuando agentes de policía que son miembros de Amnistía Internacional o simpati-

zan con sus metas cooperan con la organización para mejorar su eficacia. El *Manual de acción* incluye un apartado específico sobre el trabajo sectorial con personal militar, de seguridad y policial en el que se afirma claramente que estas personas pueden ayudar a Amnistía Internacional en su trabajo de campaña. Los policías que son miembros de la organización pueden ayudar en las actividades de captación de apoyos (por ejemplo, participar en las visitas a embajadas), participar en visitas de investigación y acción, pronunciar conferencias en las academias de policía nacionales de su país, impartir formación a la membresía sobre cuestiones relativas al trabajo policial, etc.; en realidad, cualquier actividad en la que la competencia policial sea útil o la presencia de un agente de policía pueda ayudar a «abrir puertas».

Las Secciones de Amnistía Internacional en países en que la policía no está involucrada en violaciones sistemáticas de derechos humanos pueden decidir crear **Grupos profesionales de policías** que por lo general reciben apoyo administrativo del secretariado de la Sección. En este momento esta clase de Grupos existen en Alemania, Austria y Países Bajos. Los miembros de estos Grupos profesionales envían cartas a las autoridades policiales de los países-objetivo, presentándose como policías preocupados por los abusos contra los derechos humanos cometidos por o contra policías. Se espera que recibir una carta de un colega impresionará más y por lo tanto será más eficaz que recibirla de un «civil».

Es evidente que crear un Grupo profesional de policías no siempre es tarea fácil. Es necesario dedicar un tiempo considerable a elaborar una comprensión común de los derechos humanos en general y de Amnistía Internacional y su misión en particular, así como de las tareas y responsabilidades del Grupo policial. Los Grupos profesionales suelen comenzar con uno o más voluntarios entusiastas; la institucionalización del Grupo dentro de la Sección puede ser a veces una tarea que supone un desafío y requiere tiempo para garantizar su sostenibilidad.

Es evidente que no es imprescindible que haya un Grupo profesional de policías para movilizar a agentes de policía como parte de una campaña. Los agentes también pueden participar a título individual en una investigación o actividad de campaña concretas. Amnistía Internacional Países Bajos ha creado con este fin una red de agentes de policía de alta graduación (retirados) y otros expertos policiales.⁴⁵⁵

10.2.3.c. Trabajo orientado a la conducta policial

Las más de las veces, los gobiernos son los destinatarios de las campañas y acciones de Amnistía Internacional, ya que en virtud del derecho internacional los gobiernos son los responsables de la aplicación y el respeto de las normas de derechos humanos en el territorio de su Estado (esta cuestión se examina en el capítulo 2). Además, las violaciones de derechos humanos cometidas por la policía a menudo no se limitan a la policía: la ineficacia o la falta de profesionalidad de otros organismos del Estado (tanto dentro como fuera de la esfera de la seguridad y la justicia) contribuye a menudo a la conducta indebida de la policía o la facilita. Un ejemplo de esto es cuando la fiscalía presiona a la policía para que obtenga confesiones en lugar de pruebas de los sospechosos, lo que propicia el uso de la tortura por parte de la policía. De ahí la importancia de definir con cuidado el destinatario adecuado cuando se intenta generar cambios en la conducta de la policía. En algunas ocasiones es más eficaz dirigirse a otros órganos del Estado que influyen directa o incluso indirectamente en las acciones de la policía; por ejemplo, cuando hay otros sectores interesados nacionales (Defensoría del Pueblo, Parlamento, institutos de investigación, organismos profesionales, víctimas) que tienen interés en las reformas. Las cuestiones pertinentes deben incluir una evaluación de su influencia y cómo puede aprovecharse esto. En situaciones de reforma intervienen a menudo donantes internacionales que constituyen otro destinatario potencial al que puede dirigirse Amnistía Internacional.

En las situaciones en que se entabla contacto directamente con la policía, las acciones de campaña tienden a centrarse en el nivel de la dirección policial más elevado por ser el responsable de sus organismos. Sin embargo, a veces dirigirse a los rangos intermedios o inferiores puede ser también una estrategia eficaz, ya que éstos tienden a ser los niveles donde se cometen las violaciones de derechos humanos: recibir cartas de todo el mundo puede ser a veces un elemento disuasorio contra futuras violaciones.

Hay algunas cuestiones que deben tomarse en consideración cuando se intenta dirigirse a la conducta policial con acciones y campañas. Entre ellas figuran:

– **La presentación de un informe sobre un país.** Las cuestiones que deben considerarse son obviamente dónde hacer la presentación y a quién invitar. Puede ser eficaz invitar a un «agente de policía amigo» para la presentación. Por ejemplo, en Kenia se organizó una conferencia de prensa para presentar un informe a la que asistió un agente de policía que había participado en la visita en la que se basó la investigación para el informe. En países donde están en curso programas de reforma de la policía financiados, puede ser eficaz organizar una presentación paralela en los países donantes.

– **La campaña podría centrarse en:**

- Recomendar enmiendas de las leyes y los procedimientos relacionados con el trabajo policial.
- Recomendaciones centradas en la mejora de la formación de la policía.
- Recomendaciones centradas en las instalaciones de detención de la policía.
- Una división o unidad policial concreta.
- Uno o más tipos de violaciones de derechos humanos cometidas por la policía.
- Tratar un aspecto de, por ejemplo:
 - el uso de la fuerza y de armas de fuego, como el registro, la información y la rendición de cuentas;
 - el arresto y la detención, como la supervisión de la detención policial;
 - la política de gestión del orden público, como formación inadecuada, planificación deficiente, dirección deficiente, falta de interés por reducir al mínimo el uso de la fuerza, armas y equipos inadecuados, falta de rendición de cuentas.

– Los **métodos de acción** deben tener efectos óptimos sobre la conducta policial que es objeto de la acción. Entre los métodos que deben considerarse, además de una carpeta general de materiales para la acción, figuran:

- La participación de Grupos profesionales de policías, por ejemplo en el envío de cartas.
- La captación de apoyos de un funcionario de policía de alto rango (extranjero).
- La redacción de un memorándum para la dirección policial sobre la aplicación de las recomendaciones.
- El envío de cartas a:
 - la policía directamente;
 - las personas que dirigen a la policía (por ejemplo, el Ministerio del Interior);
 - las personas responsables de la legislación (parlamentarios);
 - los países donantes.
- La captación de apoyos:
 - en el país objeto de la acción;
 - en los países donantes.
- La formación de coaliciones:
 - con ONG (locales);

- con sindicatos de policías.
- Trabajo sectorial con la policía; concentrarse en buenos ejemplos, organizar un acto sobre el «día del aniversario de la policía» (que en algunos países existe), llevar a cabo una evaluación de las necesidades, apoyar las reformas, etc.

10.3. Relación de trabajo con la policía

10.3.1. Breve panorama histórico de la posición de Amnistía Internacional sobre la relación de trabajo con la policía

El trabajo de Amnistía Internacional con la policía, a la que se identificó como posible sector específico en la década de 1970, ha experimentado un desarrollo relativamente escaso en los ámbitos de la política y la estrategia. Al mismo tiempo, otras áreas del trabajo sobre transferencias militares, de seguridad y policiales, como las transferencias de equipos y formación, han adquirido un lugar cada vez más destacado en las acciones de campaña de Amnistía Internacional y han sido el centro de importantes debates y de una clara evolución de la política. En diciembre de 1987, el secretario general y el Secretariado Internacional difundieron un documento que abrió un debate en todo el movimiento sobre el trabajo de Amnistía Internacional con los militares y la policía, que culminó en un documento de política del SI titulado *Involving the Military and Police in Human Rights Work: Suggested Guidelines*. Este segundo documento de política se convirtió en la orientación más elaborada para las Secciones de Amnistía Internacional. En 1998, el SI publicó *Diez normas básicas de derechos humanos para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, un resumen en 10 puntos de las normas internacionales pertinentes para la policía en el contexto de los derechos humanos, y *Guía de 12 puntos para la formación y la educación en derechos humanos de los funcionarios del Estado*. Del mismo modo que las *Suggested Guidelines* de 1987, estos documentos han constituido el principal punto de partida para el trabajo del SI y de las Secciones sobre trabajo sectorial con funcionarios e instituciones policiales y militares en los últimos años.

Varias Secciones de Amnistía Internacional han establecido diversas iniciativas de relación de trabajo con la policía, por ejemplo en España, Irlanda, Eslovenia, Venezuela, Perú y Estados Unidos. Amnistía Internacional Países Bajos, en el marco de su Programa Policía y Derechos Humanos, ha ayudado a las Secciones a desarrollar muchos proyectos de esta índole (y ha apoyado muchas de las iniciativas del SI) y ha publicado *Compilation of six experiences* en 2001 y el documento *Lessons learnt* en 2003.⁴⁵⁶ También en 2003 tuvo lugar una revisión de la relación de trabajo de Amnistía Internacional con los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, llevada a cabo por el Comité Permanente sobre Investigación y Acción (CP-IA), un comité dependiente del Comité Ejecutivo Internacional de Amnistía Internacional. La membresía de Amnistía Internacional que considere la posibilidad de entablar relaciones de trabajo con la policía debe leer esta revisión.⁴⁵⁷ Basándose en esta revisión, la Reunión del Consejo Internacional de Amnistía Internacional celebrada en 2003 decidió a este respecto: «[C]uando se dirijan a funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, los miembros podrán utilizar todo el abanico de técnicas, salvo que su aplicación en un contexto concreto dificulte o limite la capacidad de AI para denunciar violaciones de derechos humanos».⁴⁵⁸ Desde entonces éste ha sido el principio rector de las iniciativas de relación de trabajo con la policía.

La relación de trabajo con la policía no se ha definido claramente en Amnistía Internacional. La revisión del Comité Permanente sobre Investigación y Acción hace referencia a la «relación

de trabajo» en contraposición a «trabajo de difusión», afirmando que el «trabajo de difusión» no es ya satisfactorio pues da una idea de relación en una sola dirección. El enfoque preferido para los contactos con la policía es el de «“niveles y tipos de relación de trabajo con distintos agentes e instituciones policiales”. Abarca una amplia variedad de actividades [captación de apoyos, diálogo, influencia positiva, aumento de la sensibilización y, en determinadas circunstancias, asociación y colaboración], sugiere un diálogo de doble dirección y capta también la necesidad de realizar una “valoración de riesgos” y de mantener la capacidad de denunciar las violaciones de derechos humanos, una capacidad esencial para la credibilidad de AI».⁴⁵⁹

Puede haber varios factores para Amnistía Internacional a la hora de decidir iniciar una relación de trabajo con la policía:

- La policía puede encontrar problemas para respetar los derechos humanos; entablar una relación de trabajo con la policía puede ayudar a estimular el debate y la reflexión en el seno de la policía sobre los derechos humanos a fin de mejorar su historial en materia de derechos humanos.

- La policía opera en un entorno complejo, y a menudo hace frente a altos índices de delincuencia, lo que desemboca en la petición pública de una acción policial «dura con la delincuencia». La relación de trabajo puede ayudar a definir los desafíos en términos de derechos humanos y puede ayudar a alcanzar soluciones innovadoras.

- Cuando la policía respeta los derechos humanos, la relación de trabajo puede ayudar a Amnistía Internacional a mejorar su conocimiento y su comprensión del trabajo policial.

La relación de trabajo puede entablarse por iniciativa de la policía o de Amnistía Internacional, o de cualquier otra ONG, como puede comprobarse en algunos de los ejemplos de iniciativas de relación de trabajo desarrolladas en el movimiento de Amnistía Internacional que se reseñan a continuación (en orden cronológico):

Países Bajos: Desde 1986 hay un *Grupo profesional de la policía* en el que unos 150 agentes policiales –en calidad de voluntarios de Amnistía Internacional– participan asiduamente en campañas y acciones. Este Grupo profesional fue creado por agentes de policía y es facilitado por Amnistía Internacional Países Bajos. En 1995 se estableció un Grupo adicional, a petición del Secretariado Internacional, formado por agentes de policía y expertos –el *Grupo de recursos sobre la policía*–, para sistematizar la prestación de asesoramiento sobre el trabajo policial al movimiento de Amnistía Internacional. En 2000, la Sección estableció el *Programa Policía y Derechos Humanos* para apoyar a las Secciones y al Secretariado Internacional en sus iniciativas para influir en la conducta policial y poner en marcha iniciativas de relación de trabajo con la policía.

Austria: A partir de 1999 Amnistía Internacional Austria ha desarrollado una estrategia para aumentar la sensibilización sobre los derechos humanos en la policía. La Sección estableció un *Grupo profesional de la policía* que tiene como objetivo mejorar la sensibilización sobre los derechos humanos en la policía trabajando sobre casos en los que se han violado los derechos de otros agentes de policía. De este modo, el Grupo profesional de la policía intenta superar las posibles tensiones entre la policía y Amnistía Internacional y centra su atención en los derechos humanos en vez de en las diferencias entre las organizaciones. Amnistía Internacional Austria también hace gestiones de captación de apoyos en favor de la aplicación de las normas de derechos humanos en la formación y la práctica policiales. La Sección también participa (informalmente) en la Junta Consultiva para los Derechos Humanos independiente establecida por el Ministerio del Interior, en la que participan representantes gubernamentales y ONG por igual.

Irlanda: Se ha desarrollado una estrategia conjunta en la que Amnistía Internacional ha apoyado iniciativas de la policía irlandesa para aumentar el respeto de los derechos humanos. Desde 2000, Amnistía Internacional Irlanda es miembro asesor del Grupo de Derechos Humanos de la Garda (*Garda Síochána* es el nombre de la policía irlandesa) y ofrece asesoramiento en relación con los programas de formación, una declaración de ética de la policía y concienciación y auditoría en derechos humanos. El Grupo de Trabajo recomendó que la Garda lleve a cabo una auditoría de derechos humanos, a lo que el organismo policial accedió. El informe de la auditoría («Informe Ionann») se publicó en marzo de 2005; el director general de la Garda aceptó públicamente todas las recomendaciones y prometió su aplicación plena. Amnistía Internacional Irlanda, a su vez, acogió con agrado la respuesta del director general de la policía e instó al Ministerio de Justicia a compartir su responsabilidad.

Eslovenia: Los contactos con la policía comenzaron durante la Campaña contra la Tortura llevada a cabo por Amnistía Internacional en 2000 y 2001. En 2001, Amnistía Internacional Eslovenia comenzó a trabajar sobre la reforma del sistema de rendición de cuentas de la policía, lo que condujo al establecimiento de contactos de relación de trabajo a largo plazo. Amnistía Internacional Eslovenia ha participado después en el comentario sobre la legislación para la reforma de los procedimientos de presentación de denuncias contra la policía, la educación en derechos humanos de la policía, el aumento de la sensibilización de la opinión pública sobre los medios legales para cuestionar la conducta indebida de la policía (que incluyó la publicación de un folleto) y la vigilancia de las instalaciones de detención de la policía, y ha participado en intensas gestiones de captación de apoyos contra el uso de armas paralizantes de electrochoque por la policía. En 2004, Amnistía Internacional Eslovenia, con el apoyo de Amnistía Internacional Países Bajos, publicó dos informes sobre la supervisión civil de la policía, uno relacionado con el sistema de rendición de cuentas y otro relativo a la vigilancia de lugares de detención (los dos informes están disponibles en inglés).

La relación de trabajo con la policía se inicia por lo general en las Secciones y no en el Secretariado Internacional. Sin embargo, puede formar parte de una estrategia de país formulada conjuntamente por el equipo del Secretariado Internacional y por la respectiva Sección o Estructura. Un ejemplo es Malaisia, donde el equipo del Secretariado Internacional trabajó para influir en el informe de la Comisión Independiente de Investigación en relación con la reforma de la policía, y Amnistía Internacional Malaisia llevó a cabo actividades, incluso de relación de trabajo, tras la publicación del informe de la Comisión. En esa situación las actividades complementarias en el ámbito internacional y en el nacional pueden añadir valor.

La relación de trabajo implica búsqueda de los puntos en común en vez de las diferencias. De hecho, la relación de trabajo exige esfuerzos activos y sinceros para definir un programa de trabajo común. Si la policía utiliza su relación de trabajo para evitar las críticas, si busca la cooptación en vez de la cooperación, impone una carga a la relación que ninguna ONG puede permitirse aceptar. Pero lo contrario también es cierto. Si las ONG utilizan su relación de trabajo para ridiculizar actos policiales, corren el riesgo de perjudicar lo que se ha establecido.

Un primer paso para la introducción de los derechos humanos en el trabajo policial puede ser debatir sobre los derechos de los agentes de policía. Como se mencionó en el capítulo 1, el respeto de los derechos humanos comienza desde dentro. Los mandos policiales deben manifestar un compromiso inequívoco con los derechos de sus agentes, no concediéndoles impunidad, sino dándoles una remuneración justa y condiciones y medios de trabajo adecuados, pero también siendo conscientes de la dignidad personal y la posición social de los agentes y respetando sus aportaciones cuando toman decisiones sobre asuntos operativos y de política.

10.3.2. Dilemas de la relación de trabajo con la policía

La relación de trabajo con la policía plantea dos dilemas para Amnistía Internacional, como también para cualquier organización de derechos humanos:

1. El primer dilema está relacionado con cómo encontrar el equilibrio entre la relación de trabajo y la crítica. En esencia, tiene que ver con cómo evitar ser cooptado: «Las organizaciones no gubernamentales dedicadas a proteger los derechos humanos deben aprender a trabajar con la policía, además de contra ella».⁴⁶⁰ La relación de trabajo nunca debe poner en peligro la capacidad de la ONG para denunciar violaciones de derechos humanos, algo que la ONG debe tener claro.

2. El segundo dilema tiene que ver con la función principal de las ONG: los órganos del Estado son los responsables de aplicar las responsabilidades del Estado, y las ONG vigilan y hacen observaciones sobre este proceso, siendo observadores más que actores. Pero la relación de trabajo, sobre todo en situaciones en que las ONG apoyan la reforma de la policía, puede desdibujar esta distinción y conducir a situaciones en que las ONG comiencen a desempeñar un papel más activo y (se perciba que) se apartan de sus función de observación, creándose una situación en que las ONG tiendan a sentirse menos cómodas.

La combinación de los dos dilemas nos lleva al dilema fundamental de si las organizaciones de derechos humanos deben seguir criticando, o si deben apoyar (y en qué medida) al Estado para superar su ineficacia. Las opciones van desde el escepticismo fundamental en relación con el comportamiento último de las instituciones del Estado hasta una confianza básica en relación con la capacidad potencial del Estado para resolver los problemas de la sociedad. Es evidente que el desafío radica en cómo combinar estas dos posiciones; cómo y en qué medida cooperar *sin* perder la capacidad de condenar los abusos cuando los agentes los cometan. Las ONG deben reflexionar sobre qué pueden y qué no pueden hacer exactamente, ya que no intervenir difícilmente puede considerarse una opción; no lo es, desde luego, cuando los Estados hacen esfuerzos sinceros para mejorar la situación de los derechos humanos.

Puede ser útil estudiar cómo se tratan estos dilemas en contextos distintos de la actividad policial, por ejemplo cuando las ONG de derechos humanos (y las ONG de defensa del medio ambiente) entablan relaciones de trabajo con empresas mercantiles. La relación de trabajo con la policía tiene muchas semejanzas con la relación de trabajo con las empresas. En algunas Secciones de Amnistía Internacional hay equipos (a menudo llamados de Relaciones Económicas o de Relaciones Empresariales) que trabajan sobre el mundo empresarial y los derechos humanos. Los dilemas que se plantean son muy parecidos (cómo establecer la confianza al tiempo que se mantiene cierta distancia), como también lo es la conducta del destinatario de la relación de trabajo. A la policía le preocupa (debería preocuparle) la confianza del público del mismo modo que a las empresas les preocupa (debería preocuparles) su imagen. La policía puede entablar una relación de trabajo por motivos puramente instrumentales, al igual que las empresas. Las empresas tienen que aprender a escuchar a sus clientes, así como la policía tiene que aprender a escuchar a las comunidades a las que sirve.

La matriz siguiente se utiliza en este contexto de ONG que trabajan sobre empresas: ayuda a definir qué clase de ONG se es, o se quiere ser, en los contactos de relación de trabajo y cómo esto facilita o dificulta los contactos.⁴⁶¹ La matriz distingue entre las ONG que intentan crear o mantener una distancia clara entre ellas y su objetivo y las que tratan de colaborar, y en segundo lugar entre las ONG que discriminan entre las empresas con desempeño bueno y malo y las que no lo hacen. Esto lleva a cuatro tipos de ONG:

	Polarizador	Integrador
Discriminador	Orca Examina desempeño relativo y ataca objetivos seleccionados	Delfín Examina desempeño relativo y selecciona objetivos adecuados
No discriminador	Tiburón Ignora desempeño relativo y ataca la mayoría de los objetivos	León marino Ignora desempeño relativo y trabaja con cualquiera

Algunas empresas –sobre todo las que hacen caso omiso de las repercusiones ambientales y sociales de sus actos, y que sólo responden cuando se las presiona para que lo hagan– requieren un enfoque de tiburón. Necesitarán reglas claras o la amenaza de repercusiones costosas, o ambas, para que cambien su comportamiento. Otras empresas –por ejemplo, las que adquieren un compromiso estratégico con el medio ambiente basado en el pragmatismo y la visión– pueden beneficiarse de un enfoque de colaboración más de tipo delfín, en el que se exploran mutuamente las soluciones en las que todos salen ganando. Las amenazas de vergüenza pública pueden ser contraproducentes; el enfoque debe tratar más bien de apoyar y alentar el comportamiento positivo. Sin embargo, las empresas que asumen plena responsabilidad están ya alineadas muy cerca de ONG elegidas y unen sus fuerzas cuando hacen campaña contra otras empresas. Es más, las empresas necesitan a las ONG para mantenerlas en contacto: «De hecho, las ONG y las grandes empresas están hechas las unas para las otras, aun cuando no se hayan dado cuenta todavía. [...] Todas las organizaciones poderosas, incluidas las grandes empresas, necesitan un poder compensatorio eficaz para mantener su desempeño efectivo para su propio beneficio, así como el de la sociedad en general».⁴⁶² Para que esta relación llegue a ser fructífera, las empresas deben comprender su potencial para tener efectos positivos sobre su entorno, y las ONG deben comprender mejor la realidad y la complejidad que entraña dirigir una empresa mercantil. La conclusión es que las ONG no pueden sobrevivir siendo un *polarizador* estricto ni siendo un *integrador* estricto. Es necesario desarrollar un enfoque de dos vías en el que la ONG adapte su estrategia a la empresa-objetivo.⁴⁶³

Este modelo puede trasladarse a la relación de trabajo con la policía casi exactamente. Algunos organismos policiales tratan activamente de entablar una relación de trabajo con la comunidad a la que sirven en un esfuerzo conjunto para resolver los problemas de la comunidad, mientras que otros continúan empeñados en gran medida en mantener alejado al público, incluidas las personas que representan sus necesidades e intereses, por lo que puede ser necesario un enfoque más severo por parte de la ONG que trata de influir en su comportamiento.

El enfoque de las ONG de derechos humanos debe concordar con la conducta y las intenciones de reforma de la policía. En tanto en cuanto la policía no viole los derechos humanos, o disponga de mecanismos de corrección adecuados para abordar las violaciones, la relación entre las ONG y la policía no será demasiado difícil. Las cosas cambian, desde luego, cuando, durante la relación de trabajo, la policía viola derechos humanos y trata de evitar el castigo. Como norma: si la policía ha cometido violaciones de derechos humanos, debe rendir cuentas de ellas

y ser sancionada en consecuencia. Pero, al mismo tiempo, puede recabar la ayuda de las ONG para prevenir la repetición de las violaciones. Esto puede plantear un dilema para la ONG, lo que ha llevado a algunos autores a afirmar que trabajar con la policía puede resultar sencillamente incompatible con denunciar los abusos policiales.⁴⁶⁴ En cualquier caso, cuando se entabla una relación de trabajo con la policía debe estar claro el papel de las dos partes, que deben respetarse de manera abierta y transparente. Si se comete una violación de derechos humanos, la policía tiene que ocuparse de ella en primer lugar. Sólo después de que la policía haya asumido la responsabilidad de sus acciones (rendición de cuentas) la ONG podrá continuar con la relación de trabajo sin ponerse en una situación comprometida.

10.3.3. Posibles soluciones

Como ya se ha mencionado, algunas Secciones y Estructuras de Amnistía Internacional han adquirido una considerable experiencia en la relación de trabajo con la policía. En 2003, el Programa Policía y Derechos Humanos de Amnistía Internacional Países Bajos evaluó seis de estas experiencias de relación de trabajo y definió las lecciones aprendidas.

La lección principal es que la relación de trabajo exige una preparación cuidadosa, que debe incluir la elaboración de un análisis del contexto y de un «autoanálisis». La revisión del Comité Permanente sobre Investigación y Acción afirma con firmeza: «Cualquier programa de trabajo de relación con la policía debe basarse en un análisis contextual sólido que tenga en cuenta tanto la investigación existente de AI sobre un país o región como la información adicional sobre las estructuras, la capacitación y las prácticas de la policía recopilada por una Sección o Estructura o por el SI (por ejemplo, trabajo internacional o ayuda extranjera para el desarrollo). Este análisis debe incluir tanto una valoración de los riesgos que conlleve para AI la posible relación como un examen de cualquier trabajo similar que lleven a cabo otras ONG con funcionarios encargados de hacer cumplir la ley».⁴⁶⁵ En el Apéndice A de este libro de recursos se presenta una herramienta de evaluación para hacer ese análisis contextual. Además, «[l]a relación de trabajo debe basarse en una estrategia nacional sobre este tipo de trabajo, inserta en la política y las directrices relativas al trabajo sobre el propio país».⁴⁶⁶

El trabajo con la policía se entiende a menudo en forma de ideas simples acerca de lo que ésta debe hacer, a menudo alentadas además por las informaciones de los medios de comunicación sobre casos de incumplimiento policial del deber de mantener el orden. De hecho, la policía tiende a ser ensalzada por su acción más que por su contención.⁴⁶⁷ No hay muchas personas que comprendan plenamente las complejidades del trabajo policial en las sociedades modernas: «Los activistas de derechos humanos tienen mucha más experiencia en el funcionamiento de los tribunales que en las fuerzas policiales cerradas, a veces dominadas por militares, y a menudo hostiles. Pero la policía está en primera línea de la lucha contra la delincuencia y, a pesar de las investigaciones que indican que un trabajo policial abusivo y discriminatorio reduce la eficacia, los intentos de introducir el trabajo policial en la comunidad y otros enfoques receptivos y orientados a la prevención fracasan a menudo, criticados por ser “blandos con la delincuencia”. El desafío de elaborar reformas policiales que puedan abordar tanto la rendición de cuentas como la eficacia ocupa un lugar central en la labor de derechos humanos de cara a la necesidad de afrontar tanto la delincuencia como la violencia estatal permanente».⁴⁶⁸

El papel de los medios de comunicación

Es evidente que los medios de comunicación desempeñan un papel concreto. Los medios influyen en la opinión pública en relación con asuntos relativos a la seguridad y de ese modo fijan los parámetros con los que se mide el «trabajo policial basado en los derechos humanos». ⁴⁶⁹ A título de ejemplo, muchos periodistas califican a los sospechosos de «delincuentes», menoscabando de ese modo el derecho fundamental a la presunción de inocencia. El público acepta a menudo la violencia policial contra las personas condenadas como «delincuentes», pero expresa su condena cuando hay víctimas «inocentes» de la violencia policial. Además del objetivo de medir la delincuencia, la mayoría de los debates públicos están impulsados por percepciones. Medir y gestionar las percepciones es fundamental en esta área y constituye un nuevo desafío para muchos activistas de los derechos humanos.

En general, los periodistas suelen tener escasos conocimientos sobre los principios de derechos humanos, lo que desemboca en la desatención de los aspectos de derechos humanos de casos concretos. Esto se agrava debido a las crecientes presiones de tiempo bajo las que actúan los periodistas, lo que se traduce en una verificación mínima de las fuentes. Las ONG deben prestar atención a cómo entablar relaciones de trabajo con los medios de comunicación, lo que incluye cómo influyen los medios en la percepción y las expectativas del público. Por ejemplo, tal vez valga la pena ofrecer formación en derechos humanos a los periodistas.

Cuando se entabla una relación de trabajo con la policía es importante comprender que los agentes generalmente no utilizarán un vocabulario de derechos humanos, por lo que a menudo no relacionarán conceptos de «derechos humanos» con su trabajo. Es evidente que el hecho de que la policía no utilice un vocabulario de derechos humanos (y desconozca las normas internacionales) no significa que automáticamente viole los derechos humanos. De hecho, puede perfectamente estar actuando de conformidad con los principios de derechos humanos. En el mundo universitario se debate si se debe impartir a los agentes de policía un conocimiento formal de los derechos humanos como tales, o si se deben «disfrazar» los principios de derechos humanos bajo el paraguas de la «profesionalidad». Otro concepto que emplean a menudo los practicantes que tratan de evitar la terminología de los derechos humanos es el de «ética» o «integridad».

¡La policía y las ONG de derechos humanos pueden tener en común más de lo que pensamos!

Para toda iniciativa de relación de trabajo es útil centrarse en las semejanzas más que en las diferencias. De hecho, hay muchos puntos en común entre la policía y las ONG de derechos humanos, como por ejemplo:

– Su trabajo tiene que ver con **cuestiones morales**; tanto la policía como los defensores de los derechos humanos trabajan sobre cuestiones que tienen que ver con lo «bueno» y lo «malo». Una y otros pueden percibir el mundo en juicios morales más que neutrales.

– Tanto la policía como los defensores de los derechos humanos tienen una **misión abstracta** que nunca puede cumplirse plenamente. La policía trata de «garantizar la seguridad para todos», y los defensores luchan por un mundo en el que las «violaciones de derechos humanos dejen de tener lugar».

– Al ser los objetivos abstractos, hay **muchas opiniones distintas sobre lo que la organización debe hacer**. En el caso de la policía, unos dirán que debe «capturar a los ladrones», mientras que otros dirán que debe trabajar en la prevención del delito. En el caso de las organizaciones de derechos humanos como Amnistía Internacional, la discusión tiene por objeto el alcance del mandato y la misión.

– Buscar el equilibrio **entre un sistema central y un sistema descentralizado**; todos los agentes de policía deben conocer y comprender los problemas de los cuarteles generales que buscan dirigir su trabajo en la calle. La semejanza con el cuartel general de Amnistía Internacional (el Secretariado Internacional) y sus estructuras de membresía es sorprendente.

Establecer una «relación de trabajo de bajo nivel» con la policía en un país donde se cometen sistemáticamente violaciones de derechos humanos requiere cautela y un análisis de riesgos adecuado para garantizar la independencia e imparcialidad de una ONG. Pero, incluso en tales circunstancias, entablar relaciones eficaces con la policía es posible y fructífero, como puede comprobarse, por ejemplo, en Mozambique y Angola. En estos países, donde no hay ninguna estructura de Amnistía Internacional, los equipos de investigación del Secretariado Internacional han podido establecer buenos contactos con la policía. Su propósito era mostrar que Amnistía Internacional comprendía el trabajo policial y los desafíos a los que la policía hace frente y forjar una relación basada en el respeto mutuo en la que fuera posible mantener debates constructivos sobre intereses y motivos de preocupación comunes. Siempre es difícil evaluar las repercusiones de esta clase de iniciativas, pero lo cierto es que ofrecen una visión de la situación del trabajo policial en el país y hay motivos para creer que los contactos directos aumentan las probabilidades de que la policía considere con más detenimiento las recomendaciones de Amnistía Internacional y las toma más en serio.

La policía y las ONG. Por qué y cómo las ONG de derechos humanos y los servicios policiales pueden y deben trabajar juntos

La Plataforma Europea Policía y Derechos Humanos publicó en 2004 un folleto sobre este tema en el que participaron policías y ONG (incluida Amnistía Internacional). El folleto se ocupa de las ventajas y desventajas para las ONG de derechos humanos de establecer relaciones de trabajo con la policía y viceversa. También presenta una plantilla para que la policía y las ONG de derechos humanos cooperen de forma eficaz:

1. Establecer confianza.

2. Acordar los objetivos y las actividades de la asociación.
3. Acordar las normas de actuación de la asociación.
4. Identificar con qué ONG trabajar.
Criterios: la ONG debe ser estable, rendir cuentas y ser capaz de añadir valor a la policía.
5. Acordar la posición de relación de trabajo de las dos entidades.
6. Acordar mecanismos de comunicación.
7. Acordar planes de vigilancia y revisión para medir la eficacia.
8. Dotar de recursos a la asociación.

En resumen, para establecer una relación de trabajo con la policía es necesaria una reflexión detenida sobre cómo poner en práctica un doble papel. Hay varias reglas generales:

- La relación de trabajo exige conocimiento y comprensión del trabajo de la policía.
- Comenzar haciendo un análisis contextual y un autoanálisis.
- Esto debe incluir una evaluación de riesgos.
 - ¿Es la policía el destinatario adecuado?
 - Las Secciones y los equipos de investigación del Secretariado Internacional deben coordinar sus actividades.
- Aunque el trabajo con la policía puede comenzar a partir de contactos individuales, es importante asegurarse de que se inserte en el marco institucional tanto en la policía como en Amnistía Internacional.
 - ¿Hay un compromiso sincero por parte de la policía? ¿Es realista buscar ese compromiso?
 - ¿Cuáles son los intereses comunes? ¿Hay una agenda común?
 - Hay que ser claro en cuanto al papel que desempeña la ONG: Amnistía Internacional apoya las iniciativas encaminadas a introducir principios de derechos humanos en la práctica policial al tiempo que critica los abusos contra los derechos humanos. Tener intereses conjuntos no significa que se compartan todos los intereses.
 - Hay que asegurarse de que todo el mundo comprende y está de acuerdo con su papel, a ser posible de manera explícita.
 - Hay que evitar la política policial interna, pero ser conscientes de los diferentes intereses que están en juego.
 - El establecimiento de confianza requiere tiempo.

10.3.4. Las ONG de derechos humanos locales y la relación de trabajo con la policía

Hasta aquí hemos examinado la relación de trabajo con la policía esencialmente desde la perspectiva de Amnistía Internacional, ya sea del Secretariado Internacional o de las Secciones y Estructuras nacionales de la organización. Ahora bien, a veces las ONG locales están en mejor posición para trabajar con la policía que ONG internacionales como Amnistía Internacional. De hecho, las ONG internacionales pueden ser más eficaces cuando apoyan y facilitan a las ONG y a los defensores de los derechos humanos locales que cuando entablan relaciones de trabajo por sí mismas.

Los dilemas y las soluciones que se examinan en los apartados precedentes son semejantes a los que se encuentran las ONG locales que pretenden iniciar una relación de trabajo con la policía. Tratar de entablar una relación de trabajo con la policía puede generar resistencia y encontrar la oposición de otras ONG y de la membresía de la ONG. En consecuencia, cuando se considere la posibilidad de entablar relaciones de trabajo es fundamental ser transparente en lo relativo a objetivos e intenciones en el trabajo con la policía. Es posible que haya ONG locales, incluidas las que apoyan a las víctimas de la delincuencia, que ya estén trabajando con organismos policiales. De hecho, el trabajo policial basado en los derechos humanos exige que la policía entable relaciones de trabajo con grupos comunitarios, ya que la policía debe ser representativa «de la comunidad en su conjunto, obedecerla y responder ante ella».⁴⁷⁰ En consecuencia, es importante estar familiarizado con el trabajo de otras ONG en este campo y saber cómo las que tienen un programa de trabajo de derechos humanos pueden complementarse en vez de competir entre sí.

Las actividades de las ONG en relación con la policía son en líneas generales de dos tipos:⁴⁷¹

1. Las relacionadas con violaciones de derechos humanos cometidas por agentes de policía.
2. Las relacionadas con reformas en el trabajo de la policía como organización.

Estos dos tipos de actividades exigen que las ONG tengan pleno conocimiento de la organización y el trabajo de la policía, sus leyes, normas y reglamentos, sus planes y programas y lo que es necesario hacer para introducir mejoras.

El primer grupo de actividades incluye sacar a la luz las atrocidades cometidas por la policía y ejercer presión sobre el gobierno para que actúe contra ella. La reacción de la policía o del gobierno ante las denuncias de las ONG suele ser la negación. El gobierno es generalmente reacio a sacar a la luz los abusos de poder de la policía, ya que la oposición podría utilizarlo en su contra. Sin embargo, cuando la documentación de violaciones de derechos humanos es auténtica y está respaldada por pruebas irrefutables, los gobiernos pueden verse obligados a actuar. La documentación de violaciones de derechos humanos cometidas por personal policial plantea un desafío importante a las ONG. La tarea es de considerables proporciones no sólo por el carácter intimidador del trabajo sino a veces también por la falta de competencia. Asimismo, aunque se trabaje en cuestiones relacionadas con la reforma de la policía, la falta de experiencia entre las ONG hace difícil que puedan propugnar con éxito alternativas concretas para la reestructuración de la policía o recomendar programas de acción dentro del marco legislativo existente. En tales situaciones, los gobiernos piensan que aunque las ONG estén preparadas y dispuestas a condenar a la policía en cualquier momento, no tienen alternativas que sugerir. Es, pues, sumamente importante que las ONG adquieran conocimientos sobre el trabajo de la policía y los mantengan actualizados.

Las ONG de derechos humanos locales que trabajan en un entorno en el que las personas se sienten inseguras, debido a índices elevados de delincuencia (reales o percibidos), deben hacer frente a desafíos concretos.⁴⁷² En situaciones en que se percibe que el Estado ha perdido el control, el papel de los agentes no estatales se torna importante. Agentes no estatales tan diversos como las ONG de derechos humanos, pero también grupos ciudadanos y empresariales, empresas de seguridad, grupos parapoliciales y medios de comunicación pueden influir en el ambiente en que tiene lugar el debate sobre la seguridad. Las víctimas pueden sentir ira y pueden formular demandas de castigo –a menudo alentadas por quienes intentan obtener beneficios políticos– que pueden movilizarse con facilidad y rapidez (a diferencia de las soluciones a largo plazo para la delincuencia que exigen compromiso). Los políticos pueden manipular las

cuestiones de seguridad pública para obtener beneficios políticos. Es fácil convencer a las personas para que se sientan inseguras, preparando de ese modo el terreno para la retórica de «ley y orden» y las demandas de que el gobierno actúe en consecuencia. Por consiguiente, y con frecuencia alimentada por la presión de los medios de comunicación, la opinión pública puede considerar la defensa de los derechos humanos como la defensa de los delincuentes, lo que desembocará en un aumento de la hostilidad hacia los defensores de los derechos humanos.⁴⁷³ Es más, el público puede llegar a estar tan sobrecargado de «noticias» sobre la seguridad que es posible que pierda el interés y se retire por completo del debate.

Por todo ello es muy importante que las ONG trabajen de tal manera que no les haga perder el apoyo del público. Esto no significa necesariamente que deban hacer concesiones en los principios básicos en que se fundamenta su trabajo. Es una cuestión de diseñar estrategias adecuadas para convencer al público de que el uso de atajos por parte de la policía no resuelve el problema de la delincuencia ni aumenta la sensación de seguridad.

Dar respuesta a estos desafíos no es tarea fácil. Una estrategia eficaz puede ser cooperar con los responsables de las cuestiones de seguridad, como la policía, y fijarse como objetivo ponerlos en contacto con la sociedad civil dando a ésta (devolviéndole) la sensación de control sobre las zonas en que vive. Un estudio llevado a cabo por el Consejo Internacional para la Política sobre los Derechos Humanos reveló que las ONG de derechos humanos locales han adoptado las siguientes estrategias y métodos para abordar situaciones de altos índices de delincuencia y actitudes negativas hacia los derechos humanos:⁴⁷⁴

– **Supervisión.** Las ONG han adoptado funciones de organismos de control y han impartido formación a otros agentes para que también lo hagan. Muchas ONG locales sólo trabajan explícitamente en favor de víctimas inocentes, ya que el público tiende a mostrar más simpatía hacia tales casos. Si la víctima es un «delincuente», tienden a subrayar las condiciones estructurales que hacen que las personas cometan delitos (bajo nivel educativo, pobreza, etc.) con el fin de aumentar la comprensión. Si es posible, publican estadísticas de abusos contra los derechos humanos. Es importante centrar la atención en los casos que pueden transformar la opinión pública; trabajar en estrecho contacto con los medios de comunicación es un requisito previo. Establecer contactos con órganos de supervisión «oficiales» puede ayudar a facilitar el acceso a las autoridades estatales. Además, en algunos países los parlamentarios recaban aportaciones de las ONG cuando tienen que tomar decisiones sobre políticas y asignaciones de recursos relacionados con la policía.

– **Esfuerzos de cooperación con las autoridades del Estado.** Esto puede adoptar muchas formas, como por ejemplo:

– *Trabajo policial en la comunidad.* Los grupos de la sociedad civil pueden cooperar con la policía en programas de trabajo policial en la comunidad ayudando a la policía a mejorar sus contactos con las comunidades a las que sirve. Téngase en cuenta que el trabajo policial en la comunidad nunca debe interpretarse en el sentido de que entidades no policiales asumen responsabilidades policiales, sino que debe tomarse como un esfuerzo en el que los grupos de la sociedad civil y la policía intentan abordar conjuntamente las necesidades y preocupaciones de la gente para que la policía pueda responder en consecuencia, con la ayuda de las comunidades. De hecho, el trabajo policial en la comunidad comienza a partir de la premisa de que la policía nunca puede resolver la delincuencia por sí sola.

– *Protección de testigos y víctimas.* El control de la delincuencia se ve obstaculizado por la falta de disposición de testigos y víctimas a prestar declaración contra grupos delictivos

organizados y agentes de policía corruptos. Esta falta de disposición tiene su origen en el miedo, a menudo legítimo, a represalias si prestan declaración y a la falta de confianza en el sistema de justicia penal. En algunos países, los grupos de la sociedad civil intervienen en la elaboración y aplicación de programas de protección financiados por el Estado.

- *Supervisión externa.* Los gobiernos han establecido organismos de supervisión independientes (denominados defensoría del pueblo, junta de revisión de denuncias, comisión de supervisión de la policía, etc.) que vigilan el trabajo de los organismos de seguridad con el fin de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas. Muy a menudo estos organismos de supervisión trabajan en estrecha colaboración con grupos de la sociedad civil. Los miembros del personal y los directivos de estos organismos proceden a menudo de grupos de derechos y con frecuencia reciben información importante de esos grupos.

La iniciativa de entablar relaciones de trabajo con grupos de la sociedad civil puede provenir también de la policía. La policía puede comprender que para resolver la delincuencia se necesita la cooperación del público. De hecho, algunos policías de diversas regiones del mundo y de diversos orígenes comprenden plenamente que no tener acceso a las comunidades es su problema fundamental. La aspiración de establecer esas relaciones de cooperación con las comunidades señala a menudo el alejamiento por parte del gobierno de periodos anteriores de autoritarismo y a menudo se observa en situaciones de reforma en las que el gobierno trata de evitar adoptar políticas de «mano dura con la delincuencia».

Intervención amplia en el debate sobre seguridad. Para muchos activistas de los derechos humanos, el debate sobre la seguridad es delicado y complejo y en gran medida inexplorado. La intervención en este debate exige seguir aumentando la capacidad de acción dentro de los grupos de derechos humanos en relación con cuestiones sobre las que se posee escasa experiencia. Es preciso comprender en su integridad las cuestiones de seguridad, incluidos los dilemas del trabajo policial, para desarrollar una posición que vaya más allá de los principios teóricos. También exige autorreflexión crítica y disposición para adoptar una actitud positiva hacia la policía. Centrar la atención en las «buenas prácticas» puede ayudar a establecer contactos con la policía.

Formación de la policía. Esta cuestión se examinará en detalle en el apartado 10.4 *infra*.

Las organizaciones que representan a las víctimas de delitos pueden centrar la atención en las víctimas de la delincuencia en general o especializarse en delitos concretos, como la violencia doméstica contra las mujeres, la violación y la discriminación, o en grupos de víctimas concretos, como las mujeres o determinados grupos étnicos. En algunos países los grupos de víctimas y los grupos de derechos humanos se encuentran en oposición. En algunas ocasiones los grupos de víctimas apoyan las políticas y prácticas de «mano dura con la delincuencia», como el aumento de la severidad del castigo, las penas preceptivas y los ataques contra los defensores de los derechos humanos en los medios de comunicación. Hay quien cree incluso que es necesario rebajar los criterios de derechos humanos para combatir la delincuencia. En Brasil, por ejemplo, la violencia policial indiscriminada contra las personas que viven en las favelas asoladas por la delincuencia es aceptada e incluso bien recibida por amplios sectores de la sociedad, que creen, en contra de la evidencia, que los altos índices de homicidios cometidos por la policía son la única vía eficaz para abordar la delincuencia violenta. Por ello, determinados políticos y medios de comunicación rechazan con frecuencia a los defensores de los derechos humanos por considerarlos «defensores de los delincuentes». En consecuencia, la policía

puede sentirse a veces más cómoda con los grupos de víctimas que con los grupos de derechos humanos, lo que fomenta el distanciamiento entre unos y otros.

Las diferentes ONG desempeñan papeles diferentes y la policía realiza funciones diferentes. La policía puede disponer de unidades de policía comunitaria que tratan de entablar una relación con sus comunidades, mientras que sus unidades para combatir la delincuencia organizada pueden adoptar medidas severas contra la delincuencia. «En muchas sociedades, en particular en países más grandes en los que hay una diversidad interna significativa, no es infrecuente encontrar simultáneamente varios elementos de los dos enfoques [un intento de colaboración y reacciones duras ante la delincuencia]. Este hecho complica las elecciones de los grupos de derechos, y agrega muchas zonas intermedias a la decisión de seguir siendo plenamente independientes de las autoridades del Estado o de trabajar con ellas para diseñar estrategias de colaboración conjuntas.»⁴⁷⁵

Nuevas tácticas en derechos humanos

Aunque en los últimos 50 años se han registrado grandes avances en la defensa de los derechos humanos, los abusos siguen siendo generalizados y persistentes. Desde una perspectiva táctica, la comunidad internacional de los derechos humanos ha respondido generalmente de dos maneras a los abusos contra los derechos humanos:

- estableciendo normas de derechos humanos (convenciones y tratados);
- vigilando el cumplimiento de las normas.

Estas tácticas han creado el marco para la defensa global de los derechos humanos. Pero así como aumenta nuestra comprensión de las cuestiones de derechos humanos, también lo hace la necesidad de reconsiderar las estrategias. Cuantas más tácticas estén disponibles para elegir, más eficaces serán los esfuerzos para abordar las cuestiones de derechos humanos. Pensar en términos estratégicos –y elegir la táctica más idónea que se adecue a una estrategia– es el desafío que tenemos planteado.

El Proyecto Nuevas Tácticas en Derechos Humanos, liderado por un grupo diverso de organizaciones y activistas internacionales, promueve el uso y la puesta en común de una gama de tácticas lo más amplia posible. En su sitio web puede consultarse una base de datos y estudios sobre algunas de ellas: www.newtactics.org.

10.3.5. La relación de trabajo como parte de las iniciativas de reforma de la policía

Una cuestión es si Amnistía Internacional y otras ONG de derechos humanos pueden y deben apoyar la reforma de la policía, y en caso afirmativo cuáles son los medios más eficaces para hacerlo. Apoyar la reforma puede ser un medio de establecer un organismo policial que trabaje

dentro del marco de los derechos humanos. La reforma se observa a menudo en países con antecedentes de brutalidad, corrupción o ineficacia policiales. La reforma se inicia las más de las veces después de un cambio de régimen, de un régimen autoritario a un gobierno democrático. Como prueba del nuevo *statu quo*, el nuevo gobierno intenta demostrar que la policía no es ya un instrumento de la élite poderosa, sino que ahora servirá a los intereses del pueblo. En consecuencia, Amnistía Internacional a menudo acoge con agrado los intentos de reforma de la policía.

El apoyo a la reforma de la policía puede ir acompañado de iniciativas de relación de trabajo, pero no tiene por qué ser así. El dilema para las ONG de derechos humanos sigue siendo cómo se puede alentar la reforma de la policía al tiempo que se siguen condenando los abusos. «La crítica sin tregua hacia la policía puede ser contraproducente; puede distanciar a la policía de las voces disconformes, hacer que se muestre menos dispuesta a admitir los abusos, desacreditar a los reformadores dentro de la policía como renegados y socavar la disposición de los agentes de policía a exigir a otros agentes que rindan cuentas. La denuncia de los abusos no conduce automáticamente a la reforma.»⁴⁷⁶

Cuando se considere la posibilidad de apoyar la reforma de la policía, deben tenerse presentes algunos puntos. Por ejemplo: ¿quiénes están a favor de la reforma dentro y fuera de la policía y cuáles son sus historias? ¿Cómo identificar y apoyar a quienes están a favor de la reforma? ¿Hay acuerdo público sobre la reforma de la policía? En caso contrario, el llamamiento del sector reformista a la toma de conciencia pública de las cuestiones relativas a la reforma debe examinarse en primer lugar, ya que a veces el público genera una gran presión para que la policía sea «dura con la delincuencia». De hecho, «si se piensa que la incidencia de la delincuencia es inaceptable o va en aumento, se inhibirá la reforma de la policía».⁴⁷⁷

¿La sociedad civil trabajando junto con la policía?

En 2006, Amnistía Internacional Países Bajos organizó una conferencia sobre el papel de la sociedad civil y las ONG en la reforma de la policía. Durante la conferencia, representantes de diversas ONG compartieron sus experiencias y opiniones. Las personas participantes coincidieron en que había margen para un aumento de la cantidad de contacto cooperativo que las ONG podían tener con la policía, abriéndose de ese modo toda una serie de formas de intervención innovadoras y posiblemente más eficaces que las que se habían utilizado hasta entonces.

Puesto que cada país y cada situación son diferentes, debe hacerse siempre al principio un sólido análisis contextual, que también debe ayudar a identificar puntos de entrada o de influencia. Durante la conferencia se examinaron los siguientes puntos de entrada o de influencia posibles para las ONG:

- Trabajar con jefes de policía retirados.
- Conocer a las personas adecuadas (por casualidad, formal o informalmente). En algunos países (por ejemplo, donde hay una cultura de influencia arraigada), conocer a las personas adecuadas es una condición para conseguir que se hagan las cosas.
- No perder de vista los intereses políticos de un país. Por ejemplo, los países que desean ingresar en la Unión Europea pueden estar más abiertos a emprender reformas policiales.

- Buscar asociados que posean «el palo y la zanahoria» (por ejemplo, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) en materia de recursos económicos.
- Utilizar los medios de comunicación.
- Tratar de mejorar la calidad del servicio producido en vez de denunciar y culpar.
- Utilizar las ONG locales como palanca para las ONG (inter)nacionales y viceversa.⁴⁷⁸

10.4. La relación de trabajo a través de la formación y la educación en derechos humanos

En muchas Secciones y Estructuras de Amnistía Internacional, la relación de trabajo adopta la forma de trabajo orientado a la educación y se limita a él. La formación se entiende a menudo como la base del comportamiento policial futuro, por lo que se considera un requisito previo para la reforma. Puede deberse a este supuesto el hecho de que muchas iniciativas de las Secciones y Estructuras de Amnistía Internacional en relación con la policía se centren en la formación. Pero también puede haber una razón más instrumental que explique este entusiasmo por la formación, ya que a menudo se percibe como un método relativamente fácil y eficiente de entablar una relación de trabajo con la policía y de mejorar la sensibilidad hacia los derechos humanos. El trabajo de educación en derechos humanos con la policía debe atenerse a los mismos principios que cualquier otra de las actividades de relación de trabajo que se han examinado *supra*. Sin embargo, hay algunos principios adicionales que se examinarán en este apartado.

La formación en cuanto actividad de relación de trabajo puede incluir «observar críticamente» y formular recomendaciones en relación con planes de estudio y métodos de enseñanza (básicos) de formación policial, o puede incluir la provisión por parte de la propia ONG de formación a los policías o a los instructores policiales, ya sea para formación básica o interna. Téngase en cuenta que las Secciones de Amnistía Internacional pueden decidir participar en la formación de la policía pero sólo en la medida en que afecte a la formación relacionada con los derechos humanos. Amnistía Internacional no debe formar nunca a los agentes de policía en habilidades y conocimientos del trabajo policial, ya que esa formación es siempre responsabilidad del gobierno.⁴⁷⁹ Pero la línea que divide la formación en materias relacionadas con los derechos humanos y la capacitación policial práctica es a veces delgada. La revisión del Comité Permanente sobre Investigación y Acción ofrece una interpretación pormenorizada de qué educación en derechos humanos es aceptable y cuál no. Amnistía Internacional puede:

- hacer gestiones de captación de apoyos para que los derechos humanos formen parte del plan de estudios de la policía, para que los derechos humanos se integren y se orienten a la práctica;
- vigilar, evaluar y hacer observaciones sobre los componentes de derechos humanos de la formación de la policía;
- reunir a policías y activistas de derechos humanos locales;
- proporcionar asesoramiento e información;
- actuar como voluntarios especializados;
- desarrollar materiales de formación en derechos humanos;

- llevar a cabo proyectos de formación de formadores en los que se imparta formación a los educadores de la policía sobre los derechos humanos;
- actuar como conferenciantes invitados.

Estas actividades pueden implicar un sello de aprobación para la formación de la policía, pero esto debe evitarse a toda costa. Tampoco debe actuar Amnistía Internacional como acreditadora de la formación de la policía. Por este motivo Amnistía Internacional debe evitar también involucrarse en la vigilancia diaria de la labor policial.

El primer punto de la *Guía de 12 puntos para la formación y la educación en derechos humanos de los funcionarios del Estado* de Amnistía Internacional (los 12 puntos se recogen en el capítulo 9)⁴⁸⁰ afirma: «La evaluación previa de la situación de derechos humanos es absolutamente fundamental». Como sucede de hecho en toda actividad de relación de trabajo, debe basarse siempre en una adecuada evaluación contextual más amplia, así como en una evaluación de las necesidades.

Lamentablemente, este punto rara vez se cumple en la práctica, como se descubrió cuando se evaluaron las experiencias de relación de trabajo: «Con excesiva frecuencia Amnistía Internacional comienza las iniciativas de educación en derechos humanos con la policía sin un análisis y una evaluación de las necesidades previos de los asuntos y las prácticas del trabajo policial. La educación en derechos humanos no debe ser necesariamente la primera opción para entablar una relación de trabajo con la policía; a menudo, la reforma legal, las cuestiones relativas a la rendición de cuentas, la estructura y la promoción, etc. requieren reformas, antes de la introducción de los cursos de derechos humanos. Al mismo tiempo, los cursos o conferencias sobre los derechos humanos por sí solos no deben percibirse como suficientes para poner fin a las violaciones de derechos humanos cometidas por la policía. Los desarrollos de las buenas prácticas policiales (es decir, el conocimiento de cómo llevar a cabo un interrogatorio sin utilizar la fuerza) van más allá a la hora de prevenir violaciones que el conocimiento de las normas de derechos humanos por sí solas».⁴⁸¹

Realizar un análisis contextual es fundamental para decidir si la formación es efectivamente la estrategia más apropiada para resolver los problemas de derechos humanos que se plantean. Por ejemplo: la formación de los agentes de policía para que pongan a los sospechosos a disposición de una autoridad judicial en un plazo razonable exige una autoridad judicial que sea de hecho capaz de ocuparse de los sospechosos. Si ése no es el caso, las gestiones de captación de apoyos para resolver estos problemas podrían muy bien resultar más útiles que impartir formación a la policía.

Como en el caso de cualquier iniciativa de relación de trabajo, para que cualquier programa de formación sea eficaz debe formar parte de una estrategia general que apoye la transferencia de los conocimientos de la formación a la práctica. Con independencia de lo bien establecidos que puedan estar los proyectos de formación, las sesiones de formación ocasionales y excepcionales tienen escasas repercusiones, si es que las tienen, aun en el caso de que participe un gran número de agentes. De hecho, muy a menudo los proyectos de educación en derechos humanos se centran en el número de participantes, en vez de hacerlo en cómo se verá afectado el sistema de trabajo policial. La formación en sí misma no puede lograr ningún cambio importante. La formación que no se aplica en la práctica, la formación que no está arraigada en un marco de política más amplio, la formación que no recibe pleno apoyo de los mandos policiales, «en un entorno en el que los reglamentos y las instrucciones cotidianas de los superiores reflejen estas normas profesionales y de derechos humanos»,⁴⁸² se considera un desperdicio de recursos. Hemos hecho hincapié en este punto cuando examinamos la capacitación (básica)

de la policía, pero tiene la misma importancia cuando se examina la formación en derechos humanos llevada a cabo o apoyada por las ONG. El compromiso demostrable de los mandos policiales es un requisito previo. Las ONG deberán conocer cuál es la actitud de los mandos policiales hacia las iniciativas de seguimiento y si están dispuestos a organizarlas para garantizar la sostenibilidad. Los agentes de policía pueden ser trasladados después de haber terminado la capacitación, o pueden decidir abandonar por completo el servicio. Pero también pueden convertirse en «embajadores» valiosos de los derechos humanos. La evaluación contextual realizada antes de la formación debe incluir una evaluación de todo programa de reforma en curso, y habrá que desarrollar una estrategia para determinar cómo puede encajar en ella la formación.

Del mismo modo que la formación debe estar arraigada en un marco de reforma más amplio, la aportación de Amnistía Internacional debe estar arraigada a su vez en una estrategia más amplia para entablar una relación de trabajo con la policía. La elaboración de programas y materiales de formación para los instructores policiales debe incluir la elaboración de una visión sobre cómo avanzar una vez culminado el programa. Esto debe incluir una evaluación de las actividades que llevan a cabo otras ONG. Amnistía Internacional también puede desempeñar un papel a la hora de reunir a ONG (locales) y agentes de policía para promover el desarrollo profesional de ambas partes y ayudar a generar confianza y comprensión.

Para decidir si la participación en actividades de educación en derechos humanos es una forma eficaz de utilizar los recursos, es importante considerar si la Sección o Estructura tiene la competencia, el tiempo y los recursos económicos necesarios:⁴⁸³

– **Competencia:** La policía es un grupo sectorial muy específico con unas características muy específicas. Un conocimiento básico de la policía y la formación policial es fundamental cuando se entabla una relación de trabajo con la policía, en cualquier capacidad. Es esencial tener una comprensión de los métodos de enseñanza y una visión de sus efectos, ya que las partes de la formación de la policía que tratan de los derechos humanos se perciben a menudo como carentes de realismo y no relacionadas con el trabajo de la policía en absoluto. Es importante, pues, relacionar estas lecciones de una manera muy clara con el trabajo policial práctico, a ser posible integrándolas en temas relacionados con la policía. Ocuparse de los derechos humanos en módulos separados suele ser menos eficaz.

– **Tiempo:** El tiempo es un factor de éxito decisivo, tanto en volumen como en duración. Tratar de influir en la formación de la policía y aplicar los derechos humanos en la formación de tal modo que apoye la reforma es un compromiso a largo plazo.

– **Recursos económicos:** Amnistía Internacional acepta fondos de los gobiernos para actividades de educación en derechos humanos. Sin embargo, recomendamos un examen detenido de si esto es adecuado para la formación de la policía (a menos que sea a corto plazo, basada en proyectos y a ser posible esté dirigida a los instructores policiales y no a los policías propiamente dichos).

10.5. ¿Cómo organizar los contactos con la policía y decidir qué hacer?

En primer lugar, debe haber una razón para comenzar a trabajar sobre la labor policial. El trabajo de Amnistía Internacional suele comenzar a partir de información basada en casos. Basándose en esa información, la organización decide si llevar a cabo investigación adicional y desarro-

lar una estrategia con acciones y campañas o establecer una iniciativa de relación de trabajo. La relación de trabajo puede iniciarse como parte de una estrategia de acción pero también puede comenzar sin información de abusos contra los derechos humanos basada en casos, sobre todo en países sin problemas importantes en materia de derechos humanos. En cualquier caso, todo trabajo sobre la policía o con ella debe comenzar siempre con un análisis de la policía en ese contexto concreto, a partir del cual puede formularse una estrategia que pueda después trasladarse a un plan de proyecto.

Paso 1: Análisis de la policía

Este análisis debe incluir lo siguiente:

1. Análisis contextual

- Análisis de la situación; incluidos los informes de país de Amnistía Internacional y otras ONG sobre la situación actual de los derechos humanos.
- Legislación y políticas en virtud de las cuales actúa la policía (incluidas la Ley de Policía, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y otras normas que regulen la función policial).
- Mecanismos de rendición de cuentas (internos y externos).
- Estructura interna de la policía.

Téngase en cuenta que en el Apéndice A de este libro de recursos se presenta una lista de preguntas y cuestiones para ayudar a hacer un análisis contextual.

2. Autoanálisis

- Análisis DAFO (de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades) de las propias competencias y las metas y ambiciones futuras de la organización.
- Evaluación de lo que otras ONG están haciendo en este campo en ese país.

3. Formular los motivos de preocupación principales y especificar

- Quién es responsable de la aplicación de las recomendaciones (por ejemplo, jefe de policía nacional, Ministerio del Interior, Parlamento).
- Quién puede apoyar la aplicación.
- Quién puede influir de hecho en la aplicación (positiva y negativamente).

4. Evaluar si es necesaria más información y especificar en consecuencia

A partir de este análisis, se podría decidir que es más eficaz dirigirse a autoridades distintas de las policiales, ya que los abusos policiales pueden ser desencadenados por otros factores, como la legislación. Si es éste el caso, puede resultar provechoso unir fuerzas con la policía para mejorar el marco en el que actúa, buscando de este modo un programa de trabajo común. Es importante identificar áreas de interés conjunto. Éstas no tienen que estar formuladas necesariamente en el vocabulario de los derechos humanos. Como se ha indicado *supra*, un buen punto de partida podría ser debatir los derechos de los propios policías.

Paso 2: Desarrollo de una estrategia

A partir de esta fase de recogida de información debe desarrollarse una estrategia. Esta estrategia debe elegir entre un enfoque de enfrentamiento y un enfoque más orientado hacia la colaboración. La elección debe basarse en una evaluación de si en el seno de la policía hay posibilidades de efectuar cambios. Si no las hay, si no hay puntos de interés común, si la policía está implicada en violaciones graves de derechos humanos sin que haya apoyo interno para ponerles fin, la relación de trabajo está fuera de lugar.

Puede ser de utilidad que las Secciones y Estructuras de Amnistía Internacional, así como las ONG locales, organicen un taller interno en el que pueda profundizarse en el debate de la estrategia y la metodología con las personas implicadas. Invitar a otros asociados, en particular otras ONG, puede ser útil. Pero esto también puede aplazarse hasta que se haya elaborado una estrategia interna. Durante el taller, es necesario tratar las cuestiones siguientes:

1. Identificar los principales motivos de preocupación.
2. Identificar las metas generales.
3. ¿Hay puntos de interés mutuo con la policía? En caso afirmativo, especificar.
4. ¿Cuál es la estrategia nacional para la relación de trabajo con la policía (en el contexto de la política y las directrices relativas al trabajo sobre el propio país)?
5. Preparar una evaluación de riesgos de la posible relación de trabajo con la policía.
6. ¿Qué competencias adicionales necesita la Sección?
7. ¿Hay suficientes recursos (económicos, tiempo)?
8. ¿Hay establecidos contactos policiales que puedan apoyar la reforma y que puedan ayudar a identificar áreas de intervención? Por lo general, verifiquen siempre éstos con otras organizaciones afectadas (oposición política, otras ONG, periodistas, etc.) o con personas que conozcan la situación (profesores universitarios, ministerio fiscal, magistrados).
9. Decidir: ¿es viable la relación de trabajo con la policía?

Puede ser de utilidad incluir la realización de una evaluación de las principales dificultades y buscar fórmulas para tratarlas. Por ejemplo, si se señala la falta de compromiso de los máximos dirigentes de la policía, es necesario elaborar una estrategia para abordar este punto. Hacer uso de agentes de policía de alta graduación «amigos» de otros países puede ser útil, ya que pueden ser capaces de abrir puertas que de otro modo permanecerían cerradas.

El resultado de este análisis puede ser que una iniciativa de colaboración es demasiado ambiciosa o sencillamente inadecuada, por ejemplo porque la policía parece estar implicada de forma sistemática e institucional en violaciones de derechos humanos. También puede desembocar en la conclusión de que otras ONG pueden estar mejor equipadas para entablar una relación de trabajo con la policía. Téngase en cuenta que cuando esta evaluación de los factores contextuales para determinar si es posible añadir valor mediante la relación de trabajo lleva a la conclusión de que no debe ponerse en marcha un programa, esto puede crear cierta incomodidad en las personas que han llevado a cabo el análisis puesto que ya se han gastado unos recursos considerables (tiempo, compromiso).

Paso 3: Planificación del proyecto: definir los objetivos y cómo alcanzarlos

A partir de los resultados de los pasos 1 y 2, debe redactarse un plan del proyecto en el que se formulen los objetivos, los puntos de entrada, las actividades y los recursos necesarios.

El plan del proyecto debe incluir la evaluación de riesgos y cómo se debe abordar el riesgo, lo que incluye cómo evitar ser «cooptado». Puede ser útil relacionar la iniciativa de relación de trabajo con otros proyectos y campañas que tengan lugar en Amnistía Internacional, como la Campaña para Combatir la Violencia contra las Mujeres y la campaña Armas bajo Control, ya que esto puede ayudar a garantizar la atención a largo plazo y puede facilitar la creación de más recursos.

Téngase en cuenta que el plan del proyecto puede indicar muy bien que es necesario recoger más información para poder elaborar una estrategia y un plan del proyecto adecuados y eficaces.

10.6. Resumen

En este capítulo hemos examinado la relación entre las ONG y la policía. Comenzamos con un examen de las actividades de Amnistía Internacional en relación con los organismos policiales, emprendidas tanto por el Secretariado Internacional de la organización como por sus Secciones. Uno de los métodos utilizados para tratar de influir en la conducta de la policía es la «relación de trabajo». La relación de trabajo exige una agenda conjunta en la que se espera que la cooperación sea más fructífera que el enfrentamiento o la oposición. Al mismo tiempo, la relación de trabajo crea algunos dilemas para las ONG, especialmente el dilema de cómo trabajar juntos al tiempo que se mantiene una distancia suficiente para permitir la crítica y cómo mantener los papeles claramente divididos. El capítulo ha ofrecido algunas recomendaciones sobre qué hacer y qué no hacer basadas en experiencias en el seno de Amnistía Internacional. La relación de trabajo se caracteriza a menudo por los programas de formación, o por la participación en éstos. El capítulo termina con algunas sugerencias sobre cómo decidir qué hacer en relación con la relación de trabajo. Toda actividad debe basarse siempre en la información. De hecho un análisis contextual adecuado debe ser siempre el punto de partida. A partir de esto, Amnistía Internacional puede desarrollar estrategias eficaces en materia de derechos humanos para situaciones concretas y formular planes de proyectos que definan los objetivos y las actividades.

Apéndices

Apéndice A: Herramienta de evaluación y análisis contextual

Introducción

En las páginas de este libro de recursos hemos subrayado reiteradamente la importancia de hacer un análisis riguroso de la policía en un país-objetivo, examinando el marco más general en que actúa la policía (el contexto del Estado, la esfera de la seguridad y la justicia, los factores culturales, la legislación, la influencia política, etc.), cómo se confieren poderes a la policía para el desempeño de sus funciones y qué salvaguardias existen para garantizar que la conducta de la policía es conforme a las normas internacionales de derechos humanos. Las violaciones de derechos humanos pueden ser alimentadas por cualquiera de estos factores, aunque por lo general implicarán una combinación de ellos. La intervención en las acciones policiales requiere una evaluación que abarque en su integridad el contexto en el que la policía actúa. Esta evaluación es de hecho el punto de partida siempre que se pide al Programa de Policía y Derechos Humanos de Amnistía Internacional Países Bajos que apoye el desarrollo de estrategias de derechos humanos en los países-objetivo.

En el capítulo 10 presentamos un modelo en tres pasos que ha de seguirse para ayudar a tomar decisiones sobre el enfoque más eficaz –de enfrentamiento o de cooperación– para abordar la cuestión o la institución más relevante que sea la causa de la conducta indebida de la policía. Ésta no tiene por qué ser necesariamente la policía. Puede ser más eficaz dirigirse al Ministerio del Interior, a la fiscalía o tal vez a los parlamentarios. El modelo en tres pasos es como sigue:

Paso 1: Análisis de la policía

- Análisis contextual:
 - Análisis de la situación; incluidos los informes de país de Amnistía Internacional y otras ONG sobre la situación actual de los derechos humanos.
 - Legislación y políticas en virtud de las cuales actúa la policía (incluidas la Ley de Policía, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y otras normas que regulen la función policial).
 - Mecanismos de rendición de cuentas (internos y externos).
 - Estructura interna de la policía.
- Autoanálisis.

- Formular los principales motivos de preocupación y especificar.
- Evaluar si es necesaria más información y especificar en consecuencia.

Paso 2: Desarrollo de una estrategia

Paso 3: Planificación del proyecto: definir los objetivos y cómo alcanzarlos

En los apartados siguientes se presenta una herramienta que pretende ayudar a realizar el análisis contextual. La herramienta consiste en una serie de cuestiones, formuladas en forma de preguntas, que sugerimos se tomen en consideración como parte de un análisis a fondo de las causas del comportamiento de la policía y que deberían ayudar a identificar puntos de entrada para la intervención. A partir de estas cuestiones podrá desarrollarse una estrategia eficaz. Para ayudar a responder a estas preguntas, remitimos al lector a los capítulos y apartados pertinentes de este libro de recursos.

Reconocemos que esta lista de preguntas es larga, circunstancia que puede surtir el efecto de disuadir a quienes desean iniciar el trabajo sobre la función policial, ya que para responderlas puede ser necesario un compromiso significativo. Sin embargo, estamos convencidos de que el hecho de responder a estas preguntas permitirá que el trabajo futuro sobre la función policial sea más eficaz, ya que se basará en una posición informada. Debe tenerse en cuenta que muchas de las preguntas están duplicadas en diferentes apartados. Además, la respuesta a muchas de ellas les resultará fácil a los activistas de los derechos humanos que están familiarizados con el país y su policía.

Localización de la información

No siempre resultará fácil encontrar las respuestas a las preguntas planteadas. En algunos países la policía mantiene una actitud (bastante) abierta ante las ONG y cabe la posibilidad de que facilite información de utilidad sobre procedimientos y políticas (internos). En algunos países es posible acceder a toda la información relevante a través de Internet, en muchos casos en un sitio web específico de la policía (si bien la fiabilidad de esa información varía). La mayor parte de la información relacionada con la policía sólo estará disponible en el idioma propio del país en cuestión.

En algunas ocasiones el problema no es tanto el hecho de que los gobiernos intenten no revelar la información, sino tratar de desentrañar la terminología que se emplea en un contexto determinado. Por ejemplo, para describir los procedimientos operativos normalizados se utilizan términos diferentes, como «instrucciones», «reglamentos», «códigos operativos» o simplemente «reglas». Téngase en cuenta que en algunos países los procedimientos operativos normalizados son confidenciales, ya que esta condición se considera indispensable para las operaciones policiales. Esto tiene sentido para ciertos aspectos de la actividad policial –por ejemplo, cómo usa la policía ciertos métodos de investigación tácticamente–, pero no para muchos otros. Por ejemplo, no hay motivos para que la policía no revele cuáles son sus ins-

trucciones en lo referente al uso de armas de fuego, a cómo llevar a cabo los arrestos y las detenciones, los registros y las confiscaciones y cualquier otra situación de la acción policial en que la gente tiene derecho a saber cómo se supone que la policía debe tratarla.

En algunos países, cierta información sencillamente no existe. Por ejemplo, no en todos los países se hace un seguimiento de la confianza pública en la policía o de los índices de delincuencia, y en algunos no hay políticas explícitas sobre cuestiones relativas a la función policial. Y aunque en todos los países (de los que tenemos conocimiento) hay una Ley de Policía u otras disposiciones legales equivalentes, no todos los agentes de policía están familiarizados con ellas, ni con otras disposiciones legales semejantes como los códigos de procedimiento penal.

Ante la posibilidad de que la información no esté disponible en formato impreso (ni en Internet), en algunos casos es más fácil obtener la información pertinente a través de contactos directos con la gente mediante entrevistas.

En el ámbito local merece la pena analizar los puntos de entrada siguientes:

- Abogados defensores: poseen a menudo buena información sobre conducta indebida de la policía.
- Miembros del Parlamento.
- ONG locales.

Entre las fuentes de información menos evidentes, y a las que en ocasiones no se presta la atención debida, tanto en el ámbito local como en el internacional, figuran las siguientes:

Institutos locales de formación de la policía

Un buen punto de entrada puede encontrarse a menudo a través de los institutos de formación, ya que éstos tienden a mantener cierta distancia respecto de las actividades policiales y con frecuencia tienen más contacto con el mundo exterior. En muchos países hay un solo sistema centralizado de capacitación de la policía. En otros hay varios institutos de formación diferentes.

Especialistas locales e internacionales

En muchos países la investigación sobre cuestiones relativas a la función policial, así como los estudios de evaluación sobre la confianza pública y la conducta de la policía, se llevan a cabo en las universidades, por lo general en las facultades de Derecho o Ciencias Sociales.

Donantes y formadores internacionales

Existe una nutrida comunidad de formadores y consultores internacionales que colaboran con los organismos policiales y los institutos de formación de todo el mundo. Estos actores pueden constituir una fuente valiosa de información y, en consecuencia, merece la pena entablar contacto con ellos. Asimismo, los institutos de formación tienden a dedicar cantidades importantes de recursos a proyectos internacionales destinados a apoyar a organismos policiales de otros países.

ONG internacionales

En el último decenio se han aplicado múltiples programas de apoyo a reformas de la policía en diversos países. En consecuencia, hay ONG y consultores que han acumulado competencia en

materia de organismos policiales y programas de reforma en muchos países del mundo. Entre las ONG que merece la pena mencionar de forma explícita figuran las siguientes:

– Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta. Es un programa operativo dedicado a actividades relacionadas con reformas legales, entre ellas la acción policial basada en los derechos humanos y la reforma de la policía. Véase www.justiceinitiative.org.

– Iniciativa de Derechos Humanos de la Commonwealth. Trabaja sobre todo (en el área de la reforma de la policía) en relación con Ghana, África oriental y la India. Véase www.humanright-sinitiative.org.

– Altus. Coalición de seis ONG con implantación en Brasil, Chile, Estados Unidos, India, Nigeria y Rusia. Véase www.altus.org.

– Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA). Ha llevado a cabo diversos proyectos en el campo de la reforma policial en América Latina, y ahora incluye el área de la seguridad. También examina críticamente la influencia del apoyo de Estados Unidos a proyectos en este campo y las consecuencias en materia de derechos humanos. Véase www.wola.org.

Téngase en cuenta que en el Apéndice F de este libro de recursos se incluye una lista de ONG que trabajan en el campo de la policía y los derechos humanos con sus respectivos sitios web.

Análisis de la situación

Para emprender una evaluación adecuada de lo que la policía hace, es indispensable efectuar un análisis del entorno en el que actúa, y ello por dos razones. En primer lugar, el análisis puede ayudar a identificar el contexto de la conducta indebida de la policía, paso necesario para desarrollar una estrategia de intervención adecuada y apropiada. En segundo lugar, puede ayudar a identificar puntos de entrada para el cambio. Para evaluar el entorno en que la policía actúa, es útil comenzar con un estudio de los informes sobre países de algunas ONG, como Amnistía Internacional y Human Rights Watch. Organismos como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como los relatores especiales de la ONU, también pueden proporcionar información de utilidad. Deben tenerse en cuenta las cuestiones siguientes:

Situación general del país:

- Nivel de orden y sensación de seguridad.
- Nivel de delincuencia y tipos de delito; tasas de detección.
 - ¿Se hace un seguimiento fiable del delito? ¿Quién lo hace?
 - ¿Se siente la gente segura y tranquila? ¿Cómo se vigila este aspecto?
 - ¿Qué cobertura recibe el delito en los medios de comunicación?
 - ¿Cuál es la retórica política/gubernamental en relación con el delito y la acción policial?
- ¿Hay un acuerdo general sobre el papel y las responsabilidades de las instituciones y los organismos del Estado? ¿Hay sectores de la sociedad que piden cambios en este campo?
 - ¿Hay un proceso de reforma (policial, judicial) en marcha? ¿Cuáles son los objetivos declarados? Estos objetivos ¿contemplan adecuadamente los problemas? ¿Quién es el «dueño» del proceso de reforma? ¿Cuál es el apoyo visible de los políticos, la población y la policía? ¿Quiénes son los donantes?

- ¿Qué papel desempeñan los medios de comunicación? ¿Hay libertad de prensa?

Escenarios sociales:

- Gobierno local.
- Condiciones económicas y sociales.
- Costumbres locales, peculiaridades culturales.
- Grupos vulnerables.
- ONG (incluidas las que trabajan sobre cuestiones sociales y económicas).
- Organizaciones religiosas.

Atributos del Estado de derecho:

- ¿Tiene el país los atributos institucionales del «Estado de derecho»?
 - Leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir de forma imparcial y se juzgan con independencia, y que están en consonancia con las normas y criterios internacionales de derechos humanos y cumplen con las obligaciones internacionales (es decir, los tratados ratificados).
 - Un poder judicial independiente, instruido y dotado de medios adecuados.
 - Organismos encargados de hacer cumplir la ley profesionales, incluida la policía, con medios y formación adecuados e independientes desde el punto de vista operativo.
 - Instituciones nacionales de derechos humanos.
- ¿Qué calificación merece su eficacia en relación con
 - obligar al gobierno por ley?
 - garantizar la igualdad ante la ley?
 - establecer y mantener el orden público?
 - dictar sentencias judiciales previsibles y efectivas?
 - garantizar la conformidad de la ley y la práctica con las normas de derechos humanos?
- ¿Hay confianza pública en estas instituciones? ¿Se vigila este aspecto (incluida la vigilancia de la relación entre grupos étnicos y socioeconómicos concretos de la sociedad y estas instituciones)? ¿Qué se hace con los resultados de la vigilancia?
 - ¿Cómo funcionan el sistema de justicia general y sus instituciones (judicatura, ministerio público, instalaciones penitenciarias)? ¿Qué relación mantiene la policía con el sistema de justicia?
 - ¿Cómo se garantiza el acceso a la justicia (es decir, a todas las partes del sistema de justicia, con inclusión de la policía, los tribunales, la asistencia letrada, la asistencia letrada gratuita, etc.)? ¿Disfrutan todos los grupos de igualdad de acceso a la justicia?

El sistema de seguridad:

- ¿Qué organismos intervienen en el mantenimiento y el restablecimiento de la seguridad?
- ¿Qué relación mantiene la policía (de derecho y de hecho) con:
 - los militares?
 - las agencias de seguridad interna?

- el sector de la seguridad privada?
- las estructuras de seguridad y justicia tradicionales e informales?

Legislación

El trabajo de la policía se basa siempre en la ley y está obligado por la ley. La ley define las tareas y funciones de la policía, concede y limita los poderes policiales y establece los requisitos de la rendición de cuentas. La ley también define la relación de la policía con otros organismos del campo de la seguridad, y en particular con las fuerzas militares. Así pues, toda intervención en relación con la acción policial debe comenzar siempre con el conocimiento y la evaluación del marco legislativo en que actúa la policía. La evaluación de la compatibilidad de la legislación nacional por la que se rige la policía con las normas internacionales de derechos humanos es también esencial.

La legislación depende de las personas que la aplican. En consecuencia, el análisis de la legislación debe incorporar siempre un análisis del papel del poder judicial y de su funcionamiento en la práctica. ¿Son los jueces en verdad independientes? ¿Han recibido formación suficiente y disponen de medios suficientes para desempeñar sus funciones de forma adecuada? Estas preguntas se encuentran en el subapartado «Atributos del Estado de derecho» del apartado «Análisis de la situación».

Estudiar los siguientes elementos de la legislación:

- Disposiciones constitucionales sobre seguridad en general y sobre la función policial en particular.
- Ley de Policía: ¿qué dice en relación con las funciones, responsabilidades y rendición de cuentas de la policía?
- Código Penal y Código de Procedimiento Penal.
- Códigos de conducta y códigos disciplinarios de la policía (o, cuando éstos no existan, códigos de conducta de la administración pública).
- Procedimientos operativos normalizados.
- Leyes que regulan la intervención militar en cuestiones de orden público.
- Leyes que regulan otros organismos de seguridad y su relación con la policía.
- Leyes que regulan las actividades de la seguridad privada y su relación con la policía.
- Legislación de seguridad específica, incluida la ley marcial.
- Sentencias judiciales pertinentes para la práctica policial.

Estructuras de rendición de cuentas

Es esencial estudiar quién o qué fija las condiciones que dictan lo que la policía puede o no puede hacer (esto es, las leyes, los recursos, los reglamentos, las órdenes que deben establecerse antes de que la policía pueda actuar, es decir, la denominada rendición de cuentas *a priori*) y ante quién ha de rendir cuentas la policía después de una acción (ante quién son responsables los agentes, ante quién rinden cuentas, quién investiga las denuncias de conducta indebida de la policía, es decir, la denominada rendición de cuentas *a posteriori*). Las estructuras de rendición de cuentas, tanto interna como externa, son fundamentales. Téngase presente que en muchos países hay varios organismos policiales y las respuestas a las preguntas que se

plantean *infra* pueden diferir dependiendo de los distintos organismos.

Basándose en la tabla de rendición de cuentas que se presenta en el capítulo 8, deben considerarse las cuestiones siguientes:

Mecanismos de rendición de cuentas interna: la cadena de mando dentro del organismo policial

- ¿Hay una cadena de mando clara, es decir, está claro ante quién responde cada agente concreto y viceversa? ¿Ante quién responde el director general de la policía (alcalde, gobernador, ministro)?
- ¿Cómo se fijan los objetivos operativos y se planifican las operaciones?
- Repercusiones en los órganos pertinentes de los ministerios: ¿se hacen sugerencias de cambios en las normas y en los recursos?
- ¿En qué medida se delega la adopción de decisiones en rangos inferiores?
- ¿Cómo se vigilan y evalúan las operaciones?
- ¿Cómo se vigila y evalúa el comportamiento individual?
- ¿Qué instrucciones reciben los agentes?
- ¿Puede el público presentar denuncias directamente en las comisarías de policía? ¿Las presenta? ¿Cómo se facilita (o no) esta posibilidad?
- ¿Adoptan los supervisores medidas correctivas en el marco de las normas disciplinarias (o penales)?
- ¿Responden los agentes y los supervisores ante sus superiores en la cadena de mando?
- ¿Cómo se garantiza y vigila la aplicación de las políticas mencionadas *supra*? ¿Hay alguna forma de supervisión interna?
- ¿Hay un departamento de relaciones públicas? ¿Cuáles son sus objetivos? ¿Cómo funciona?

El ejecutivo: Ministerio (Interior/Justicia) y sus equivalentes u homólogos locales, incluidas la Dirección para la Formulación de Políticas de la Policía y la Inspección General de la Policía

- ¿Qué dicen las directrices nacionales en materia de políticas con respecto a las prioridades y los objetivos de los organismos policiales y de seguridad y qué relación tienen éstas con las políticas locales?
- ¿Cómo se asignan los recursos?
- ¿Cómo son los procedimientos operativos normalizados? ¿Quién los define y quién vigila su aplicación?
- ¿Con qué grado de determinación y frecuencia se vigilan las operaciones y la eficacia general de la policía?
- ¿Con qué grado de determinación y frecuencia se inspeccionan las políticas y la administración de la policía?
- ¿Emprenden reformas legales o administrativas o cambios presupuestarios cuando es necesario?
- ¿Se adoptan medidas correctivas y cómo?
- ¿Es la policía independiente de los organismos ministeriales desde el punto de vista operativo?

Rendición de cuentas legal

Véanse los subapartados «Atributos del Estado de derecho» y «Legislación» en el apartado «Análisis de la situación», *supra*:

- En los casos de conducta indebida de la policía, ¿cómo se abren y tramitan los procedimientos civiles o penales dentro del sistema judicial? ¿Hay un proceso judicial independiente en estos casos?
- ¿Quién investiga la conducta indebida de la policía? ¿Dispone el sistema de justicia penal de mecanismos que garanticen que se lleva a cabo una investigación independiente y eficaz sobre las denuncias de conducta indebida de la policía (lo cual significa en la práctica garantizar al menos que los miembros del mismo distrito policial que estuvo implicado en el incidente no participan en la investigación)?
- ¿Se vigilan las causas penales y las demandas civiles contra la policía? ¿Cómo repercuten los resultados en la organización policial (es decir, se aprende alguna lección)?
- ¿Cómo se vigilan y autorizan las operaciones policiales que requieren poderes específicos (como los de arresto y detención, ciertos métodos de investigación, ciertos medios de fuerza)?
- ¿Cómo se vigilan y autorizan las funciones de investigación de la policía?
- ¿Cómo se evalúa el cumplimiento de las leyes y normas que regulan la función policial?

Rendición de cuentas democrática (o rendición de cuentas ante la población)

- ¿Qué objetivos han fijado para la policía los órganos legislativos/representativos (incluidos los parlamentos nacionales, provinciales y locales; los comités parlamentarios/municipales pertinentes; los foros comunitarios, etc.)?
- ¿Cómo asignan estos órganos los recursos?
- ¿Con qué grado de resolución y frecuencia vigilan las acciones de la policía?
- ¿En qué nivel de abstracción evalúan la eficacia de la policía?
- ¿En qué se basan sus recomendaciones en lo relativo al presupuesto y los cambios legislativos?
- ¿Es la policía independiente de los órganos representativos desde el punto de vista operativo? ¿Cuál es el nivel de injerencia política? ¿Hasta qué punto es la policía independiente de la política de partidos?

Rendición de cuentas pública

- ¿Cómo expresan los medios de comunicación las demandas y expectativas de la policía?
- ¿Cómo vigilan los medios de comunicación las actividades de la policía?
- ¿Cómo informan los medios de comunicación sobre las acciones e inacciones de la policía?
- ¿Cómo llevan a cabo los especialistas sus investigaciones sobre cuestiones relacionadas con la función policial?
- ¿Cómo se difunden estos estudios? ¿Se publican?
- ¿Cómo afectan a la función policial?
- ¿Cómo formula y comunica la población, incluidas las ONG, sus demandas?

- ¿Mantiene un diálogo directo con la policía en lo referente a cuestiones que son objeto de preocupación?
- ¿Cómo vigila las acciones e inacciones de la policía?
- ¿Puede presentar, y presenta, denuncias contra la policía?

Supervisión independiente

- ¿Cómo está organizada la supervisión independiente de la policía?
 - ¿Hay organismos independientes para la presentación de denuncias contra la policía?
- ¿Cuáles son sus funciones y poderes?
- ¿Investigan las denuncias y las constantes?
 - ¿Cuántas denuncias se presentan contra la policía y de qué tipo? ¿Qué sucede después con ellas?
 - ¿Recomiendan la interposición de recursos?

Estructura interna de la policía

Deben abordarse las cuestiones siguientes, que se presentan en orden aleatorio.

Datos y cifras

- ¿Cuántos organismos policiales distintos hay? ¿Cuáles son sus funciones? ¿De qué manera (no) cooperan? ¿Es la organización de la policía centralizada o descentralizada? ¿Ante quién responde la policía? ¿Quién toma las decisiones sobre los objetivos y los recursos de la acción policial? Trazar un gráfico de la organización de la policía.
 - Número de efectivos (hombres/mujeres, minorías étnicas y otras); proporción policías/habitantes.
 - ¿Quién toma las decisiones sobre contratación, ascensos y disciplina? ¿Cuáles son los procedimientos?
 - ¿Viven los policías en recintos separados? ¿Disponen de instalaciones deportivas, etc. separadas?
 - De qué recursos y medios dispone la policía, incluidos:
 - salarios (¿necesitan los policías desempeñar segundos empleos?);
 - vivienda (¿viven y trabajan los policías en el mismo lugar?);
 - uniformes;
 - armas, incluidas armas no letales, y material de autodefensa;
 - dispositivos de comunicación;
 - medios de transporte: vehículos, otros;
 - equipos de tecnologías de la información.
 - ¿Cómo se distribuye el presupuesto entre las diferentes actividades? ¿Cuáles son las prioridades presupuestarias? ¿De dónde proceden los recursos?
 - ¿Hay una filosofía global de la función policial? En los países en que se ha adoptado el trabajo policial en la comunidad, ¿qué hace la policía? ¿Cómo se lleva a cabo la cooperación con los grupos comunitarios?
 - ¿Cuáles son las políticas formales del organismo policial en relación con:
 - las operaciones de dar el alto y registrar;

- el tratamiento de los grupos vulnerables;
- el uso de la fuerza y de armas de fuego;
- las lesiones sufridas mientras se está bajo la custodia de la policía?
- ¿Cuáles son las cifras de disparos efectuados por la policía?
- ¿Con qué frecuencia recurre la policía a la fuerza, y qué clase de fuerza se utiliza?
- ¿Cómo se garantizan los derechos de los agentes de policía (incluidos el derecho a la vida y la seguridad, horario de trabajo, permisos, protección)?
- ¿Hay un sindicato de policía? ¿Cómo funciona?

Eficacia

- ¿Se considera eficaz a la policía en el logro de sus objetivos?

Receptividad

- ¿Es la policía receptiva a las comunidades a las que sirve? ¿Cómo? ¿Coopera la policía con las ONG (locales)? ¿Con las iglesias y otros actores?

Captación, selección

- ¿Cuáles son los métodos de captación y los criterios de selección? ¿Se reevalúan periódicamente las políticas de captación y los criterios de selección?
- ¿Hay criterios específicos para seleccionar a los mandos de la policía?
- ¿Se establecen y mantienen objetivos de captación de grupos étnicos, minorías y mujeres?
- ¿Son imparciales los criterios de captación y ascenso? (Por ejemplo, el proceso de solicitud no debe tener un coste excesivo.)
- ¿Cómo afectan a la representatividad? ¿Se evalúan las causas de los bajos índices de captación entre minorías y mujeres?
- ¿Se evalúa periódicamente el desempeño?
- ¿Qué criterios se siguen para los ascensos?
- ¿Es la policía representativa (mujeres, grupos étnicos y religiosos, edad)? ¿Se logra la representación en todos los niveles dentro del organismo policial?

Formación

- ¿Quién recibe la capacitación policial básica?
- ¿Cuánto tiempo dura la capacitación básica?
- ¿Qué experiencia tienen los formadores de la policía? ¿Policías/civiles? ¿Reciben formación como formadores?
- ¿Hasta qué punto participa la población en la formación de la policía o contribuye a ella?
- ¿Se tratan los temas siguientes, y cómo?
 - a. La importancia de la imparcialidad de las acciones policiales.
 - b. La no discriminación.

- c.** La importancia de ser receptivo a las comunidades.
- d.** La observancia de los procedimientos adecuados que regulan el uso de la fuerza, el arresto y la detención: proporcionalidad, legalidad, rendición de cuentas y necesidad.
- e.** La aplicación de medios no violentos en primer lugar.
- f.** Las capacidades de investigación, incluidas técnicas de entrevistas a sospechosos.
- g.** Los derechos de detenidos y sospechosos, incluido el derecho a la presunción de inocencia.
- h.** Las víctimas del delito. (La violencia contra las mujeres debe formar parte de la capacitación básica de la policía con el fin de aumentar la sensibilidad general. Sin embargo, puede haber establecidas unidades especializadas que se ocupen de esa clase de violencia.)
- i.** Grupos vulnerables y sus derechos específicos (es decir, mujeres, niños y niñas, minorías).
- j.** La prohibición absoluta de la tortura y el derecho a no obedecer las órdenes de tortura, también en el contexto de la legislación antiterrorista (si es aplicable).
- k.** La importancia de la supervisión y la rendición de cuentas, incluidos los procedimientos disciplinarios.

Y para la dirección de la policía, además:

- l.** El efecto de la dirección sobre el establecimiento de un espíritu de respeto de los derechos humanos.
- m.** La independencia operativa y la supervisión democrática y los dilemas que conllevan.
 - ¿Tiene en cuenta la formación de la policía las cuestiones relativas al género?
 - ¿Se hace un seguimiento de la capacitación básica? ¿Hay una política de «formación en el trabajo»? ¿En qué aspectos de la acción policial se ofrece formación adicional? ¿Se tiene esto en cuenta cuando se evalúa el desempeño?
 - ¿Hay alguna clase de procedimiento de certificación continua (para garantizar que se mantienen actualizadas las capacidades técnicas y de otra índole en relación con el uso de la fuerza y de armas de fuego y otros procedimientos)?
 - ¿Hay un mecanismo para la evaluación de la formación?
 - ¿Están dotados los colegios de la policía de recursos adecuados (biblioteca, población simulada, etc.)?
 - ¿Muestra la dirección de la policía compromiso con las cuestiones relativas a la formación? Por ejemplo, ¿interviene en programas de reforma de la formación y está comprometida con ellos?

Grupos vulnerables

- ¿Hay políticas/planes de acción/estrategias especiales que aborden cómo la policía se ocupa de los grupos vulnerables (como mujeres, niños y niñas, minorías étnicas, religiosas y culturales y otras?) Por ejemplo: ¿hay una política, un plan de acción o una estrategia especiales que aborden la violencia contra las mujeres?
- ¿Hay personal policial especializado que se ocupe de (categorías de) grupos vulnerables? ¿Qué formación recibe?
- ¿Hay disposiciones legales o administrativas especiales (incluidas directrices policiales internas) que contemplen qué tratamiento debe dispensar la policía a los grupos vulnerables y a las cuestiones relativas a la discriminación? Por ejemplo, ¿hay disposiciones para las mujeres que deseen denunciar actos de violencia de género?

- ¿Recibe el personal policial formación sobre cuestiones relativas a la discriminación y al tratamiento adecuado de los grupos vulnerables y, en caso afirmativo, qué incluye esta formación?
- ¿Cómo responde la policía a los grupos vulnerables, y se vigila esta respuesta y se adoptan medidas en consecuencia? Por ejemplo, ¿se llevan estadísticas sobre la violencia contra las mujeres, la violencia contra minorías étnicas, religiosas o culturales, los incidentes racistas? ¿Hay estadísticas relativas a las respuestas posteriores de la policía?
- ¿Cuáles son los motivos de preocupación concretos de los grupos vulnerables en relación con la policía?
- ¿Están representados los miembros de los grupos vulnerables en las funciones de dirección/supervisión de la policía? ¿Cuántos?
- ¿Cómo participan en la función policial las ONG que representan a los grupos vulnerables?

Análisis de las operaciones policiales

Además de un análisis global y genérico de la función policial, es importante examinar tipos concretos de violaciones de derechos humanos y las posibles causas o los factores que contribuyen a ellas. Pero, antes de que sea posible hacer este examen, es necesario realizar una evaluación más general. En consecuencia, recomendamos que se tengan en cuenta las preguntas que anteceden antes de abordar las siguientes cuestiones relacionadas con tipos específicos de violaciones.

Uso de la fuerza y de armas de fuego

Analizar las políticas relativas al uso de la fuerza, con inclusión de:

- ¿Quién interviene en la formulación de las políticas?
 - ¿De qué medios de fuerza dispone el organismo policial? ¿Incluyen armas «menos que letales»?
 - ¿Quién usa la fuerza y qué clase de fuerza? ¿Qué medios portan los agentes ordinarios? ¿De qué medios de legítima defensa (por ejemplo, chalecos antibalas) disponen?
 - ¿Hay unidades especiales de intervención rápida/control de disturbios? ¿Hay unidades especiales de tiradores/tiradores de precisión? ¿Quién toma las decisiones relativas a su despliegue?
 - ¿Cómo vigila y controla la dirección el uso de la fuerza? ¿Cómo se justifica habitualmente la fuerza?
- Identificar las razones del uso de la fuerza innecesario, desproporcionado o ilegal, teniendo en cuenta:
- El marco legal (Constitución, Ley de Policía, códigos de conducta o de ética).
 - Los procedimientos operativos normalizados (si están disponibles).
 - La independencia operativa del organismo policial.
 - La dirección, las declaraciones públicas del Ministerio del Interior o del director general de la policía.
 - La formación, incluidas las capacidades de gestión.
 - Los medios (incluidos el transporte y las comunicaciones).
 - Los sistemas de presentación de denuncias y rendición de cuentas.

– Las expectativas de la población.

Considerar el sistema de control e inspección de la cadena de mando:

- ¿Cómo se supervisa a los agentes? ¿Reciben instrucciones claras? ¿Pueden pedir consejo?
- ¿Cuáles son los procedimientos para la presentación de informes y qué se hace con los informes?
 - ¿Con qué frecuencia se llevan a cabo las inspecciones y con qué efectos?
 - ¿Cómo se evalúa el uso de la fuerza? ¿Qué efectos tiene después la evaluación en las directrices para la acción policial, los procedimientos operativos normalizados y la formación?
- Analizar las diferentes situaciones en las que se usa la fuerza en función de los principios «PLAN» (proporcionalidad, legalidad, rendición de cuentas y necesidad), como por ejemplo:
 - Practicar un arresto.
 - Inmovilizar a una o varias personas peligrosas.
 - Restringir los movimientos de personas detenidas u otras que puedan resistirse a la policía o cuya restricción de movimientos pueda ser necesaria por su propia seguridad (este punto incluiría el transporte de detenidos).
 - Prevenir un delito.
 - Controlar muchedumbres.
 - Entrar en inmuebles y registrarlos con el fin de arrestar a personas o incautarse de pruebas.
 - Legítima defensa.

Analizar las diferentes situaciones en que se usan armas de fuego (utilizar las mismas categorías que se exponen *supra*).

Buscar constantes de abusos, por ejemplo en diferentes partes de la ciudad o del país, en diferentes situaciones de actuación policial.

Examinar las estadísticas sobre la delincuencia: ¿cuál es el nivel de la delincuencia violenta? ¿Se usan las estadísticas para «justificar» técnicas de mano dura o el uso político de la policía?

¿Con qué frecuencia los policías se convierten en víctimas de los delincuentes? ¿Cuántos mueren o resultan heridos mientras están de servicio?

Gestión del orden público

Los puntos siguientes se ofrecen además de los relativos al uso de la fuerza y de armas de fuego (*supra*) para ayudar a evaluar los abusos de la policía en el contexto de la gestión del orden público (control de muchedumbres).

- ¿En qué situaciones usa la policía la fuerza (tipo de incidente, actos de orden público legales o ilegales, número de personas implicadas, nivel de violencia colectiva, en su caso)?
- ¿Se ajustan las leyes que regulan el derecho de reunión a las normas internacionales?
- En relación con situaciones concretas:
 - ¿Cuál era la naturaleza del acto de orden público? (Concentración espontánea, grupo de presión, etc. En el segundo supuesto, ¿cuáles son sus fines y su historia, y cuál es la política del gobierno hacia ellos?)
 - ¿Qué riesgos potenciales planteaba el acto de orden público para las personas que participaban en el incidente, incluidos transeúntes y policías?

- ¿Podía haberse evitado el uso de la fuerza?
- ¿Cómo se preparó la policía para el acto (recogida de información, contactos con grupos de la comunidad)?
- ¿Qué recursos policiales se utilizaron (número de policías, tipos de armas y otro material, con inclusión de la indumentaria y los medios defensivos)?
- ¿Qué clase de fuerza se utilizó (cuánta fuerza; intención aparente; estratégica o indiscriminada; principios de proporcionalidad, legalidad, rendición de cuentas y necesidad)?
- ¿Qué tácticas de diferenciación se utilizaron y cuál fue la tasa de escalada/desescalada (avisos, cordones, armas «menos que letales», fuerza letal, principios de proporcionalidad, legalidad, rendición de cuentas y necesidad)?
- ¿Cuál fue el resultado del uso de la fuerza (número y naturaleza de las víctimas)?
- En los casos en que se efectuaron uno o más disparos o en los que una o más personas resultaron heridas, ¿qué hizo la policía (asistencia a las víctimas, protección del lugar de los hechos para su investigación)?
- Considerar si las actitudes hacia el uso de la fuerza guardan relación con el tipo de organismo policial o las unidades desplegadas. Los organismos policiales organizados conforme a criterios más militares pondrán el énfasis en su actitud de autoridad y en la necesidad de prevenir los disturbios, mientras que los organismos que se consideran más como servicio pueden poner el énfasis en la gestión de muchedumbres en colaboración.

Arresto y detención policial

Al principio es importante distinguir entre el arresto, la detención y la entrevista a sospechosos. Se trata de situaciones diferentes, que pretenden lograr cosas distintas y se rigen por disposiciones legales distintas.

Arresto:

- ¿Quién tiene poder para arrestar?
- ¿Tiene la policía poderes discrecionales en materia de arresto?
- ¿Necesita la policía una orden de arresto?
- ¿Cuáles son los procedimientos operativos normalizados para el arresto?
- ¿Se someten estos procedimientos a revisión sistemática?
- ¿Qué formación reciben los agentes para practicar arrestos? ¿Qué formación reciben para utilizar
 - esposas?
 - pulverizadores de pimienta y otras sustancias químicas?
 - técnicas de mano abierta y cerrada?
 - otros medios de fuerza?
- ¿Cuánto tiempo de la formación se dedica a capacidades sociales?
- ¿Cómo se imparte la formación en técnicas de desescalada?
- ¿Se evalúan los arrestos? En caso afirmativo, ¿qué se hace con esas evaluaciones?
- ¿Se habla de la naturaleza de un arresto en las evaluaciones del desempeño?
- ¿Quién puede autorizar el uso de métodos especiales en la práctica del arresto (como perros, brigadas de arrestos, etc.)?
- ¿Hay disposiciones especiales para el arresto de mujeres?
- ¿Se «vigila» a los agentes de policía en lo relativo a su actitud cuando arrestan a personas?

- ¿Cuántas denuncias se registran después de los arrestos? ¿Cuál es su contenido?
- ¿Qué proporción de arrestos no tiene continuidad?

Detención:

- ¿Quiénes son los responsables de la detención policial?
- ¿Cómo está organizada la detención policial?
 - En la comisaría de policía.
 - En otros lugares.
- ¿Cómo se salvaguardan los derechos de las personas detenidas? ¿Cómo se comunican estos derechos a los agentes responsables?
- ¿Qué formación reciben los responsables de la detención policial?
- ¿Hay disposiciones independientes para mujeres, menores, personas enfermas, enfermos mentales, etc.? ¿Se aplica un procedimiento especial para tratar a estos grupos?
- ¿Cómo son las celdas policiales?
- ¿Cuántas personas están detenidas en una celda?
- ¿Tienen las personas detenidas acceso a profesionales de la medicina? ¿Cómo se garantiza el acceso en la práctica (presencia de agentes de policía; profesionales médicos independientes de la policía o no)? ¿Se conservan informes de este aspecto?
 - ¿Se practica un examen médico a las personas detenidas si están heridas?
 - ¿Hay instalaciones para que las personas detenidas consulten en privado con sus representantes letrados?
- ¿Se someten las normas en materia de detención a revisión sistemática?
- ¿Cuántas denuncias hay sobre la detención? ¿Cuál es el contenido de las denuncias?
- ¿Hay un sistema de supervisión independiente?
- ¿Se conserva un registro (hora de llegada, estado de salud, etc.) de las personas detenidas?

Investigaciones criminales

- ¿Quiénes son los responsables de las investigaciones criminales (si son agentes de policía «generales», o hay un organismo de investigación independiente)? ¿Qué formación reciben?
- ¿Quién puede abrir una investigación criminal?
- ¿Bajo qué autoridad tiene lugar la investigación criminal?
- ¿Cómo trata la policía los escenarios de los delitos?
- ¿En qué fase puede una persona ser identificada como sospechosa?
- ¿Qué clase de métodos de investigación se utilizan, además de las entrevistas a los sospechosos? ¿Cuál es la base legal de su uso? ¿Cómo se rinde cuentas de su uso? ¿Qué sucede cuando los métodos se usan ilegalmente (por ejemplo, un registro domiciliario)? ¿Se usan los métodos de forma proporcionada?
 - ¿Se dispone de competencias forenses? ¿Qué formación reciben los peritos forenses? ¿Son independientes? ¿Existe la opción de una segunda opinión?
- ¿Hay procedimientos operativos normalizados en relación con la manera de llevar a cabo las entrevistas a sospechosos? ¿Se dan a conocer las revisiones de las reglas, las instrucciones, los métodos y las prácticas de las entrevistas? ¿Cómo repercute esto en la formación y en las nuevas instrucciones?
- ¿Qué formación reciben los agentes para realizar entrevistas a sospechosos?

- ¿Se graban las entrevistas a sospechosos?
- ¿Las entrevistas a sospechosos corren a cargo de uno o dos (o más) agentes?
- ¿Qué grado de eficacia tiene la policía en la investigación del delito en general? ¿Qué ayuda a la eficacia de la investigación o la obstaculiza?
- ¿Cuál es el papel de fiscales, jueces, abogados defensores, etc. a la hora de contrarrestar los abusos de la policía?
- ¿Cuáles son las reglas de prueba?
- ¿Qué información se acepta como prueba?
- ¿Se aceptan las pruebas forenses en los tribunales?
- ¿De qué medios forenses se dispone?
- ¿Puede la gente presentar denuncias sobre las investigaciones criminales? ¿Cómo se salvaguardan las indemnizaciones?

Después del análisis contextual

A partir del análisis contextual, es importante priorizar los principales motivos de preocupación. Además, es esencial identificar quiénes pueden ser los aliados y quiénes podrían socavar las reformas. Puede ser de utilidad saber quién es el responsable último de la policía, ante quién rinde cuentas el jefe de policía (es decir, quién controla la policía) y quién puede apoyar la aplicación. También puede ser útil especificar los «puntos de entrada para el cambio», o quién –o qué– puede impulsar el cambio (por ejemplo, en determinadas situaciones puede ser más fácil conseguir un cambio legislativo que el establecimiento de un mecanismo independiente para la presentación de denuncias). Identificar estos puntos de entrada puede desembocar asimismo en la conclusión de que previamente es necesario disponer de más información.

Una vez reunida suficiente información, puede formularse una estrategia para entablar un contacto eficaz con la policía. Este enfoque puede centrarse en la conducta indebida de la policía –lo cual conducirá probablemente a un enfoque caracterizado en buena medida por el enfrentamiento– o en cómo potenciar la resistencia de la policía a la conducta indebida. La segunda opción en particular crea oportunidades para centrarse en los intereses comunes, y no en las diferencias, abriendo de este modo la posibilidad de una relación de trabajo a más largo plazo. Como es obvio, los enfoques combinados también son posibles; la relación de trabajo nunca debe significar que la crítica ya no es posible. Deben tenerse en cuenta las cuestiones siguientes:

1. Identificar los principales motivos de preocupación en materia de derechos humanos.
2. Identificar las metas de intervención globales.
3. ¿Hay puntos de interés mutuo con la policía? En caso afirmativo, especificar.
4. ¿Cuál es nuestra política para el trabajo de contacto con la policía?
5. Redactar una valoración de riesgos del posible trabajo de contacto.
6. ¿Qué competencias adicionales se necesitan?
7. ¿Hay suficientes recursos (económicos, de tiempo)?
8. ¿Se han establecido contactos con la policía que puedan apoyar las reformas y ayudar a identificar las áreas de intervención? En general, hay que verificar siempre estos contactos con otras organizaciones interesadas (oposición política, otras ONG, periodistas, etc.) o con personas que estén familiarizadas con la situación (especialistas, fiscales, jueces).
9. Decidir qué estrategia se aplica: ¿es viable la relación de trabajo?

Una vez definida la estrategia, se puede redactar el plan del proyecto propiamente dicho, formulando los objetivos y las actividades, así como el calendario.

Esperamos que este enfoque sea de utilidad para formular un proyecto con una base sólida y que tenga probabilidades de ser eficaz a la hora de tratar de aumentar el cumplimiento de los derechos humanos por parte de la policía.

Lecturas relevantes

En los últimos años se han publicado algunas obras que tratan de cómo evaluar los organismos policiales desde una perspectiva de derechos humanos. He aquí algunas:

Policing in a Democratic Society - Is your Police Service a Human Rights Champion?

Publicado en 2000 por un grupo de trabajo conjunto de carácter informal del Consejo de Europa (en el que participan policías y ONG), este documento expone algunos indicadores pertinentes para la acción policial orientada a los derechos humanos. Tiene como objetivo ofrecer orientación básica para la acción policial diaria y, en consecuencia, se dirige a los agentes de policía directamente y los invita a usarlo para evaluar su propia policía. La «acción policial» se desglosa en siete componentes: valores básicos, personal, formación, práctica de la dirección, acción policial operativa, estructura y rendición de cuentas. Cada componente se representa en una declaración que está generalmente acordada para que refleje los principios de la acción policial profesional. En consecuencia, se formulan «pruebas» cuya finalidad es estimular la reflexión. Con cada prueba se ofrece un conjunto de indicadores del desempeño para su uso como una suerte de lista de control para un servicio policial determinado. Esta guía ha sido traducida a numerosos idiomas europeos, aunque no al español.

The police that we want. A handbook for oversight of police in South Africa

Este manual para evaluar el desempeño de la policía en países que experimentan una transición democrática fue publicado en 2005 por el Centro para el Estudio de la Violencia y la Reconciliación de Sudáfrica en colaboración con la Fundación de la Sociedad Abierta de Sudáfrica y la Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta. *The police that we want* identifica cinco áreas de la acción policial democrática y propone medidas clave para evaluar el desempeño en cada área. Las cinco áreas son: la protección de la vida política democrática; el gobierno de la policía, la rendición de cuentas y la transparencia; la prestación de servicio para la seguridad, la justicia y la seguridad; la conducta policial apropiada; y los policías como ciudadanos. Escrito ante todo para su aplicación en Sudáfrica, este manual sigue las prácticas internacionales en la acción policial y la supervisión de la policía y puede adaptarse para su uso en otros países por todas las personas que apoyan y supervisan las reformas de la policía.

Measuring progress toward safety and justice: A global guide to the design of performance indicators across the justice sector

Esta guía fue publicada en 2003 por el Instituto de Justicia Vera y está escrita para jefes de programa responsables de la mejora de la provisión de seguridad y acceso a la justicia en cualquier lugar del mundo. Esta herramienta es útil para todas las personas interesadas en la reforma institucional en el sector de la seguridad. Sostiene que el uso de indicadores concretos debe depender del proceso concreto de reforma en un país determinado. Esta guía, que examina todas las instituciones dentro del sector de la seguridad, en el que la policía es sólo una, describe lo que una institución específica se supone que debe hacer, qué indicadores tradicionales se utilizan para medir el desempeño en esta área, qué indicadores adicionales podrían usarse y sus fortalezas y debilidades.

Human rights on duty

El Comité sobre Administración de Justicia de Irlanda del Norte (CAJ) publicó en 1997 un informe de 300 páginas titulado *Human rights on duty. Principles for better policing: International lessons for Northern Ireland*. El informe estudia las conclusiones de investigaciones sobre la transición y la gestión del cambio en la acción policial en Canadá, Bélgica, Países Bajos, Australia, España, El Salvador y Sudáfrica. Incluye capítulos sobre acción policial representativa y formación, estructura de la rendición de cuentas y transición. Concluye que los problemas de la acción policial son similares en diferentes países y sus diferencias son más de grado que de naturaleza. El informe extrae principios reconocidos internacionalmente con los cuales deben medirse los arreglos de acción policial. El informe puede pedirse a través del sitio web del Comité, www.caj.org.uk.

Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It?

Este documento formula unas 87 lecciones aprendidas por observadores y participantes en el proceso de cambio de organizaciones policiales. Cada «lección» cuenta con el acuerdo general, a partir de la experiencia, y tiene que ver con las metas del desarrollo democrático. Para elaborar este documento se estudiaron unos 500 libros e informes, lo que se traduce en una bibliografía exhaustiva que según el autor es «el mayor número de materiales sobre iniciativas de cambio de organizaciones policiales que se ha reunido nunca». El documento se dirige a las iniciativas de reforma para establecer una «acción policial democrática», utilizándose el término «democrática» como sinónimo de «orientada a los derechos humanos». El documento fue elaborado por el Departamento de Justicia de Estados Unidos.

Apéndice B: Bibliografía

Ashby, David I., «Policing Neighbourhoods: Exploring the Geographies of Crime, Policing and Performance Assessment», *Policing & Society*, vol. 15, núm. 4, diciembre de 2005, pp. 413-447.

Association of Chief Police Officers (ACPO) (Asociación de Jefes de Policía de Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte):

- *Manual of Guidance on Keeping the Peace*
- *Manual of Guidance on Police Use of Firearms*
- *Police Dog Training and Care Manual*
- *Stop and Search Manual*

Todos los materiales de la Asociación están disponibles en <http://www.acpo.police.uk/>.

Bailey, William C., «Less-than-Lethal Weapons and Police-Citizen Killings in U.S. Urban Areas», *Crime and Delinquency*, vol. 42, núm. 4, octubre de 1996, pp. 535-552.

Baker, Bruce, «Multi-choice policing in Uganda», *Policing & Society*, vol. 15, núm. 1, marzo de 2005, pp. 19-41.

Bayley, David H., *Police for the Future*, Oxford University Press, Nueva York, 1994.

Bayley, David H., «The Contemporary Practices of Policing: A Comparative View», en *Civilian Police and Multinational Peacekeeping – A Workshop Series. A Role for Democratic Policing*, Instituto Nacional de Justicia, Departamento de Justicia de Estados Unidos, 1997. Disponible en <http://www.ncjrs.org/pdffiles/172842.pdf>.

Bayley, David H., *Democratizing the Police Abroad: What To Do and How to Do It*, Instituto Nacional de Justicia, Departamento de Justicia de Estados Unidos, junio de 2001. Disponible en <http://www.ncjrs.org/pdffiles1/nij/188742.pdf>.

Bayley, David H., y Clifford Shearing, *The New Structure of Policing. Description, Conceptualization, and Research Agenda*, Instituto Nacional de Justicia, Departamento de Justicia de Estados Unidos, 2001. Disponible en <http://www.ncjrs.org/pdffiles1/nij/187083.pdf>.

Bayley, David H., «Law enforcement and the rule of law: is there a tradeoff?», *Criminology & Public Policy*, vol. 2 (1), 2002, pp. 133-154.

Bratholm, Anders, «Police Violence in the City of Bergen: A Marathon Case Concerning the Rule of Law and Human Rights», *Policing & Society*, vol. 15, núm. 4, diciembre de 2005, pp. 400-412.

Broeck, Tom van den, «Keeping up appearances? A community's perspective on community policing and the local governance of crime», *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 25, núm. 1, 2002, pp. 169-189.

Bruce, David, y Rachel Neild, *The police that we want: a handbook for oversight of police in South Africa*, Centre for the Study of Violence and Reconciliation en asociación con Open Society Foundation for South Africa y Open Society Justice Initiative, 2005. Disponible en http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=102519.

Cachet, Alexander, *Politie en sociale controle*, Gouda Quint BV, Arnhem, 1990.

Cassese, Antonio, *International Law*, segunda edición, Oxford University Press Inc., Nueva York, 2005.

Cavallaro, James L., *Crime, public order and human rights*, Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos, 2003. Disponible en http://www.ichrp.org/paper_files/114_p_01.pdf. Resumen en español, titulado *Delincuencia, Orden Público y Derechos Humanos*, disponible en http://www.ichrp.org/paper_files/114_p_05.pdf.

Centro Internacional para la Justicia Transicional (en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), *Vetting and institutional reform in countries in transition: an operational framework*, 17 de diciembre de 2004.

Chambers 21st Century Dictionary, Chambers Harrap Publishers Ltd., Edimburgo, 1999.

Chevigny, Paul, *Edge of the Knife: Police Violence in the Americas*, The New York Press, Nueva York, 1995.

Comisión Independiente sobre el Servicio de Policía para Irlanda del Norte, *A new beginning: Policing in Northern Ireland. The report of the independent commission on policing for Northern Ireland*, 1999. Disponible en <http://cain.ulst.ac.uk/issues/police/patten/patten99.htm>.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH):

– *Civil Society Organizations and the Inter-American System for the Protection of Human Rights Face Citizen Security Challenges in the Americas*, documento elaborado para la audiencia sobre «Seguridad ciudadana y derechos humanos» en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, presentado el 14 de octubre de 2005 por un conglomerado de ONG de derechos humanos.

– *Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala*, OEA/Ser.L/V/II.118 / Doc. 5 rev. 1, 29 de diciembre de 2003. Capítulo II: «La Seguridad Ciudadana». Disponible en <http://www.cidh.org/countryrep/Guatemala2003sp/indice.htm>.

– *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 7 rev. 1, 24 de septiembre de 1998. Disponible en <http://www.cidh.org/countryrep/Mexico98sp/indice.htm>.

Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT):

– *12th General Report on the CPT's activities*, 2002. Disponible en <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-12.htm>.

– *Normas del CPT. Secciones de los Informes Generales del CPT dedicadas a cuestiones de fondo*, CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2004. Disponible en <http://www.cpt.coe.int/lang/esp/esp-standards-s.pdf>.

Consejo de Europa:

– Directorate of Human Rights, Joint Informal Working Group, *Policing in a Democratic society – Is your Police Service a Human Rights Champion?*, 2000. Disponible en http://www.coe.int/T/E/Human_rights/policedemsoc_eng.pdf. Este documento también está disponible en catalán y francés, entre otros, en el sitio web de la Plataforma Europea Policía y Derechos Humanos.

– Group of Specialists on Internal Security Services (PC-S-SEC), *Report on the feasibility of recommendations on security services*, 2003. Committee on Crime Problems (CDPC), 52ª sesión plenaria (16- 20 de junio de 2003): CDPC (2003) 09, Addendum IV. Disponible en http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/police_and_internal_security/PC-S-SEC%20FinalRep040703.asp.

– En cooperación con la Asociación para la Prevención de la Tortura y la Policía de Ginebra, *A visit by the CPT: what's it all about?* Disponible en [http://portal.coe.ge/downloads/A%20visit%20by%20the%20CPT%20\(E\).pdf](http://portal.coe.ge/downloads/A%20visit%20by%20the%20CPT%20(E).pdf).

Consejo Internacional para la Política sobre los Derechos Humanos (ICHRP), *Taking Duties Seriously: Individual Duties in International Human Rights Law – A Commentary*, 1999. Disponible en www.ichrp.org.

Corominas, J., *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana*, Gredos, Madrid, 1961.

Crawshaw, Ralph, Barry Devlin y Tom Williamson (eds.), *Human rights and policing. Standards for good behaviour and a strategy for change*, Kluwer Law International, La Haya, 1998.

Crow, Matthew S., Tara O'Connor Shelley, Laura E. Bedard y Marc Gertz, «Czech police officers: An exploratory study of police attitudes in an emerging democracy», *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 27, núm. 4, 2004, pp. 592-614.

Das, Dilip K., «Challenges of policing democracies: a world perspective», *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 20, núm. 4, 1997, pp. 609-630.

Davis, Robert C., *et al.*, «A cross-national comparison of citizen perceptions of the police in New York City and St. Petersburg, Russia», *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 27, núm. 1, 2004, pp. 22-36.

Demos Center for Information and Research on Public Interest Issues, *Reforming law enforcement: overcoming arbitrary work practices*, Moscú, 2005. Disponible en <http://www.demos-center.ru/projects/649C353/71CCE4A/71CCED9>.

Eijkman, Quirine A. M., «Around here I am the law! Strengthening police officer's compliance with the rule of law in Costa Rica». Ponencia presentada a la conferencia «Police and human rights strategies», Universidad de Utrecht, 7-8 de abril de 2006.

Ferret, Jerome, «The State, Policing and "Old Continental Europe": Managing the Local/National Tension», *Policing & Society*, vol. 14, núm. 1, marzo de 2004, pp. 49-65.

Giffard, Camille, *Guía para la denuncia de torturas. Cómo documentar y presentar acusaciones de tortura dentro del sistema internacional para la protección de los derechos humanos*, Centro de Derechos Humanos, Universidad de Essex, Reino Unido, 2000. Disponible en <http://www.essex.ac.uk/torturehandbook/spanish.htm>.

Global Facilitation Network for Security Sector Reform (GFN-SSR), *Compendium of Good Practices on Security Sector Reform*, 2005. Disponible en http://www.ssr-online.org/good_practice.cfm.

Goldsmith, A., «Policing Weak States: Citizen Safety and State Responsibility», *Policing & Society*, vol. 13, núm. 1, 2003, pp. 3-21.

Hale, Christopher M., Stephen P. Uglow y Robert Heaton, «Uniform Styles II: Police families and policing styles», *Policing & Society*, vol. 15, núm. 1, marzo de 2005, pp. 1-18.

Hartwig, Maria, Pär Anders y Aldert Vrij, «Police Interrogation from a Social Psychology Perspective», *Policing & Society*, vol. 15, núm. 4, diciembre de 2005, pp. 379-399.

Human Rights Watch, *Briefing Paper for the Independent Commission on Policing for Northern Ireland: Recommendations for Vetting the Police Force in Northern Ireland*, enero de 1999. Disponible en <http://hrw.org/press/1999/jan/nire0116.htm>.

Iniciativa de Derechos Humanos de la Commonwealth (CHRI), *Police Accountability: Too Important to Neglect, Too Urgent to Delay*, 2005. Disponible en <http://www.humanrightsinitiative.org/>.

Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta, *Justice Initiatives* (sobre el uso de «perfiles»), junio de 2005. Disponible en www.justiceinitiative.org.

Instituto de Justicia Vera, *Measuring progress toward safety and justice: A global guide to the design of performance indicators across the justice sector*, 2003. Disponible en www.vera.org.

Kleinfeld Belton, Rachel, *Competing Definitions of the Rule of Law*, Carnegie Endowment for International Peace, 2005. Disponible en www.carnegieendowment.org.

Lewis, William, y Edward Marks, *Civilian Police and Multinational Peacekeeping – A Workshop Series. A Role for Democratic Policing*. Instituto Nacional de Justicia, Departamento de Justicia de Estados Unidos, 1997. Disponible en <http://www.ncjrs.org/pdffiles/172842.pdf>.

Marenin, Otwin (ed.), *Policing Change, Changing Police: International Perspectives*, Garland Publishing Inc., Nueva York y Londres, 1996.

Marsden, Chris, y Jörg Andriof, «Towards an understanding of Corporate Citizenship and how to influence it». Disponible en http://users.wbs.warwick.ac.uk/cms_attachment_handler.cfm?f=29e0bb30-4460-4535-af1a-e0ac94c38c97&t=towards_an_understanding.pdf.

Ministerio del Interior y de Relaciones del Reino de los Países Bajos, *Kerngegevens Nederlandse Politie 2005*, abril de 2006. Disponible en www.politie.nl.

Mistry, Duxita, y Melanie Lue-Dugmore, *An overview of the independent complaints directorate (ICD) in the light of proposals to restructure the directorate*, Institute for Security Studies, 25 de abril de 2006. Disponible en <http://www.policeaccountability.co.za/Publications/>.

Neild, Rachel, «The new face of impunity», *Human Rights Dialogue: «Public Security and Human Rights»*, Serie 2, núm. 8, 2002. Disponible en http://www.cceia.org/resources/publications/dialogue/2_08/index.html/_res/id=sa_File1/HRD_Public_Security.pdf.

Oakley, Robin, *Police training concerning migrants and ethnic relations. Practical guidelines*. Publicado por el Consejo de Europa en 1994; reimpresión en 1998. Disponible en http://www.coe.int/t/dg3/migration/Documentation/Series_Community_Relations/Police_training_concerning_migrants_and_ethnic_relations_e%2%80%A6.pdf.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos:
 – *Digest of Jurisprudence of the UN and Regional Organizations on the Protection of Human Rights while Countering Terrorism*, 2003, documento ONU: HR/PUB/03/1. Disponible en www.ohchr.org (en *Publications, Special Issue Papers*).
 – *Human Rights and Law Enforcement: A Manual on Human Rights Training for the Police*, 1997. Disponible en www.ohchr.org. En español sólo existe una versión impresa, titulada *Derechos humanos y aplicación de la ley: Manual de capacitación de derechos humanos para la policía*, que se puede solicitar en <http://www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/publistSP.pdf>.
 – *Protocolo de Estambul. Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Presentado a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 9 de agosto de 1999*. Disponible en <http://www.ohchr.org/spanish/about/publications/training.htm>.

Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), *Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública. Una guía para la sociedad civil*. Serie de documentos disponible en http://www.wola.org/index.php?option=com_content&task=viewp&id=391&Itemid=2&LANG=sp

O'Rawe, Mary, y Linda Moore, *Human rights on duty. Principles for better policing: International lessons for Northern Ireland*, Committee on the Administration of Justice (CAJ), 1997. Disponible en <http://www.caj.org.uk/submissions/P37.rtf>.

Organización de las Naciones Unidas:

– *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, 2004, documento ONU: A/59/565. Disponible en <http://www.un.org/spanish/secureworld/>.

– *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos, Informe del Secretario General*, 2004, documento ONU: S/2004/616. Disponible en <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/reports.htm>.

– *Fortalecimiento del Estado de derecho, Informe del Secretario General*, 2002, documento ONU: A/57/275. Disponible en <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/14d3accf3920cd9ec1256c40002e9158?Opendocument>.

– *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*. Resolución A/RES 60/1 de la Asamblea General. Disponible en <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/r60sp.htm>.

– *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos, Informe del Secretario General*, 2005, documento ONU: A/59/2005. Disponible en <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/>.

– *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas* («Informe Brahimi»), 2000, documento ONU: A/55/305, S/2000/809. Disponible en http://www.un.org/spanish/peace/operations_report/docs/a_55_305.pdf.

– «Plan de Acción de Milán», aprobado por la Asamblea General de la ONU mediante Resolución A/RES/40/32. Disponible en http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/carceles/1_Universales/B%E1sicos/6_Preencion_delito_tratamiento_delinc/1166_Plan_Acci%F3n_Mil%E1n.pdf.

Plataforma Europea Policía y Derechos Humanos:

– *Police officers have rights too*

– *Police and NGOs. Why and how human rights NGOs and police services can and should work together*

Disponibles en el sitio web de la Plataforma.

Police Executive Research Forum (PERF), *Community Policing: the Past, Present and Future*, 2004. Disponible en http://www.policeforum.org/upload/CommunityPolicingReduced_570119206_12292005152352.pdf.

PolicyLink, *Organized for Change: The Activist's Guide to Police Reform*, 2004. Disponible en <http://www.policylink.org/Research/PoliceAdvocacy/>.

Punch, Maurice, «Rotten Orchards: "Pestilence", Police Misconduct and System Failure», *Policing & Society*, 13(2), 2003, pp. 171-196.

Reenen, Piet van, «Police integrity and police loyalty: The Stalker dilemma», *Policing & Society*, vol. 8, 1997, pp. 1-45.

Reforma Penal Internacional, *Access to justice in sub-Saharan Africa: the role of traditional and informal justice systems*, Astron Printers, Londres, enero de 2001.

Reicher, Stephen, Clifford Stott, Patrick Cronin y Otto Adang, «An integrated approach to crowd psychology and public order policing», *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 27, núm. 4, 2004.

Roach, Kent, «Four models of police-government relationships», julio de 2004. Disponible en http://www.ipperwashinquiry.ca/policy_part/research/index.html.

Rover, Cees de, *Servir y Proteger: Derecho de los Derechos Humanos y Derecho Humanitario para las Fuerzas de Policía y de Seguridad*, Comité Internacional de la Cruz Roja, 1998. Disponible en <http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/p0698>.

Sandfort, Theo, e Ine Vanwesenbeeck, *Omgangsvormen, werkbeleving en diversiteit bij de Nederlandse politie*, NISSO studies Nieuwe reeks 23, Eburon, Delf, 2000.

Schedler, Andreas, «¿Qué es la rendición de cuentas?», *Cuadernos de transparencia*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, D. F., agosto de 2004. Disponible en <http://www.ifai.org.mx/publicaciones/cuadernillo3.pdf>.

Smith, Brad W., «Structural and organizational predictors of homicide by police», *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 27, núm. 4, 2004, p. 539-557.

Stenning, Philip, «The idea of the political “independence” of the police: international interpretations and experiences», 2004. Disponible en http://www.ipperwashinquiry.ca/policy_part/research/index.html.

Stenning, citado en: Bruce, David, y Rachel Neild, *The police that we want: a handbook for oversight of police in South Africa*, Centre for the Study of Violence and Reconciliation en asociación con Open Society Foundation for South Africa y Open Society Justice Initiative, 2005. Disponible en http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=102519.

Stone, Christopher, y Heather Ward, «Democratic policing: a framework for action», *Policing & Society*, vol. 10, 2000, pp. 11-45.

Stone, Christopher, Joel Miller, Monica Thornton y Jennifer Trone, «Supporting Security, Justice and Development: Lessons for a New Era», 2005. Disponible en <http://www.vera.org/>

Uildriks, Niels, y Piet van Reenen, *Policing Post-Communist Societies. Police-Public Violence, Democratic Policing and Human Rights*, Intersentia, Amberes-Oxford-Nueva York, 2003.

Varenik, Robert, *Explorando caminos hacia la Reforma Policial: Seis Recomendaciones*, Comité de Abogados para los Derechos Humanos (ahora denominado Human Rights First), 2003. Disponible en http://www.humanrightsfirst.org/mexico_policing/mxp_12_sp.htm

Wing-Hung Lo, Carlos y Albert Chun-Yin Cheuk, «Community policing in Hong-Kong. Development, performance and constraints», *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 27, núm. 1, 2004, pp. 97-127.

Periódicos:

The New York Times, 31 de julio de 2005. «Switched Off in Basra», por Steven Vincent.

Apéndice C: Documentos de Amnistía Internacional

Pueden acceder a las versiones en español a través del sitio web
<http://www.amnesty.org/es>.

Informes generales y temáticos

- *Involving the Military and Police in Human Rights Work: Suggested Guidelines*. Índice AI: POL 34/001/1987 (documento organizativo interno, sólo disponible para la membresía de AI).
- *Guía de 12 puntos para la formación y la educación en derechos humanos de los funcionarios del Estado* (1998). Índice AI: ACT 30/001/1998.
- *Diez normas básicas de derechos humanos para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley* (1998). Índice AI: POL 30/004/1998.
- *Juicios Justos. Manual de Amnistía Internacional* (2000). Índice AI: POL 30/002/1998.
- *Manual de Acción* de Amnistía Internacional (1999). Índice AI: ACT 10/002/2001.
- *Instituciones nacionales de derechos humanos. Recomendaciones de Amnistía Internacional para la protección y la promoción efectiva de los derechos humanos* (2001). Índice AI: IOR 40/007/2001.
- *Trading in terror: Military, police and security transfers* (2001). Índice AI: POL 34/011/2001.
- *Los derechos, en peligro. Leyes de seguridad y medidas relativas al cumplimiento de la ley: motivos de preocupación de Amnistía Internacional* (2002). Índice AI: ACT 30/001/2002.
- *Proteger los derechos humanos mediante la actuación policial: Informe sobre los métodos policiales en los países de la Comunidad de Desarrollo Económico del África Austral, 1997-2002* (2002). Índice AI: AFR 03/004/2002.
- *Vidas destrozadas. La necesidad de un control estricto del comercio internacional de armas* (2003). Índice AI: ACT 30/001/2003.
- *Contra la tortura. Manual de Acción* (2003). Índice AI: ACT 40/001/2003.
- *Mercaderes de dolor. El material de seguridad y su uso en torturas y otros malos tratos* (2003). Índice AI: ACT 40/008/2003.
- *Armas y mantenimiento del orden. Normas para evitar el uso indebido* (2004). Índice AI: ACT 30/001/2004.
- *Hacer los derechos realidad: El deber de los Estados de abordar la violencia contra las mujeres* (2004). Índice AI: ACT 77/049/2004.
- *Las Normas de Derechos Humanos de la ONU para Empresas. Hacia la responsabilidad legal* (2004). Índice AI: IOR 42/002/2004.
- *Informe 2005 de Amnistía Internacional*. Índice AI: POL 10/001/2005.

– *Derechos humanos para la dignidad humana. Una introducción a los derechos económicos, sociales y culturales* (2005). Índice AI: POL 34/009/2005.

Informes de país (en orden alfabético)

Afghanistan: Police reconstruction essential for the protection of human rights. Índice AI: ASA 11/003/2003.

Afganistán: «Nadie nos escucha y nadie nos trata como a seres humanos». La justicia, negada a las mujeres. Índice AI: ASA 11/023/2003.

Brasil: «Entran disparando». La actuación policial en las comunidades socialmente excluidas. Índice AI: AMR 19/025/2005.

Canadá: Amnistía Internacional pide una investigación pública de las alegaciones de brutalidad policial. Índice AI: AMR 20/003/2001.

Democratic Republic of Timor Leste: A new police service – a new beginning. Índice AI: ASA 57/002/2003.

Guatemala: Suspensión de desalojos y verdadera política agraria, claves para resolver los conflictos de tierra. Índice AI: AMR 34/037/2005.

Estados Unidos de América: Motivos de Preocupación de AI respecto a los abusos cometidos por la policía en el condado de Prince George's County, Maryland. Índice AI: AMR 51/126/2002.

Estados Unidos de América: ¿Fuerza excesiva y letal? Motivos de preocupación de Amnistía Internacional por las muertes y los malos tratos relacionados con el uso de armas Taser por parte de la policía. Índice AI: AMR 51/139/2004.

Estados Unidos de América: El uso de armas Taser. Continúa la preocupación de Amnistía Internacional. Índice AI: AMR 51/030/2006.

Israel and the Occupied Territories: Administrative detention: Despair, uncertainty and lack of due process. Índice AI: MDE 15/003/1997.

Israel y los Territorios Ocupados: Reclusión masiva de detenidos en condiciones crueles, inhumanas y degradantes. Índice AI: MDE 15/074/2002.

Kenia: Acción Médica. La importancia de las pruebas médicas para entablar actuaciones judiciales por agresión sexual. Índice AI: AFR 32/005/2002.

Malaysia: Towards human rights-based policing. Índice AI: ASA 28/001/2005.

Mozambique: Suspected extrajudicial executions: Tomás Paulo José Nhacumba and Gildo Joaquim Bata. Índice AI: AFR 41/002/2000.

Reino Unido: Es preciso que se investiguen a fondo las circunstancias de los disparos mortales. Índice AI: EUR 45/027/2005.

Reino Unido: Información de Amnistía Internacional sobre el anteproyecto de Ley Antiterrorista de 2005. Índice AI: EUR 45/038/2005.

Reino Unido: Los derechos humanos, una promesa incumplida. Índice AI: EUR 45/004/2006.

Reino Unido: El homicidio de Jean Charles de Menezes. La justicia debe seguir su curso. Índice AI: EUR 45/021/2006.

South Africa: The criminal justice system and the prosecution of human rights: the role of the prosecution service. Índice AI: AFR 53/001/1998.

Comunicados de prensa

Servicio de Noticias 221/2005 de Amnistía Internacional. *Israel y los Territorios Ocupados: La detención administrativa no puede sustituir a la debida administración de justicia*. Índice AI: NWS 11/221/2005.

Decisiones del Consejo Internacional de Amnistía Internacional y documentos conexos

Los que figuran a continuación son documentos organizativos internos, sólo disponibles para la membresía de AI.

Revisión del trabajo de Amnistía Internacional con los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, XXVI Reunión del Consejo Internacional (Circular 22). Índice AI: POL 34/003/2003.

(El Comité Permanente sobre Investigación y Acción, uno de los comités del CEI, se creó en 2001 y se disolvió en 2005.)

Decisión 20, *Decisiones de la XXVI Reunión del Consejo Internacional* (Circular 50). Índice AI: ORG 52/003/2003.

Decisiones de la XXVII Reunión del Consejo Internacional (Circular 57). Índice AI: ORG 52/002/2005.

Amnistía Internacional Países Bajos – Programa sobre Policía y Derechos Humanos

Pueden acceder a estos documentos a través del Programa de Policía y Derechos Humanos: amnesty@amnesty.nl.

Police and Human Rights Program. Compilation of six experiences (2001).

Police and Human Rights Program. Lessons learnt (2003).

Amnesty International's recommendations on policing: A Review and Guide (2004). Índice: AINL 684.8(2).

Amnistía Internacional Estados Unidos

Pueden acceder a estos documentos a través del sitio web www.amnestyusa.org.

Threat and humiliation, racial profiling, domestic security and human rights in the United States (2004).

Stonewalled. Police abuse and misconduct against Lesbian, Gay, Bisexual and Transsexual people in the U.S. (2005). El Secretariado Internacional de Amnistía Internacional ha publicado una versión resumida en español de este último documento con el título «*Stonewall*»: *Seguir exigiendo respeto. Abusos policiales contra lesbianas, gays, bisexuales y personas transgénero en Estados Unidos*.

Amnistía Internacional Suiza

Esta publicación puede obtenerse en <http://www.amnesty.ch/de/shop/artikel/ai-berichte/polizei-justiz-und-menschenrechte/>.

Polizei, Justiz und Menschenrechte. Polizeipraxis und Menschenrechte in der Schweiz (2007).

Apéndice D: Tratados y otras normas de derechos humanos

Naciones Unidas

Todos estos instrumentos pueden consultarse a través del sitio web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, www.ohchr.org.

Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley

– Resolución por la que se adopta el Código: Resolución 34/169, aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 1979.

– Directrices para la Aplicación Efectiva del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Resolución 1989/61, aprobada por el Consejo Económico y Social el 24 de mayo de 1989 y refrendada por la Asamblea General en su Resolución 44/162 de 16 de diciembre de 1989.

Código Internacional de Conducta para los Titulares de Cargos Públicos

– Resolución A/RES/51/59, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 12 de diciembre de 1996.

Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión

Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (aún no ha entrado en vigor)

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

– Protocolo Facultativo.

Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

Convención sobre los Derechos del Niño

Convenios de Ginebra

– Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 Relativo al Trato Debido a los Prisioneros de Guerra (Convenio III).

– Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 Relativo a la Protección Debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra (Convenio IV).

– Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 Relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I), 8 de junio de 1977.

– Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 Relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin Carácter Internacional (Protocolo II), 8 de junio de 1977.

Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas

Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder

Declaración Universal de Derechos Humanos

Directrices sobre la Función de los Fiscales

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

«Plan de Acción de Milán» (Del Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Aprobado por la Resolución A/RES/40/32 de la Asamblea General, 29 de noviembre de 1985.)

Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley

Principios Relativos a la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes

Principios Relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias. Resolución 1989/65, aprobada por el Consejo Económico y Social el 24 de mayo de 1989

Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos

Observaciones generales

Las Observaciones generales son interpretaciones y recomendaciones de carácter general, autorizadas aunque no vinculantes, sobre las normas que se recogen en los tratados internacionales de derechos humanos. Las Observaciones generales a las que se hace referencia en este

libro de recursos pertenecen en su mayoría al Comité de Derechos Humanos, aunque también hay algunas del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité contra la Tortura y el Comité de los Derechos del Niño. Las Observaciones generales citadas en este libro de recursos pueden encontrarse en la *Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos* (HRI/GEN/1/Rev.8, 8 de mayo de 2006). Disponible en [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/HRI.GEN.1.Rev.8.Sp?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/HRI.GEN.1.Rev.8.Sp?Opendocument).

Consejo de Europa

Código Europeo de Ética de la Policía

– Recomendación rec(2001)10 y Memorándum Explicativo. Aprobados por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 19 de septiembre de 2001.

Disponible en inglés en: http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/

[Legal_co-operation/Police_and_internal_security/Documents/Rec\(2001\)10_ENG4831-7.pdf](http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_co-operation/Police_and_internal_security/Documents/Rec(2001)10_ENG4831-7.pdf)

Traducción no oficial al español en:

http://www.guardiacivil.org/quesomos/organizacion/organosdeapoyo/gabinete/seci/cod_etico_policiaeuropeo_castellano.jsp

Apéndice E: Glosario

Acción policial por consentimiento	Mantener el orden y proporcionar seguridad son funciones y responsabilidades fundamentales del Estado. Pero la policía y la población son interdependientes a la hora de mantener el orden y proporcionar seguridad. «Acción policial por consentimiento» significa la existencia de aceptación pública del organismo policial que desempeña las funciones policiales (en particular, la de hacer cumplir la ley) y usa los poderes policiales. El pueblo está dispuesto en principio a cumplir las leyes nacionales, a comportarse de manera ordenada y a aceptar la intervención de la policía (u otras medidas correctivas) si así no lo hace. Si el pueblo no acepta la autoridad policial –si no la respeta–, la policía no puede desempeñar sus funciones de otro modo que recurriendo a la fuerza. La policía, por su parte, accede a cumplir las leyes en virtud de las cuales actúa y a desempeñar sus funciones con la diligencia debida. Esto recibe a veces el nombre de «contrato social», un concepto desarrollado, entre otros, por el filósofo ginebrino Jean-Jacques Rousseau que supone el acuerdo del pueblo de delegar ciertas responsabilidades en el Estado.
Acusatorio, sistema	En virtud del sistema acusatorio del derecho consuetudinario de tradición anglosajona, ambas partes (defensa y acusación) tienen la misma posición en el juicio, y durante el mismo se las considera partes iguales en la búsqueda de la verdad («subjettiva»). El juez, en ocasiones con la asistencia de un jurado, tiene el cometido de mediar y de salvaguardar el proceso judicial, como árbitro imparcial entre las dos partes. En el caso del fiscal, la finalidad de la investigación es obtener información que convenga al juez o al jurado de que existen pruebas suficientes para procesar y declarar culpable al acusado.
Amparo	Véase «hábeas corpus».

Código de conducta	Los códigos de conducta incluyen generalmente principios de derechos humanos como la prohibición de la tortura y suelen contener una disposición según la cual los agentes no deben obedecer órdenes que sean claramente ilegales. Algunos códigos de conducta son sumamente específicos, mientras que otros son muy generales. La acción policial orientada a los derechos humanos exige que los Estados revelen las reglas y normas que rigen el comportamiento de la policía. Además, estos códigos deben ser legalmente vinculantes, ya sea como parte de la Ley de Policía o en leyes específicas. Los códigos de conducta reciben a veces el nombre de «códigos de ética (de la policía)» (véase <i>infra</i>).
Código de ética	Los códigos de ética incluyen en muchos casos cuestiones que no son directamente pertinentes para los derechos humanos, como la indumentaria policial, la puntualidad, la prohibición de fumar, etc. Se cree a menudo que ayudan a la policía a mejorar su espíritu y orgullo profesionales. Como tales, no suelen tener rango de ley. Sin embargo, en ocasiones un código de ética remite a un código de conducta (véase <i>supra</i>).
Códigos disciplinarios	Suelen establecer: <ul style="list-style-type: none"> – normas que los agentes deben cumplir; – formas de recompensa por el trabajo bien hecho y el buen comportamiento y sanciones para las infracciones del código disciplinario; – procedimientos para informar de las infracciones del código disciplinario o de la ley; – qué agente puede ordenar la apertura de procedimientos disciplinarios; – diversos grupos de expertos y mecanismos de investigación establecidos para entender las denuncias; – los derechos de los policías sometidos a procedimientos disciplinarios, incluido el derecho de recurso.
Defensoría del Pueblo	Véase «Instituciones nacionales de derechos humanos».

Detención sin cargos por motivos de seguridad

En los países de habla inglesa la expresión «preventive detention» denota la reclusión llevada a cabo sin que se reúnan los requisitos establecidos en derecho penal en relación con la existencia de una sospecha razonable, práctica que se ha utilizado de manera creciente en el contexto de la «guerra contra el terror». En la versión en español de este libro de recursos se traduce «preventive detention» como «detención sin cargos por motivos de seguridad». La traducción literal de la expresión inglesa sería «detención preventiva», pero preferimos evitarla porque en los países hispanohablantes se utiliza esta expresión (u otras similares como «prisión preventiva» o «prisión provisional») para designar la reclusión legal, en espera de juicio, ya sea antes o después de la formulación de cargos, en el marco del sistema de administración de justicia penal (lo que en inglés se denomina «pre-trial detention»); también aparece así en las versiones en español de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos.

Diligencia debida

Los Estados tienen la responsabilidad legal de respetar y aplicar las normas de derechos humanos dentro de sus territorios y en los territorios donde ejercen un control y una jurisdicción efectivos. Esto incluye la obligación de impedir que funcionarios del Estado u otros actores cometan violaciones o abusos contra los derechos de las personas y de promover el disfrute pleno de los derechos humanos. Cuando ciudadanos particulares amenazan con cometer abusos contra estos derechos, desde luego el derecho a la vida y la seguridad de la persona, el Estado, en virtud del derecho internacional, tiene la obligación de impedir que eso suceda. Si los abusos han tenido lugar, el Estado, en virtud del derecho internacional, tiene la obligación de investigar y procesar de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos. Este principio es la base del concepto jurídico de diligencia debida.

Discrecionalidad

Cuando están de servicio, los agentes de policía suelen disponer de un gran poder discrecional y pueden decidir individualmente ante qué comportamientos desviados actúan y ante cuáles no (con las lógicas limitaciones impuestas por los márgenes establecidos por la legislación y la política del país), ya que no todos los delitos son merecedores de la acción de la policía ni esta acción es siempre la mejor solución para un problema.

Disturbios internos	Situaciones en las que, sin que haya, propiamente hablando, conflicto armado sin carácter internacional, existe sin embargo, a nivel interior, un afrontamiento que presenta cierto carácter de gravedad o de duración y que da lugar a la realización de actos de violencia. Estos últimos pueden revestir formas variables, que van desde la generación espontánea de actos de sublevamiento hasta la lucha entre grupos más o menos organizados y las autoridades que ejercen el poder. En estas situaciones, que no degeneran forzosamente en lucha abierta, las autoridades que ejercen el poder apelan a vastas fuerzas de policía, o bien a las fuerzas armadas, para restablecer el orden interno. El número elevado de víctimas ha hecho necesaria la aplicación de un mínimo de reglas humanitarias (definición del Comité Internacional de la Cruz Roja).
Ejecutivo	Término que designa generalmente el poder ejecutivo del sistema del Estado. La policía forma parte del ejecutivo. En el caso de la policía, el término se emplea asimismo para distinguir a los agentes de policía («agentes ejecutivos») del personal policial civil, por lo general no uniformado.
Escena del crimen	Lugar real donde se cometió el delito o donde han de recogerse pruebas. En consecuencia, puede haber más de una escena del crimen en un delito (por ejemplo, una persona puede ser asesinada en su casa pero el cadáver puede ser llevado a otro lugar). La escena del crimen es fundamental para la recogida de pruebas, pues es allí donde pueden encontrarse huellas de zapatos, huellas dactilares, material de ADN como cabellos, etc., que pueden proporcionar pistas sobre qué sucedió y quién estuvo presente. En consecuencia, es de la máxima importancia que la escena del crimen esté protegida mientras la policía lleva a cabo su investigación.
Estado de derecho	Principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, este principio exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, obligación de rendir cuentas ante la ley, equidad en la aplicación de la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal (definición de la ONU).

Funcionarios encargados de hacer cumplir la ley	La expresión «funcionarios encargados de hacer cumplir la ley» incluye a todos los agentes de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención. En los países en que ejercen las funciones de policía autoridades militares, ya sean uniformadas o no, o fuerzas de seguridad del Estado, se considerará que la definición de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley comprende a los funcionarios de esos servicios (definición tomada del Código de Conducta de la ONU para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley).
Funciones policiales	Se acepta generalmente que las funciones de la policía abarcan: <ul style="list-style-type: none"> – la prevención y detección del delito; – el mantenimiento del orden público; – la prestación de asistencia al público.
Grupo profesional de policía	Agentes de policía que son también miembros de Amnistía Internacional y se organizan en un Grupo para apoyar los objetivos de la organización.
Hábeas corpus	Significa que las personas arrestadas o detenidas tienen derecho a recurrir ante un tribunal para que éste pueda decidir sobre la legalidad del arresto o la detención. Este principio se establece en el Principio 32 del Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión. La figura jurídica de «hábeas corpus» varía en nombre y contenido según el país de que se trate (por ejemplo, «recurso de exhibición personal» o «recurso de amparo», aunque en algunos países este último se refiere a otro derecho, el de recurrir contra actos que violen los derechos constitucionales de una persona).
Independencia operativa	Para garantizar la imparcialidad (política) y la neutralidad, y por tanto la adopción de decisiones profesional, lícita y no arbitraria por parte de la policía –en otras palabras, para poder actuar en interés público–, la dirección policial debe ser autorizada para decidir, dentro del marco presupuestario y legal establecido, cómo asigna los recursos y cómo responde a las situaciones de orden público. Esto se llama independencia operativa.
	El Código Europeo de Ética de la Policía afirma que la independencia operativa debe aplicarse a toda la organización. En el ejercicio de sus poderes, la policía no debe recibir instrucciones de índole política. La independencia operativa es una característica importante del Estado de derecho, ya que su fin es garantizar que las operaciones policiales se realizan de acuerdo con la ley, y cuando sea necesaria la interpretación de la ley, que ésta

	<p>se hace de forma imparcial y profesional. La independencia operativa exige que la policía responda plenamente de sus acciones y omisiones.</p>
Información forense	<p>Comprende fotografías, huellas dactilares, huellas de oreja, ADN, rastros/huellas de objetos utilizados para cometer un delito concreto, técnicas de tecnologías de la información, análisis químicos, investigación de incendios, etc.; en realidad, toda clase de información «material» sobre el delito en sí que no se obtiene de entrevistas con sospechosos o testigos. Los agentes de policía que han recibido formación técnica especial suelen llevar a cabo investigaciones forenses básicas (huellas dactilares, rastros, etc.). La recogida de esta clase de información está restringida a menudo, aunque no necesariamente, a la escena del crimen.</p>
Inquisitivo, sistema	<p>En virtud del sistema inquisitivo del derecho civil de tradición romana, la policía y el ministerio público, así como los jueces, se consideran «servidores de la ley» neutrales y objetivos que trabajan para encontrar la verdad objetiva. El juez instructor o el juez de indagaciones preliminares, con la ayuda del fiscal, es el principal responsable de la investigación criminal y participa activamente en la determinación de los hechos del caso, mientras que uno o más jueces se encargan del juicio. El sistema se centra en el acusado.</p>
Instituciones nacionales de derechos humanos	<p>Las instituciones nacionales de derechos humanos de derechos humanos se establecen para promover y proteger los derechos humanos, mediante la investigación efectiva de motivos de preocupación generales en materia de derechos humanos y de las denuncias de las personas por violaciones de derechos humanos que han sufrido y mediante la formulación de recomendaciones en consecuencia. Estas instituciones nacionales de derechos humanos pueden distinguirse de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos por su misma constitución como organismos casi-gubernamentales que ocupan una posición singular entre las funciones judicial y ejecutiva del Estado y, cuando existen, los representantes del pueblo elegidos democráticamente. Los llamados «Principios de París» establecen los principios que rigen la posición y el funcionamiento de las instituciones nacionales de derechos humanos. Estas instituciones pueden recibir también el nombre de Ombudsman o Defensorías del Pueblo.</p>

Justicia tradicional	Los sistemas de justicia tradicional, a diferencia de los sistemas de justicia del Estado, apoyan a veces a las comunidades locales en el mantenimiento del orden y la resolución de conflictos. En muchos casos la justicia tradicional abarca cierto tipo de función judicial en virtud de la cual determinadas personas (elegidas o jefes hereditarios) resuelven conflictos y problemas que pueden poner en peligro la armonía pacífica de la comunidad. Esto puede afectar a disputas conyugales, robos, violencia, etc. Los sistemas de justicia tradicional combinan a menudo funciones de derecho penal y civil. En algunos países el establecimiento de un sistema judicial formal conforme a las normas internacionales de derechos humanos que sea accesible a todas las personas puede parecer imposible de conseguir. En esos países, donde los organismos oficiales pueden estar situados a cientos de kilómetros de distancia, por lo que es necesario viajar durante días para denunciar formalmente un acto delictivo, los sistemas tradicionales pueden colmar el vacío y atajar la impunidad. No obstante, debe tenerse en cuenta que los sistemas tradicionales pueden incluir aspectos que violan los derechos humanos; por ejemplo, muchos son discriminatorios respecto a mujeres y menores de edad.
Labor policial	Aquello que la policía hace (para garantizar el cumplimiento de la ley). También se habla de acción, trabajo o quehacer policial, e incluso a veces se utiliza el neologismo «policiamiento».
«Muro azul de silencio»	Metáfora que se emplea a menudo en inglés para describir un aspecto importante de la cultura policial, que valora la lealtad por encima de la integridad. Se da por sentado que un policía no traiciona nunca a sus compañeros, lo cual significa que nunca debe revelar información alguna sobre conducta indebida a otras personas, en particular al mundo exterior.
Observaciones generales	Las Observaciones generales son interpretaciones y recomendaciones de carácter general, autorizadas aunque no vinculantes, sobre las normas que se recogen en los tratados internacionales de derechos humanos. Las Observaciones generales a las que se hace referencia en este libro de recursos pertenecen en su mayoría al Comité de Derechos Humanos, aunque también hay algunas del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité contra la Tortura y el Comité de los Derechos del Niño.

Orden	Un estado de armonía pacífica bajo una autoridad constituida. El mantenimiento del orden público es una de las funciones fundamentales de la policía.
Organismos policiales	Estructuras organizativas de la policía. En ocasiones reciben el nombre de «fuerzas policiales» o «servicios policiales».
Perfiles (étnicos, raciales)	La elección como objetivo de determinadas personas y grupos por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, incluso parcialmente, por motivos de raza, etnia, origen nacional o religión, excepto en casos en que se dispone de información fidedigna, pertinente para el lugar y el momento, que vincule a personas pertenecientes a uno de los grupos mencionados con un incidente o plan delictivo identificado (definición de Amnistía Internacional Estados Unidos).
Policía	Funcionarios del Estado a quienes se confieren poderes para usar la fuerza y practicar arrestos y detenciones, con el cometido de: <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="675 974 1029 1003">– mantener y restablecer el orden; <li data-bbox="675 1003 981 1032">– prevenir y detectar el delito; <li data-bbox="675 1032 1029 1064">– prestar asistencia a la población.
Procedimientos operativos normalizados	Este y otros términos, como «instrucciones», «reglamentos», «códigos operativos» o «reglas», se utilizan en distintos países para describir los procedimientos para llevar a cabo las funciones policiales, sobre todo cuando se recurre a poderes policiales como los de arresto y uso de la fuerza. Los procedimientos operativos normalizados suelen ser redactados por personal adscrito a los ministerios pertinentes, pero también se pueden elaborar de abajo arriba y recibir la autorización posterior de un ministerio, una vez demostrada su eficacia en la práctica. Los procedimientos operativos normalizados deben basarse en la legislación nacional, las normas internacionales de derechos humanos, los códigos de conducta nacionales y conceptos generales de la práctica policial. Por ejemplo, las leyes nacionales pueden autorizar la práctica de registros domiciliarios sin orden judicial de registro cuando exista el peligro de que se pierdan pruebas si hay demoras. Los procedimientos operativos normalizados deben proporcionar orientación precisa sobre las condiciones en que puede hacerse ese registro y los procedimientos de presentación de informes exigidos. Los procedimientos operativos normalizados no suelen adoptar la forma de ley.

Relación de trabajo	<p>La relación de trabajo con la policía supone la búsqueda de los puntos en común en vez de las diferencias, lo cual exige esfuerzos activos y sinceros para definir una agenda común. La relación de trabajo con la policía no se ha definido claramente en Amnistía Internacional. En 2003, en ocasión de la reunión de su Consejo Internacional, la organización afirmó que el enfoque preferido para los contactos con la policía es el de niveles y tipos de relación de trabajo con distintos agentes e instituciones policiales, lo que abarca una amplia variedad de actividades, sugiere un diálogo de doble dirección y capta también la necesidad de realizar una «valoración de riesgos» y de mantener la capacidad de denunciar las violaciones de derechos humanos, una capacidad esencial para la credibilidad de Amnistía Internacional.</p>
Rendición de cuentas	<p>Una definición sencilla de «rendición de cuentas» es: «Tener que explicar las acciones o la conducta propias». Supone un conjunto de prescripciones normativas acerca de quién tiene la obligación de rendir cuentas, a quién, cuándo, cómo y acerca de qué. La obligación de rendir cuentas está estrechamente relacionada con la responsabilidad. Significa relacionar un acto (o la omisión de un acto) con una persona o una institución. Conlleva la exigencia de remediar la conducta indebida. La rendición de cuentas y la transparencia van de la mano. Para que la rendición de cuentas sea eficaz, es necesario un sistema equilibrado en el que intervengan los actores y las instituciones siguientes:</p> <p><i>Interna</i> <i>Ante el Estado</i></p> <ul style="list-style-type: none">– <i>Ejecutivo</i>– <i>Legislativo (democrática)</i>– <i>Judicial (legal)</i> <p><i>Pública</i> <i>Independiente</i> <i>(Internacional)</i></p>
Subsidiariedad	<p>Principio según el cual la policía debe tratar de emplear los métodos (de investigación, de uso de la fuerza) menos intrusivos que sea posible dadas las circunstancias.</p>

Supervisión	<p>La supervisión hace referencia a la rendición de cuentas permanente, antes, durante y después de que hayan tenido lugar las operaciones. La supervisión puede ser directa o a distancia, puede basarse en muestras o (en teoría) puede abarcar todas las acciones policiales, y puede ser independiente o interna.</p> <p>Los lugares de detención deben ser visitados periódicamente por personas cualificadas y experimentadas, designadas por una autoridad competente y responsables ante ella; esta autoridad debe ser independiente de las autoridades encargadas de la administración del lugar de detención. Las personas detenidas deben tener derecho a comunicarse de forma libre y confidencial con sus visitantes (Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, Regla 55; Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, Principio 29).</p>
Técnicas de mano abierta y de mano cerrada	<p>Técnicas que no requieren el uso de medios como porras o esposas. Las técnicas de mano abierta incluyen, por ejemplo, apartar a una persona empujándola con la palma de la mano, literalmente con las «manos abiertas»; las técnicas de mano cerrada se manifiestan cuando los agentes de policía utilizan los puños («mano cerrada»), por ejemplo en una pelea. Las técnicas duras de mano vacía suponen toda clase de técnicas, incluidas técnicas de karate y judo, así como sujetar a una persona el brazo a la espalda.</p>
Tensiones internas	<p>Suelen abarcar:</p> <ul style="list-style-type: none">– las situaciones de tensión grave (política, religiosa, racial, social, económica, etc.);– las secuelas de conflictos armados o disturbios internos.

Apéndice F: Sitios web

Sitios académicos y de ONG

www.altus.org

Altus, coalición de seis ONG (entre ellas el Instituto de Justicia Vera; véase *infra*)

www.cacole.ca

Asociación Canadiense para la Supervisión Civil del Mantenimiento del Orden

www.apt.ch

Asociación para la Prevención de la Tortura

www.parc.info

Centro de Recursos para la Evaluación de la Policía, Estados Unidos

www.unomaha.edu/criminaljustice/police_professionalism.php

Centro de recursos sobre profesionalidad y rendición de cuentas policial, Universidad de Nebraska, Estados Unidos

www.policeaccountability.co.za

Centro de recursos sobre supervisión y rendición de cuentas policial en 16 países africanos

www.ssronline.org

Centro para la Gestión del Sector de la Seguridad, Universidad de Cranfield, Reino Unido

www.cinat.org

Coalición de ONG Internacionales contra la Tortura

www.icrc.org

Comité Internacional de la Cruz Roja

www.caj.org.uk

Comité sobre la Administración de Justicia

www.ichrp.org

Consejo Internacional para la Política sobre los Derechos Humanos

www.nhri.net
Foro de las Instituciones Nacionales para los Derechos Humanos

www.hrw.org
Human Rights Watch

www.humanrightsinitiative.org
Iniciativa de Derechos Humanos de la Commonwealth

www.justiceinitiative.org
Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta

www.vera.org
Instituto de Justicia Vera

www.newtactics.org
Nuevas Tácticas en Derechos Humanos

www.penalreform.org
Reforma Penal Internacional

www.saferworld.org.uk
Saferworld; relación de trabajo con la policía y trabajo policial en la comunidad, entre otros temas

www.wola.org
Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA)

Consejo de Europa

www.coe.int
Página principal del Consejo de Europa

www.coe.int/t/dg1/LegalCooperation/Default_en.asp
Asuntos Jurídicos, Cooperación Jurídica

www.coe.int/T/E/Human_Rights/Police/
Derechos Humanos, Programa «Policía y Derechos Humanos»

www.coe.int/t/e/human_rights/police/3._european_platform/history%20for%20website.asp#TopOfPage
Plataforma Europea Policía y Derechos Humanos (La Plataforma no forma parte del Consejo de Europa pero trabaja para apoyar al Programa «Policía y Derechos Humanos» del Consejo.)

Sitios profesionales y gubernamentales

Téngase en cuenta que el motivo principal de la inclusión de estos sitios web es el hecho de que ofrecen información complementaria. Su inclusión no implica un comentario sobre la fiabilidad o utilidad de su contenido.

www.acpo.police.uk

Asociación de Jefes de Policía del Reino Unido

www.sepca-bg.org

Asociación de Jefes de Policía del Sudeste Europeo

www.theiacp.org

Asociación Internacional de Jefes de Policía

www.iawp.org

Asociación Internacional de Mujeres Policías

www.ncjrs.org

Centro de documentación del Departamento de Justicia de Estados Unidos (contiene el texto íntegro de muchos documentos)

www.cops.usdoj.gov

Centro de promoción y recursos sobre el trabajo policial en la comunidad del Departamento de Justicia de Estados Unidos

www.cmc.qld.gov.au

Comisión sobre la Delincuencia y la Conducta Indebida, Queensland, Australia (se dedica al sector público y en especial a la supervisión de la conducta policial)

www.enp.nl

Red Europea de Mujeres Policías

La Organización Regional para la Cooperación de los Jefes de Policía del África Austral (*Southern African Regional Police Chiefs Co-operation Organisation, SARPCCO*) y el Grupo Especial de Jefes de Policía Europeos (*European Police Chiefs Task Force, EPCTF*) no cuentan con sus propios sitios web.

Apéndice G: Derecho internacional humanitario

Cuando estalla un conflicto armado (de carácter internacional o no internacional), es aplicable el derecho internacional humanitario, también denominado derecho de los conflictos armados o «leyes de la guerra». Esta rama del derecho tiene la finalidad de regular el modo en que se desarrollan las hostilidades y de proteger a las víctimas de los conflictos armados. Se expresa, por ejemplo, en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977.⁴⁸⁴ La gran mayoría de las disposiciones de estos tratados hacen referencia a conflictos armados internacionales o guerras entre Estados. El artículo 3 común a los Convenios de Ginebra trata de proteger a las víctimas de los conflictos armados de carácter no internacional, al igual que el Protocolo Adicional II, que amplía y desarrolla la protección que ofrece el artículo 3 común. El Protocolo Adicional II se aplica a aquellos conflictos armados no internacionales de alta intensidad en los que fuerzas armadas disidentes controlen una parte del territorio del Estado (artículo 1.1), en tanto que el artículo 3 común se aplica a todas las formas de conflicto armado no internacional. En el Protocolo Adicional II se afirma específicamente (artículo 1.2) que el Protocolo no se aplicará a las situaciones de tensiones internas y disturbios interiores.⁴⁸⁵

«Categorías» de desorden o situaciones de conflicto

Disturbios y tensiones internos:	Se aplica el derecho de los derechos humanos.
Conflicto armado no internacional:	
– Baja intensidad	Se aplica el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra; se aplica el derecho de los derechos humanos.
– Alta intensidad	Se aplica el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra; se aplica el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 1977; se aplica el derecho de los derechos humanos. Pueden aplicarse medidas de suspensión.
Conflicto armado internacional:	Se aplica todo el cuerpo del derecho internacional humanitario; se aplica el derecho de los derechos humanos. Pueden aplicarse medidas de suspensión.

Debe tenerse en cuenta que en algunos casos es difícil determinar cuándo se han traspasado los distintos «umbrales». Por ejemplo, cuándo un **disturbio** interno ha alcanzado el nivel de conflicto armado no internacional. En el lenguaje cotidiano los dos conceptos, los de disturbios y tensiones, suelen utilizarse juntos.

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha formulado unas directrices para definir los disturbios internos: «Se trata de situaciones en las que, sin que haya, propiamente hablando, conflicto armado sin carácter internacional, existe sin embargo, a nivel interior, un afrontamiento que presenta cierto carácter de gravedad o de duración y que da lugar a la realización de actos de violencia. Estos últimos pueden revestir formas variables, que van desde la generación espontánea de actos de sublevamiento hasta la lucha entre grupos más o menos organizados y las autoridades que ejercen el poder. En estas situaciones, que no degeneran forzosamente en lucha abierta, las autoridades que ejercen el poder apelan a vastas fuerzas de policía, o bien a las fuerzas armadas, para restablecer el orden interno. El número elevado de víctimas ha hecho necesaria la aplicación de un mínimo de reglas humanitarias».⁴⁸⁶

Las **tensiones internas** suelen abarcar:⁴⁸⁷

- Las situaciones de tensión grave (política, religiosa, racial, social, económica, etc.).
- Las secuelas de conflictos armados o disturbios internos.

El Comité Internacional de la Cruz Roja ha redactado una lista de características de los disturbios y tensiones internos.⁴⁸⁸ Son las siguientes:

1. arrestos masivos;
2. elevado número de personas detenidas por razones de seguridad;
3. detención administrativa, sobre todo por largos periodos;
4. probable existencia de malos tratos, de tortura o de condiciones materiales o psicológicas de detención que pueden atentar gravemente contra la integridad física, mental o moral de los detenidos;
5. mantenimiento de detenidos incomunicados durante largos periodos;
6. medidas de represión para con los miembros de la familia o los allegados de las personas privadas de libertad arriba mencionadas;
7. suspensión de las garantías judiciales fundamentales, sea por haberse decretado el estado de excepción sea debido a una situación de hecho;
8. instauración, en gran escala, de medidas restrictivas de la libertad, tales como la relegación, el exilio, la asignación de prisión domiciliaria, los desplazamientos;
9. alegaciones de desapariciones forzadas;
10. multiplicación de actos de violencia que ponen en peligro a personas indefensas (tales como el secuestro y la toma de rehenes) o propagan el terror en la población civil.

Los disturbios y tensiones internos pueden desembocar en situaciones de conflicto armado. Tal como se indica *supra*, en situaciones de conflicto armado no internacional es aplicable el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, como también el Protocolo Adicional II. El artículo 3 común define a quienes protege como «las personas que no participen directamente

en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa» y dice que «serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable, basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna, o cualquier otro criterio análogo». El artículo expone a continuación algunos actos que están prohibidos en cualquier tiempo y lugar por lo que atañe a las personas a las que protege. Entre los actos prohibidos figuran el asesinato, la tortura, la toma de rehenes, los atentados contra la dignidad personal y la imposición de condenas y las ejecuciones sin juicio previo ante un tribunal legítimamente constituido. El artículo 3 común exige que las personas heridas y enfermas sean recogidas y asistidas, y entre las disposiciones finales figura una que contempla que un organismo imparcial (tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja) pueda ofrecer sus servicios a las partes en el conflicto.

El Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra consta de 28 artículos y, tal como se ha indicado *supra*, es más amplio que el artículo 3 común.⁴⁸⁹ El artículo 4 afirma que todas las personas que no participen directamente en las hostilidades, o que hayan dejado de participar en ellas, estén o no privadas de libertad, tienen derecho a que se respeten su persona, su honor, sus convicciones y sus prácticas religiosas. Dichas personas deberán ser tratadas con humanidad sin ninguna distinción de carácter desfavorable. Ciertos actos, como los atentados contra la vida, la tortura, los castigos colectivos y la toma de rehenes están totalmente prohibidos.

Si un conflicto armado no internacional se convierte en un conflicto armado internacional, serán aplicables los cuatro Convenios de Ginebra y el Protocolo Adicional I. En caso de conflicto armado internacional, la distinción entre combatientes y civiles es importante. En líneas generales, los miembros de las fuerzas armadas de una parte en un conflicto armado internacional (a excepción del personal médico o religioso) son combatientes, y todo combatiente capturado por la parte contraria es un prisionero de guerra. Esas fuerzas armadas deben estar organizadas, puestas bajo un mando responsable ante esa parte en lo relativo a la conducta de sus subordinados y sometidas a un sistema disciplinario interno que haga cumplir las reglas del derecho internacional aplicables en los conflictos armados. Un civil es toda persona que no se inscribe dentro de la categoría de combatiente. Las fuerzas de policía civil no son fuerzas armadas, lo cual significa que las fuerzas de policía civil tienen la condición de civiles y que los miembros de esas fuerzas tienen la condición de civiles y no combatientes. En consecuencia, gozan de todas las protecciones que amparan a los demás civiles. En el caso de que una parte en un conflicto incorpore un organismo paramilitar o de cumplimiento de la ley a sus fuerzas armadas, lo notificará a las otras partes en el conflicto. En tales casos los agentes de policía tendrán la condición de combatientes.⁴⁹⁰

El Protocolo II de los Convenios de Ginebra incluye asimismo (artículo 5) disposiciones relativas a las personas privadas de libertad por motivos relacionados con los conflictos armados (no internacionales). Además, otras disposiciones contemplan la protección de las personas privadas de libertad durante los conflictos armados internacionales.⁴⁹¹

Notas

1 Amnistía Internacional, *Vidas destrozadas*, 2003, p. 27.

2 Amnistía Internacional Países Bajos, *Amnesty International's recommendations on policing. A Review and Guide*, 2004, p. 7.

3 Comisión Independiente sobre el Servicio de Policía para Irlanda del Norte, *A new beginning: Policing in Northern Ireland. The report of the independent commission on policing for Northern Ireland*, 1999, párr. 4.4.

4 Téngase en cuenta que en tiempos recientes los programas de reforma policial se han centrado cada vez más en cómo los Estados pueden defenderse mejor contra el terrorismo, lo que facilita la aprobación de disposiciones legales que amplían los poderes y las funciones policiales, y en algunos casos socava de ese modo los objetivos originales de los programas de reforma encaminados a mejorar las relaciones de la policía con la comunidad.

5 Resolución 1989/61, adoptada por el Consejo Económico y Social el 24 de mayo de 1989 y refrendada por la Asamblea General en su Resolución 44/162, de 16 de diciembre de 1989.

6 Código Europeo de Ética de la Policía. Comentario a la definición del alcance del Código.

7 *Ibíd.*

8 Véanse, por ejemplo, Rover, C. de, *Servir y Proteger*, 1998; Crawshaw, R., *et al.*, *Human rights and policing. Standards for good behaviour and a strategy for change*, 1998; Código Europeo de Ética de la Policía.

9 El término «policía» apareció por primera vez en la lengua española a finales del siglo XIV, en el sentido de «política», y adquirió su sentido actual a principios del siglo XIX. Corominas, J., *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana*, 1961. En la lengua inglesa, el término «*police*» apareció por primera vez hacia 1530, como sinónimo de «*policy*», es decir, administración civil. Hasta mediados del siglo XIX, «*police*» en inglés significaba «administración civil» y, tomado del francés, «administración del orden público». *Online Etymological Dictionary*, en www.etymonline.com.

10 Véase, por ejemplo, Cachet, A., *Politie en sociale controle*, 1990.

11 Das, Dilip K., *Challenges of policing democracies: A world perspective*, 1997, p. 628.

12 Ferret, J., «The State, Policing and "Old Continental Europe": Managing the Local/National Tension», 2004.

13 *Ibíd.*, p. 50.

14 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general núm. 19, párr. 9.

15 Asamblea General de la ONU, Resolución 34/169 por la que se adopta el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, 17 de diciembre de 1979.

16 Como también se afirma en las Directrices para la Aplicación Efectiva del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley: «Se dará a todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley una remuneración suficiente y condiciones de trabajo adecuadas».

17 El artículo 11.2 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y el artículo 16.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reflejan principios similares.

18 Neild, R., «The new face of impunity», 2002.

19 Amnistía Internacional lleva varios decenios centrado la atención en los derechos civiles y políticos, pero ha ampliado su misión para incluir los derechos económicos, sociales y culturales. Véase *Derechos humanos para la dignidad humana. Una introducción a los derechos económicos, sociales y culturales*, 2005.

20 Cavallaro, J. L., *Crime, public order and human rights*, 2003. (Resumen en español, titulado *Delincuencia, Orden Público y Derechos Humanos*, disponible en http://www.ichrp.org/paper_files/114_p_05.pdf.)

21 *Ibíd.* Véase también Varenik, R., *Explorando caminos hacia la Reforma Policial: Seis Recomendaciones*.

22 Cavallaro, J. L., *Crime, public order and human rights*, 2003.

23 Neild, R., «The new face of impunity», 2002.

24 Esto es refrendado claramente por muchos financiadores de reformas policiales y programas de asistencia a la policía. Véase, por ejemplo, Stone, C., y J. Miller, M. Thornton y J. Trone, «Supporting Security, Justice and Development: Lessons for a New Era», 2005. El ensayo reúne lecciones de experiencias de programas de acción policial y justicia financiados por el Reino Unido en siete países.

25 Asamblea General de la ONU, Resolución 34/169 por la que se adopta el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, 17 de diciembre de 1979.

26 *The Concise Oxford Dictionary*, 1990.

27 Los derechos a la libertad de circulación, libertad de pensamiento, opinión, reunión y asociación, respectivamente.

28 Consejo Internacional para la Política sobre los Derechos Humanos (ICHRP), *Taking Duties Seriously: Individual Duties in International Human Rights Law – A Commentary*, 1999.

29 *The Concise Oxford Dictionary*, 1990.

30 Según esta opinión, las leyes tienden a penalizar los actos que más preocupan al electorado (de clase media), por lo general actos como hurtos, carterismo, violencia callejera, robos en viviendas, etc. Los actos delictivos que tienden a ser cometidos por personas de posición acomodada, como los delitos fiscales, suelen recibir una atención pública muy inferior y no se consideran una amenaza para el orden de acuerdo con este razonamiento. Muchos autores hacen esta observación. Véanse, por ejemplo, Chevigny, P., *Edge of the Knife: Police Violence in the Americas*, 1995; Smith, B. W., «Structural and organizational predictors of homicide by police», 2004.

31 Amnistía Internacional, *Vidas destrozadas*, 2003.

32 Véase www.humansecurityreport.info para el *Human Security Report 2005*.

33 Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, 2004.

34 Kleinfeld Belton, R., *Competing Definitions of the Rule of Law*, 2005.

35 La referencia al registro de los delitos en las normas internacionales de derechos humanos (así como en el trabajo de Amnistía Internacional) se ha limitado en gran medida hasta la fecha al contexto de la violencia contra las mujeres y la discriminación, en vez de centrarse en la importancia del registro para garantizar la vigilancia de la «seguridad general» como tal.

36 Instituto de Justicia Vera, *Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector*, 2003.

37 *El estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos, Informe del Secretario General*, 2004.

38 Kleinfeld Belton, R., *Competing Definitions of the Rule of Law*, 2005.

39 *Ibíd.*

40 *Fortalecimiento del Estado de derecho, Informe del Secretario General*, 2002.

41 Bayley, D., y C. Shearing, *The New Structure of Policing. Description, Conceptualization and Research Agenda*, 2001, p. 30.

42 Amnistía Internacional, *Vidas destrozadas*, 2003, especialmente el apartado sobre el deber del Estado de proteger a sus ciudadanos (pp. 80-82); Amnistía Internacional, *Hacer los derechos realidad*, 2004, especialmente el capítulo 2; Amnistía Internacional, *Los derechos, en peligro*, 2002, sobre legislación de seguridad y medidas relativas al cumplimiento de la ley.

43 Asamblea General de la ONU, resolución 56/83, adoptada el 28 de enero de 2002. Los artículos se incorporan a la resolución como anexo «sin perjuicio de la cuestión de su futura aprobación o de otro tipo de medida, según corresponda».

44 *Ibíd.*

45 Amnistía Internacional, *Hacer los derechos realidad*, 2004, p. 21; Amnistía Internacional, *Vidas destrozadas*, 2003, p. 81.

46 Véase la nota 43. Artículo 4.

47 Goldsmith, A., «Policing Weak States: Citizen Safety and State Responsibility», 2003.

48 Amnistía Internacional Países Bajos, *Amnesty International's recommendations on policing. A Review and Guide*, 2004, p. 17.

49 Véase la nota 47.

50 Reforma Penal Internacional, *Access to justice in sub-Saharan Africa: the role of traditional and informal justice systems*, enero de 2001.

51 Asamblea General de la ONU, Resolución 34/169 por la que se adopta el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, 17 de diciembre de 1979.

52 Bayley, D., y C. Shearing, *The New Structure of Policing. Description, Conceptualization and Research Agenda*, 2001, p. 2.

53 Véase la nota 51.

54 Bayley, D., *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*, 2001, pp. 38-39.

55 *Ibíd.*

56 *Ibíd.*

57 Cavallaro, J. L., *Crime, public order and human rights*, 2003, p. 22.

58 Goldsmith, A., «Policing Weak States: Citizen Safety and State Responsibility», 2003.

59 Amnistía Internacional, *Republic of Congo: A past that haunts the future*, 2003.

60 Véase, por ejemplo, Amnistía Internacional, *Proteger los derechos humanos mediante la actuación policial. Informe sobre los métodos policiales en los países de la Comunidad de Desarrollo Económico del África Austral, 1997-2002*, 2002.

61 El artículo 13 del Código Europeo de Ética de la Policía exige que la policía esté sometida a autoridades civiles, y el comentario a este artículo agrega: «Una organización policial bajo responsabilidad civil tiene más probabilidades de cultivar mejor una profesionalidad policial adecuada para la sociedad civil».

62 Véanse, por ejemplo, O'Rawe, M., y L. Moore, *Human rights on duty*, 1997; Bayley, D., *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*, 2001, p. 39; Rover, C. de, *Servir y Proteger*, 1998; Crawshaw, R., *et al.*, *Human rights and policing. Standards for good behaviour and a strategy for change*, 1998.

63 Rover, C. de, *Servir y Proteger*, 1998.

64 Global Facilitation Network for Security Sector Reform, *Compendium of Good Practices on Security Sector Reform*, 2005.

65 El texto y las citas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de este recuadro se han tomado de *Civil Society Organizations and the Inter-American System for the Protection of Human Rights Face Citizen Security Challenges in the Americas*, documento elaborado para la audiencia sobre «Seguridad ciudadana y derechos humanos» en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, presentado el 14 de octubre de 2005 por un conglomerado de ONG de derechos humanos.

66 A pesar de que el hermetismo es una parte indisociable de su actividad, las agencias de seguridad se han abierto ligeramente en tiempos recientes. Por ejemplo, la Agencia de Seguridad Nacional de Estados Unidos y el MI5 del Reino Unido disponen de sitios web en los que explican su misión y objetivos.

67 El Comité Europeo para los Problemas Criminales (CDPC) del Consejo de Europa encargó al Grupo de Especialistas en Servicios de Seguridad Interior que presentara un informe sobre la viabilidad de las recomendaciones sobre los servicios de seguridad. El Comité examinó el informe del Grupo en su 52 Sesión Plenaria (16-20 de junio de 2003): CDPC (2003) 09, Addendum IV.

68 Bayley, D., y C. Shearing, *The New Structure of Policing. Description, Conceptualization and Research Agenda*, 2001, p. 1.

69 *Ibíd.*, p. 1.

70 *Ibíd.*

71 Publicación breve de Amnistía Internacional sobre normas de derechos humanos para empresas, *Hacia la responsabilidad legal*, 2004.

72 Instituto de Justicia Vera, *Measuring Progress Toward Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector*, 2003. Esta guía incluye un apartado sobre indicadores de desempeño para medir el acceso a la justicia.

73 Crawshaw, R., et al., *Human rights and policing. Standards for good behaviour and a strategy for change*, 1998.

74 *Ibíd.*, p. 44.

75 El derecho a no ser encarcelado por no haber cumplido una obligación contractual (artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) también es un derecho que no puede ser objeto de suspensión.

76 Basado en una comunicación personal con G. P. Joshi, coordinador del Programa de la Policía, Iniciativa de Derechos Humanos de la Commonwealth, India.

77 Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 29, adoptada el 24 de julio de 2001.

78 *Ibíd.*, párr. 4.

79 *Ibíd.*, párr. 11.

80 *Ibíd.*, párr. 16.

81 *Ibíd.*, párr. 5.

82 Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, 2004.

83 *Ibíd.*, párr. 164.

84 Amnistía Internacional, *Los derechos, en peligro*, 2002.

85 Amnistía Internacional, *Malaysia. Towards human rights-based policing*, 2005, p. 15.

86 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Digest of Jurisprudence of the UN and Regional Organizations on the Protection of Human Rights*

while Countering Terrorism, 2003, p. 8. Esta publicación examina la jurisprudencia pertinente en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Convenio Europeo de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

87 Amnistía Internacional, *Los derechos, en peligro*, 2002, p. 3.

88 Amnistía Internacional, *Informe 2005*, p. 30.

89 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Digest of Jurisprudence of the UN and Regional Organizations on the Protection of Human Rights while Countering Terrorism*, 2003, p. 9.

90 Véanse Crawshaw, R., *et al.*, *Human rights and policing. Standards for good behaviour and a strategy for change*, 1998; Rover, C. de, *Servir y Proteger*, 1998; artículo 1 del Código Europeo de Ética de la Policía.

91 Código Europeo de Ética de la Policía, comentario al artículo 1, pp. 29-32.

92 Muy conocido y citado es Bayley, D., *Police for the Future*, 1994.

93 *Ibíd.*

94 Amnistía Internacional, *Brasil: «Entran disparando». La actuación policial en las comunidades socialmente excluidas*, 2005.

95 Rover, C. de, *Servir y Proteger*, 1998, p. 151.

96 Esta idea y el ejemplo de la India se basan en una comunicación personal con G. P. Joshi, coordinador del Programa de la Policía, Iniciativa de Derechos Humanos de la Commonwealth, India.

97 Demos Center for Information and Research on Public Interest Issues, *Reforming law enforcement: overcoming arbitrary work practices*, 2005.

98 Véanse los motivos de preocupación de Amnistía Internacional en relación con la fiscalía en Sudáfrica en *South Africa: The criminal justice system and the prosecution of human rights. The role of the prosecution service*, 1998.

99 Ley de las Fuerzas de Policía de Sudán, 1999, artículo 10.

100 El artículo 14 del Código Europeo de Ética de la Policía afirma: «Normalmente, la policía y su personal uniformado deben ser fácilmente reconocibles».

101 Iniciativa de Derechos Humanos de la Commonwealth, *Police Accountability: Too Important to Neglect, Too Urgent to Delay*, 2005.

102 Ministerio del Interior y de Relaciones del Reino, *Kerngegevens Nederlandse Politie 2005*, 2006.

103 Amnistía Internacional, *Brasil: «Entran disparando». La actuación policial en las comunidades socialmente excluidas*, 2005.

104 Asamblea General de la ONU, Resolución 34/169 por la que se adopta el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer cumplir la Ley, 17 de diciembre de 1979.

105 Iniciativa de Derechos Humanos de la Commonwealth, *Police Accountability: Too Important to Neglect, Too Urgent to Delay*, 2005.

106 *Ibíd.*, pp. 7-8.

107 Véanse *Kenia: Acción Médica. La importancia de las pruebas médicas para entablar acciones judiciales por agresión sexual*, 2002; *Afganistán: «Nadie nos escucha y nadie nos trata como a seres humanos». La justicia, negada a las mujeres*, 2003; *Guatemala: Suspensión de desalojos y verdadera política agraria, claves para resolver los conflictos de tierra*, 2005; *Brasil: «Entran disparando». La actuación policial en las comunidades socialmente excluidas*, 2005.

108 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Derechos humanos y aplicación de la ley: Manual de capacitación de derechos humanos para la policía*, 1997, párrs. 217-218.

- 109 Véase, por ejemplo, Sandfort, T., e I. Vanwesenbeeck, *Omgangsvormen, werkbeleving en diversiteit bij de Nederlandse politie*, 2000.
- 110 Iniciativa de Derechos Humanos de la Commonwealth, *Police Accountability: Too Important to Neglect, Too Urgent to Delay*, 2005.
- 111 Amnistía Internacional, *The Democratic Republic of Timor Leste: A new police service – a new beginning*, 2003, p. 22.
- 112 *Ibíd.*, p. 23.
- 113 Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 21.
- 114 Amnistía Internacional, *Brasil: «Entran disparando». La actuación policial en las comunidades socialmente excluidas*, 2005.
- 115 Uildriks, N., y P. van Reenen, *Policing Post-Communist Societies. Police-Public Violence, Democratic Policing and Human Rights*, 2003, p. 31.
- 116 Amnistía Internacional, *Brasil: «Entran disparando». La actuación policial en las comunidades socialmente excluidas*, 2005.
- 117 Uildriks, N., y P. van Reenen, *Policing Post-Communist Societies. Police-Public Violence, Democratic Policing and Human Rights*, 2003, p. 32.
- 118 *Ibíd.*, p. 32.
- 119 La definición está tomada del Community Policing Consortium y se cita en *Community Policing: the Past, Present and Future*, noviembre de 2004, sobre el trabajo policial en la comunidad en Estados Unidos, publicado por el Police Executive Research Forum.
- 120 *Ibíd.*
- 121 Wing-Hung Lo, C., y A. Chun-Yin Cheuk, «Community policing in Hong-Kong. Development, performance and constraints», 2004.
- 122 Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), *Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública. Una guía para la sociedad civil. Policía Comunitaria*.
- 123 Bayley, D., *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*, 2001, pp. 25-26.
- 124 Véase, por ejemplo, Bayley, D., *Police for the Future*, 1994.
- 125 «On the Rio beat», 2001. Véase <http://news.bbc.co.uk/1/hi/programmes/correspondent/1312855.stm>.
- 126 Baker, B., «Multi-choice policing in Uganda», 2005.
- 127 Testimonio de la Unión Neoyorquina para la Defensa de las Libertades Civiles sobre el uso de «perfiles», de fecha 23 de febrero de 2004. Véase http://www.nyclu.org/profiling_testimony_022304.html. Véase también Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), *Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública. Una guía para la sociedad civil – «Policía Comunitaria»*, donde se trata de los modelos de «ventanas rotas» y «tolerancia cero».
- 128 El ejemplo se ha tomado de un memorándum que Amnistía Internacional presentó al gobierno de la República de Mozambique en relación con la policía y la protección de los derechos humanos en 2005. El memorándum no se ha hecho público.
- 129 Hay muchas publicaciones sobre proyectos de trabajo policial en la comunidad. Véanse, por ejemplo, Bayley, D., *Police for the Future*, 1994; Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), *Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública. Una guía para la sociedad civil. Policía Comunitaria*; Police Executive Research Forum, *Community Policing: the Past, Present and Future*, 2004. Para esta lista de factores de éxito también hemos utilizado: Wing-Hung Lo, C., *et al.*, «Community Policing in Hong-Kong. Development, performance and constraints», 2004; Broeck, T. van den, «Keeping up appearances? A community's perspective on community policing and the local governance of crime», 2002.

- 130 Police Executive Research Forum, *Community Policing: the Past, Present and Future*, 2004, p. 166.
- 131 Las personas interesadas pueden consultar <http://www.popcenter.org>.
- 132 Hale, C., *et al.*, «Uniform Styles II: Police families and policing styles», 2005.
- 133 Broeck, T. van den, «Keeping up appearances? A community's perspective on community policing and the local governance of crime», 2002, p. 169.
- 134 *Ibíd.*
- 135 Hale, C., *et al.*, «Uniform Styles II: Police families and policing styles», 2005, p. 5.
- 136 Anexo de la resolución 2002/13 del Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC), adoptada el 24 de julio de 2002.
- 137 Bayley, D., *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*, 2001, p. 36.
- 138 Ashby, D. I., «Policing Neighbourhoods: Exploring the Geographies of Crime, Policing and Performance Assessment», 2005.
- 139 Basado en una comunicación personal con G. P. Joshi, coordinador del Programa de la Policía, Iniciativa de Derechos Humanos de la Commonwealth, India.
- 140 El Código Internacional de Conducta para los Titulares de Cargos Públicos fue adoptado por la resolución 51/59 de la Asamblea General el 12 de diciembre de 1996. En la resolución se «recomienda a los Estados Miembros que se guíen por él en su lucha contra la corrupción».
- 141 Goldsmith, A., «Policing Weak States: Citizen Safety and State Responsibility», 2003.
- 142 Bayley, D., 2001, *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*, p. 13.
- 143 *The New York Times*, «Switched Off in Basra», 31 de julio de 2005.
- 144 Asamblea General, Resolución 34/169, 17 de diciembre de 1979.
- 145 Bayley, D., 2001, *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*, pp. 13-14. Las otras tres normas son:
- la policía debe rendir cuentas ante la ley, y no ante el gobierno;
 - la policía debe proteger los derechos humanos, especialmente los que son necesarios para la clase de actividad política sin restricciones que constituye el sello distintivo de la democracia; y
 - la policía debe ser transparente en sus actividades.
- 146 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Derechos humanos y aplicación de la ley: Manual de capacitación de derechos humanos para la policía*, 1997.
- 147 Esto recibe a veces el nombre de «contrato social»: el acuerdo del pueblo de delegar ciertas responsabilidades en el Estado. El pueblo cumple las leyes nacionales y se comporta de manera disciplinada y acepta la intervención de la policía cuando no lo hace. La policía, por su parte, accede a cumplir las leyes en virtud de las cuales actúa.
- 148 Los Principios de Peel pueden consultarse en diversos sitios web.
- 149 Mawby, citado en Marenin (ed.), *Policing Change, Changing Police*, 1996, p. 7.
- 150 Véase, por ejemplo, Davis, R. C., *et al.*, «A cross-national comparison of citizen perceptions of the police in New York City and St. Petersburg, Russia», 2004. El informe sobre Brasil publicado por Amnistía Internacional en 2005 muestra las diferentes expectativas que la gente puede tener de las acciones de la policía. Véase *Brasil: «Entran disparando»*. *La actuación policial en las comunidades socialmente excluidas*, 2005.
- 151 Cavallaro, J. L., *Crime, public order and human rights*, 2003.
- 152 Smith, B. W., «Structural and organizational predictors of homicide by police», 2004, p. 539.

153 Stenning, Philip, *The idea of the political «independence» of the police: international interpretations and experiences*, 2004. En este informe el autor examina la relación entre independencia y rendición de cuentas desde el punto de vista conceptual y en la práctica, y analiza la experiencia con esta doctrina en tres jurisdicciones de derecho consuetudinario: Inglaterra y Gales, Australia y Nueva Zelanda.

154 Comisión Independiente sobre el Servicio de Policía para Irlanda del Norte, *A new beginning: policing in Northern Ireland*, 1999, párr. 6.21.

155 Código Europeo de Ética de la Policía, comentario al artículo 15, p. 41.

156 Véase www.theiacp.org.

157 El texto de este apartado, incluidos los ejemplos de la India, Nigeria y Uganda, se basa en una comunicación personal con G. P. Joshi, coordinador del Programa de la Policía, Iniciativa de Derechos Humanos de la Commonwealth, India.

158 Artículo 9.4 de la Ley de Policía de 1943.

159 Artículo 10.1 de la Ley de Policía.

160 Artículo 213.4.

161 Artículo 6.2 del Estatuto de la Policía de 1994.

162 Véanse www.acpo.police.uk (apartado *policies*) y

http://www.theiacp.org/international/index_sp.htm respectivamente.

163 Véanse www.usip.org y www.nuigalway.ie respectivamente.

164 Para más información sobre los códigos modelo, incluida la forma de obtener el volumen 1, véase <http://bookstore.usip.org/books/BookDetail.aspx?productID=164377>.

165 Principios Básicos, Principio 8.

166 Principios Básicos, preámbulo y Principio 21.

167 Amnistía Internacional, *Armas y mantenimiento del orden*, 2004.

168 Principios Básicos, Principio 5.

169 Principios Básicos, Principio 20.

170 Principios Básicos, Principio 2.

171 Principios Básicos, Principio 11.

172 Código de Conducta de la ONU, artículo 3.

173 Principios Básicos, Principios 6, 11.f y 22.

174 Código de Conducta de la ONU, artículo 8.

175 Principios Básicos, Principio 24.

176 Código de Conducta de la ONU, artículo 8; Principios Básicos, Principio 25.

177 Principios Básicos, Principios 22 y 23.

178 Principios Básicos, Principio 26.

179 Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 31, párr. 18.

180 Código de Conducta de la ONU, comentario al artículo 3.

181 Principios Básicos, Principio 4.

182 Código de Conducta de la ONU, artículo 3.

183 Principios Básicos, Principio 7.

184 Principios Básicos, Principio 26.

185 Principios Básicos, Principio 5.

186 Reglas Mínimas de la ONU para el Tratamiento de los Reclusos, Reglas 33 y 34.

187 Principios Básicos, Principio 3.

188 Principios Básicos, Principios 18-21.

189 Principios Básicos, Principio 9, que desarrolla el comentario al artículo 3 del Código de Conducta de la ONU.

- 190 Principios Básicos, Principio 10.
- 191 Amnistía Internacional ha pedido que se prohíban ciertas técnicas de coerción, en particular las que provocan asfixia causada por la postura. Amnistía Internacional Países Bajos, *Amnesty International's recommendations on policing. A Review and Guide*, 2004, p. 25.
- 192 Amnistía Internacional, *Mercaderes de dolor*, 2003.
- 193 Bailey, W., «Less-Than-Lethal Weapons and Police-Citizen Killings in U.S. Urban Areas», 1996.
- 194 Amnistía Internacional, *Trading in terror: Military, police and security transfers*, 2001.
- 195 Reglas Mínimas de la ONU para el Tratamiento de los Reclusos, Regla 33.
- 196 Véase, por ejemplo, el informe de Amnistía Internacional titulado *Motivos de preocupación de Amnistía Internacional respecto a los abusos cometidos por la policía en el condado de Prince George, Maryland*, 2002.
- 197 Amnistía Internacional, *Armas y mantenimiento del orden*, 2004.
- 198 Amnistía Internacional, *Canadá: Amnistía Internacional pide una investigación pública de las alegaciones de brutalidad policial*, 2001.
- 199 Amnistía Internacional, *Mercaderes de dolor*, 2003.
- 200 Amnistía Internacional, *Estados Unidos de América: ¿Fuerza excesiva y letal? Motivos de preocupación de Amnistía Internacional por las muertes y los malos tratos relacionados con el uso de armas Taser por parte de la policía*, 2004.
- 201 Amnistía Internacional, *Estados Unidos de América: El uso de armas Taser. Continúa la preocupación de Amnistía Internacional*, 2006.
- 202 *Ibíd.* (resumen).
- 203 Amnistía Internacional, *Mercaderes de dolor*, 2003, capítulo 4.2.
- 204 *Ibíd.*, capítulo 4.1.
- 205 Asociación de Jefes de Policía, *Police Dog Training and Care Manual*, octubre de 2002.
- 206 Amnistía Internacional Países Bajos, *Amnesty International's recommendations on policing. A Review and Guide*, 2004.
- 207 Basado en una comunicación personal con G. P. Joshi, coordinador del Programa de la Policía, Iniciativa de Derechos Humanos de la Commonwealth, India.
- 208 Asociación de Jefes de Policía, *Manual of Guidance on Keeping the Peace*, p. 17.
- 209 Asociación de Jefes de Policía, *Manual of Guidance on Police Use of Firearms*, p. 13.
- 210 Amnistía Internacional, *Vidas destrozadas*, 2003.
- 211 Código Europeo de Ética de la Policía, artículo 37 y comentario.
- 212 Código Europeo de Ética de la Policía, artículo 29 y comentario.
- 213 Principios Básicos, Principio 20.
- 214 Principios Básicos, Principio 18.
- 215 Amnistía Internacional, *Armas y mantenimiento del orden*, 2004, pp. 27.
- 216 Téngase en cuenta que el Código Europeo de Ética de la Policía, en su comentario al artículo 37, habla de «avisar con un disparo antes de tirar a herir».
- 217 Asociación de Jefes de Policía, *Manual of Guidance on Police Use of Firearms*, pp. 5-6, párr. 9.18.
- 218 Amnistía Internacional, *Brasil: «Entran disparando». La actuación policial en las comunidades socialmente excluidas*, 2005.
- 219 Amnistía Internacional, *Mozambique: Suspected extrajudicial executions: Tomás Paulo José Nhacumba and Gildo Joaquim Bata*, 2000.
- 220 Amnistía Internacional, *Armas y mantenimiento del orden*, 2004, p. 14.

221 Amnistía Internacional, *Brasil: «Entran disparando». La actuación policial en las comunidades socialmente excluidas*, 2005, p. 41.

222 Amnistía Internacional pidió una investigación independiente sobre: cuáles fueron los términos de las reglas de intervención, como la política que, al parecer, permitía a los agentes «disparar a matar», es decir, disparar a la cabeza, a los sospechosos de intentar cometer un atentado suicida con explosivos (el nombre en clave de esta operación, según informes, fue «Operación Kratos»); cómo se planeó la operación; qué información se había proporcionado a los agentes de policía y qué órdenes habían recibido; si se había establecido contacto con un oficial de alto rango antes de proceder a la acción; si se hicieron las advertencias necesarias; y si la actuación de los agentes se había ajustado plenamente a las normas internacionales de derechos humanos relativas al uso de la fuerza en relación con las actividades encaminadas a hacer cumplir la ley. Véase *Reino Unido: Es preciso que se investiguen a fondo las circunstancias de los disparos mortales*. Esta petición fue reiterada en *Reino Unido: El homicidio de Jean Charles de Menezes. La justicia debe seguir su curso*, 2006.

223 Amnistía Internacional, *Armas y mantenimiento del orden*, 2004.

224 Principios Básicos, Principio 22.

225 Asociación de Jefes de Policía, *Manual of Guidance on Police Use of Firearms*, capítulo 6, apartado 2.

226 Resolución 1989/65 aprobada por el Consejo Económico y Social, 24 de mayo de 1989. Los Principios 9 a 17 abordan las investigaciones.

227 Cavallaro, J. L., *Crime, public order and human rights*, 2003. En Bratholm, A., «Police Violence in the City of Bergen: A Marathon Case Concerning the Rule of Law and Human Rights» se presenta un interesante estudio monográfico sobre la violencia policial en Noruega.

228 Asociación de Jefes de Policía, *Manual of Guidance on Police Use of Firearms*, capítulo 6, apartado 2.

229 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 21. Este derecho queda también recogido en los Principios Básicos. Los Principios 12 a 14 tratan sobre el uso de la fuerza para dispersar reuniones.

230 Principios Básicos, Principio 13.

231 Principios Básicos, Principios 14 y 9.

232 Este apartado se basa fundamentalmente en los principios recogidos en el Código Europeo de Ética de la Policía y en los manuales de la Asociación de Jefes de Policía de Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte, sobre todo el titulado *Manual of Guidance on Keeping the Peace*.

233 Asociación de Jefes de Policía, *Manual of Guidance on Police Use of Firearms*, capítulo 4, apartado 1.

234 Reicher, S., C. Stott, P. Cronin y O. Adang, «An integrated approach to crowd psychology and public order policing», 2004.

235 Artículos 3, 9 y 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; artículos 9, 10, 11, 14 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

236 Al fin y al cabo, se la debe presumir inocente y tiene derecho a la libertad. Artículo 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Amnistía Internacional, *Juicios Justos. Manual de Amnistía Internacional*, 2000, p. 39.

237 Amnistía Internacional, *Juicios Justos. Manual de Amnistía Internacional*, 2000. Capítulos 1 a 10, con especial hincapié en los capítulos 1, 2, 4, 5, 6 y 10.

238 Amnistía Internacional, *Contra la Tortura. Manual de Acción*. Capítulos 2, 3, 4 y 5.

239 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 9.

240 Véase Amnistía Internacional, *Juicios Justos. Manual de Amnistía Internacional*, 2000, p. 39, donde se hace referencia a comentarios del Comité de Derechos Humanos sobre el artículo 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

241 Conjunto de Principios, Principio 36.

242 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14.2; Reglas Mínimas, Regla 84; Conjunto de Principios, Principio 36.

243 Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 13, párr. 7.

244 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 9.3.

245 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 10.2.a; Reglas Mínimas, Reglas 8.b y 85.

246 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 9 y 14; Conjunto de Principios, Principios 13, 14 y 17.

247 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 9.3.

248 Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 8, párr. 2.

249 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14.3; Conjunto de Principios, Principios 17 y 18; Reglas Mínimas, Regla 93.

250 Reglas Mínimas, Regla 54.3.

251 Convención de la ONU contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 7.

252 Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, artículo 2.

253 Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, artículo 11.

254 Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 20, párr. 6.

255 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14.

256 Amnistía Internacional, *Juicios Justos. Manual de Amnistía Internacional*, 2000, p. 90.

257 Reglas Mínimas, Regla 7; Conjunto de Principios, Principio 12; Principios Relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias, Principio 6.

258 Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 20, párr. 11. La observación añade: «[Estos] registros [deben estar] a disposición de las personas interesadas, incluidos los parientes y amigos». A continuación, señala que los Estados Partes «deberán velar por que en ningún lugar de detención haya material alguno que pueda utilizarse para infligir torturas o malos tratos».

259 Véase también el Conjunto de Principios, Principio 32.

260 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14.3.c; Conjunto de Principios, Principio 38.

261 Conjunto de Principios, Principios 15, 16, 19, 24, 25 y 26; Reglas Mínimas, Reglas 22, 24, 37, 38, 91 y 92; Código de Conducta de la ONU, artículo 6.

262 Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, artículos 13 y 14; Reglas Mínimas, Reglas 35 y 36; Conjunto de Principios, Principios 33 y 35.

263 Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, artículo 13; Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 20, párr. 14.

264 Principios Relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias, artículo 2; Conjunto de Principios, Principio 24; Principios Básicos, artículo 24; las Directrices para la Aplicación Efectiva del Código de Conducta para Funcio-

narios Encargados de Hacer Cumplir la Ley resaltan la importancia de la existencia de una cadena de mando clara.

265 Reglas Mínimas, Regla 55; Conjunto de Principios, Principio 29; Principios Relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias, Principio 7.

266 Giffard, C., *Guía para la denuncia de torturas*, 2000.

267 *Protocolo de Estambul. Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Presentado a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, 9 de agosto de 1999.

268 Resolución 55/89 de la Asamblea General de la ONU, 4 de diciembre de 2000.

269 Resolución 57/199 de la Asamblea General de la ONU, 18 de diciembre de 2002. La última actualización sobre países signatarios y ratificaciones puede consultarse en www.ohchr.org.

270 CPT, *Normas del CPT. Secciones de los Informes Generales del CPT dedicadas a cuestiones de fondo*, 2004.

271 Amnistía Internacional Estados Unidos, *Threat and Humiliation, Racial Profiling, Domestic Security and Human Rights in the United States*, 2004; Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta, *Justice Initiatives*, junio de 2005.

272 Dentro de la jurisdicción del Consejo de Europa, en el caso *Fox, Campbell and Hartley v. the United Kingdom*, el tribunal resolvió que toda persona arrestada debe conocer las razones por las que se la priva de libertad. Se debe informar a toda persona arrestada de las razones de hecho y de derecho fundamentales de su arresto, en un lenguaje sencillo y asequible, de forma que, si lo estima oportuno, pueda impugnar su legalidad ante los tribunales. Si bien es cierto que esta información se debe comunicar «en el más breve plazo», el agente que efectúa el arresto no está obligado a transmitirla en su totalidad en el momento del arresto. La suficiencia del contenido de la información y del plazo en que se comunica se valorará caso por caso, en función de sus circunstancias especiales.

273 Amnistía Internacional, *Israel and the occupied territories: Administrative detention: Despair, uncertainty and lack of due process*, 1997.

274 Véanse Amnistía Internacional, *Reino Unido: Información de Amnistía Internacional sobre el anteproyecto de Ley Antiterrorista de 2005*, 2005; *Reino Unido: Los derechos humanos, una promesa incumplida*, 2006.

275 Amnistía Internacional, *Los derechos, en peligro. Leyes de seguridad y medidas relativas al cumplimiento de la ley: motivos de preocupación de Amnistía Internacional*, 2002, pp. 14-15.

276 Véanse Amnistía Internacional, *Israel and the occupied territories: Administrative detention: Despair, uncertainty and lack of due process*, 1997; *Israel y los Territorios Ocupados. Reclusión masiva de detenidos en condiciones crueles, inhumanas y degradantes*, 2002; Servicio de Noticias de Amnistía Internacional 221/05, *Israel y Territorios Ocupados: La detención administrativa no puede sustituir a la debida administración de justicia*, 2005.

277 Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 8, párr. 4.

278 Resolución 1991/42, del 5 de marzo de 1991.

279 El Grupo de Trabajo presentaba sus informes anuales ante la Comisión de Derechos Humanos y, de momento, los seguirá presentando ante su sucesor, el Consejo de Derechos Humanos. Sus informes se pueden consultar en:

http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=117.

280 Giffard, C., *Guía para la denuncia de torturas*, 2000, p. 18.

281 Rover, C. de, *Servir y Proteger*, 1998.

282 El Principio 13 del Conjunto de Principios establece que se deben explicar sus derechos a la persona arrestada.

283 «La legislación de la mayoría de los Estados Partes establece plazos más precisos y, en opinión del Comité, las demoras no deben exceder de unos pocos días.» Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 8, párr. 20.

284 Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 16, párr. 8.

285 Rover, C. de, *Servir y Proteger*, 1998, p. 243.

286 Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 21, párr. 4.

287 Conjunto de Principios, Principio 20.

288 Conjunto de Principios, Principio 12; Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, artículo 10; Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (aún no ha entrado en vigor), artículo 17. Además, las Reglas Mínimas disponen criterios mínimos para los traslados, como el de que no se debe exponer al detenido innecesariamente al público (véase la Regla 45).

289 Código Europeo de Ética de la Policía, artículo 56.

290 Conjunto de Principios, Principios 24-26.

291 Reglas Mínimas, Regla 91.

292 Conjunto de Principios, Principio 31.

293 Reglas Mínimas, Reglas 39, 40, 90; Conjunto de Principios, Principio 28.

294 Reglas Mínimas, Reglas 41-42.

295 Reglas Mínimas, Regla 89.

296 Reglas Mínimas, Regla 87.

297 Reglas Mínimas, Regla 88.

298 Reglas Mínimas, Regla 43.

299 Reglas Mínimas, Reglas 27-32; Conjunto de Principios, Principio 30.

300 Reglas Mínimas, Reglas 33-34.

301 Principios Básicos, Principios 9 y 16.

302 Reglas Mínimas, Regla 44.

303 El texto de este recuadro se basa en una comunicación personal con G. P. Joshi, coordinador del Programa de la Policía, Iniciativa de Derechos Humanos de la Commonwealth, India. La causa se conoce como «causa D. K. Basu». Se puede encontrar más información en el texto íntegro de la sentencia: *Writ Petition (Criminal) No. 539 of 1986, with Writ Petition (Criminal) No. 592 of 1987, Decided On: 18.12.1996. D.K. Basu v. State of West Bengal*.

304 Artículo 11 de las Directrices de la ONU sobre la Función de los Fiscales: «Los fiscales desempeñarán un papel activo en el procedimiento penal, incluida la iniciación del procedimiento y, cuando así lo autorice la ley o se ajuste a la práctica local, en la investigación de delitos, la supervisión de la legalidad de esas investigaciones, la supervisión de la ejecución de fallos judiciales y el ejercicio de otras funciones como representantes del interés público».

305 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14.2; Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión (Conjunto de Principios), Principio 36.

306 Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 13, párr. 7.

307 Amnistía Internacional, *Juicios Justos. Manual de Amnistía Internacional*, 2000, capítulos 9 y 16. Nótese que el artículo 55.2.b del Estatuto de Roma (por el que se crea la Corte Penal Internacional) establece que el hecho de que el sospechoso guarde silencio no puede «tenerse en cuenta a los efectos de determinar su culpabilidad o inocencia».

308 Convención contra la Tortura; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 7. La Convención contra la Tortura define la tortura en su artículo 1.

309 Conjunto de Principios, Principio 21.2.

310 Convención contra la Tortura, artículo 15; el Principio 27 del Conjunto de Principios dispone lo siguiente: «La inobservancia de los presentes principios en la obtención de las pruebas se tendrá en cuenta al determinar la admisibilidad de tales pruebas contra una persona detenida o presa».

311 Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 20, párr. 13.

312 Convención contra la Tortura, artículo 4.

313 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14.3.g.

314 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 9.

315 Conjunto de Principios, Principio 9.

316 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 17.

317 Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, comentario al artículo 4.

318 Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 16, párr. 3.

319 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14.

320 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14.3.c; Conjunto de Principios, Principio 38.

321 Convención contra la Tortura, artículos 13 y 14; Conjunto de Principios, Principios 33 y 35.

322 Convención contra la Tortura, artículo 13; Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 20, párr. 14.

323 Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 20, párr. 14.

324 Conjunto de Principios, Principio 23.1.

325 Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 20, párr. 11.

326 *Ibíd.*

327 Conjunto de Principios, Principio 23.1.

328 Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 15.

329 Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 28, párr. 18.

330 Convención contra la Tortura, artículo 11.

331 Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, parte I, artículos 4-6.

332 Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 6.

333 Convención sobre los Derechos del Niño, artículos 11, 34 y 35.

334 Principios Relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias.

335 Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas; Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (aún no ha entrado en vigor).

336 Principios Básicos, Principio 20.

337 El artículo 18.1 del Estatuto de Roma establece que el fiscal debe tener «fundamentos razonables» para comenzar una investigación. Será preciso que se desarrolle jurisprudencia con respecto a lo que se considera «razonable», si bien existe ya en tribunales regionales y nacionales.

338 El Estatuto de Roma, en su artículo 55.2, sí prevé que la persona tendrá derecho a «ser interrogada en presencia de su abogado».

339 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14.e.

340 Por ejemplo, el Estatuto de Roma, en su artículo 66.3, dispone lo siguiente: «Para dictar sentencia condenatoria, la Corte deberá estar convencida de la culpabilidad del acusado más allá de toda duda razonable», pero no facilita orientaciones adicionales.

341 «Incluso con respecto a las injerencias que sean conformes al Pacto [Internacional de Derechos Civiles y Políticos], en la legislación pertinente se deben especificar con detalle las circunstancias precisas en que podrán autorizarse esas injerencias. La decisión correspondiente competará sólo a la autoridad designada por la ley a ese efecto, que dará la autorización necesaria tras examinar cada caso en particular. El cumplimiento del artículo 17 exige que la integridad y el carácter confidencial de la correspondencia estén protegidos *de jure* y *de facto*. La correspondencia debe ser entregada al destinatario sin ser interceptada ni abierta o leída de otro modo. Debe prohibirse la vigilancia, por medios electrónicos o de otra índole, la intervención de las comunicaciones telefónicas, telegráficas o de otro tipo, así como la intervención y grabación de conversaciones. Los registros en el domicilio de una persona deben limitarse a la búsqueda de pruebas necesarias y no debe permitirse que constituyan un hostigamiento.»

342 Resolución A/RES/55/25.

343 Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 16, párr. 8.

344 Basado en una comunicación personal con G. P. Joshi, coordinador del Programa de la Policía, Iniciativa de Derechos Humanos de la Commonwealth, India.

345 Hartwig, M., P. Anders y A.Vrij, «Police Interrogation from a Social Psychology Perspective», 2005.

346 El contenido de este capítulo se basa, en gran medida, en la experiencia de la autora como formadora de investigadores criminales en el pasado.

347 Conjunto de Principios, Principio 21.2.

348 Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 20, párr. 4.

349 Hartwig *et al.*, «Police Interrogation from a Social Psychology Perspective», 2005.

350 Conjunto de Principios, Principio 23; Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 20, párr. 11.

351 Según las Reglas de Procedimiento y Prueba del Estatuto de Roma (adoptadas del 3 al 10 de septiembre de 2002, ICC/ASP1/3, Regla 112) se deben grabar los interrogatorios en audio o vídeo.

352 CPT, 12º informe general sobre las actividades del CPT, párrs. 37-39.

353 *Chambers 21st Century Dictionary*, 1999.

354 Stenning, citado en Bruce, D., y R. Neild, *The police that we want: a handbook for oversight of police in South Africa*, 2004, p. 18.

355 El politólogo Andreas Schedler ha hecho una contribución sustancial al análisis de los aspectos intraducibles de este concepto en «¿Qué es la rendición de cuentas?», *Cuadernos de transparencia*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, D. F., agosto de 2004.

356 Bayley, D., *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*, Departamento de Justicia de Estados Unidos, 2001, pp. 14-15.

357 Lewis, W., y E. Marks, *Civilian police and Multinational Peacekeeping – A Workshop Series. A Role for Democratic Policing*, 1997.

358 Bayley, D. H., «The Contemporary Practices of Policing: A Comparative View», 1997.

359 Véase Código Europeo de Ética de la Policía, artículo 60.

360 Varenik, R., *Explorando caminos hacia la Reforma Policial: Seis Recomendaciones*.

361 Para más información sobre la Semana de Visitas a Comisarías de Policía, véase www.altus.org, donde también se pueden descargar copias de las conferencias y las ponencias presentadas en la conferencia de 2005.

362 Bayley, D. H., «The Contemporary Practices of Policing: A Comparative View», 1997, p. 5. Véase también Stone, C., y H. H. Ward, «Democratic policing: a framework for action», 2000.

363 En relación con la Ipperwash Inquiry de Canadá, Kent Roach redactó una ponencia sobre esta cuestión en 2004, titulada «Four models of police-government relationships».

364 Asamblea General, Resolución 34/169 por la que se adopta el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, 17 de diciembre de 1979.

365 *Ibíd.*

366 Bayley, D. H., «The Contemporary Practices of Policing: A Comparative View», 1997.

367 *Ibíd.*, «Una fuerza de policía democrática está organizada para ser receptiva hacia abajo; una fuerza de policía no democrática está organizada para ser receptiva hacia arriba», p. 4.

368 El Plan insta a los Estados a mejorar los «sistemas de justicia penal, para adecuarlos mejor a las condiciones y necesidades cambiantes de la sociedad y a las nuevas dimensiones del delito y de la delincuencia». Aprobado por la Resolución 40/32 de la Asamblea General, 29 de noviembre de 1985, párrs. 4-5.

369 Convención contra la Tortura, artículo 2.3: «No podrá invocarse una orden de un funcionario superior [...] como justificación de la tortura». Aunque no se enuncia de forma explícita, la responsabilidad personal está implícita en los principios 10 y 11 y 24 a 26 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y en el artículo 5 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

370 Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, principio 24.

371 Código Europeo de Ética de la Policía, artículo 39.

372 Código Europeo de Ética de la Policía, comentario al artículo 20.

373 Bayley, D., *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*, Departamento de Justicia de Estados Unidos, 2001.

374 Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), *Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública. Una guía para la sociedad civil. «Controles Internos y Órganos Disciplinarios Policiales» y «Controles Externos Policiales»*.

375 *Ibíd.*

376 Entre las excepciones figuran el comentario c) al artículo 3 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y los principios 6 y 11.f de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, que exigen que se haga un informe cada vez que se dispara un arma de fuego. El Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión exige que se consignen en registros los detalles de los interrogatorios (Principio 23).

377 Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), *Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública. Una guía para la sociedad civil. «Controles Internos y Órganos Disciplinarios Policiales»*.

378 *Ibíd.* Véase también www.policieaccountability.org, un sitio web en el que pueden encontrarse información y recursos del tipo «mejores prácticas» sobre juntas civiles de revisión, comisiones de seguimiento de denuncias ciudadanas, juntas de asesoramiento sobre perfiles raciales, etc. en el territorio de Estados Unidos.

379 Uildriks, N., y P. van Reenen, *Policing Post-Communist Societies. Police-Public Violence, Democratic Policing and Human Rights*, 2003.

380 Código Europeo de Ética de la Policía, artículo 34: «La autoridad pública debe apoyar al personal de la policía acusado de forma no fundada en el ejercicio de sus funciones».

381 Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), *Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública. Una guía para la sociedad civil. «Controles Internos y Órganos Disciplinarios Policiales»*.

382 *Ibíd.*, p. 4.

383 Código Europeo de Ética de la Policía, artículo 33: «Cualquier medida disciplinaria tomada contra un miembro de la policía debe ser sometida al control de un órgano independiente o de un tribunal».

384 Véase, por ejemplo, Reenen, P. van, «Police integrity and police loyalty: The Stalker dilemma», 1997.

385 Punch, M., «Rotten Orchards: "Pestilence", Police Misconduct and System Failure», 2003.

386 Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), *Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública. Una guía para la sociedad civil. «Controles Internos y Órganos Disciplinarios Policiales»*, p. 16.

387 Iniciativa de Derechos Humanos de la Commonwealth, *Police Accountability: Too Important to Neglect, Too Urgent to Delay*, 2005.

388 Traducción al español de un texto tomado del sitio web. Véase <http://www.interieur.gouv.fr/>.

389 Traducción al español de un texto tomado del sitio web. Véase <http://inspectorates.homeoffice.gov.uk/hmic/>.

390 Iniciativa de Derechos Humanos de la Commonwealth, *Police Accountability: Too Important to Neglect, Too Urgent to Delay*, 2005.

391 El artículo 4 del Código Europeo de Ética de la Policía afirma: «La legislación que rige la policía debe ser accesible a los ciudadanos y suficientemente clara y precisa; llegado el caso, debe completarse con reglamentos claros igualmente accesibles a los ciudadanos», y el artículo 5: «El personal de policía está sometido a la misma legislación que los ciudadanos ordinarios; las únicas excepciones a este principio sólo pueden justificarse para asegurar el buen desarrollo del trabajo de la policía en una sociedad democrática».

392 Amnistía Internacional, *Los derechos, en peligro. Leyes de seguridad y medidas relativas al cumplimiento de la ley: motivos de preocupación de Amnistía Internacional*, 2002.

393 Iniciativa de Derechos Humanos de la Commonwealth, *Police Accountability: Too Important to Neglect, Too Urgent to Delay*, 2005.

394 Asamblea General de la ONU, Resolución 34/169 por la que se adopta el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, 17 de diciembre de 1979.

395 Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), *Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública. Una guía para la sociedad civil. «Controles Externos Policiales»*, p. 4.

396 Véase http://www.parc.info/client_files/Special%20Reports/4%20-%20Mollen%20Commission%20-%20NYPD.pdf.

397 Véase <http://www.burojansen.nl/traa/e.htm>.

398 Véase (en neerlandés y francés) http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/comm/dutroux/49K0713006.pdf.

399 Véase <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm42/4262/sli-00.htm>.

400 Véase <http://www.belfast.org.uk/report/fullreport.pdf>.

401 Asamblea General de la ONU, Resolución 34/169 por la que se adopta el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, 17 de diciembre de 1979.

- 402 Código Europeo de Ética de la Policía, artículo 59.
- 403 Basado en una comunicación personal con G. P. Joshi, coordinador del Programa de la Policía, Iniciativa de Derechos Humanos de la Commonwealth, India.
- 404 Cavallaro, J. L., *Crime, public order and human rights*, 2003.
- 405 Adoptados por la Resolución 48/134 de la Asamblea General, 20 de diciembre de 1993.
- 406 Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), *Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública. Una guía para la sociedad civil. «Controles Externos Policiales»*. Este documento de *Temas y Debates* evalúa los mecanismos de revisión en uso en El Salvador, Brasil y Colombia.
- 407 Amnistía Internacional, *Instituciones nacionales de derechos humanos. Recomendaciones de Amnistía Internacional para la protección y la promoción efectivas de los derechos humanos*, 2001.
- 408 Este texto se basa en el documento de Amnistía Internacional citado en la nota 407.
- 409 Resolución 1989/61, adoptada por el Consejo Económico y Social el 24 de mayo de 1989 y refrendada por la Asamblea General en su Resolución 44/162, de 16 de diciembre de 1989.
- 410 Para más información, véase www.ipcc.gov.uk.
- 411 Para más información, véase www.icd.gov.za.
- 412 Amnistía Internacional, *Proteger los derechos humanos mediante la actuación policial. Informe sobre los métodos policiales en los países de la Comunidad de Desarrollo Económico del África Austral, 1997-2002*, 2002, pp. 60-61.
- 413 Mistry, D., y M. Lue-Dugmore, *An overview of the independent complaints directorate (ICD) in the light of proposals to restructure the directorate*, 2006, p. 5.
- 414 Para más información sobre la Junta de Asuntos Policiales de Irlanda del Norte, véase www.nipolicingboard.org.uk. Para más información sobre el Defensor del Pueblo para Asuntos Policiales de Irlanda del Norte, véase www.policeombudsman.org.
- 415 Véanse, por ejemplo, O'Rawe, M., y L. Moore, *Human rights on duty*; Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), *Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública. Una guía para la sociedad civil. «Capacitación Policial»*, 1997.
- 416 Asamblea General, Resolución 34/169 por la que se adopta el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, 17 de diciembre de 1979.
- 417 Resolución 1989/61, adoptada por el Consejo Económico y Social el 24 de mayo de 1989 y refrendada por la Asamblea General en su Resolución 44/162 de 16 de diciembre de 1989.
- 418 Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), *Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública. Una guía para la sociedad civil. «Convocatoria y Selección Policial»*, p. 3.
- 419 El artículo 25 del Código Europeo de Ética de la Policía afirma: «Los procedimientos de reclutamiento deben basarse en criterios objetivos y no discriminatorios y tener lugar tras el indispensable examen de las candidaturas. Además, es conveniente aplicar una política que tenga como objetivo reclutar hombres y mujeres que representen a los diferentes componentes de la sociedad, incluidos grupos minoritarios étnicos, siendo el objetivo último que el personal de policía refleje la sociedad al servicio de la que se encuentran».
- 420 El documento de Amnistía Internacional Países Bajos, *Amnesty International's recommendations on policing. A Review and Guide*, de 2004, ofrece numerosos ejemplos de las recomendaciones formuladas por la organización en esta esfera.
- 421 Este ejemplo se basa en una comunicación personal con Rachel Neild, de la Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta, Estados Unidos.

422 Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), *Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública. Una guía para la sociedad civil. «Convocatoria y Selección Policial»*.

423 *Ibíd.*

424 Centro Internacional para la Justicia Transicional, en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Vetting and institutional reform in countries in transition: an operational framework*, 2004.

425 *El estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*, Informe del Secretario General, 2004, párr. 52.

426 O'Rawe, M., y L. Moore, *Human rights on duty*, 1997, p. 245.

427 Human Rights Watch, *Briefing Paper for the Independent Commission on Policing for Northern Ireland: Recommendations for Vetting the Police Force in Northern Ireland*, 1999.

428 Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), *Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública. Una guía para la sociedad civil. «Convocatoria y Selección Policial»*.

429 Véase la nota 427.

430 Véase la nota 428.

431 O'Rawe, M., y L. Moore, *Human rights on duty*, 1997.

432 Eijkman, Q., *Around here I am the law! Strengthening police officer's compliance with the rule of law in Costa Rica*, 2006.

433 Véanse, por ejemplo: Amnistía Internacional, *The Democratic Republic of Timor Leste: A new police service – a new beginning*, 2003; Amnistía Internacional, *Afghanistan: Police reconstruction essential for the protection of human rights*, 2003; Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), *Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública. Una guía para la sociedad civil. «Convocatoria y Selección Policial»*.

434 Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), *Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública. Una guía para la sociedad civil. «Convocatoria y Selección Policial»*; Amnistía Internacional, *Proteger los derechos humanos mediante la actuación policial. Informe sobre los métodos policiales en los países de la Comunidad de Desarrollo Económico del África Austral, 1997-2002*, 2002.

435 Este texto se basa en una comunicación personal con G. P. Joshi, coordinador del Programa de la Policía, Iniciativa de Derechos Humanos de la Commonwealth, India.

436 Oakley, R., *Police training concerning migrants and ethnic relations. Practical guidelines*, 1998.

437 Basado en una comunicación personal con G. P. Joshi, coordinador del Programa de la Policía, Iniciativa de Derechos Humanos de la Commonwealth, India.

438 Amnistía Internacional, *Guía de 12 puntos para la formación y la educación en derechos humanos de los funcionarios del Estado*, 1998. Téngase en cuenta que aunque las ONG deben desempeñar un papel fundamental en todas las etapas del programa de formación, esto no significa necesariamente que también deban impartir la formación.

439 Amnistía Internacional Países Bajos, *Amnesty International's recommendations on policing. A Review and Guide*, 2004.

440 Amnistía Internacional, *Proteger los derechos humanos mediante la actuación policial. Informe sobre los métodos policiales en los países de la Comunidad de Desarrollo Económico del África Austral, 1997-2002*, 2002.

441 Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), *Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública. Una guía para la sociedad civil. «Convocatoria y Selección Policial»*.

- 442 O'Rawe, M., y L. Moore, *Human rights on duty*, 1997.
- 443 Véase también Amnistía Internacional, *Proteger los derechos humanos mediante la actuación policial. Informe sobre los métodos policiales en los países de la Comunidad de Desarrollo Económico del África Austral, 1997-2002*, 2002.
- 444 O'Rawe, M., y L. Moore, *Human rights on duty*, 1997, p. 93.
- 445 *Ibíd.*
- 446 Amnistía Internacional, *Proteger los derechos humanos mediante la actuación policial. Informe sobre los métodos policiales en los países de la Comunidad de Desarrollo Económico del África Austral, 1997-2002*, 2002.
- 447 Hay muchos artículos e informes en los que se describe la cultura policial. Véase, por ejemplo, el trabajo de la Comisión Mollen, que investigó la corrupción en el Departamento de Policía de Nueva York. Su informe de 1994 describía la cultura policial y cómo ésta facilitaba la corrupción dentro del organismo. Puede consultarse en <http://www.parc.info/reports/>.
- 448 Crow, M., *et al.*, «Czech police officers: An exploratory study of police attitudes in an emerging democracy», 2004.
- 449 Reenen, P. van, «Police integrity and police loyalty: The Stalker dilemma», 1997.
- 450 Véase la nota 448.
- 451 XXVII Reunión del Consejo Internacional, Circular 57, *Decisiones RCI 2005 de Amnistía Internacional*, Decisión 10.
- 452 Véase Amnistía Internacional Suiza, *Polizei, Justiz und Menschenrechte. Polizeipraxis und Menschenrechte in der Schweiz*, 2007.
- 453 Véanse Amnistía Internacional Estados Unidos, *Threat and humiliation, racial profiling, domestic security and human rights in the United States*, 2004; *Stonewalled. Police abuse and misconduct against Lesbian, Gay, Bisexual and Transsexual people in the U.S.*, 2005 (el Secretario Internacional de Amnistía Internacional ha publicado una versión resumida en español de este último documento con el título «Stonewall»: *Seguir exigiendo respeto*).
- 454 Amnistía Internacional, *Manual de acción*, 1999, p. 14.
- 455 Para más información, pónganse en contacto con el equipo del Programa Policía y Derechos Humanos de Amnistía Internacional Países Bajos.
- 456 Se trata en ambos casos de documentos internos, elaborados por Amnistía Internacional Países Bajos. Quienes deseen una copia deben ponerse en contacto con el equipo del Programa Policía y Derechos Humanos.
- 457 XXVI Reunión del Consejo Internacional, Circular 22, *La relación de trabajo de Amnistía Internacional con los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*. El Comité Permanente sobre Investigación y Acción, un comité del Consejo Ejecutivo Internacional de Amnistía Internacional, se estableció en 2001 y fue disuelto en 2005.
- 458 XXVI Reunión del Consejo Internacional, Circular 50, *Decisiones RCI 2003 de Amnistía Internacional*, Decisión 20.
- 459 XXVI Reunión del Consejo Internacional, Circular 22. Tal como se afirma en la revisión, «[e]l trabajo con los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley es comparable al trabajo de "contactos con empresas"», p. 3.
- 460 Bayley, D., *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*, Departamento de Justicia de Estados Unidos, 2001, p. 40. Véase también Cavallaro, J. L., 2003, *Crime, public order and human rights* para un estudio de esta cuestión.
- 461 Esta herramienta se publicó por primera vez en SustainAbility (1996), *Strange Attractor: A strategic review of BP's relationships with environmental nongovernmental organizations*.

Hemos utilizado la versión empleada por Chris Marsden y Jörg Andriof en «Towards an understanding of Corporate Citizenship and how to influence it».

462 *Ibíd.*, p. 22.

463 *Ibíd.*

464 En Cavallaro, J. L., *Crime, public order and human rights*, 2003, se cita al director de CLEEN, una ONG nigeriana, que afirma: «Es muy difícil que los grupos trabajen desde diferentes enfoques en cuanto a la relación con el gobierno. Es más eficiente abordar cuestiones diferentes y mantener un intercambio de información entre grupos de derechos» (p. 36).

465 Conocer los hechos es un punto que se subraya en muchos informes. Véase, por ejemplo, PolicyLink, *Organized for Change: The Activist's Guide to Police Reform*, 2004.

466 Revisión del Comité Permanente sobre Investigación y Acción, p. 9.

467 Bayley, D., «Law enforcement and the rule of law: is there a tradeoff?», 2002.

468 Neild, R., «The new face of impunity», 2002.

469 Cavallaro, J. L., *Crime, public order and human rights*, 2003.

470 Asamblea General de la ONU, Resolución 34/169 por la que se adopta el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, 17 de diciembre de 1979.

471 El examen de dos tipos de actividades de las ONG se basa en una comunicación personal con G. P. Joshi, coordinador del Programa de la Policía, Iniciativa de Derechos Humanos de la Commonwealth, India.

472 Cavallaro, J. L., *Crime, public order and human rights*, 2003, p. 32.

473 *Ibíd.*

474 *Ibíd.*

475 *Ibíd.*, p. 27.

476 Bayley, D., *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*, Departamento de Justicia de Estados Unidos, 2001, p. 40.

477 *Ibíd.*, p. 25.

478 El informe sobre la conferencia puede consultarse en www.amnesty.nl/policeandhumanrights.

479 Véanse el *Manual de acción* de Amnistía Internacional y la revisión del Comité Permanente sobre Investigación y Acción. En esta última se afirma: «La organización debe reconocer sus limitaciones dentro del contexto general de la formación policial, gran parte de la cual incluye aspectos operativos y conocimientos especializados que van mucho más allá de la capacidad o la función de AI», p. 10.

480 Amnistía Internacional, *Guía de 12 puntos para la formación y la educación en derechos humanos de los funcionarios del Estado*, 1998.

481 Amnistía Internacional Países Bajos, Programa Policía y Derechos Humanos 2000-2003, *Lessons learnt*, pp. 9-10.

482 Amnistía Internacional, *Proteger los derechos humanos mediante la actuación policial. Informe sobre los métodos policiales en los países de la Comunidad de Desarrollo Económico del África Austral, 1997-2002*, 2002.

483 Téngase en cuenta que el Equipo de Educación en Derechos Humanos de Amnistía Internacional ha preparado un taller para las Secciones y Estructuras que planean trabajo de educación en derechos humanos (no necesariamente relacionado con la policía).

484 Crawshaw, R., *et al.*, *Human rights and policing. Standards for good behaviour and a strategy for change*, 1998.

485 En el sitio web del Comité Internacional de la Cruz Roja (www.icrc.org) se puede solicitar el texto de un proyecto de código de conducta en situaciones de disturbios y tensiones interiores (en «Un mínimo de humanidad en las situaciones de disturbios y tensiones interiores: Propuesta de un Código de Conducta», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 85, enero-febrero de 1988), que hace hincapié en normas y valores existentes.

486 Citado por Rover, C. de, *Servir y Proteger*, 1998, p. 214.

487 *Ibíd.*

488 *Ibíd.*

489 El Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 Relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin Carácter Internacional (Protocolo II), de 8 de junio de 1977, es de aplicación a las víctimas de conflictos armados no internacionales. Su artículo 1 afirma: «[el Protocolo II] se aplicará a todos los conflictos armados que no estén cubiertos por el artículo 1 del Protocolo [I] y que se desarrollen en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo». Téngase en cuenta que esto significa que el Protocolo no es aplicable a los conflictos armados en los que no intervienen instituciones estatales ni a los conflictos armados en los que participen grupos armados que no ejercen control sobre cierto territorio. El artículo 3, sin embargo, sí se aplica a esta clase de situaciones.

490 Artículo 43.3 del Protocolo Adicional I de 1977 de los Convenios de Ginebra.

491 Por ejemplo, todo el Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 Relativo al Trato Debido a los Prisioneros de Guerra (Convenio III); muchas disposiciones del Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 Relativo a la Protección Debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra (Convenio IV); y las disposiciones del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 Relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I), de 8 de junio de 1977.

