

USO DE LA FUERZA

DIRECTRICES PARA LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS BÁSICOS
SOBRE EL EMPLEO DE LA FUERZA Y DE ARMAS DE FUEGO POR
LOS FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE HACER CUMPLIR LA LEY

AMNISTÍA
INTERNACIONAL



USO DE LA FUERZA

DIRECTRICES PARA LA APLICACIÓN DE LOS
PRINCIPIOS BÁSICOS SOBRE EL EMPLEO DE
LA FUERZA Y DE ARMAS DE FUEGO POR LOS
FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE HACER
CUMPLIR LA LEY

Agosto de 2015
Amnistía Internacional
Sección Neerlandesa
Programa Policía y Derechos Humanos

Amnistía Internacional
PO Box 1968
1000 BZ Amsterdam
Países Bajos
Tel.: (0031) (0)20-626 44 36
Fax: (0031) (0)20-624 08 89
Correo-e: amnesty@amnesty.nl
Int.: www.amnesty.nl

AMNISTÍA
INTERNACIONAL 

Idioma original: inglés.

ISBN 978-90-6463-373-7

Edición en español a cargo de:
Centro de Lenguas de Amnistía Internacional
Valderribas, 13.
28007 Madrid
España

Todos los derechos reservados. 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. Envíen sus solicitudes y consultas a phrp@amnesty.nl.

AGRADECIMIENTOS

La producción de estas Directrices no podría haber sido posible sin la ayuda de muchas personas que brindaron a Amnistía Internacional su tiempo y experiencia.

La parte principal del trabajo para la elaboración de la obra la realizó un equipo de tres personas: Anja Bienert (redacción), Maggie Maloney y Sarah Masters (aspectos jurídicos y relacionados con el material policial, así como la edición y corrección de pruebas). Daniela Grosche llevó a cabo una extensa labor de investigación y confeccionó una base de datos impresionante con ejemplos de varios países. Liana Rodrigues realizó también una cantidad asombrosa de trabajo adicional de investigación, cotejando la vigencia de la documentación y realizando tareas de corrección de pruebas. Carline Westervelt prestó al equipo una ayuda valiosísima en aspectos organizativos y de otro tipo.

Los siguientes especialistas compartieron su gran experiencia y contribuyeron con sus conocimientos y comentarios en las diversas fases de revisión de la obra: Ian Chappell, Anita Danka, Kathleen Hardy, John-Erik Jensen, Jan Swaan y Gary White.

También contribuyeron a la producción de la obra numerosas personas que colaboraron con comentarios, aportaciones sobre cuestiones específicas o compartieron ejemplos y documentos de consulta.

Entre ellas, figuran las siguientes personas vinculadas a Amnistía Internacional: Lawrence Amesu, Ulrike Beck, Covadonga de la Campa, Ahmed Elzobier, Rebecca Emery, Aymeric Elluin, Sofía García, Audrey Gaughran, Avner Gidron, Abdullahi Halakhe, Paul Heath, Papang Hidayat, Mariana Labastie, César Marín, Marek Marczynski, Sabrina Mathani, Justin Mazzola, Maya Pastakia, Ana Piquer, Rasha Abdul Rahmin, Mary Rayner, Oliver Sprague, Rachel Ward, Jan Wetzel, Patrick Wilcken, Rosalía Vega, Katie Wood, Carlos Zazueta, y muchas más que brindaron su contribución de forma anónima.

Amnistía Internacional agradece especialmente las aportaciones, comentarios y asesoramiento de las siguientes personas ajenas a la organización: Otto Adang, Martin Herrnkind, Christof Heyns, Andre Konze, Luciana Pol, Manuel da Silva y la Fundación de Investigación Omega (Omega Research Foundation). Por último, deseamos mencionar el excelente apoyo recibido de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), que nos ayudó a buscar y traducir leyes, procedimientos operativos y manuales de ámbito nacional, y a cotejar su vigencia.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
I. Contexto de estas Directrices	9
II. Finalidad de estas Directrices	10
III. Estructura de este documento	13
IV. Alcance de estas Directrices	15
PRINCIPIOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS QUE REGULAN EL USO DE LA FUERZA Y DE ARMAS DE FUEGO	17
I. Legalidad (base legal)	17
II. Necesidad	18
III. Proporcionalidad	18
IV. Rendición de cuentas	20
V. Conclusión	20
TÉRMINOS Y DEFINICIONES	21
NORMAS CITADAS Y ABREVIATURAS EMPLEADAS	25
PRIMERA PARTE DIRECTRICES PARA LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS BÁSICOS SOBRE EL EMPLEO DE LA FUERZA Y DE ARMAS DE FUEGO POR LOS FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE HACER CUMPLIR LA LEY	29
SEGUNDA PARTE TEXTO EXPLICATIVO	41
SECCIÓN A REQUISITOS DEL MARCO JURÍDICO NACIONAL	43
I 1 EL USO DE LA FUERZA EN GENERAL	45
1.1 La facultad de usar la fuerza (principio de legalidad)	46
1.2 Necesidad de recurrir a la fuerza y uso mínimo de la fuerza (principio de necesidad)	47
1.3 Prohibición de causar daño excesivo (principio de proporcionalidad)	49
I 2 FUERZA LETAL	51
2.1 El principio de “protección de la vida”	53
2.2 Definición de arma de fuego	54
2.3 Umbral para el uso de armas de fuego	55
2.3.1 Uso potencialmente letal de armas de fuego	56
2.3.2 Uso letal intencional de armas de fuego	60
2.4 Otras formas de fuerza letal	62
2.5 Protección de terceras personas	62
2.6 Advertencia	63

 3 	RENDICIÓN DE CUENTAS	65	
	3.1	Introducción	67
	3.2	Procedimiento de investigación penal	68
	3.2.1	Responsabilidad penal: ninguna exención	68
	3.2.2	Órdenes ilícitas de un superior: ninguna justificación	70
	3.2.3	Responsabilidad de los mandos y superiores	72
	3.2.4	Realización de las investigaciones criminales	73
	3.2.5	Sanciones	77
	3.3	Investigación disciplinaria	77
	3.3.1	Objeto y conducción de la investigación	77
	3.3.2	Sanciones y otras medidas	78
	3.4	Supervisión externa, independiente e imparcial	79
	3.4.1	Finalidad	79
	3.4.2	Mandato y facultades	80
	3.5	Presentación de informes y control	81
	3.5.1	Presentación de informes	82
	3.5.2	Otras medidas de control: Identificación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley/cámaras adheridas al cuerpo	83
	3.6	Derechos de las víctimas	85
	3.6.1	Asistencia médica y notificación a familiares o amigos	85
	3.6.2	Derecho a denunciar y a participar en los procedimientos	86
	3.6.3	Indemnización/reparación	87
		OBSERVACIONES FINALES SOBRE LA SECCIÓN A	88
		SECCIÓN B EL MARCO OPERATIVO	89
 4 	EL CONCEPTO GENERAL DEL USO DE LA FUERZA	91	
	4.1	Consideraciones generales	93
	4.2	Principio general: evitar la necesidad de recurrir al uso de la fuerza	95
	4.3	Elemento de precaución y toma de decisiones	97
	4.3.1	Planificación y preparación	98
	4.3.2	Equipo	99
	4.3.3	Momento y lugar de la intervención	101
	4.3.4	Protección de grupos o personas en riesgo	103
	4.3.5	Protección de terceras personas	104
	4.3.6	Atención médica y otras medidas para salvar vidas	105
	4.4	Respuesta diferenciada y reducción al mínimo del daño	105
	4.5	Proporcionalidad: la retirada como opción	108
 5 	EL USO DE FUERZA LETAL, EN CONCRETO EL EMPLEO DE ARMAS DE FUEGO	111	
	5.1	Cuándo emplear un arma de fuego	115
	5.1.1	Definición de “empleo de arma de fuego”	115
	5.1.2	Reafirmación del principio de “protección de la vida”	116
	5.2	Avisos de advertencia	118
	5.3	Cómo emplear un arma de fuego	120
	5.4	Protección de terceras personas	123
	5.5	Tipos de armas y munición	126

5.6	Quién puede usar un arma de fuego: autorización, certificación, formación	129
5.6.1	Autorización de armas de fuego para diferentes tareas de aplicación de la ley	129
5.6.2	Certificación y formación	130
5.7	Control y presentación de informes	132
 6 	ARMAS MENOS LETALES: COMPROBACIÓN Y DESPLIEGUE	137
6.1	Terminología y alcance de este capítulo	138
6.2	Proceso de toma de decisiones	139
6.2.1	Definición de necesidades y deficiencias operativas	140
6.2.2	Comprobación	141
6.3	Instrucciones	147
6.4	Formación	149
6.5	Prueba, reevaluación y presentación de informes	151
 7 	EL USO DE LA FUERZA EN REUNIONES PÚBLICAS	153
7.1	Concepto general: Facilitación y diálogo	155
7.2	Reuniones ilícitas	159
7.3	Abordar la violencia	160
7.4	Opciones tácticas y límites	162
7.4.1	Contención	162
7.4.2	Armas menos letales	164
7.4.3	Armas de fuego	166
7.4.4	Despliegue de fuerzas militares	167
7.5	Presentación de informes, rendición de cuentas y lecciones aprendidas	168
 8 	USO DE LA FUERZA EN DETENCIÓN	169
8.1	Concepto general	171
8.2	Medios de coerción	174
8.3	Uso de armas de fuego	176
8.4	Abordar disturbios violentos en gran escala en lugares de detención	176
 9 	GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS	179
9.1	Selección	180
9.2	Formación	182
9.2.1	Preparación física y uso de equipo	183
9.2.2	Aptitudes de comunicación	183
9.2.3	Evaluación de riesgos y toma de decisiones	185
9.2.4	Entrenamiento mental y gestión del estrés	185
9.2.5	Formación en primeros auxilios	185
9.2.6	Observaciones finales sobre la formación	186
9.3	Orientación y asesoramiento	187
 10 	RESPONSABILIDAD DEL SUPERIOR Y DE MANDO	189
10.1	Consideraciones generales	190
10.2	La cadena de mando	191
10.3	Presentación de informes, supervisión y control	192
	OBSERVACIONES FINALES SOBRE LA SECCIÓN B	199

SECCIÓN C RECOMENDACIONES FINALES	201
ANEXO I – PRINCIPIOS BÁSICOS	203
ANEXO II – BIBLIOGRAFÍA	209

INTRODUCCIÓN

“El medio puede compararse a una semilla, el fin a un árbol; y entre el medio y el fin existe la misma relación inviolable que entre la semilla y el árbol. Cosechamos exactamente lo que sembramos.”

[M. K. Gandhi, Hind Swaraj, cap. XVI]

I. Contexto de estas Directrices

Declaración Universal de Derechos Humanos

Artículo 3

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

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 6

“1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.”

Artículo 9

“1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.”

Para que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley puedan desempeñar sus funciones de mantener la ley, la seguridad y el orden público y prevenir y detectar el delito, se les confieren diversas facultades, entre ellas la de usar la fuerza y armas de fuego.

i

Nota aclaratoria: La expresión funcionarios encargados de hacer cumplir la ley abarca todas las fuerzas de seguridad, incluidas las fuerzas militares, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto y detención. Por razones de legibilidad, a veces se emplea el término ‘policía’, pero en su sentido más amplio, para incluir a todo otro personal encargado de hacer cumplir la ley que ejerza funciones policiales. Véase también: comentarios a y b al artículo 1 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Comentario adicional: en la versión española, el género masculino es utilizado para facilitar la lectura.

Esta facultad suele recibir el nombre de “monopolio de la fuerza” por parte del Estado, es decir que, en la medida en que se concede a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley la facultad de usar la fuerza y armas de fuego, se les confiere para el desempeño de sus funciones de aplicación de la ley. Por consiguiente, esta facultad lleva consigo obligaciones y responsabilidades, en particular con respecto a los derechos humanos que puedan verse afectados por el ejercicio de la misma y que el Estado y sus agentes están obligados a respetar y proteger. En definitiva, la legitimidad de la autoridad encargada de hacer cumplir la ley y del Estado en su conjunto y la confianza que reciben de la población corren peligro cuando se hace uso de la fuerza y de armas de fuego de manera excesiva, arbitraria, abusiva o ilícita de algún otro modo. Deben respetarse los derechos humanos siempre que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley ejerzan su facultad de hacer uso de la fuerza y de armas de fuego.

A este respecto, es importante tener presente el carácter extremadamente exigente de la profesión de aplicación de la ley: en el desempeño de su trabajo diario, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley hacen frente a una amplia variedad de situaciones que a veces requieren decisiones instantáneas, para las que

han de hacerse difíciles valoraciones sobre la respuesta adecuada a la situación, a menudo en circunstancias de gran tensión e incluso peligrosas. En tales situaciones deben contar con la orientación, las instrucciones y el apoyo de un marco jurídico y operativo que les permita tomar las mejores decisiones posibles.

Por consiguiente, este marco ha de percibirse como fuente de apoyo (y no como carga) en las situaciones difíciles a las que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley hacen frente, pues proporciona:

- un fundamento jurídico sólido para actuar,
- instrucciones y orientación operativas que ayudan a tomar las decisiones adecuadas y
- equipo y capacitación adecuados, que permiten a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley llevar a la práctica estas instrucciones.

La creación de dicho marco es en última instancia responsabilidad del gobierno y de la jefatura de mando del organismo encargado de hacer cumplir la ley, que deben garantizar una actuación policial eficaz, lícita y respetuosa de los derechos humanos. Además, es un elemento esencial de la obligación del Estado de garantizar el derecho a la vida y a la integridad física de todas las personas.

Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana (Serie C No. 251), Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012)

“80. Esta Corte ha establecido con anterioridad que existe un deber del Estado de adecuar su legislación nacional y de ‘vigilar que sus cuerpos de seguridad, a quienes les está atribuido el uso de la fuerza legítima, respeten el derecho a la vida de quienes se encuentren bajo su jurisdicción.’ El Estado debe ser claro al momento de demarcar las políticas internas tratándose del uso de la fuerza y buscar estrategias para implementar los Principios sobre empleo de la fuerza y Código de conducta. En este sentido debe dotar a los agentes de distintos tipos de armas, municiones y equipos de protección que le permitan adecuar materialmente su reacción de forma proporcional a los hechos en que deban intervenir, restringiendo en la mayor medida el uso de armas letales que puedan ocasionar lesión o muerte.

81. A su vez, el Estado debe realizar capacitaciones a sus agentes con la finalidad de que conozcan las disposiciones legales que permiten el uso de las armas de fuego y que tengan el entrenamiento adecuado para que en el evento en que deban decidir acerca de su uso posean los elementos de juicio para hacerlo.”

II. Finalidad de estas Directrices

El marco jurídico y operativo que ha de establecerse debe garantizar que se presta la debida atención al Estado de derecho y a los derechos humanos en el ejercicio de la facultad policial de hacer uso de la fuerza y de armas de fuego. Estas Directrices tienen como objetivo ofrecer una exposición completa de los aspectos que las autoridades nacionales deben tener en cuenta para establecer dicho marco, que abarcan tanto la indispensable base jurídica que ha de establecerse en el ámbito nacional como la amplia variedad de instrucciones operativas y medidas prácticas que han de adoptar los organismos encargados de hacer cumplir la ley para garantizar que la práctica diaria de la aplicación de la ley se lleva a cabo de manera lícita, respetuosa con los derechos humanos y profesional.

Las Directrices se han elaborado a partir de los Principios Básicos de la ONU sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (en adelante, “Principios Básicos”), que fueron elaborados por diversos expertos del área de la aplicación de la ley, incluidos agentes de policía, y se debatieron en una serie de reuniones preparatorias y consultas entre 1987 y 1990, antes de ser adoptados finalmente por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba (27 de agosto-7 de septiembre de 1990). La Asamblea General de las Naciones Unidas acogió con satisfacción los Principios Básicos en su Resolución 45/121, de 14 de diciembre de 1990.

i

Nota aclaratoria: El texto original de los Principios Básicos es en inglés. Lamentablemente, en relación con los Principios Básicos 5 y 9, en la traducción oficial de la ONU al español se cometieron algunos errores que no son meras cuestiones de estilo, sino que afectan al contenido. Por tanto, en el presente documento, los Principios Básicos 5 y 9 se citan revisados a partir de la versión oficial inglesa, indicando entre [corchetes] las modificaciones. La importancia de estos cambios desde el punto de vista del contenido se explica en los apartados correspondientes [**Capítulo 1.3 y comienzo de Capítulo 2**].

Desde entonces, los Principios Básicos se han convertido en referencia y orientación fundamentales para quienes tienen como objetivo garantizar que el uso de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respete los derechos humanos, en particular prestando la debida atención a la protección del derecho a la vida y a la seguridad de la persona, tal como se expresa en el preámbulo:

Preámbulo

“[...]Considerando que la amenaza a la vida y a la seguridad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe considerarse como una amenaza a la estabilidad de toda la sociedad, [...]

[...]Teniendo presente que el Séptimo Congreso, en su resolución 14, entre otras cosas, subraya que el empleo de la fuerza y las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe conciliarse con el debido respeto de los derechos humanos, [...]

[...]Considerando que es oportuno, teniendo debidamente en cuenta su seguridad personal, atender al papel de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en relación con la administración de justicia y la protección del derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas, a su responsabilidad de mantener la seguridad pública y la paz social, y a la importancia de sus calificaciones, capacitación y conducta,

Los Principios Básicos que se enuncian a continuación, formulados para asistir a los Estados Miembros en sus actividades destinadas a asegurar y fomentar el papel que corresponde a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, deben ser tenidos en cuenta y respetados por los gobiernos en el marco de sus respectivas legislaciones y prácticas nacionales, [...].”

Los Principios Básicos son hoy un instrumento de valor incalculable para la orientación y valoración del trabajo policial, y están ampliamente aceptados como doctrina jurídica autorizada.¹ Su uso es frecuente como referencia en tribunales internacionales y otros organismos de derechos humanos, instituciones internacionales y organizaciones de derechos humanos. Amnistía Internacional se remite de forma habitual a los Principios Básicos en sus declaraciones, informes y recomendaciones. Lamentablemente, en estos informes suele ser necesario hacer hincapié en las deficiencias de la aplicación de los Principios Básicos o en la ausencia de aplicación.

Estas deficiencias pueden encontrarse en diversos niveles:

- Legislación nacional inadecuada.
- Falta de un marco operativo adecuado: procedimientos inexistentes o deficientes; planificación y consideración de precauciones insuficientes; falta de capacitación y de equipo adecuados; y supervisión, control y medidas correctivas insuficientes. Además, en algunos países (ricos), también parece observarse una tendencia a confiar en exceso de nuevos equipos técnicos e instrumentos para la aplicación de la ley, que se utilizan sin prestar atención suficiente a las normas y los requisitos establecidos en los Principios Básicos, y a menudo su uso sólo se revisa cuando se han causado ya daños de consideración.²

¹ Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, Doc. ONU: A/HRC/26/36 (2014), párr. 44.

² Por ejemplo, en abril de 2014, el Parlamento de Cataluña (España) decidió prohibir el uso de pelotas de goma después de que varias personas perdieran un ojo o sufrieran otras consecuencias graves como resultado de su empleo durante manifestaciones: <http://www.parlament.cat/activitat/bopc/10b222.pdf#page=19>, párr. 24.

- Impunidad por no investigar, enjuiciar y castigar el uso de la fuerza excesivo, arbitrario, abusivo o ilícito de algún otro modo. De hecho, un sistema de rendición de cuentas débil contribuye a la falta de respeto y de aplicación efectiva de los Principios Básicos: en ausencia de control y supervisión adecuados de las acciones de aplicación de la ley para garantizar que sean lícitas y respeten los derechos humanos, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden, de hecho, llevar a cabo su trabajo como estimen oportuno, sin miedo a tener que rendir cuentas por su comportamiento.
- En algunos contextos, las autoridades pueden simplemente no estar dispuestas a aplicar de forma efectiva los Principios Básicos. Esto puede vincularse a la abierta hostilidad hacia el concepto de derechos humanos y/o al intento deliberado de usar a la policía como instrumento de represión.
- En otras situaciones, parece haber también una tendencia sutil a debilitar las normas establecidas en los Principios Básicos debido al aumento real o percibido de amenazas como el terrorismo u otras formas de delincuencia común organizada, o a debilitarlas en zonas donde la delincuencia violenta es habitual. Las autoridades tratan de encontrar “vías de escape” haciendo borrosas las líneas que separan las operaciones militares y de aplicación de la ley de las normas legales aplicables,³ o distorsionando/interpretando los Principios Básicos y otras normas de derechos humanos de manera no acorde con los derechos humanos, por ejemplo con respecto a los umbrales establecidos para el uso de fuerza letal.

Por otra parte, son también numerosos los ejemplos de todo el mundo en los que los conceptos y las consideraciones que se enuncian en los Principios Básicos sí se trasladan de hecho a las disposiciones legales y al marco operativo de los organismos encargados de hacer cumplir la ley.

Las presentes Directrices se han elaborado a partir del análisis de un gran número de ejemplos de leyes, reglamentos, códigos de conducta, políticas operativas, normas o documentos de formación existentes en relación con el uso de la fuerza, que deliberadamente se han tomado del mayor número posible de países, sin preferencia por un modelo o sistema concreto. Los ejemplos problemáticos sirven para ilustrar deficiencias; otros ejemplos muestran cómo las autoridades gubernamentales y los organismos encargados de hacer cumplir la ley pueden prestar de hecho la debida atención a los Principios Básicos y tomar las medidas oportunas y adecuadas para aplicar las normas que se exponen en ellos.

A partir de estos ejemplos de disposiciones legales, políticas operativas y reglamentos nacionales, se han elaborado las presentes Directrices, que exponen qué medidas deben tomar las autoridades para garantizar la aplicación efectiva de los Principios Básicos en la práctica diaria.

Sin embargo, debe subrayarse que a estos ejemplos se les ha dado deliberadamente el nombre de “ejemplos nacionales ilustrativos”. Este documento no sugiere en modo alguno actividades de “copiar y pegar” ya que el entorno en el que se lleva a cabo la labor de aplicación de la ley difiere en exceso de un país a otro, por ejemplo con respecto:

- al sistema político, jurídico y administrativo,
- a la situación de seguridad general,
- a las dimensiones del país,
- a cuestiones económicas, logísticas y culturales.

Corresponde a las autoridades de cada país adoptar las medidas legislativas y operativas necesarias según la situación nacional. No obstante, el propósito general debe ser asegurar que el marco jurídico y operativo

3 El uso de la expresión “guerra contra el terror” (especialmente frecuente en los años posteriores a los atentados de septiembre de 2001 en Estados Unidos) fue en realidad un indicio de tales tendencias. La expresión parecía apuntar a la existencia de un conflicto armado internacional al que sería aplicable el derecho internacional humanitario, cuando la mayoría de las actividades antiterroristas son en realidad actividades de aplicación de la ley y, por consiguiente, están sujetas al derecho nacional y al derecho internacional de los derechos humanos y no al derecho internacional humanitario. [Para más información sobre este punto, véase *infra* [Capítulo 2.3.2]. Existen expresiones semejantes de “lenguaje marcial”, como “guerra contra las drogas”, que pueden tener repercusiones igualmente problemáticas para el enfoque general de los organismos de seguridad.

sobre el uso de la fuerza y de armas de fuego se establece de conformidad con el derecho y las normas internacionales de los derechos humanos en general, y en particular con los Principios Básicos.

Las presentes Directrices se han elaborado para apoyar a las autoridades en este empeño.

III. Estructura de este documento

La **primera parte** de este documento contiene las “Directrices para la Aplicación de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley” propiamente dichas (en adelante, “Directrices”), es decir, un resumen de las medidas de índole legislativa, institucional y práctica que han de tomar los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley para cumplir las normas internacionales de derechos humanos incluidas en los Principios Básicos.

La **segunda parte** es el **texto explicativo**, en el que se ofrece información más exhaustiva, con las consideraciones y reflexiones que culminaron en la formulación de las presentes Directrices. Se divide en dos secciones:

- La **sección A** se ocupa de la legislación nacional y de los aspectos mínimos que deben regularse por ley y no dejarse a las decisiones operativas de un organismo encargado de hacer cumplir la ley, no sólo en relación con el uso de la fuerza y de armas de fuego propiamente dicho, sino también y en particular para garantizar la rendición de cuentas efectiva por dicho uso.
- La **sección B** se ocupa del marco operativo que todo organismo encargado de hacer cumplir la ley debe establecer a fin de dar instrucciones, orientar y ayudar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en el desempeño de sus funciones. Este marco no se logra simplemente redactando un manual de derechos humanos o incluyendo unas horas de educación en derechos humanos en los programas de formación, sino que es necesario que el organismo encargado de hacer cumplir la ley tome un conjunto de medidas concretas. Por consiguiente, el término marco operativo ha de entenderse en un sentido amplio, que abarca elaborar instrucciones y procedimientos operativos (incluidos procedimientos estándares), dotar de equipo adecuado para la aplicación de la ley e impartir formación adecuada, y ejercer supervisión y control efectivos.



Todos los capítulos tienen la misma estructura:

- Esquema del capítulo.
- Disposiciones de los Principios Básicos pertinentes para el capítulo.
- Directrices para la aplicación de esos Principios Básicos, que se explican con más detalle en el capítulo.
- Texto explicativo propiamente dicho, con ejemplos nacionales y disposiciones pertinentes del derecho y las normas internacionales de derechos humanos (incluidos documentos de consulta de organismos internacionales).

Las frecuentes referencias cruzadas [**a otros capítulos**] sirven para facilitar la consulta del presente documento.

Es importante subrayar que las referencias a legislación, documentos operativos, manuales de formación y otros documentos nacionales, como ejemplos adecuados o, más bien, problemáticos, no constituyen juicios (ni valoraciones) sobre la calidad general de la labor policial en el país en cuestión (ni en términos generales, ni en relación con el empleo de la fuerza y de armas de fuego en concreto); ni tampoco implican que las normas o los reglamentos citados se apliquen de hecho en la práctica. A menos que se indique explícitamente lo contrario, el presente documento se limita a tratar de analizar estos textos a la luz de las normas establecidas por los Principios Básicos, sea cual sea la situación en la práctica.

De hecho, con excesiva frecuencia se observa una considerable distancia entre el marco jurídico y otras normativas nacionales (como los reglamentos internos y manuales de formación), en particular las que

cumplen las normas internacionales de derechos humanos, y el respeto que reciben y la aplicación que tienen en realidad en la práctica diaria de hacer cumplir la ley. Esto se debe en gran medida a la falta de aplicación efectiva de las normas establecidas en estos textos por parte de la jefatura de mando de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, las autoridades gubernamentales, las instituciones de supervisión y el poder judicial, problema que se examina específicamente y con más detalle *infra* [Capítulos 3 y 10]. No obstante, decidimos presentar todos los ejemplos pertinentes – incluso de países donde estos documentos no se respetan necesariamente en la práctica diaria – para poner de relieve las opciones disponibles para el desarrollo de un marco jurídico y operativo acorde con los derechos humanos, haciendo además un llamamiento a todas las autoridades en todos los niveles pertinentes para que hagan respetar las normas que han establecido.

Por último, la referencia a normas o reglamentos seleccionados no implica ninguna conclusión general sobre el documento en cuestión en su integridad como ejemplo positivo o negativo de aplicación de los Principios Básicos.

Nuestro objetivo de presentar una selección geográficamente representativa de ejemplos nacionales en este documento no se ha logrado plenamente, no sólo debido a las barreras lingüísticas,⁴ sino, lo que es más importante, también como consecuencia de la inaccesibilidad de los documentos. Si bien fue relativamente fácil acceder a las disposiciones legales, el acceso resultó mucho más difícil en el caso de los procedimientos operativos, reglamentos internos o material de formación de los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Mientras que algunos países muestran una gran transparencia respecto a sus normas y reglamentos internos –lo que explica la frecuencia con la que se hace referencia a sus documentos en estas Directrices–, otros parecen clasificarlos como documentos protegidos, que no deben ser accesibles al público. Debe señalarse, sin embargo, que la transparencia y la apertura son medios importantes para garantizar la rendición de cuentas efectiva de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y de sus miembros y para inspirar seguridad y confianza en la opinión pública, lo cual contribuye en última instancia a mejorar la relación entre la población y esos organismos,⁵ y esto incluye transparencia respecto a sus normas y reglamentos.⁶

La validez de los documentos analizados se comprobó hasta la fecha de 1 de julio de 2015. No se han tenido en cuenta las novedades posteriores. Sin embargo, no pueden descartarse por completo errores en relación con la traducción del idioma original o la validez de los documentos. Toda información sobre correcciones necesarias (por ejemplo, modificación, derogación o creación de un documento, o inexactitud en la traducción) será bien recibida y puede enviarse a phrp@amnesty.nl.

Amnistía Internacional hace un llamamiento a todos los gobiernos para que apliquen estas Directrices, e invita a las personas y organizaciones interesadas que trabajan sobre la labor policial a asegurarse de que así lo hacen. Amnistía Internacional considera que la aplicación de estas Directrices será un indicio positivo del compromiso de los gobiernos con una actuación policial eficaz, lícita y respetuosa de los derechos humanos.

4 Los ejemplos que se ofrecen en el presente documento estaban disponibles oficialmente en español, o figuraban en su versión original inglesa o traducidos al inglés en varios sitios web (por ejemplo, www.legislationline.org, <http://www.use-of-force.info/>) y se han traducido aquí al español.

5 Esta es también una de las recomendaciones de **Estados Unidos**, Grupo de Trabajo del presidente sobre la función policial en el siglo XXI, Informe final, mayo de 2015: “1.3.1. Acción: Para adoptar una cultura de transparencia, los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben poner todas las políticas del departamento a disposición del público para su examen e incorporar regularmente al sitio web del departamento información sobre interceptaciones, citaciones, arrestos, delitos denunciados y otros datos de la aplicación de la ley, agrupados por grupos demográficos.”

6 Una referencia que se cita con especial frecuencia en este documento es el sitio web de la academia de policía de Reino Unido (<https://www.app.college.police.uk/>), que ha reunido de manera accesible al público un gran número de documentos que regulan la práctica policial bajo el epígrafe “Authorized professional practice” (“Práctica profesional autorizada”). Esto no debe entenderse en modo alguno como aprobación del enfoque policial general de Reino Unido. Antes bien, habría sido enriquecedor para el presente documento que otros países permitieran el acceso a sus políticas y normas de igual modo.

IV. Alcance de estas Directrices

- Los Principios Básicos son aplicables a todo el personal encargado de hacer cumplir la ley. Esto incluye – de acuerdo con los comentarios a y b sobre el artículo 1 del Código de Conducta de la ONU para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley – a todas las fuerzas de seguridad, incluidas las fuerzas militares,⁷ que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto y detención (incluidos los miembros del personal que trabajan dentro de lugares de detención). En los países donde el Estado contrata a compañías de seguridad privada para llevar a cabo funciones de aplicación de la ley, estas Directrices también son aplicables al personal de seguridad privada que actúa en nombre del Estado.⁸
- Los Principios Básicos no contienen una definición explícita de qué se considera fuerza en el contexto de la aplicación de la ley. Sin embargo, los elementos siguientes indican con claridad qué ha de considerarse “fuerza” en el sentido de los Principios Básicos, los cuales exigen que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley apliquen en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir a la fuerza (Principio Básico 4). Se pone también un énfasis especial en **“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” (Principio Básico 20)**. De esto se deduce claramente que cualquier medio o método que vaya más allá de estas alternativas – que son básicamente diversas formas de comunicación – ha de considerarse uso de la fuerza y analizarse a la luz de los Principios Básicos.

i

En consecuencia, por “fuerza” ha de entenderse todo medio físico utilizado contra una persona con fines de hacer cumplir la ley, en particular para hacer que se obedezca una orden.

A este respecto, el término fuerza ha de entenderse en sentido amplio, desde el mero hecho de tocar a una persona hasta el uso (potencial e incluso intencionalmente letal) de armas de fuego, incluido también el uso de medios de coerción.^{9/10}

Esto no significa que la advertencia verbal de usar la fuerza si una persona no obedece las órdenes de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley quede fuera del ámbito de la normativa internacional o nacional de derechos humanos. Incluso la amenaza o la advertencia de un funcionario encargado de hacer cumplir la ley de usar la fuerza puede tener efectos muy intimidatorios y generar profundos sentimientos de tensión y miedo. Por lo tanto, deberá ajustarse al marco jurídico, especialmente a las normas que regulan el ejercicio de las facultades policiales, incluidas las obligaciones de presentar informes y controlar. Así pues, debe haber normativas nacionales para el ejercicio de las facultades policiales en general, que incluyan también las advertencias verbales que deben hacerse antes de ejercer tales facultades. Sin embargo, se considera que este tipo de advertencia verbal está un paso por debajo del uso efectivo de la fuerza física y, por lo tanto, no está sujeta a los Principios Básicos (excepto en el caso de las armas de fuego [véase Capítulo 2.6]).

- Los Principios Básicos son aplicables únicamente al uso de la fuerza contra personas (véase el Principio Básico 1); sin embargo, ciertas formas de empleo de la fuerza contra objetos pueden ser susceptibles de las mismas consideraciones que el uso de la fuerza contra personas. Es importante tener presente que el

7 Sobre los desafíos relacionados con el despliegue de fuerzas militares para funciones de aplicación de la ley [véase Capítulo 7.4.4].

8 Sin embargo, los Principios Básicos y, por lo tanto, las presentes Directrices no son aplicables al personal de las compañías de seguridad privada que no posee facultades de aplicación de la ley, a menos que tales facultades le hayan sido conferidas – de modo excepcional y explícito – por las autoridades competentes del país en el que trabajan. En particular, no son de aplicación al personal de seguridad privada que trabaja para compañías privadas, ya que éstas no desempeñan funciones estatales.

9 La aplicabilidad de los Principios Básicos a los medios de coerción también es confirmada indirectamente por la referencia a las reglas 33, 34 y 54 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos en el Principio Básico 17, que habría sido innecesaria si no se considerase que los instrumentos de coerción están contemplados por los Principios Básicos. (Estas reglas son ahora – ligeramente reformuladas – las reglas 43, 47, 48 y 82 de las Reglas Mandela [es decir, las Reglas Mínimas revisadas], E/CN.15/2015/L.6/Rev.1).

10 Al valorar la situación en contextos específicos, hay que tener presentes las diferencias lingüísticas: en algunos países no hay equivalente del término “fuerza” en el sentido de los Principios Básicos; en su lugar, se emplean dos términos distintos: “coacción” y “violencia”, entendiéndose el segundo como un tipo de fuerza que puede causar lesiones, mientras que el primero considera principalmente los instrumentos de coerción (en la medida en que no causen ningún tipo de lesión). Sin embargo, de acuerdo con lo que se ha explicado *supra*, el término “fuerza” tal como se emplea en los Principios Básicos es aplicable por igual a ambos conceptos y no es preciso intentar establecer una delimitación entre uno y otro.

uso de la fuerza contra los objetos puede tener graves consecuencias también para las personas: puede no sólo causar un impacto en sus bienes personales o su privacidad, sino también, dependiendo del objeto y de la manera en que se emplee la fuerza, incluso tener consecuencias para su bienestar físico y mental, y pueden derivarse asimismo consecuencias físicas inmediatas si un objeto es de vital importancia para una persona (por ejemplo medicamentos, prendas de vestir protectoras en condiciones meteorológicas rigurosas o gafas para una persona que apenas puede ver nada sin ellas). La persona afectada también puede sufrir trauma y problemas de salud física como consecuencia de la tensión y el miedo que experimenta: la irrupción en plena noche de un pelotón de agentes de policía con equipo de protección completo en una casa para llevar a cabo un arresto, las operaciones violentas de registro que revuelven todos los enseres en una vivienda o un lugar de culto religioso o la destrucción de un objeto de especial valor para la persona pueden incluso ser percibidas como un suceso peor que el empleo directo de la fuerza contra la persona. Estos ejemplos ilustran la importancia de regular por ley y en los procedimientos operativos todo uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, ya sea contra personas o contra objetos. En este sentido, muchas de las consideraciones legales subyacentes que se presentan *infra* también son aplicables al uso de la fuerza contra objetos. Con todo, de conformidad con el ámbito definido por los Principios Básicos, el presente documento se centra únicamente en el uso de la fuerza contra personas.

PRINCIPIOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS QUE REGULAN EL USO DE LA FUERZA Y DE ARMAS DE FUEGO

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley hacen frente a una gran variedad de situaciones en su trabajo diario, cada una de las cuales requiere una respuesta distinta, en función de la situación y las circunstancias generales, la valoración de la amenaza, las aptitudes, el equipo, etc. Así pues, en la aplicación de la ley queda poco margen para respuestas preparadas de antemano, y hay una necesidad intrínseca de discrecionalidad personal por parte del funcionario encargado de hacer cumplir la ley a la hora de decidir la respuesta adecuada en una situación dada.¹¹ Sin embargo, huelga decir que tiene que haber un marco jurídico claro que regule el trabajo de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y dentro del cual pueda ejercerse esa discrecionalidad, en particular en lo relativo al uso de la fuerza.

Sólo se recurrirá al empleo de la fuerza con el máximo respeto por la ley y con la debida atención al grave impacto que pueda causar en diversos derechos humanos: el derecho a la vida, a la integridad física y mental, a la dignidad humana, a la privacidad y a la libertad de circulación, por citar sólo los que se ven afectados con más frecuencia. Los principios generales que deben regir cualquier uso de la fuerza han sido expuestos con toda claridad por el relator especial la ONU sobre ejecuciones extrajudiciales¹² y pueden resumirse del modo siguiente:

Principio Básico 1

“Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán y aplicarán normas y reglamentaciones sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego contra personas por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.”

I. Legalidad (base legal)

La facultad policial de usar la fuerza debe estar suficientemente fundamentada en la legislación nacional.¹³ En particular, el uso de la fuerza debe estar al servicio de un objetivo legítimo establecido por ley (es decir, el principio de legalidad en sentido estricto; no debe entenderse en el sentido de la calificación general de una acción como (i)legal o (i)lícita). De hecho, una condición previa para evaluar un acto a la luz de los Principios Básicos es que la fuerza se use para un fin lícito de aplicación de la ley. Cuando el empleo de la fuerza no tiene como fin lograr un objetivo legítimo establecido en la legislación nacional (por ser, por ejemplo, castigo o uso de medios físicos para obtener una confesión), es ilícito *per se* y no se inscribe dentro del alcance de estas Directrices.

11 Es importante insistir en que la discrecionalidad personal de cada funcionario en el desempeño de funciones de aplicación de la ley no exime a la jefatura de mando de garantizar y ejercer un mando y un control adecuados [véase *infra*, Capítulos 3 y 10].

12 Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, Doc. ONU: A/HRC/26/36 (2014).

13 *Ibid.*, párrs. 56-58.

Obviamente, la legislación nacional también debe ajustarse al derecho y las normas internacionales de los derechos humanos. Un aspecto importante en este sentido es el deber del Estado de no discriminar. La legislación nacional debe afirmar que el ejercicio de las facultades de aplicación de la ley –incluido el uso de la fuerza y de armas de fuego– debe llevarse a cabo sin ningún sesgo discriminatorio, por ejemplo por motivos de raza, etnia, religión, identidad de género o afiliación política. La legislación también debe estar formulada de tal manera que no afecte de hecho a un grupo específico de personas más negativamente que al resto de la población.¹⁴

II. Necesidad

El principio de necesidad sirve para determinar si debe emplearse la fuerza y, en caso afirmativo, cuánta fuerza.

Principio Básico 4

“Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto”.

El principio de necesidad tiene tres componentes:¹⁵

- **Cualitativo:** ¿Es necesaria en absoluto la fuerza o es posible lograr el objetivo legítimo sin recurrir a ella?
- **Cuantitativo:** ¿Cuánta fuerza es necesaria para lograr el objetivo? El nivel de fuerza que se emplea debe ser el mínimo que pueda seguir considerándose eficaz.
- **Temporal:** El uso de la fuerza debe cesar una vez logrado el objetivo o cuando éste no pueda ya lograrse.

III. Proporcionalidad

El principio de proporcionalidad sirve para determinar si hay equilibrio entre los beneficios del uso de la fuerza y las posibles consecuencias y daños causados por su uso.

Principio Básico 5

“Cuando el empleo [lícito de la fuerza y] de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley:

- a) Ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga [...].”

El principio de proporcionalidad prohíbe el uso de la fuerza cuando el daño que inflige excede a sus beneficios, es decir, el logro de un objetivo legítimo. En consecuencia, exige que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se abstengan de usar esa fuerza y – en última instancia – acepten que el objetivo legítimo no podrá lograrse. Expresa el principio de que el fin no justifica todos los medios. Esto resulta de especial importancia en lo relativo al derecho a la vida.

14 Cfr., por ejemplo, Grupo de Trabajo de la ONU sobre la Cuestión de la Discriminación contra la Mujer, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Women/WGWomen/Pages/SubmissionInformation.aspx> :“Discriminación directa e indirecta: La definición de discriminación contra las mujeres es amplia y abarca no sólo los tipos de discriminación directos sin importar si es intencional o no, sino también otras formas, derivadas de leyes, políticas y/o prácticas que son formalmente neutrales en cuanto al género pero que, en la práctica, causan un impacto negativo desproporcionado en las mujeres (discriminación indirecta).” [Traducción de Amnistía Internacional.]

15 Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, Doc. ONU: A/HRC/26/36 (2014), párrs. 59-62.

En suma, el principio de proporcionalidad significa que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sólo están autorizados a poner en peligro una vida si es con el fin de salvar/proteger otra vida.¹⁶

Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, Doc. ONU: A/HRC/26/36 (2014).

“65. [...] En términos generales, cuando se limita un derecho, la proporcionalidad requiere que se compare el bien que se hace con la amenaza planteada. El interés perjudicado por el uso de la fuerza se compara con el interés protegido; cuando se emplea la fuerza, ya sea letal o no, se aplica la misma norma. Los Principios Básicos establecen que: ‘[c]uando el empleo [lícito de la fuerza y] de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (...) [e]jercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga.’

66. La proporcionalidad determina el grado máximo de la fuerza que se puede emplear para lograr un objetivo legítimo concreto. Así pues, determina en qué punto debe interrumpirse la intensificación de la fuerza. Si se representa la necesidad con una escala, la proporcionalidad es la medida que determina cuán lejos se puede llegar en la escala de fuerza. La fuerza utilizada no debería superar ese límite, incluso si, por lo demás, pudiese considerarse ‘necesario’ lograr el objetivo legítimo. [...]

72. El principio de ‘protección de la vida’ exige que no se utilice intencionalmente la fuerza letal solo para proteger el orden público u otros intereses similares (por ejemplo, no se podrá usar solo para reprimir protestas, detener a un sospechoso de un delito o salvaguardar otros intereses tales como una propiedad). El objetivo principal debe ser salvar una vida. En la práctica, esto significa que solo la protección de la vida puede cumplir el requisito de la proporcionalidad cuando se utiliza una fuerza letal intencionalmente, y solo la protección de la vida puede ser un objetivo legítimo para usar dicha fuerza. No se podrá matar a un ladrón que está huyendo y no supone un peligro inmediato, aunque ello suponga que se escape.” [Énfasis añadido]

i

Nota aclaratoria: Conviene señalar que la terminología presenta importantes variaciones de unos sistemas legislativos y marcos operativos a otros. En particular, los términos necesidad y proporcionalidad no suelen emplearse con el mismo sentido que aquí. En ocasiones, el término “proporcionalidad” se emplea para evaluar si el grado de fuerza utilizada estaba justificado (era “proporcionado a la resistencia que se oponía”, es decir, lo que aquí se presenta como necesidad cuantitativa). El término “necesidad” tal como se usa en algunos contextos incluye un elemento de equilibrio (que corresponde al principio de proporcionalidad tal como aquí se presenta), en particular cuando se da el requisito de “necesidad absoluta”. En algunos sistemas legales el término “proporcionalidad” tiene un significado más amplio, que abarca tanto los elementos de necesidad como el elemento de equilibrio de la proporcionalidad tal como aquí se presenta. Naturalmente, no puede afirmarse que una terminología sea más apropiada que la otra. Sin embargo, es esencial que – con independencia de los términos que se empleen – estén incluidos de una manera u otra en el marco legislativo y operativo todos los elementos que aquí se presentan, a saber: si la fuerza es en absoluto necesaria (elemento cualitativo), si es posible lograr el objetivo con un grado menor de fuerza (elemento cuantitativo), si la fuerza seguía siendo necesaria para lograr el objetivo en el momento de su uso (elemento temporal) y si en términos absolutos los “costos” en términos de daño causado por el uso de la fuerza exceden (o no) al objetivo legítimo (elemento de equilibrio). A los efectos de estas Directrices, se usarán las definiciones que ofrece el relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales.

16 Véase también Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, Doc. ONU: A/61/311 (2006), párrs. 42 y 44: “42. [...] La norma general de proporcionalidad es que el uso de la fuerza debe estar ‘en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga’. [...] Los Principios Básicos permiten el uso intencional de la fuerza letal sólo ‘para proteger la vida’. [...]

44. [...] La cuestión fundamental es la proporcionalidad entre la probabilidad objetiva previsible de que el uso de la fuerza cause la muerte y la probabilidad previsible comparable de que no reducir a la persona cause la muerte de otras personas. También debe tenerse en cuenta que la proporcionalidad es un requisito complementario de la necesidad. El principio de necesidad, pues, nunca justificará el uso desproporcionado de la fuerza. Si todas las medidas proporcionales resultan insuficientes para detener al sospechoso, debe permitírsele huir.”

IV. Rendición de cuentas

La gran importancia de sus responsabilidades y funciones para la sociedad, así como las amplias competencias que se les conceden, requiere que los organismos encargados de hacer cumplir la ley rindan cuentas del desempeño de sus funciones y de su respeto del marco jurídico y operativo. Esto significa que no sólo los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben rendir cuentas por sus acciones y omisiones a título individual, sino también todos los superiores que dicten órdenes, supervisen o manden y controlen de algún otro modo a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley o que sean responsables de la planificación y preparación de las operaciones de aplicación de la ley, así como el organismo en su conjunto.

La rendición de cuentas sólo podrá garantizarse si se aplican las medidas adecuadas en diversos niveles y etapas:

- La propia institución encargada de hacer cumplir la ley debe rendir cuentas de disponer de políticas y procedimientos adecuados en relación con el uso de la fuerza y de armas de fuego. Esto incluye un sistema de supervisión y control que garantice la aplicación efectiva de tales políticas y procedimientos en la práctica diaria de la aplicación de la ley.
- La institución debe rendir cuentas también de un proceso adecuado de incorporación de las lecciones aprendidas que garantice el examen continuo de las políticas, procedimientos, formación y equipo a fin de evitar la repetición de errores y otras consecuencias no deseadas de las acciones de aplicación de la ley.
- Forma parte además de la responsabilidad institucional que se imparta a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley una formación adecuada para desarrollar las aptitudes profesionales necesarias para el desempeño de sus funciones. Esta formación también debe ser objeto de una evaluación continua a fin de determinar su eficacia para garantizar que el organismo encargado de hacer cumplir la ley cuenta de hecho con funcionarios profesionales, que cumplen los altos niveles exigidos.
- La rendición de cuentas sólo puede garantizarse mediante la existencia de una cadena de mando clara, en la que las responsabilidades de cada nivel de la jerarquía estén claramente establecidas; y cada funcionario del organismo encargado de hacer cumplir la ley debe rendir cuentas siempre que no cumpla de manera efectiva la responsabilidad aplicable a su nivel.

Sólo podrá lograrse una rendición de cuentas efectiva mediante un sistema de controles y equilibrios que permita la evaluación de cualquier acción de aplicación de la ley respecto a su conformidad con la ley, incluidos los derechos humanos, así como con los reglamentos y procedimientos operativos internos; y este sistema debe permitir también una valoración de la eficacia de la acción en términos de desempeño de las responsabilidades y funciones de aplicación de la ley. La rendición de cuentas requiere, pues, diversos mecanismos, que involucren al poder judicial, al poder legislativo, al poder ejecutivo y al público. Todos deben contribuir conjuntamente a lograr los objetivos siguientes:

- hacer rendir cuentas a los responsables de infracciones de la ley, incluidas las violaciones de derechos humanos, y proporcionar reparación e indemnización a las víctimas de tales infracciones;
- prevenir futuras infracciones y
- mejorar la labor del organismo encargado de hacer cumplir la ley en su conjunto mediante un proceso efectivo de incorporación de las lecciones aprendidas que dé lugar a medidas correctivas.

V. Conclusión

El presente documento tiene como objetivo proporcionar orientación sobre la manera en que los Estados y los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben llevar a la práctica los cuatro principios (legalidad, necesidad, proporcionalidad y rendición de cuentas) y las consideraciones legales subyacentes en lo relativo al uso de la fuerza contra personas. Conviene señalar, sin embargo, que estos cuatro principios deben regir toda acción del Estado que repercuta en los derechos humanos de una persona; en particular, todo uso de las facultades policiales por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe ser conforme con estos principios, por ejemplo al llevar a cabo un arresto o una actividad de interpelación y registro o al usar la fuerza contra un objeto.

TÉRMINOS Y DEFINICIONES

Agente de represión de disturbios	Según el artículo II.7 de la Convención sobre las Armas Químicas, por agente de represión de disturbios se entiende: “Cualquier sustancia química no enumerada en una Lista [de la Convención sobre las Armas Químicas] que puede producir rápidamente en los seres humanos una irritación sensorial o efectos incapacitantes físicos que desaparecen en breve tiempo después de concluida la exposición al agente.”
Arma de fuego	Arma que por la naturaleza de su munición tiene por objeto quitar la vida.
Arma menos letal	Término utilizado para describir un arma concebida para el uso de la fuerza sin causar la muerte, aunque reconociendo el riesgo de causarla inherente a toda arma, dependiendo de las circunstancias y del modo en que se use. Conocida también a veces como “no letal” (véase <i>infra</i>).
Arma no letal	Término utilizado para describir un arma concebida para el uso de la fuerza sin causar la muerte, aunque todo dispositivo puede causarla en determinadas circunstancias o si se utiliza de un modo determinado, por lo que el término debe sustituirse por el de “arma menos letal” (véase <i>supra</i>).
Armas / proyectiles de impacto cinético	Lanzadores que al dispararse pueden propulsar una variedad de proyectiles distintos contra el objetivo. Estos proyectiles pueden ser de madera, goma, plástico u otros materiales (por ejemplo, bolsas de tela llenas de material pesado, como proyectiles de plomo). Pueden dispararse múltiples proyectiles o uno solo, consistentes, por ejemplo, en bolas, trozos, bloques o cilindros de madera, plástico o goma. Están concebidos de manera que, al impactar, causen traumatismo contuso (es decir, traumatismo no penetrante). Se disparan con varios tipos de lanzadores, y son de dos clases: proyectiles de disparo directo y proyectiles de disparo indirecto – o “rastrero” (<i>skip fire</i>), como se conoce a veces –, que se disparan contra el suelo delante del objetivo.
Armas de impacto cinético para golpear	Dispositivos de mano, como porras, bastones, varas y garrotes, utilizados para golpear a una persona a fin de causar o amenazar con causar dolor y lesión físicos. Pueden ser de madera, plástico, metal u otros materiales; cortos o largos (20 cm - 2 m), y telescópicos, plegables o de empuñadura lateral.
Cañón de agua	El cañón de agua puede ir exento, montado en un vehículo o una estructura o llevado a la espalda, y consiste básicamente en un sistema de bombeo de alta presión, destinado a lanzar chorros de agua contra personas. La presión del agua puede ajustarse, y ser baja, con

lo que sólo se empapa a la persona a fin de disuadirla o desmoralizarla, o muy alta, de manera que le cause un traumatismo contuso al hacerla retroceder o tumbarla. También puede prepararse el cañón de manera que dispare pequeños volúmenes (“tiros” o “balas”) de agua. El agua puede llevar aditivos, como pintura para marcar (a fin de identificar después a la persona) o diversos agentes químicos irritantes, con efectos adicionales.

Dispositivos acústicos

Dispositivos que emiten un sonido disuasorio para dispersar multitudes (o que pueden utilizarse a modo de megáfono para dar instrucciones a mucha distancia y en una amplia zona). Pueden ir exentos, montados en un vehículo, incorporados a un escudo antidisturbios o sobre el cuerpo (por ejemplo, al hombro).

**Dispositivos de electrochoque
– porras eléctricas**

Arma portátil de mano, que puede utilizarse para administrar una dolorosa descarga eléctrica al tocar con los electrodos que lleva la piel del sujeto. Suele tener de dos a cuatro electrodos en la punta, aunque algunos modelos presentan bandas metálicas de electrodos a todo lo largo. Puede utilizarse también para golpear como las porras ordinarias, aunque algunas sólo sirven para aplicar descargas eléctricas. Muchos modelos pueden producir un ruidoso y llamativo chisporroteo entre los electrodos al accionarlos.

**Dispositivos de electrochoque
– proyectiles**

Arma de electrochoque en forma de pistola (p.ej. “Taser”). Al activarla dispara dos dardos unidos al arma por finos cables, que al hacer impacto administran a la persona una descarga eléctrica. La descarga puede ser continua y prolongada si se mantiene el gatillo apretado (hasta varios minutos) o reiterada tantas veces como se apriete y suelte el gatillo, o puede interrumpirse. La mayoría de los modelos pueden producir también una chispa entre los electrodos y pueden utilizarse como armas paralizantes de contacto directo, que administran una dolorosa descarga eléctrica localizada.

Esposas para pulgares

Dispositivo de coerción concebido para colocárselo a la persona detenida en los pulgares y consistente en dos pequeñas esposas unidas por una cadena o una barra de metal sólida. Algunas son dentadas por la parte interna.

Fuerza

Todo medio físico utilizado contra una persona con fines de hacer cumplir la ley, en particular para hacer que se obedezca una orden.

Fuerza letal

Tipo de fuerza que comporta una alta probabilidad de causar la muerte (fuerza potencialmente letal) o que se emplea a sabiendas claramente de que causará la pérdida de la vida (es decir, uso letal intencional de la fuerza).

Funcionario encargado de hacer cumplir ley / organismo encargado de hacer cumplir la ley

Toda fuerza de seguridad, incluidas las fuerzas militares, que ejerza funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley son las instituciones del Estado que desempeñan tal función, y pueden ser la policía de tráfico, el servicio penitenciario, los organismos de

investigación criminal, las unidades o departamentos de orden público, los guardias de fronteras, etc.

Grilletes

Anillos de metal, que suelen fijarse en torno a los tobillos por medio de pernos o tornillos, no ajustables y unidos por una barra o una cadena.

Lesión grave

Lesión que amenaza a la vida o que cambie la vida, como la pérdida de una extremidad, de la función de un órgano, etc.

Necesidad

Criterio utilizado para determinar si la medida tomada para hacer cumplir la ley (en este caso, el uso de la fuerza) es necesaria totalmente para alcanzar el objetivo o podría lograrse éste sin recurrir a la fuerza (elemento cualitativo), cuánta fuerza es necesaria para ello (elemento cuantitativo) y durante cuánto tiempo es necesaria la fuerza (elemento temporal).

Persona ajena a los hechos

Término utilizado en los Principios Básicos para describir a la persona que debe estar especialmente protegida de los daños causados como consecuencia del uso de la fuerza, aunque el término utilizado preferiblemente en el presente documento es: terceras personas (véase *infra*).

Porra con púas

Porra con afiladas púas a todo lo largo. Puede ser de metal o de otros materiales.

Proporcionalidad

Criterio utilizado para comparar la importancia del objetivo de aplicación de la ley (beneficio) con el grado de restricción o daño causado a los derechos humanos (coste) a fin de garantizar que el coste (en este caso, del uso de la fuerza) desde el punto de vista de los derechos humanos no es mayor que el beneficio de lograr determinado objetivo de aplicación de la ley.

Sistemas de armas autónomos

Los sistemas de armas autónomos son sistemas que, una vez activados, pueden seleccionar, atacar, matar y herir a objetivos humanos sin control humano efectivo. Los sistemas de armas autónomos son diferentes de los aviones pilotados por control remoto o drones armados, que se controlan a distancia y dependen de una persona, que toma la decisión final de disparar al objetivo. Se los conoce también como robots autónomos letales o sistemas de armas autónomos letales.

Sustancia química irritante

Las sustancias o agentes químicos irritantes son sustancias utilizadas con objeto de disuadir o incapacitar temporalmente a una persona, produciéndole irritación sensorial. Normalmente se definen como agentes químicos de acción local, con rápidos efectos físicos incapacitantes producidos por medio de irritación sensorial de los ojos y el tracto respiratorio superior y que desaparecen al poco tiempo de dejar de estar expuesta la persona a la acción de los agentes. Se utilizan varias sustancias químicas, siendo las más comunes: CN,¹⁷

¹⁷ Las propiedades irritantes del gas CN (cloroacetofenona) para el control de multitudes tienen por objeto impedir que la gente permanezca voluntariamente en una zona durante mucho tiempo sin que el gas les afecte gravemente. El gas CN puede contaminar

CS,¹⁸ OC/pimienta¹⁹ y PAVA.²⁰ Los agentes químicos irritantes suelen aplicarse mediante pulverizadores manuales, granadas de mano o proyectiles lanzados con armas. Los agentes químicos irritantes del tipo de los enumerados *supra* se conocen a menudo como gases lacrimógenos. Se trata de una denominación genérica, no específica, de este tipo de material. En la legislación de algunos países y en algunas normas internacionales, como la Convención sobre las Armas Químicas, estos tipos de gases irritantes se conocen también como “agentes de represión de disturbios”, definidos de la manera siguiente: “Cualquier sustancia química no enumerada en una Lista [de la Convención sobre las Armas Químicas], que puede producir rápidamente en los seres humanos una irritación sensorial o efectos incapacitantes físicos que desaparecen en breve tiempo después de concluida la exposición al agente.”

Tercera persona

Persona que no representa ninguna amenaza en el momento en que el funcionario encargado de hacer cumplir la ley hace uso de la fuerza. Puede ser una persona totalmente ajena a los hechos, como un transeúnte, pero también un manifestante pacífico, un rehén, etc.

Uso arbitrario de la fuerza

Uso de la fuerza que no va dirigido a lograr un fin lícito de aplicación de la ley o que tiene elementos de incorrección, injusticia o imprevisibilidad dadas las circunstancias.

Uso excesivo de la fuerza

Aplicación intencional de la fuerza que excede las atribuciones existentes para el uso de esa fuerza.

habitaciones, mobiliario, vehículos y ropas; sus efectos persisten durante mucho tiempo tras ser emitido, y en altas concentraciones es letal si la víctima se encuentra en un espacio cerrado. El agente CN es ahora el principio activo de los pulverizadores de macís.

- 18 El gas CS es hasta cinco veces más irritante que el CN y se ha desarrollado en Estados Unidos y Reino Unido. A pesar de los considerables indicios de efectos perjudiciales del gas CS para la salud humana, sigue siendo el “gas lacrimógeno” que más suelen utilizar las fuerzas de seguridad. El uso de gas CS puede tener efectos indiscriminados.
- 19 La oleoresina de *capsicum* (OC) es el principal ingrediente del aerosol de pimienta, que es una sustancia irritante, pero no necesariamente un gas lacrimógeno. Los componentes del aerosol de pimienta son de origen biológico y pueden variar dependiendo del *capsicum* utilizado. El aerosol de pimienta puede contener muchas sustancias químicas distintas, pocas de las cuales se han estudiado debidamente.
- 20 El aerosol de pimienta PAVA (vanililamida del ácido perlargónico) es una formulación sintética de un principio activo de OC y está clasificado como inflamatorio, porque, al igual que el agente OC, causa ardor agudo de los ojos e inflamación severa de las membranas mucosas y del tracto respiratorio superior, y produce tos y ahogo.

NORMAS CITADAS Y ABREVIATURAS EMPLEADAS

ACPO – *Association of Chief Police Officers* (Asociación de Jefes de Policía)

AFOs – *Armed Firearms Officers* (agentes armados con armas de fuego)

AINL – Sección Neerlandesa de Amnistía Internacional

AWS – Sistemas robóticos autónomos

CADH – Convención Americana sobre Derechos Humanos

CCLEO – Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, de Naciones Unidas

CEDH – Convenio Europeo de Derechos Humanos (formalmente, Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales)

CICR – Comité Internacional de la Cruz Roja

CN – Cloroacetofenona

CoE – Consejo de Europa

Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa

Comisión de Igualdad y Derechos Humanos – Comisión de Igualdad y Derechos Humanos del Reino Unido

Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal – Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, de Naciones Unidas

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Comisión Patten – Comisión Independiente sobre el Servicio de Policía para Irlanda del Norte

Comité de Derechos Humanos – Comité de Derechos Humanos, Observación General 31, al artículo 2 del PIDCP (2004)

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

Convención sobre las Armas Químicas – Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción, de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ)

Corte Interamericana de Derechos Humanos

CPT – Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes

CS – Gas lacrimógeno

Declaración de La Haya de 1899 – Declaración de La Haya prohibiendo el empleo de las balas que se hinchan o aplastan fácilmente en el cuerpo humano

Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso del Poder

DUDH – Declaración Universal de Derechos Humanos

Estrategias y Medidas Prácticas Modelo de las Naciones Unidas para Eliminar la Violencia contra los Niños en el Ámbito de la Prevención del Delito y la Justicia Penal, Asamblea General, Doc. ONU: A/C.3/69/L.5 (25 de septiembre de 2014).

INP – Policía Nacional Indonesia

IPCC – Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía

Normas del CPT – Normas del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes

NPIA – *National Policing Improvement Agency* (Agencia Nacional para la Mejora de la Policía)

OC – Oleoresina capsicum, pulverizador de pimienta

ONG – Organización No Gubernamental

ONU – Naciones Unidas

ONUDD – Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

OSCE – Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

PAVA – Pulverizador de pimienta

PHRP [en la nota al pie] – Programa Policía y Derechos Humanos de la Sección Neerlandesa de Amnistía Internacional

PIDCP – Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Principios básicos – Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, de Naciones Unidas

Protocolo de Minnesota – Protocolo Modelo de la ONU para la Investigación Legal de Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias, en: Manual de la ONU sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias, Doc. ONU: E/ST/CSDHA/12 (1991).

PSNI – Servicio de Policía de Irlanda del Norte

Reglas Mandela – Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, adoptadas originalmente por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, han sido revisadas (y renombradas) durante 2010-2015. Las Reglas Mínimas revisadas, denominadas ahora Reglas Mandela, fueron aprobadas el 21 de mayo de 2015 (E/CN.15/2015/L.6/Rev.1) por la Comisión de la ONU de Prevención del Delito y Justicia Penal, que recomendó su adopción por la Asamblea General de las Naciones Unidas, proceso que se espera que concluya a fines de 2015.

Reglas Penitenciarias Europeas – Reglas Penitenciarias Europeas del Consejo de Europa

Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales – Relator especial de la ONU sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias

Relator especial sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica – Relator especial de la ONU sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación

SMR – Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. Véase: Reglas Mandela

PRIMERA PARTE

**DIRECTRICES PARA LA APLICACIÓN DE LOS
PRINCIPIOS BÁSICOS SOBRE EL EMPLEO
DE LA FUERZA Y DE ARMAS DE FUEGO
POR LOS FUNCIONARIOS ENCARGADOS
DE HACER CUMPLIR LA LEY**

DIRECTRIZ 1: La facultad de la policía de recurrir al uso de la fuerza y de armas de fuego debe estar regulada por ley.

- a) La facultad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de hacer uso de la fuerza debe establecerse por ley, que describirá en qué circunstancias y con qué finalidad podrá considerarse el uso de la fuerza; esto incluirá también un proceso legalmente constituido para la aprobación y utilización del equipo y las armas que han de emplearse. [véase también Directriz 6].
- b) El uso de la fuerza debe estar sujeto a la aplicación estricta del principio de necesidad: en términos cualitativos (usar la fuerza sólo en el caso de que el objetivo legítimo no pueda lograrse sin ella), en términos cuantitativos (usar sólo la mínima fuerza necesaria para lograr el objetivo) y en términos temporales (el uso de la fuerza debe cesar una vez logrado el objetivo o cuando éste no pueda ya lograrse).
- c) La ley debe prohibir el uso de la fuerza que cause daños que excedan al objetivo legítimo (principio de proporcionalidad).

DIRECTRIZ 2: El principio de “protección de la vida” debe estar consagrado en la ley, es decir, toda fuerza que implique una alta probabilidad de que se deriven consecuencias letales, en particular el uso de armas de fuego, sólo podrá emplearse para proteger contra una amenaza de muerte o lesiones graves.

- a) El uso de armas de fuego – es decir, de armas concebidas para matar – debe estar regulado por disposiciones específicas de la ley, que establecerán un umbral claramente más elevado para el empleo de armas de fuego que para otras formas de uso de la fuerza.
- b) Todo uso de un arma de fuego contra una persona debe considerarse potencialmente letal; por consiguiente, la ley sólo podrá autorizar el uso de armas de fuego cuando exista una amenaza grave de muerte o lesiones graves.
- c) El mero hecho de que una persona eluda la detención o escape de la custodia no justifica el uso de un arma de fuego, a menos que esa persona constituya una amenaza grave y continua para la vida de otra persona, que pueda materializarse en cualquier momento.
- d) A pesar de que las armas de fuego están concebidas para matar, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben tomar todas las medidas preventivas necesarias para evitar la pérdida de vidas cuando recurran al uso de armas de fuego.
- e) El uso de un arma de fuego de tal manera que no conceda a una persona ninguna posibilidad de sobrevivir – es decir, el uso letal intencional de un arma de fuego – sólo debe estar autorizado en la situación más extrema de amenaza para la vida, en la que la muerte de la persona sea el único medio de impedir la pérdida de la vida de otra persona que está amenazada de forma inminente; en cualquier caso, la muerte de la persona debe ser siempre y únicamente un medio para alcanzar un fin (impedir la pérdida de otra vida) y nunca un fin en sí mismo.
- f) Cualquier (otro) tipo de fuerza que implique la posibilidad o un riesgo elevado de causar la muerte, debe estar sujeto a la misma aplicación estricta del principio de proporcionalidad, por lo que sólo estará permitido con el fin de evitar muertes o lesiones graves.
- g) La protección de terceras personas debe tener prioridad absoluta. En particular, ninguna operación de aplicación de la ley podrá planearse ni llevarse a cabo de tal manera que se admita de antemano que los

funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que intervienen pueden matar o causar lesiones graves a terceras personas.

h) Como norma, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben tener la obligación de formular una advertencia antes de recurrir al uso de armas de fuego: las situaciones en que dicha advertencia no es necesaria deben seguir siendo la excepción, deben estar claramente definidas como tales y deben de ser valoradas individualmente caso por caso.

DIRECTRIZ 3: La legislación nacional debe garantizar la rendición de cuentas plena y transparente de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley por el uso de la fuerza y de armas de fuego.

a) Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no deben estar exentos de responsabilidad penal por actos ilícitos cometidos en el desempeño de sus funciones.

b) Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben tener derecho a desobedecer las órdenes que sean claramente ilícitas, y deben exigírseles responsabilidades por ejecutar a sabiendas órdenes ilícitas. Este tipo de órdenes no serán aceptables como eximente.

c) Las investigaciones criminales deben tratar de evaluar, conforme al derecho penal, la responsabilidad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley involucrados en cualquier comportamiento ilícito, la responsabilidad de colegas que sean testigos de un acto ilícito pero no tomen medidas para prevenirlo y la responsabilidad de los mandos y superiores que puedan haber cursado una orden ilícita o no haber evitado el uso ilícito de la fuerza.

d) Los mandos y superiores deben rendir cuentas no sólo por las órdenes ilícitas que impartan, sino también por las deficiencias y otras omisiones en su responsabilidad superior y de mando que tengan como resultado muerte o lesiones graves. En particular, se les exigirán responsabilidades cuando hayan o deberían haber tenido conocimiento de que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que están bajo su control y mando han cometido actos ilícitos y no lo hayan evitado. También incurrirán en responsabilidad cuando no adopten medidas para llevar a esos funcionarios encargados de hacer cumplir la ley ante las autoridades competentes para investigación.

e) Deben establecerse salvaguardias para garantizar que las investigaciones criminales se lleven a cabo de manera efectiva, inmediata, imparcial e independiente. En particular, la investigación debe correr a cargo de un departamento o unidad que no tenga vinculación alguna con el departamento o unidad del funcionario encargado de hacer cumplir la ley que es objeto de la investigación. Deben establecerse normas claras para la supervisión de la investigación y la adecuada recopilación de evidencia.

f) Podría ser necesario realizar investigaciones disciplinarias en los casos en que la conducta no sea constitutiva de delito, y también para determinar medidas disciplinarias adicionales en caso de delito. Sin embargo, estas investigaciones no deberían excluir en ningún caso los procedimientos criminales ni sustituirles.

g) Las sanciones penales y disciplinarias por uso de la fuerza que vulnere la ley o reglamentos internos deben guardar proporción con la gravedad del delito o de la falta cometidos.

h) Debería encomendarse a un órgano de control externo, independiente e imparcial la investigación al menos de los incidentes más graves en los que se haga uso de la fuerza (es decir, con resultado de muerte o lesiones graves), y ello con independencia de si se ha iniciado o no una investigación criminal. Este órgano debería tener el mandato no sólo de llevar a cabo su propia investigación, sino también (por ejemplo, con vistas a la correcta recopilación de datos) de supervisar el correcto desarrollo de las investigaciones disciplinarias y de

vigilar el desarrollo de las investigaciones criminales y del proceso penal. También debería intervenir en caso de demoras indebidas.

i) Deben tomarse medidas adecuadas de supervisión, control y presentación de informes para permitir investigaciones efectivas que cumplan las normas de derechos humanos. Esto requiere la obligación de informar a todos los niveles de supervisión y control pertinentes en función de la gravedad del incidente: al superior, a las autoridades competentes para decidir si es preciso abrir una investigación criminal, y/o al órgano de control independiente.

j) En todas las situaciones en las que interactúen con la población, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben ser identificables mediante placas con su nombre o número. Las cámaras adheridas al cuerpo pueden tener graves repercusiones en materia de derechos humanos (por ejemplo, para la privacidad o la dignidad), pero en determinadas circunstancias también pueden servir para disuadir del uso ilícito de la fuerza, incluida fuerza letal, siempre que su uso esté integrado en un sistema efectivo de rendición de cuentas. Toda decisión de introducir cámaras adheridas al cuerpo debe tomarse sopesando detenidamente las cuestiones de derechos humanos pertinentes en cada contexto concreto.

k) El sistema de rendición de cuentas debe prestar la debida atención a los derechos y las necesidades de las víctimas del uso de la fuerza. Entre ellos se cuentan: el derecho a asistencia médica, a presentar denuncias, a ser informado del progreso de la investigación, a proponer e interrogar testigos, a recibir apoyo jurídico y psicológico, a ser informado del resultado de la investigación, a protección de la privacidad, a protección contra amenazas e intimidación, y el derecho a obtener reparación plena, que incluya indemnización, rehabilitación, restitución, satisfacción y garantías de no repetición, si se concluye que el uso de la fuerza fue ilícito.

DIRECTRIZ 4: Los mandos que dirigen los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben crear un marco operativo que contenga instrucciones para diversos tipos de situaciones que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden encontrar en su labor, incluidos criterios de toma de decisiones y las condiciones para el uso de la fuerza.

a) El marco operativo no debe ofrecer respuestas preparadas de antemano para tipos de situaciones específicos. Por el contrario, debe ordenar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que, en el ejercicio de sus funciones, valoren cada situación concreta en función de las circunstancias particulares y, por consiguiente, permita cierta discreción personal a la hora de decidir si ha de recurrirse o no al uso de la fuerza. Sin embargo, el marco operativo debe presentar las opciones de respuesta posibles en una situación dada, definir los criterios que guiarán el proceso de toma de decisiones y las precauciones que han de adoptarse, y establecer límites claros en cuanto a qué está permitido y qué no lo está (prohibiciones).

b) El concepto operativo relativo al uso de la fuerza se guiará por el principio general de que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley tratarán de evitar la necesidad de recurrir al uso de la fuerza, y debería exigir que traten proactivamente de resolver cualquier situación por medios distintos del uso de la fuerza, como los medios de persuasión, negociación y reducción de la tensión. En particular, debería exigirse a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que formulen – en la medida de lo posible – una advertencia antes de *cualquier* uso de la fuerza.

c) Debe prestarse la máxima atención al elemento de precaución tanto en las operaciones planeadas como en las situaciones que se planteen de improviso. Esto incluye:

- obtener y analizar de antemano en la medida de lo posible la información pertinente;
- prever diversas situaciones posibles, y hacer una valoración de las amenazas y los riesgos en la situación dada;

- garantizar la disponibilidad de una variedad de opciones tácticas, como por ejemplo: equipo de protección y medios de comunicación, equipo y armas que permitan una respuesta diferenciada, así como recursos y respaldo suficientes;
- decidir el momento y el lugar adecuados para cualquier acción de aplicación de la ley con miras a reducir al mínimo riesgos y daños tanto para la población como para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que intervienen;
- garantizar la protección de personas o grupos en situación de riesgo;
- prever la protección y/o evacuación de terceras personas;
- garantizar la disponibilidad de asistencia médica.

d) Todo uso de la fuerza debe guiarse por el concepto de respuesta diferenciada a fin de reducir al mínimo los daños: se ordenará a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que no recurran de forma inmediata a los medios más fáciles a su disposición, sino que elijan – entre los medios disponibles que puedan ser eficaces – el que entrañe el menor riesgo de causar daños y lesiones.

e) No debe exigirse que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley logren sus objetivos a toda costa. El marco operativo debe ofrecer la opción de retirada a fin de reducir al mínimo los daños.

DIRECTRIZ 5: Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben proporcionar un marco operativo que ofrezca instrucciones claras sobre cuándo y cómo usar un arma de fuego.²¹

a) El marco operativo debe reiterar el principio de “protección de la vida” y ordenar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que traten de evitar el uso de armas de fuego a menos que sea estrictamente necesario. Debe incluir instrucciones para una serie de situaciones que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden encontrar y la manera de responder a ellas:

- Aun en el caso de un ataque potencialmente letal, debe considerarse una respuesta con medios menos letales, si es probable que sean efectivos y no aumentan el riesgo para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley o para terceras personas.
- El mero hecho de que una persona eluda la detención o escape de la custodia no justifica el uso de un arma de fuego, a menos que esa persona constituya una amenaza grave y continua para la vida de otra persona, que pueda materializarse en cualquier momento.
- El principio de “protección de la vida” exige que, en caso de duda, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no hagan uso de sus armas de fuego.

b) Las instrucciones deberían incluir los términos exactos de la advertencia que ha de hacerse antes de recurrir al uso de armas de fuego, que será una parte permanente de la capacitación en el uso de armas de fuego para que se asimile y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley puedan repetirla automáticamente en las situaciones de tensión en las que puedan tener que hacer uso de armas de fuego. Hacer disparos de advertencia es intrínsecamente arriesgado y debería estar prohibido o considerarse únicamente un medio de advertencia excepcional, tomando las debidas precauciones para la seguridad de otros.

c) Debe distinguirse entre el uso potencialmente letal de un arma de fuego y el uso letal intencional de un arma de fuego. El uso letal intencional de un arma de fuego sólo estará permitido cuando un ataque potencialmente letal esté ya en curso, de tal manera que la muerte de la persona atacante sea el único medio posible de salvar la vida en peligro de otra persona, lo que puede incluir la vida del funcionario encargado de hacer cumplir la ley. En todas las demás situaciones, deben impartirse instrucciones sobre cómo disparar y a qué parte del cuerpo apuntar dependiendo de la situación que se plantee y con miras a reducir al mínimo el riesgo para la vida de la persona a la que se dispara en la medida de lo posible.

21 Un arma de fuego es un arma concebida para matar [véase Capítulo 2.2]

d) Las instrucciones operativas deben asegurarse de que se concede prioridad a la protección de las vidas de terceras personas. Los procedimientos operativos deben imponer condiciones especialmente estrictas para el uso de armas de fuego en situaciones que entrañen riesgos incontrolables para terceras personas (espacios públicos abarrotados, enfrentamiento con personas fuertemente armadas en zonas densamente pobladas, ciertos tipos de persecución continuada). Además, ninguna operación de aplicación de la ley podrá planearse de tal manera que, de antemano, se admita la posibilidad de que un funcionario encargado de hacer cumplir la ley mate o cause lesiones graves a terceras personas durante su actuación.

e) La decisión sobre el tipo de armas y munición que utilizarán los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe basarse en una valoración de las necesidades operativas de la actuación policial:

- Considerando su imprecisión y la imposibilidad de poder dar cuenta de todos y cada uno de los disparos, las armas automáticas no son adecuadas para situaciones normales de aplicación de la ley. Sólo podrán usarse en situaciones excepcionales de peligro extremo en las que puedan tener lugar múltiples intercambios de disparos, por lo que sólo se distribuirán en previsión de este tipo de situaciones. En cualquier caso, deben disponer de un modo de “disparo único”, que será el modo habitual y el primero para el que estarán reguladas.
- Considerando su imposibilidad de llevar a cabo la valoración exhaustiva que ha de hacerse in situ acerca de si pueden usarse medios letales o no, en la aplicación de la ley no hay lugar para sistemas de armas/robots autónomos letales.
- Las armas y municiones que se utilicen deben haber sido probadas exhaustivamente por el organismo encargado de hacer cumplir la ley para verificar su precisión, su eficacia para lograr el objetivo de aplicación de la ley, el riesgo de que se disparen involuntariamente, el tipo de lesiones que podrían causar, y los riesgos para terceras personas en caso de que la bala rebotara o atravesara el cuerpo de la persona a la que se dispara. Su uso debe estar sometido a vigilancia constante, y la decisión de usarlas debe ser revisada en función de su eficacia y/o de la aparición de riesgos inesperados/excesivos. Estas consideraciones son aplicables asimismo a cualquier otro dispositivo concebido para matar (por ejemplo, drones armados o artefactos explosivos guiados), por lo que su uso en actividades de aplicación de la ley sólo podrá considerarse en situaciones muy infrecuentes y absolutamente extremas.
- Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sólo deberían estar autorizados a usar las armas oficiales que les entregue la institución encargada de hacer cumplir la ley; el uso de armas privadas debería estar prohibido.
- Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben conocer los efectos de las armas y la munición que usan, lo que incluye el tipo de riesgos que conllevan y las precauciones necesarias para reducir al mínimo los daños y preservar la vida.

f) Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben tomar una decisión cuidadosamente equilibrada sobre las situaciones en las que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán portar armas. No deberían portar armas en el interior de lugares de detención. En el contexto de reuniones y otros actos de orden público, su presencia puede entrañar algunos riesgos adicionales (ser percibidos como una amenaza y contribuir a crear/aumentar tensiones; un riesgo elevado en tales lugares abarrotados de alcanzar a personas distintas de la persona a la que se dispara; generar pánico y/o agresión, etc.). Por consiguiente, en los países donde los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley van habitualmente armados, los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben valorar detenidamente si en las circunstancias concretas podría ser más conveniente que los agentes que entren en contacto directo con las personas que participan en el acto no porten sus armas.

g) El permiso para portar armas de fuego debe estar supeditado a un proceso exhaustivo de autorización y certificación: este proceso debe basarse en una formación práctica – a partir de situaciones hipotéticas realistas – que permita valorar las capacidades físicas y mentales del agente concreto encargado de hacer cumplir la ley, así como las indispensables aptitudes de reducción de la tensión, negociación, una variedad de técnicas de uso de la fuerza y competencia en el manejo del arma específica asignada al funcionario concreto

encargado de hacer cumplir la ley. Este proceso debe repetirse periódicamente mediante cursos de actualización y nuevas pruebas que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley habrán de superar para mantener su certificación.

h) Sólo deberían entregarse a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley armas registradas individualmente y trazables en exámenes forenses que se les asignarán a título personal, así como una cantidad registrada de munición. Debería regularse de forma clara la manera en que las armas se guardarán cuando el funcionario encargado de hacer cumplir la ley no esté de servicio.

i) De todo acto de desenfundar un arma de fuego como forma de advertencia y de todo acto de apuntar con un arma de fuego a una persona debería informarse al superior competente, que procederá a su evaluación, independientemente de si se disparó el arma o se causó muerte o lesiones. Cuando se dispare un arma de fuego, debe procederse a un proceso obligatorio y exhaustivo de presentación de informes a las autoridades. La presentación de informes debe ser exhaustiva y permitir una valoración completa de la justificación del uso del arma de fuego a la luz del principio de “protección de la vida” y de todas las acciones que se llevaron a cabo o se consideraron antes del uso del arma de fuego, como reducción de la tensión, respuesta diferenciada, advertencias y otros procedimientos, protección de terceras personas, etc. El informe debe ser evaluado después para determinar las acciones adecuadas que han de llevarse a cabo como consecuencia del incidente.

DIRECTRIZ 6: Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deberían disponer de una variedad de equipos menos letales que permite un uso diferenciado de la fuerza que respete plenamente los principios de necesidad y proporcionalidad y garantice la reducción al mínimo de daños y lesiones.

a) El desarrollo y la introducción de nuevos equipos para la aplicación de la ley deberían basarse en las necesidades operativas y en requisitos técnicos claramente definidos (y no sólo por su disponibilidad en el mercado), a fin de reducir el grado de fuerza que se usa y el nivel de daños y lesiones que se causa.

b) Todo equipo debe ser sometido a pruebas exhaustivas para determinar si satisface las necesidades operativas, los requisitos técnicos en cuanto a precisión, fiabilidad y vida útil y el grado de posibles daños y sufrimiento que podría causar, así como los posibles efectos injustificados/no deseados. Las pruebas deberían encomendarse a un organismo independiente.

c) Cada dispositivo debería someterse a una valoración independiente para determinar si es conforme con el derecho y las normas internacionales de los derechos humanos, en particular si cumple los requisitos de principio de proporcionalidad, prevención de riesgos para terceras personas y prevención de uso indebido o abusos en la práctica.

d) Debería excluirse cualquier equipo que:

- presente un alto grado de imprecisión de manera que entrañe un gran riesgo de causar lesiones de consideración, incluso a personas distintas de la persona contra la que se use (por ejemplo, escopetas que disparan perdigones, ciertos proyectiles de impacto cinético como balas de goma);
- cause daños desproporcionados respecto al objetivo (por ejemplo, que implique un riesgo elevado de causar la muerte, pese a ser considerado menos letal, como las balas de metal recubiertas de goma);
- pretenda lograr un objetivo que también se pueda lograr con un dispositivo menos lesivo (por ejemplo, esposas para pulgares frente a esposas normales, porras con púas frente a porras normales);
- sea muy abusivo (dispositivos de electrochoque que no tengan un mecanismo que interrumpa automáticamente la descarga, armas incapacitantes eléctricas que actúen como arma de contacto directo) o cuyo uso vulnere la prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes (por ejemplo, cinturones inmovilizadores de electrochoque).

e) Dadas las consecuencias potencialmente graves de los sistemas robóticos totalmente autónomos y su incapacidad para sustituir el indispensable discernimiento humano para decidir si usar la fuerza, el desarrollo, la producción y el uso de esta tecnología – aun en el caso de que esté equipada únicamente con armas menos letales – debería estar prohibido de forma preventiva.

f) Cada dispositivo debería ir acompañado de instrucciones claras sobre las situaciones en que se utilizará, y cómo, explicando los efectos y riesgos del dispositivo y las precauciones necesarias que han de adoptarse, así como de advertencias sobre las circunstancias o situaciones en las que el dispositivo no podrá utilizarse. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deberán haber recibido formación y certificación adecuadas sobre el dispositivo como condición previa para que se les permita su uso.

g) Todo nuevo dispositivo debe someterse y estar sujeto a un proceso de prueba legalmente constituido y accesible al público que permita confirmar si el dispositivo satisface las necesidades operativas y los requisitos técnicos, la idoneidad de las instrucciones y la formación, así como la ausencia de cualquier riesgo injustificado o inesperado.

h) El uso de cualquier dispositivo debe estar sujeto a mecanismos exhaustivos y rigurosos de presentación de informes, supervisión y control con miras a la evaluación continua del dispositivo respecto a su eficacia y efectos, incluidos los imprevistos.

DIRECTRIZ 7: El enfoque general de la actuación policial en reuniones debería guiarse por el concepto de facilitación de la reunión y no estar determinado de antemano por la previsión de violencia y uso de la fuerza.

a) La actuación policial en reuniones debería tratar en todos los casos de evitar la necesidad de recurrir a la fuerza. Como norma general, no hay lugar para el uso de la fuerza en las reuniones, excepto cuando se trata con personas que cometen delitos o tratan de impedir que la reunión tenga lugar.

b) Aun en el caso de que una reunión se considere ilícita en virtud de la legislación nacional, la policía no debe recurrir al uso de la fuerza por el mero hecho de ser ilícita. Sólo cuando concurren otras razones de peso – por ejemplo, en relación con la seguridad pública o la prevención del delito – la policía debería considerar la posibilidad de recurrir al uso de la fuerza.

c) Al emplear la fuerza para responder a la violencia, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben distinguir entre las personas que participan en la violencia y las que no participan (por ejemplo, manifestantes pacíficos o transeúntes), y aplicar dicha fuerza con cuidado y sólo contra quienes participan en la violencia. La violencia de un reducido número de personas no debe dar lugar a una respuesta que trate como violenta a toda la reunión.

d) Debe prestarse la debida consideración asimismo a la protección y el bienestar de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley desplegados (disponibilidad de equipo de protección, prevención de duración excesiva del tiempo de servicio, posibilidad de descansos, acceso a alimentos y agua, etc.).

e) Para tomar la decisión de recurrir o no al uso de la fuerza, los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben considerar detenidamente el riesgo de contribuir a un mayor deterioro de una situación ya tensa.

f) La contención de grupos de manifestantes mediante un cordón policial para impedir que salgan de una zona determinada es una táctica sumamente problemática que entraña algunos riesgos para las personas a las que se contiene y para una actuación policial adecuada en la reunión. En caso de utilizarse esta táctica, debería hacerse únicamente para contener la violencia de grupos reducidos de personas y permitir que los

manifestantes pacíficos continúen con la reunión. En ningún caso debería utilizarse como medida preventiva basada en información obtenida previamente de que algunas personas podrían conducirse con violencia. Sólo podrá utilizarse durante el menor tiempo posible. Debe permitirse la salida de las personas que necesiten asistencia, de las que no formen parte de la reunión y de los participantes que no participen en la violencia. La contención no podrá utilizarse con el propósito de impedir la participación pacífica de personas en una reunión, aun en el caso de que ésta se considere ilícita.

g) No deben dispararse proyectiles de impacto cinético de forma aleatoria contra la multitud, sino que deben dirigirse exclusivamente contra quienes se conduzcan con violencia contra las personas, y sólo cuando otros medios no permitan poner fin a la violencia. Se dirigirán a la parte inferior del cuerpo para reducir al mínimo el riesgo de lesiones graves. En ningún caso se dispararán en fuego indirecto (que reboten previamente en el suelo).

h) Los dispositivos que tengan efectos indiscriminados y un gran potencial de causar daños, como el gas lacrimógeno o el cañón de agua, sólo podrán usarse en situaciones de violencia más generalizada con el fin de dispersar una multitud, y únicamente cuando todos los demás medios no permitan contener la violencia. Sólo podrán utilizarse cuando las personas tengan la oportunidad de dispersarse y no cuando estén en un espacio cerrado o cuando las vías públicas u otras salidas estén bloqueadas. Debe advertirse a las personas que se van a utilizar estos medios, y se les permitirá que se dispersen. En ningún caso podrán dispararse directamente contra una persona cartuchos con sustancias químicas irritantes.

i) Las armas de fuego no deben usarse en ningún caso como herramientas tácticas para la gestión de reuniones públicas: sólo podrán usarse con el fin de salvar otra vida de conformidad con el Principio Básico 9. Si se disparan armas de fuego durante reuniones públicas, existen riesgos adicionales, como lesiones o muerte de participantes pacíficos o transeúntes, o causar una intensificación adicional de la violencia que cause un número aún mayor de víctimas. Estos riesgos deben tenerse en cuenta y requieren una consideración especial en el proceso de toma de decisiones.

j) Toda reunión pública durante la cual la policía recurra al uso de la fuerza, en la que haya violencia o en la que se produzcan lesiones o pérdida de vida, debe ser objeto de una investigación exhaustiva para establecer responsabilidades y rendición de cuentas de los agentes implicados; la investigación debe ir seguida de un proceso adecuado de lecciones aprendidas para mejorar la actuación policial en actos futuros.

k) Cuando la gestión de las reuniones públicas se encomiende a fuerzas armadas militares, éstas deben estar plenamente familiarizadas con la totalidad de las Directrices y los Principios sobre el empleo de la fuerza que se mencionan *supra* y ser capaces de cumplirlos. Esto requiere un cambio total del enfoque operativo, de un enfoque de “combatir al enemigo” a un enfoque de aplicación de la ley. Para lograrlo, deben darse instrucciones claras, debe haber disponibles equipos adecuados para la aplicación de la ley, y los soldados deben recibir formación completa en la gestión operativa del orden público. Cuando las autoridades no estén en condiciones de asegurar la capacidad de los militares para llevar a cabo esa operación de aplicación de la ley de conformidad con las reglas y normas internacionales de derechos humanos, no deberían desplegarse fuerzas armadas militares en situaciones de orden público.

l) Debe garantizarse la plena rendición de cuentas por cualquier uso de la fuerza durante reuniones públicas, en particular cuando se utilicen armas de fuego o se produzcan muertes o lesiones. En particular, deben rendir cuentas los distintos niveles de la estructura de mando que estaban a cargo durante la reunión.

DIRECTRIZ 8: El hecho de que una persona esté privada de libertad no concede a las autoridades más poderes para recurrir al uso de la fuerza: el empleo de la fuerza y de armas de fuego en lugares de detención está sujeto exactamente a las mismas reglas, en particular los principios de necesidad y proporcionalidad, que son pertinentes para cualquier otro contexto de aplicación de la ley.

- a) El uso de la fuerza, incluido el uso de medios de coerción, no podrá emplearse en ningún caso como forma de castigo.
- b) Los miembros del personal deben poseer la competencia personal y las habilidades profesionales necesarias para reducir las tensiones que pueden surgir fácilmente en el entorno cerrado de los lugares de detención, en vez de recurrir con excesiva facilidad al uso de la fuerza. También recibirán formación específica para controlar a los detenidos agresivos o violentos.
- c) El uso de los medios de coerción no debería ser una medida rutinaria, sino sólo hacerse en caso de que la situación concreta así lo exija y no durante más tiempo del necesario. Sólo deben usarse de tal manera que no causen lesiones. Debe evitarse el uso prolongado de medios de coerción. Se deben prohibirse los medios de coerción intrínsecamente abusivos y degradantes, o que causen dolor y lesiones graves, como las esposas para pulgares y los cinturones inmovilizadores de electrochoque.
- d) Las armas de fuego sólo podrán usarse en circunstancias que supongan una amenaza para la vida, tal como se describe en el Principio Básico 9. Portar armas en el espacio cerrado de un lugar de detención entraña riesgos adicionales y, como norma, los miembros del personal que trabajen en el interior de esas instalaciones que estén en contacto directo con personas privadas de libertad no deberían estar equipados con armas de fuego.
- e) Las situaciones de desorden violento en gran escala en lugares de detención deben regirse por las mismas consideraciones generales que los incidentes de orden público violentos. El modo de acción preferido debe ser la reducción de la tensión, debe distinguirse entre los reclusos que participan en la violencia y los que no participan, las intervenciones deben tratar de reducir al mínimo los daños y las lesiones, y sólo podrán usarse armas de fuego para proteger contra una amenaza para la vida o de lesiones graves.

DIRECTRIZ 9: Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben asegurarse de que su personal es capaz de satisfacer los elevados niveles de competencia profesional establecidos en los Principios Básicos.

- a) Los criterios de selección de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben ir más allá de los criterios puramente formales (antecedentes penales, nivel educativo) y las pruebas de aptitud física. Los criterios deben determinar también la integridad moral de las personas candidatas y su estabilidad psicológica, así como su capacidad para reaccionar de manera adecuada ante las situaciones de gran tensión que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden encontrar en su práctica diaria.
- b) La formación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debería basarse en situaciones hipotéticas realistas, y permitirles familiarizarse con la amplia variedad de situaciones y desafíos que pueden encontrar en su práctica diaria. La formación debería llevarse a cabo de tal manera que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley adquieran:
- la capacidad física para usar equipos y armas, en cuanto a condición física y aptitudes para el manejo de armas;
 - las aptitudes profesionales necesarias en cuanto a comunicación, valoración de riesgos y toma de decisiones;

- la fuerza mental y psicológica necesaria para responder de forma adecuada a las situaciones difíciles, tensas y a menudo peligrosas en las que puedan tener que decidir si recurrir o no al uso de la fuerza.

Todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben recibir capacitación en primeros auxilios al menos a nivel básico.

c) Debería ser reconocido que las situaciones en las que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deciden hacer uso (o no) de la fuerza y de armas de fuego pueden generar una gran tensión o incluso ser traumatizantes, y tienen un gran impacto en su bienestar mental y su salud. Debe haber mecanismos de supervisión, orientación y asesoramiento para abordar tales situaciones. Los oficiales superiores tienen la responsabilidad de supervisar de cerca y tomar medidas adecuadas cuando sus subordinados vivan situaciones problemáticas (orientación personal, permiso ordinario o médico, evaluación y apoyo psicológicos, etc.), en particular cuando experimenten una situación que ponga en peligro su vida, tengan que recurrir a armas de fuego, o participen de otro modo en situaciones que tengan como resultado lesiones graves o muerte.

DIRECTRIZ 10: La jefatura de mando y todos los demás oficiales de alto rango o supervisores deben responder de garantizar que el organismo y sus miembros desempeñen sus funciones y responsabilidades de aplicación de la ley conforme a la legalidad, incluido el derecho de los derechos humanos, y que lo hacen de manera efectiva y profesional.

a) Debe haber un sistema transparente y efectivo de responsabilidad del mando y de rendición de cuentas del mando y una cadena de mando establecida previamente con responsabilidades claramente asignadas. Todas las decisiones que se adopten deben ser localizables y quienes las tomen deben rendir cuentas por ellas.

b) Un sistema de supervisión y presentación de informes establecido previamente dentro del organismo encargado de hacer cumplir la ley debe permitir la valoración del cumplimiento de la ley y de las normas internas por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de sus aptitudes profesionales, competencia y eficacia. Los superiores son responsables de la correcta y adecuada supervisión de sus subordinados.

c) La supervisión y la investigación internas deberían servir para valorar la necesidad de medidas correctivas (revisión de procedimientos, equipo, formación), la situación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley implicados (necesidad de orientación, formación, apoyo psicológico, etc.), cualquier deficiencia en la responsabilidad del mando y la necesidad de acciones disciplinarias en caso de un uso de la fuerza que no respete el marco operativo.

d) Debe haber un sistema pormenorizado de presentación de informes que permita la evaluación de la licitud e idoneidad del uso de la fuerza, que incluirá informes de colegas que puedan haber sido testigos del uso de la fuerza. Debería ser obligatorio de presentar informes no sólo sobre las situaciones en las que se dispare un arma de fuego o en las que tenga lugar una muerte o lesiones graves, sino sobre todas las situaciones en las que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recurran al uso de la fuerza. Debe protegerse contra cualquier represalia u otras consecuencias negativas a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que informen sobre el uso ilícito de la fuerza por colegas o sobre una orden ilícita de sus superiores.

SEGUNDA PARTE

TEXTO EXPLICATIVO

SECCIÓN A

REQUISITOS DEL MARCO JURÍDICO NACIONAL

Introducción

En esta sección se presentan los aspectos mínimos que rigen el uso de la fuerza y de armas de fuego que deben ser regulados en la legislación nacional:

- Establecer y regular la facultad general de recurrir al empleo de la fuerza y la finalidad y las circunstancias en las que ésta puede usarse.
- Establecer y regular la facultad de recurrir al uso de fuerza letal, en particular de armas de fuego, y garantizar el máximo respeto por el derecho a la vida.
- Garantizar la rendición de cuentas plena y efectiva por cualquier acción de aplicación de la ley que implique el uso de la fuerza.

Todas las acciones de aplicación de la ley deben basarse en la ley y llevarse a cabo con pleno respeto de la ley. Así pues, es de la máxima importancia que la legislación nacional proporcione un marco claro dentro del cual los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley estén autorizados a recurrir al uso de la fuerza y de armas de fuego. El marco debe respetar los cuatro principios clave (legalidad, necesidad, proporcionalidad y rendición de cuentas) que se explican supra [**Principios internacionales de derechos humanos que regulan el uso de la fuerza y de armas de fuego**].

Si bien no es posible ocuparse con todo detalle de la gran variedad de desafíos a los que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden tener que hacer frente en su trabajo diario, la legislación nacional debe proporcionar un fundamento sólido en el que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley basen sus acciones y garantizar que éstas respeten el derecho y las normas internacionales de los derechos humanos que sean aplicables. El relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales ha ofrecido ya un análisis pormenorizado de cómo la legislación nacional debe cumplir estos requisitos, así como de las muchas deficiencias que se encuentran a este respecto en un gran número de países.²² Dentro del marco de estas Directrices, basta pues con poner de relieve los aspectos mínimos que deben ser regulados por ley.

Debe señalarse aquí que a menudo la legislación nacional contiene algunas disposiciones que cumplen las normas internacionales de derechos humanos, en tanto que otras disposiciones adolecen de considerables deficiencias a este respecto. **Así pues, las disposiciones concretas que se citan en estas Directrices se usan únicamente a título de ejemplo de las cuestiones específicas que se abordan en ellas y no constituyen valoración alguna de la conformidad (o no conformidad) general de la legislación nacional con las normas internacionales de derechos humanos, ni de la cuestión de si la legislación nacional se aplica y respeta en la práctica. Como ya se ha indicado [véase Introducción III], incluso cuando la legislación nacional es conforme con las normas internacionales de derechos humanos, pueden plantearse problemas debido a la falta de respeto por la legislación en la práctica y a la no aplicación de estas leyes por las autoridades competentes (como es el caso en algunos países de los que se han tomado los ejemplos ilustrativos).**

²² Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, Doc. ONU: A/HRC/26/36 (2014).

No obstante, una legislación nacional que respete los derechos humanos es una condición previa indispensable para una aplicación de la ley respetuosa con los derechos humanos, y los ejemplos que se presentan en esta sección pretenden señalar posibles aspectos y opciones importantes que las autoridades gubernamentales pueden tener en cuenta a este respecto.

1 EL USO DE LA FUERZA EN GENERAL

Esquema del capítulo

- 1.1 La facultad de usar la fuerza (principio de legalidad)
- 1.2 Necesidad de recurrir a la fuerza y uso mínimo de la fuerza (principio de necesidad)
- 1.3 Prohibición de causar daño excesivo (principio de proporcionalidad)

Disposiciones pertinentes de los Principios Básicos para este Capítulo:

Preámbulo, párr. 10

“Los Principios Básicos que se enuncian a continuación, formulados para asistir a los Estados Miembros en sus actividades destinadas a asegurar y fomentar el papel que corresponde a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, deben ser tenidos en cuenta y respetados por los gobiernos en el marco de sus respectivas legislaciones y prácticas nacionales, y deben señalarse a la atención de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de otras personas como jueces, fiscales, abogados y miembros del poder ejecutivo y legislativo, y del público en general.”

Principio Básico 1

“Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán y aplicarán normas y reglamentaciones sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego contra personas por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Al establecer esas normas y disposiciones, los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley examinarán continuamente las cuestiones éticas relacionadas con el empleo de la fuerza y de armas de fuego.”

Principio Básico 4

“Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto”.

Principio Básico 5

“Cuando el empleo [lícito de la fuerza y] de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley:

- a) Ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga;
- b) Reducirán al mínimo los daños y lesiones, y respetarán y protegerán la vida humana; [...].”

Directrices para la aplicación de estos Principios Básicos

Directriz 1: La facultad de la policía de recurrir al uso de la fuerza y de armas de fuego debe estar regulada por ley.

- a) La facultad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de hacer uso de la fuerza debe establecerse por ley, que describirá en qué circunstancias y con qué finalidad podrá considerarse el uso de la fuerza; esto incluirá también un proceso legalmente constituido para la aprobación y utilización del equipo y las armas que han de emplearse **[véase también Capítulo 6]**.

b) El uso de la fuerza debe estar sujeto a la aplicación estricta del principio de necesidad: en términos cualitativos (usar la fuerza sólo en el caso de que el objetivo legítimo no pueda lograrse sin ella), en términos cuantitativos (usar sólo la mínima fuerza necesaria para lograr el objetivo) y en términos temporales (el uso de la fuerza debe cesar una vez logrado el objetivo o cuando éste no pueda ya lograrse).

c) La ley debe prohibir el uso de la fuerza que cause daños que excedan al objetivo legítimo (principio de proporcionalidad).

1.1 La facultad de usar la fuerza (principio de legalidad)

Principio Básico 1

“Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán y aplicarán normas y reglamentaciones sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego contra personas por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Al establecer esas normas y disposiciones, los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley examinarán continuamente las cuestiones éticas relacionadas con el empleo de la fuerza y de armas de fuego.”

La facultad de usar la fuerza en general debe ser establecida por ley. Este requisito es consecuencia directa del principio de legalidad, que también exige que la ley regule para qué objetivos y en qué circunstancias posibles podrá emplearse la fuerza. Si bien puede ser difícil regular todas las situaciones posibles en las que recurrir a la fuerza podría estar justificado por la ley, debe establecerse un marco mínimo. Las formulaciones que se limitan a hacer referencia al desempeño de las funciones de aplicación de la ley o al logro de cualquier objetivo de aplicación de la ley o propósito lícito son demasiado amplias y no prestan la debida atención a las graves repercusiones de recurrir al uso de la fuerza.²³

Las situaciones en las que recurrir a la fuerza podría estar justificado pueden incluir situaciones como llevar a cabo un arresto, impedir la comisión de un delito, restablecer el orden público, vencer la resistencia que impide la ejecución de una acción legítima de aplicación de la ley, actuar en defensa propia o defensa de otras personas, etc.

Ejemplos nacionales ilustrativos

México: Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal, 2008

Art. 9: Se enumeran las situaciones siguientes en las que podría hacerse uso de la fuerza: para someter a una persona que se resista a la detención ordenada por una autoridad competente o luego de haber infringido alguna ley o reglamento, para cumplir un deber o una orden lícita dictada por una autoridad competente, para prevenir la comisión de conductas ilícitas, para proteger o defender intereses protegidos jurídicamente o en legítima defensa.

Uruguay: Procedimiento Policial, 2008

Art. 20: Se ofrece una lista de situaciones en las que puede considerarse el uso de la fuerza (por ejemplo, para someter a una persona violenta, conseguir que se obedezca una orden, proteger instalaciones, dispersar reuniones públicas no pacíficas).

23 Véase, por ejemplo, **India**, Ley de Policía de Kerala, 2011, art. 29.2: “Los agentes de policía no emplearán la fuerza contra ninguna persona ni amenazarán con el uso de la fuerza ni emprenderán ninguna acción policial o acción legal adversa a menos que sea necesario para llevar a cabo cualquier fin lícito”; **Islandia**, Ley de Policía No. 90, 1996, art. 14: “Quienes ejercen la autoridad policial podrán usar la fuerza durante el desempeño de sus funciones.” [Énfasis añadido]

El marco jurídico debe exponer de forma clara, sin entrar necesariamente en detalles operativos, los límites del uso de la fuerza. Esto debe incluir también la aprobación formal y el proceso de despliegue del equipo y las armas que se utilizarán [véase **Capítulo 6**]. Los principios de necesidad y proporcionalidad [véase *supra*: **Principios internacionales de derechos humanos que regulan el uso de la fuerza y de armas de fuego**] establecen esos límites para todas las acciones del Estado que puedan interferir en los derechos de la persona o vulnerar esos derechos, y por lo tanto son esenciales para garantizar el respeto del derecho y las normas internacionales de los derechos humanos. El marco jurídico debe reafirmar la aplicabilidad de estas normas de derechos humanos al uso de la fuerza en el contexto de la aplicación de la ley, como aclaran los Principios Básicos 4 y 5:

Principio Básico 4

“Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto.”

Principio Básico 5

“Cuando el empleo [lícito de la fuerza y] de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley:

- a) Ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga;
- b) Reducirán al mínimo los daños y lesiones, y respetarán y protegerán la vida humana [...].”

1.2 Necesidad de recurrir a la fuerza y uso mínimo de la fuerza (principio de necesidad)

Si bien puede formularse de varias maneras, debe quedar claro que sólo se usará la fuerza cuando no se disponga de ningún otro medio (de antemano o después de haber agotado todos los medios disponibles) para lograr el objetivo legítimo. Debe quedar claro asimismo que sólo se usará la fuerza mínima, es decir, que no se usará más fuerza de la necesaria para lograr el objetivo.

Ejemplos nacionales ilustrativos

Chipre: Código de Ética de la Policía, 2003

Art. 32: “La Policía usará la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y sólo en la medida requerida para lograr un objetivo legítimo.”

Kenia: Ley del Servicio de Policía Nacional No. 11, 2014

Anexo sexto, A.1, p. 62: “Los agentes de policía intentarán siempre usar medios no violentos en primer lugar, y sólo podrá emplearse la fuerza cuando los medios no violentos sean ineficaces o no haya ninguna esperanza de lograr el resultado que se persigue.”

Grecia: Código de Ética Policial, 2004

Art. 2.e: “El personal policial [...] usará medios no violentos para mantener y hacer cumplir la ley. El uso de la fuerza sólo estará permitido cuando sea absolutamente necesario y en la medida prevista y requerida para hacer cumplir la ley. El uso de la fuerza debe respetar siempre los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad.”

Hungría: Ley de Policía XXXIV, 1994

Sec. 15: “[...] 2) De las diversas medidas policiales o medios de coacción posibles y adecuados, debe usarse el que – además de ser eficaz para lograr sus objetivos – cause el menor grado de restricción, perjuicio o daño a la persona objeto de la acción.”

Lituania: Ley de Actividades Policiales, 2000

Art. 23.1: “[...] Podrá emplearse coacción que pueda causar lesiones corporales o muerte en la medida que sea necesaria para el desempeño de la función oficial, y sólo después de haber usado sin resultado todas las medidas de persuasión u otras medidas posibles.”

Malta: Ley de Policía, 1961

Art. 97: “El uso de la fuerza es un remedio de último recurso y sólo se empleará durante el tiempo que sea estrictamente necesario cuando sea evidente que todos los demás remedios serían inútiles.”

Una legislación que se limite a formulaciones generales tales como “podrá usar fuerza razonable” o “podrá usar todos los medios necesarios” sería insuficiente.²⁴ Estas formulaciones permiten a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley un grado extremadamente amplio de discrecionalidad personal, lo que en definitiva hace casi imposible que rindan cuentas por la fuerza (i)lícita que han usado. Este tipo de formulaciones son especialmente preocupantes cuando además no se presta suficiente atención al principio de proporcionalidad, por ejemplo cuando están permitidos todos los medios (incluida la fuerza letal) para impedir una fuga, sin tener en cuenta si la persona representa o no una amenaza. Esto ocurre con frecuencia en relación con el uso de la fuerza en el momento de practicar un arresto o cuando se impide la fuga de una persona que está bajo custodia.

En algunos países, los tribunales nacionales han intentado especificar el significado de estas formulaciones tan amplias,²⁵ o incluso han declarado inconstitucionales ciertas leyes.²⁶ Si bien tales interpretaciones del poder judicial representan una especie de mecanismo de rectificación de disposiciones legales amplias o imprecisas, se recomienda vivamente establecer un marco jurídico lo bastante preciso como para que no sean necesarias tales correcciones, que en cualquier caso sólo se aplicarán una vez que el daño esté hecho. Esta cuestión se abordará de nuevo con más detalle en el capítulo dedicado al uso letal de la fuerza, donde es especialmente pertinente [véase *infra*, Capítulo 2.3].

Además, aunque en ocasiones puede considerarse que este aspecto se da por supuesto, es buena práctica mencionar de forma explícita el elemento temporal de necesidad, es decir que el uso de la fuerza debe cesar cuando el objetivo se ha logrado (o no es posible ya lograrlo).

Ejemplos nacionales ilustrativos**Bahréin: Código de Conducta para Agentes de Policía, 2012**

Sec. III: “Cuando la razón para usar la fuerza deje de existir, debe cesar el uso de la fuerza.”

Bulgaria: Código de Ética para Funcionarios del Estado, 2013

Art. 79: “Los funcionarios del Estado dejarán de usar fuerza física, dispositivos auxiliares y armas inmediatamente una vez que la necesidad de usarlos haya cesado de existir.”

Uruguay: Ley de Procedimiento Policial, 2008

Art. 3.E: “Consumada la fase represiva, el uso de la fuerza debe cesar de inmediato, una vez que el orden haya sido restablecido y los presuntos infractores del derecho protegido dejen de ofrecer resistencia [...]”

24 Cfr.: **Islandia**, Ley de Policía No. 90, 1996, art. 14 (“[no] en mayor medida de la necesaria”); **Kiribati**, Código de Procedimiento Penal, 1977, art. 10 (“podrá usar todos los medios necesarios”); **Liberia**, Ley de Procedimiento Penal, 1969, art. 10.3.2 (“ningún uso de la fuerza innecesario o no razonable”); **Namibia**, Ley del Servicio Penitenciario, 2012, párr. 35 (“la fuerza [...] que sea razonablemente necesaria”); **Nauru**, Código Penal, 1899 (revisado en 2011), art. 254 (“usar la fuerza que pueda ser razonablemente necesaria”); **Uganda**, Ley de Prisiones, 2006, art. 40.1 (“que sea razonablemente necesaria”).

25 Por ejemplo, Tribunal Supremo de Apelaciones de **Sudáfrica**, caso No. 342 / 99, 2001, 1 de junio de 2001, párr. 24 en relación con la expresión “razonablemente necesaria”.

26 Corte Suprema de **Estados Unidos**, *Tennessee v. Garner*, 1985, en relación con el uso de fuerza letal contra un sospechoso que huye.

i

Nota aclaratoria: En esta fase, es importante mencionar un considerable problema derivado de la traducción española oficial de la ONU de los Principios Básicos: el término más importante, “*force*” (fuerza), se omite en la traducción del Principio Básico 5: “Cuando el empleo de las armas de fuego sea inevitable [...]”, mientras que en la otra traducción oficial a una lengua romance, el francés, estos términos sí pueden encontrarse: “*Lorsque l’usage légitime de la force ou des armes à feu est inévitable*” (“Cuando el empleo lícito **de la fuerza** o de armas de fuego sea inevitable”). Lamentablemente, en algunos países hispanos, esta traducción se ha reproducido en la legislación nacional, con la desafortunada consecuencia de que elementos muy importantes, como el principio de necesidad, sólo se aplican ahora al uso de armas de fuego, pero no a otras formas de uso de la fuerza.²⁷

1.3 Prohibición de causar daño excesivo (principio de proporcionalidad)

La ley debe establecer también el principio de proporcionalidad como principio absoluto en la actuación policial en general, pero más concretamente en relación con el empleo de la fuerza: los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no podrán intentar lograr sus objetivos a toda costa. La ley debe fijar un límite claro y exigir que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sopesen su objetivo legítimo con el posible daño que puedan causar al recurrir al uso de la fuerza.²⁸

Por lo general, las responsabilidades y funciones de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley les exigen que actúen para lograr un objetivo legítimo, y que usen las facultades policiales de que disponen para alcanzar este objetivo. La inacción en este tipo de situaciones puede dar lugar a graves acciones disciplinarias, o incluso a consecuencias penales. Así pues, la claridad jurídica es fundamental: la ley debe fijar los límites absolutos para el uso de las facultades policiales, tanto como precaución para impedir que la acción de aplicación de la ley cause daños excesivos, como para proteger al funcionario encargado de hacer cumplir la ley concreto frente a procesamientos u otras consecuencias negativas cuando decide no actuar para evitar daños mayores. La ley debe asegurarse, pues, de que el uso de la fuerza no dé lugar a daños desproporcionados respecto al objetivo legítimo, y debe afirmar claramente que – si no se dispone de otras opciones menos nocivas – el respeto del principio de proporcionalidad puede dar lugar a una situación en la que el objetivo legítimo no se logre y que este resultado es aceptable.

Ejemplos nacionales ilustrativos

Bahréin: Código de Conducta para Agentes de Policía, 2012

Sec. III: “Los agentes de policía están comprometidos con el principio de usar sólo la fuerza que sea proporcional al peligro que se plantea para la vida o para bienes públicos o privados.”

Croacia: Código de Conducta para Agentes de Policía, 2009

Art. 3.2: “En proporción al propósito de la acción policial, el agente de policía aplicará las facultades prescritas por ley de tal manera que cause las menores consecuencias nocivas.”

República Checa: Ley Reguladora de la Policía, 2008

Art. 53.5: “Los agentes de policía deben procurar que el uso de medios de coacción no inflija daños a la persona de un grado obviamente desproporcionado en relación con la naturaleza y la peligrosidad de su conducta ilícita.”

27 **Ecuador**, Reglamento de Uso de la Fuerza para la Policía Nacional, 2014, art. 14.3; **México**, Acuerdo 04/2012 para la Regulación del Uso de la Fuerza, art. 18; **Uruguay**, Ley de Procedimiento Policial, 2008.

28 Como en las cuestiones terminológicas ya mencionadas *supra* [véase: **Principios internacionales de derechos humanos que regulan el uso de la fuerza y de armas de fuego**], debe señalarse que, en muchos documentos legales u operativos, la proporcionalidad se define de hecho en términos de lo que habría que considerar necesidad cuantitativa, por ejemplo: “el uso de la fuerza no podrá ser desproporcionado al nivel de resistencia que se opone”. Aunque esta redacción en sí misma no es preocupante, se convierte en un problema cuando esta interpretación de la proporcionalidad significa que no se presta suficiente atención al elemento de equilibrio general: el fin/beneficio legítimo contra el posible daño causado mediante el uso de la fuerza.

Hungría: Ley De Policía XXXIV, 1994

Sec. 15: “1) Ninguna medida policial causará perjuicios manifiestamente desproporcionados respecto al objetivo ilícito de la medida.”

Sec. 16: “1) El agente de policía sólo aplicará medidas de coacción en las condiciones determinadas por la Ley y tendrá presente el principio de proporcionalidad para que no causen un perjuicio desproporcionado a la persona a la que van dirigidas. La aplicación de medios de coacción cesará si se vence la resistencia y la eficacia de la medida de la policía puede asegurarse sin ellos.”

Sin embargo, como puede comprobarse fácilmente en el análisis del relator especial,²⁹ sólo unas pocas leyes nacionales enuncian esta limitación con la claridad necesaria.

29 Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, Doc. ONU: A/HRC/26/36 (2014), párrs. 92-96

2 | FUERZA LETAL

Esquema del capítulo

2.1 El principio de “protección de la vida”

2.2 Definición de arma de fuego

2.3 Umbral para el uso de armas de fuego

2.3.1 Uso potencialmente letal de armas de fuego

- a) Amenaza/peligro inminente de muerte o lesiones graves
- b) Prevención del delito, arresto y fuga
- c) Protección de la vida

2.3.2 Uso letal intencional de armas de fuego

2.4 Otras formas de fuerza letal

2.5 Protección de terceras personas

2.6 Advertencia

Disposiciones de los Principios Básicos pertinentes para este Capítulo:

Principio Básico 5

“Cuando el empleo [lícito de la fuerza y] de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley: [...]”

b) Reducirán al mínimo los daños y lesiones y respetarán y protegerán la vida humana [...]”

Principio Básico 6

“Cuando al emplear la fuerza o armas de fuego los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley ocasionen lesiones o muerte, comunicarán el hecho inmediatamente a sus superiores de conformidad con el principio 22.”

Principio Básico 9

“Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas [contra un] peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional[mente] letal [de armas de fuego] cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.”

Principio Básico 10

“En las circunstancias previstas en el principio 9, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se identificarán como tales y darán 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 indebidamente en peligro a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, se creara un riesgo de muerte o daños graves a otras personas, o resultara evidentemente inadecuada o inútil dadas las circunstancias del caso.”

Principio Básico 11

“Las normas y reglamentaciones sobre el empleo de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben contener directrices que:

a) Especifiquen las circunstancias en que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley estarían autorizados a portar armas de fuego y prescriban los tipos de armas de fuego o municiones autorizados;

- b) Aseguren que las armas de fuego se utilicen solamente en circunstancias apropiadas y de manera tal que disminuya el riesgo de daños innecesarios;
- c) Prohíban el empleo de armas de fuego y municiones que puedan provocar lesiones no deseadas o signifiquen un riesgo injustificado;
- d) Reglamenten el control, almacenamiento y distribución de armas de fuego, así como los procedimientos para asegurar que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respondan de las armas de fuego o municiones que se les hayan entregado;
- e) Señalen los avisos de advertencia que deberán darse, siempre que proceda, cuando se vaya a hacer uso de un arma de fuego;
- f) Establezcan un sistema de presentación de informes siempre que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recurran al empleo de armas de fuego en el desempeño de sus funciones.”

Principio Básico 22

“Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley establecerán procedimientos eficaces para la presentación de informes y recursos en relación con todos los casos mencionados en los principios 6 y 11 f). Para los casos con respecto a los cuales se informe de conformidad con esos principios, los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley asegurarán que se establezca un procedimiento de revisión eficaz y que autoridades administrativas o judiciales independientes estén dotadas de competencia en circunstancias apropiadas. En caso de muerte y lesiones graves u otras consecuencias de importancia, se enviará rápidamente un informe detallado a las autoridades competentes para la revisión administrativa y la supervisión judicial.”

i

Nota aclaratoria: Una vez más, es necesario aclarar la imprecisa traducción española oficial de la ONU de los Principios Básicos, que dice: “salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida”. Esto puede entenderse como si el elemento de defensa propia estuviera separado de una situación de amenaza de muerte o lesiones graves. Sin embargo, la amenaza de muerte o lesiones graves es de hecho la característica indispensable de las situaciones de defensa propia o defensa de otras personas en las que puede considerarse el uso de armas de fuego, no una situación distinta. Además, la versión española de la última frase del Principio Básico 9 dice: “En cualquier caso, sólo se podrá hacer **uso intencional de armas letales** cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.” Sin embargo, debería decir: “En cualquier caso, sólo se podrá hacer **uso intencionalmente letal de armas de fuego** cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.”

Directrices para la aplicación de estos Principios Básicos

Directriz 2: El principio de “protección de la vida” debe estar consagrado en la ley, es decir, toda fuerza que implique una alta probabilidad de que se deriven consecuencias letales, en particular el uso de armas de fuego, sólo podrá emplearse para proteger contra una amenaza de muerte o lesiones graves.

a) El uso de armas de fuego –es decir, de armas concebidas para matar– debe estar regulado por disposiciones específicas de la ley, que establecerán un umbral claramente más elevado para el empleo de armas de fuego que para otras formas de uso de la fuerza.

b) Todo uso de un arma de fuego contra una persona debe considerarse potencialmente letal; por consiguiente, la ley sólo podrá autorizar el uso de armas de fuego cuando exista una amenaza grave de muerte o lesiones graves.

c) El mero hecho de que una persona eluda la detención o escape cuando está bajo custodia no justifica el uso de un arma de fuego, a menos que esa persona constituya una amenaza grave y continua para la vida de otra persona, que pueda materializarse en cualquier momento.

d) A pesar de que las armas de fuego están concebidas para matar, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben tomar todas las medidas preventivas necesarias para evitar la pérdida de vidas cuando recurran al uso de armas de fuego.

e) El uso de un arma de fuego de tal manera que no conceda a una persona ninguna posibilidad de sobrevivir – es decir, el uso letal intencional de un arma de fuego – sólo debería estar autorizado en la situación más extrema de amenaza para la vida, en la que la muerte de la persona sea el único medio de impedir la pérdida de la vida de otra persona que está amenazada de forma inminente; en cualquier caso, la muerte de la persona debe ser siempre y únicamente un medio para alcanzar un fin (impedir la pérdida de otra vida) y nunca un fin en sí mismo.

f) Cualquier (otro) tipo de fuerza que implique la posibilidad o un riesgo elevado de causar la muerte, debe estar sujeto a la misma aplicación estricta del principio de proporcionalidad, por lo que sólo estará permitido con el fin de evitar muertes o lesiones graves.

g) La protección de terceras personas debe tener prioridad absoluta. En particular, ninguna operación de aplicación de la ley podrá planearse ni llevarse a cabo de tal manera que se admita de antemano que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que intervienen pueden matar o causar lesiones graves a terceras personas.

h) Como norma, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben tener la obligación de formular una advertencia antes de recurrir al uso de armas de fuego: las situaciones en que dicha advertencia no es necesaria deben seguir siendo la excepción, deben estar claramente definidas como tales y deben de ser valoradas individualmente caso por caso.

2.1 El principio de “protección de la vida”

i

Nota aclaratoria: Por fuerza letal debe entenderse un tipo de fuerza que implica una elevada probabilidad de causar la muerte (fuerza potencialmente letal) o que se emplea a sabiendas claramente de que provocará la pérdida de la vida (es decir, uso intencionalmente letal de la fuerza).

Como ya se ha señalado, en lo que se refiere al uso de fuerza letal, el único objetivo legítimo puede ser la protección contra una amenaza para otra vida o de lesiones graves. Esto se deriva naturalmente del principio de “protección de la vida” y del principio de proporcionalidad, y debe establecerse claramente en la ley.

Principio Básico 5

“Cuando el empleo [lícito de la fuerza y] de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley: [...]”

b) Reducirán al mínimo los daños y lesiones y respetarán y protegerán la vida humana [...].”

Ejemplo nacional ilustrativo

Indonesia: Reglamento No. 8/2009 de la Policía Nacional

Art. 47: “El uso de armas de fuego sólo estará permitido si es estrictamente necesario para proteger vidas humanas.”

Teniendo en cuenta sus graves – es decir, potencialmente letales – consecuencias, el uso de armas de fuego debe ser regulado por ley y no puede fiarse a consideraciones operativas del organismo encargado de hacer cumplir la ley dentro del marco de reglamentos o procedimientos. La ley debe definir claramente en qué circunstancias los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley están autorizados a recurrir a fuerza letal, en particular al uso de armas de fuego.

Principio Básico 9

“Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas [contra un] peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional[mente] letal [de armas de fuego] cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.”

Como ya se ha señalado, el principio de “protección de la vida” exige que la fuerza potencialmente letal – es decir, fuerza que entraña una gran probabilidad de tener consecuencias letales – sólo se use para proteger contra una amenaza para la vida o de lesiones graves [para la definición de “lesiones graves”, véase Capítulo 2.3.1]. En este sentido, el Principio Básico 9 debe considerarse una aplicación rigurosa del derecho a la vida y, a este respecto, “[e]l principio 9 de los Principios Básicos refleja el derecho internacional vinculante.”³⁰ Es una expresión clara del principio de proporcionalidad, que sólo permite el uso de armas de fuego si es para proteger contra una amenaza letal o un riesgo de igual gravedad:

Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, Doc. ONU: A/HRC/26/36 (2014)

“70. El principio 9 es una clara afirmación del principio de la proporcionalidad: todos los usos de las armas de fuego contra personas deberían considerarse letales o potencialmente letales. La primera parte de dicho principio establece que solo se podrá usar fuerza potencialmente letal para evitar una amenaza potencialmente letal o un riesgo de proporciones igual de graves (por ejemplo, en defensa propia en caso de violación violenta). La segunda parte aborda el uso letal intencional de la fuerza, que, en cualquier caso, solo se podrá emplear cuando sea inevitable para proteger una vida. Lo que se denominará principio de ‘protección de la vida’ – se podrá cobrar intencionalmente una vida solo para salvar otra – puede considerarse el eje rector de la protección del derecho a la vida.”

2.2 Definición de arma de fuego

El Principio Básico 9 no ofrece una definición explícita de arma de fuego. Sin embargo, su lógica y el umbral elevado que se establece para el uso de armas de fuego implican claramente qué ha de entenderse por arma de fuego: todo instrumento concebido para matar (en vez de tener únicamente consecuencias potencialmente

³⁰ Relator sobre ejecuciones extrajudiciales, Doc. ONU: A/61/311 (2006), párr. 35.

letales en circunstancias accidentales excepcionales o desafortunadas, o en caso de uso inadecuado).³¹ El término abarca, pues, una gran variedad de instrumentos letales: desde pistolas y fusiles con munición real hasta drones armados guiados y artefactos explosivos.

Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, Doc. ONU: A/HRC/26/36 (2014), párr. 71

“71. La interpretación del ámbito de aplicación del principio 9 que dicta el sentido común sugiere que debería abarcar a todas las armas que están diseñadas para ser letales y que probablemente lo serán, lo que incluye las armas pesadas tales como bombas y misiles (drones), cuyo uso constituye un uso letal intencional de la fuerza.”

2.3 Umbral para el uso de armas de fuego

La ley debe determinar en qué situaciones, en particular en qué umbral de amenaza, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán recurrir al uso de armas de fuego. Esto no debe fiarse a procedimientos operativos internos, y mucho menos al criterio personal de cada funcionario encargado de hacer cumplir la ley. Tampoco es aceptable someter el uso de armas de fuego exactamente a las mismas normas y reglamentos que otras formas de uso de la fuerza sin establecer criterios y normas específicos para el uso de armas de fuego.³² El alto riesgo para la vida que implica el uso de un arma de fuego exige establecer en la ley normas específicas que definan con claridad los umbrales y las limitaciones para su uso.

Nachova y otros Vs. Bulgaria (43577/98 y 43579/98), Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2005)

“95. En consecuencia, y con referencia al artículo 2, párr. 2.b, del Convenio [Europeo de Derechos Humanos], el fin legítimo de efectuar una detención lícita sólo podrá justificar que se pongan en peligro vidas humanas en circunstancias de necesidad absoluta. El Tribunal considera que en principio no puede haber semejante necesidad cuando se sabe que la persona que ha de ser detenida no representa ninguna amenaza para la vida o la integridad física de nadie y no es sospechosa de haber cometido una infracción de carácter violento, aun en el caso de que no usar fuerza letal pueda dar lugar a perder la oportunidad de detener al fugitivo [...]

96. Además de enunciar las circunstancias en las que la privación de la vida puede estar justificada, el artículo 2 implica el deber primordial del Estado de garantizar el derecho a la vida estableciendo un marco jurídico y administrativo adecuado que defina las circunstancias limitadas en las que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden hacer uso de la fuerza y de armas de fuego, teniendo en cuenta las normas internacionales pertinentes [...] De conformidad con el antedicho principio de estricta proporcionalidad que es inherente al artículo 2 [...], el marco jurídico nacional que regule las operaciones de arresto debe subordinar el recurso a las armas de fuego a una valoración minuciosa de las circunstancias que concurren y, sobre todo, a una evaluación de la naturaleza de la infracción cometida por la persona fugitiva y de la amenaza que representa.” [Énfasis añadido]

31 A este respecto, debe señalarse, pues, que en algunos sistemas nacionales el término “arma de fuego” abarca todos los tipos de armas que lanzan algún tipo de proyectil mediante energía propulsora, incluidos los que disparan balas de goma, dardos de descarga eléctrica o botes de gas lacrimógeno. Aunque esta terminología no constituye un problema en sí misma, debe garantizarse que no da lugar a bajar el umbral de peligro mínimo que permite el uso de armas concebidas para matar.

32 Sin embargo, siguen existiendo disposiciones en las que el uso de armas de fuego se rige exactamente por el mismo régimen que cualquier otra forma de empleo de la fuerza, por ejemplo: **Bulgaria**, Código de Ética para Funcionarios del Estado, 2013, cuyos artículos 78-81, relativos al empleo de la fuerza, regulan el uso de fuerza física, dispositivos auxiliares o armas sin diferenciación alguna en cuanto a umbral, criterios de toma de decisiones, limitaciones, precauciones, etc. Asimismo, los artículos 20-22 de la *Ley de Policía, 2005*, de **Afganistán** contienen disposiciones específicas para el uso de explosivos, pero por lo demás tratan el uso, por ejemplo, de armas concebidas para golpear y el uso de armas de fuego bajo el mismo régimen, basado en un nivel de amenaza abstracto (una persona acusada, enjuiciada o condenada por delitos o faltas), sin establecer criterios específicos que sometan el uso de armas de fuego a una valoración de si la persona representa o no una amenaza concreta para la vida de otras personas.

Como señaló el relator especial (véase la cita del párr. 70 del informe *supra* [2.1]), en líneas generales un arma de fuego puede usarse de dos maneras distintas: de manera potencialmente letal y de manera intencionalmente letal, con un umbral diferente para cada una de ellas.

2.3.1 *Uso potencialmente letal de armas de fuego*

De acuerdo con el Principio Básico 9, como norma, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sólo deben usar armas de fuego en situaciones excepcionales. A continuación define esas situaciones excepcionales a la luz del principio de proporcionalidad.

a) *Amenaza/peligro inminente de muerte o lesiones graves*

La primera excepción permite el uso de armas de fuego contra personas en defensa propia o en defensa de otras personas contra la amenaza inminente de muerte o lesiones graves, y sólo cuando medidas menos extremas resulten insuficientes para lograr estos objetivos.

Cuando exista riesgo para la vida y no se disponga de otras medidas menos extremas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán recurrir al uso de un tipo de fuerza que entrañe un riesgo elevado de causar la muerte: el arma de fuego. Por consiguiente, la vida de la persona atacada se sopesa con la vida de la persona que lleva a cabo el ataque (valoración de la proporcionalidad), y esto debe tomarse en consideración con respecto al significado de “lesiones graves”. Los Principios Básicos no ofrecen una definición de las lesiones graves, ni será posible ofrecer una determinación matemática del criterio de gravedad. No obstante, también en aplicación del principio de proporcionalidad, el riesgo de lesiones graves debe entenderse como una amenaza “de proporciones igual de graves” que una amenaza para la vida.³³ Teniendo en cuenta los efectos potencialmente letales del uso de armas de fuego y prestando la debida atención al principio de “protección de la vida” que se exige, el nivel de gravedad de las lesiones debe estar muy cerca de la amenaza para la vida.³⁴ Esta amenaza podría implicar lesiones que puedan poner en peligro la vida, es decir una situación en la que no quepa razonablemente esperar que se asuman riesgos innecesarios que puedan tener como resultado la pérdida de la vida (por ejemplo, una persona intenta arrojar a otra persona desde un edificio de dos plantas: en esta situación es posible que la víctima sobreviva, pero también puede sufrir lesiones que pongan en peligro su vida). Otros tipos de lesiones que representarían un grado de gravedad suficiente para justificar el recurso al uso de armas de fuego son las lesiones que cambian la vida, como la pérdida de una extremidad o un órgano, arrojar ácido en el rostro o una violación que implique violencia grave.

Ejemplos nacionales ilustrativos

Las siguientes disposiciones legales pueden servir de ejemplos ilustrativos en relación con el significado de “lesiones graves”:

Paraguay: Manual de Uso de la Fuerza de la Policía Nacional, 2011

Sec. II.c: “Lesiones físicas graves: Cualquier lesión física que provoca un riesgo sustancial de muerte o que causa una desfiguración personal seria, o que resulta en la pérdida o disminución de una función u órgano de cualquier parte del cuerpo.”

Estados Unidos: Departamento de Defensa, Directiva No. 5210.56, 2011

“Asunto: Portación de armas de fuego y uso de la fuerza por personal del Departamento de Defensa que participa en actividades de seguridad, orden público o contrainteligencia
Parte II (p. 14) Definiciones [...] Lesiones o daños corporales graves: Lesiones o daños corporales que implican un riesgo sustancial de muerte, dolor físico extremo, desfiguración prolongada y obvia, o pérdida o trastorno prolongado de la función de un miembro del cuerpo, un órgano o una facultad mental.”

³³ Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, Doc. ONU: A/HRC/26/36 (2014), párr. 70.

³⁴ Toda lesión física, sin más especificación, habría de considerarse insuficiente a este respecto. Por ejemplo, el artículo 22 de **Uruguay**, Ley de Procedimiento Policial, 2008, que permite el uso de armas de fuego cuando la integridad física en general esté amenazada, es demasiado amplio a este respecto. El uso de armas de fuego no debe estar permitido cuando un agente de policía u otra persona pueda sufrir lesiones leves, por ejemplo contusiones; esta disposición puede dar lugar ya al uso de armas de fuego cuando se opone algún tipo de resistencia física que pueda dar lugar fácilmente a esa clase de lesiones.

Estados Unidos: Código Penal del Estado de Nueva York, 1967

Art. 10.10: “‘Lesiones físicas graves’ significa lesiones físicas que crean un riesgo importante de muerte o que causan muerte o desfiguración grave y prolongada, trastorno prolongado de la salud o pérdida o afectación prolongada de la función de cualquier órgano del cuerpo.”

En la mayoría de los casos, la legislación nacional prevé situaciones de este tipo en las que el uso de armas de fuego está autorizado. Sin embargo, algunas legislaciones sólo mencionan el concepto general de defensa propia sin definir un grado de amenaza suficientemente grave.³⁵ Esto puede abrir de hecho la puerta al uso de armas de fuego vulnerando el principio de proporcionalidad, por ejemplo, en defensa propia contra una amenaza de daño menor, o una amenaza a bienes.³⁶ Es fundamental que la legislación nacional enuncie con claridad que sólo la amenaza de muerte o lesiones graves, y ninguna otra amenaza por debajo de este umbral, justifica el uso de un arma de fuego.³⁷

b) Prevención del delito, arresto y fuga

Las excepciones siguientes, que permiten el uso de armas de fuego de acuerdo con el Principio Básico 9, se refieren, pues, a situaciones en las que se da la posible comisión de un delito con una amenaza grave para la vida, una persona que representa una amenaza de tal gravedad para la vida se resiste al arresto o se impide la fuga de una persona que representa esa amenaza. El criterio de “amenaza grave para la vida” es fundamental en este punto: incluso cuando se intenta impedir la comisión de un delito, o cuando se intenta detener a un sospechoso que elude el arresto o a una persona bajo custodia que escapa – acciones, todas ellas, que son objetivos lícitos y bastante habituales de la aplicación de la ley – estos objetivos considerados por sí solos nunca pueden justificar el uso de un grado de fuerza que ponga en peligro una vida.³⁸ También en este caso, es fundamental que el marco jurídico nacional deje sentado con firmeza que la aplicación de la ley no significa que los objetivos de la aplicación de la ley tengan que lograrse a toda costa.

El uso de un arma de fuego en tales circunstancias sólo puede permitirse si el delito que se va a cometer o la persona que elude el arresto o escapa de la custodia representan un peligro para la vida de otras personas.

35 **Estados Unidos**, Florida Statutes XLVI, 2014, párr. 776.05 [énfasis añadido]: “Funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; uso de la fuerza al llevar a cabo un arresto: El funcionario estará justificado en el uso de cualquier fuerza: 1) Que considere razonablemente necesaria para defenderse o defender a otra persona de daños corporales mientras lleva a cabo el arresto [...]”

36 Lamentablemente, en algunos países la defensa de bienes sigue siendo un objetivo que justifica el uso de armas de fuego – en contravención de las normas internacionales de derechos humanos –, por ejemplo **Kenia**, Ley del Servicio de Policía Nacional No. 11A, 2011, art. 6.c (reforma de 2014 del anexo sexto).

37 Como se explicó en la nota aclaratoria del principio del capítulo 2, aquí es necesario aclarar la imprecisa traducción española oficial de la ONU de los Principios Básicos, que dice: “salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida”. Esto puede entenderse como si el elemento de defensa propia estuviera separado de una situación de amenaza de muerte o lesiones graves (y en ese sentido se usa por ejemplo en **Argentina**: Plan de Operaciones No. 01/10 del Director Nacional de Gendarmería: “El personal de la Gendarmería empleará armas de fuego contra las personas sólo: 1) En defensa propia o de otras personas. 2) En caso de peligro serio e inminente de: Muerte o; Lesiones graves.”). Sin embargo, la amenaza de muerte o lesiones graves es de hecho la característica indispensable de las situaciones de defensa propia o defensa de otras personas en las que puede considerarse el uso de armas de fuego, no una situación distinta. Véase el texto inglés del Principio Básico 9: “except in self-defence or defence of others against the imminent threat of death or serious injury” (“salvo en defensa propia o de otras personas contra un peligro inminente de muerte o lesiones graves”). [Énfasis añadido.]

38 Sin embargo, esto sigue siendo motivo para recurrir al uso de armas de fuego en muchas legislaciones: por ejemplo, **Armenia**, Ley sobre la Policía, 2001, art. 32.4, permite el uso de armas de fuego cuando se intenta arrestar a “personas sorprendidas en el momento de cometer un delito grave o especialmente grave contra la vida, la salud o la propiedad e intentan escapar”. **Uganda**, Ley de Prisiones, 2006, art. 40.5: “Si un preso intenta escapar o ataca o amenaza con atacar a un funcionario de la prisión o a cualquier otra persona, o de común acuerdo con otros comete cualquier acto de violencia, el funcionario de la prisión autorizado en virtud de la subsección 3 podrá, cuando sea necesario para impedir la fuga o en defensa propia o de cualquier otra persona, usar un arma de fuego contra cualquiera de dichos presos”. Véase también, de Amnistía Internacional, el informe sobre la legislación de **Estados Unidos**, que presenta y analiza algunas leyes que permiten el uso de fuerza letal para impedir la huida cuando no existe ninguna amenaza para la vida de otra persona: Amnistía Internacional, *Deadly force: Police use of lethal force in the United States* (2015).

Ejemplo nacional ilustrativo

Argentina: Reglamento General de Armas y Tiro, 2012

Cap. X – Sec.: Uso de las armas de fuego:

“c) CASO DE FUGA: NO justifica el uso de armas, excepto que: En su huida el agresor continúe haciendo fuego contra el personal policial y ante esa circunstancia no impedir su fuga implique peligro inminente de muerte para sí o terceros.”

El mero hecho de que una persona se resista al arresto o intente escapar, sin que represente peligro alguno para la vida de otra persona, no puede ser justificación suficiente para el uso de armas de fuego. También es insuficiente hacer referencia únicamente a cierto nivel de gravedad de una infracción presunta/cometida (por ejemplo, un delito grave) de manera abstracta.³⁹ La amenaza debe ser concreta, y debe ser valorada en cada caso y no basarse sólo en consideraciones jurídicas abstractas. La valoración debe dar lugar a la conclusión razonable de que la persona concreta – si no es detenida o se la deja escapar – representará una amenaza grave y continua para la vida de otras personas. Debe considerarse que la legislación nacional que justifica el uso de armas de fuego únicamente sobre la base de niveles de amenaza abstractos viola el derecho a la vida:

Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, Doc. ONU: A/HRC/26/36 (2014)

“95. En el contexto de una detención o una fuga, el uso de la fuerza a menudo está determinado únicamente por el delito cometido por el presunto infractor. He aquí un ejemplo de disposición típica al respecto: en la prevención de delitos como el robo, el allanamiento de morada y los delitos contra natura en que se fuerce a alguien, ‘se podrá justificar cualquier fuerza o daño necesarios, e incluso, en los casos de extrema necesidad, la muerte’. En otros casos, como en los delitos tipificados como graves y el secuestro, se permite el uso de la fuerza letal para efectuar un arresto o impedir una fuga. Algunos países autorizan el empleo de la fuerza letal en función de la sanción prevista para el presunto delito: en general, cuando se impone la cadena perpetua o una pena de prisión igual o superior a diez años, pero este no es un indicador fiable de la peligrosidad del infractor.

96. De forma análoga, algunos Estados permiten el uso de armas de fuego contra los presos o los condenados sospechosos de intentos de fuga, sin salvaguardias complementarias.” [Énfasis añadido]

Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana (Serie C No. 251), Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012)

“85. [...] Si bien los hechos en este caso, en teoría, se podrían encuadrar en el supuesto de oponer resistencia a la autoridad e impedir la fuga, la Corte considera que, aun cuando la abstención del uso de la fuerza hubiera permitido la huida de las personas objeto de la acción estatal, los agentes no debieron emplear la fuerza letal frente a las personas que no representaban una amenaza o peligro real o inminente de los agentes o terceros. En consecuencia, dicho acontecimiento no constituyó, en definitiva, una situación de absoluta necesidad.”

³⁹ El art. 54.1 de **Alemania, Baden-Württemberg**, Ley de la Policía, 1992 permite el uso de armas de fuego contra la persona bajo custodia lícita que escape si está condenada a prisión (sin referencia al delito cometido) o es sospechosa de haber cometido un delito punible con un mínimo de un año de prisión sin indicación alguna del peligro que esa persona representa. (Existen leyes semejantes en un gran número de estados de Alemania.) La orden 237 de la Fuerza de Policía de **Nigeria** permite disparar contra cualquier persona bajo custodia lícita que intente escapar si es sospechosa de un delito grave: como el acto de escapar de la custodia lícita es a su vez un delito grave, esta orden permite de hecho a los agentes de policía disparar a cualquier persona que intente escapar cuando está bajo custodia lícita. En **Estados Unidos** hay también algunas leyes que permiten el uso de armas de fuego para impedir la fuga de una persona basándose en la gravedad abstracta del delito (cometido o presunto), véase: Amnistía Internacional, *Deadly force: Police use of lethal force in the United States* (2015).

Ejemplo nacional ilustrativo

Estados Unidos: *Tennessee v. Garner*, 471 U.S. 1, 11 (1985)

“El uso de fuerza letal para impedir la fuga de todo presunto autor de delitos graves, sean cuales sean las circunstancias, no es constitucionalmente razonable. No es mejor que todo presunto delincuente muera a que escape. Cuando el sospechoso no representa una amenaza inmediata para el agente ni una amenaza para otras personas, el daño derivado de no detenerlo no justifica el uso de fuerza letal para hacerlo. Es sin duda desafortunado que un sospechoso que está a la vista escape, pero el hecho de que la policía llegue un poco tarde o sea un poco más lenta en su paso no siempre justifica matar al sospechoso. Los agentes de policía no podrán capturar a un sospechoso desarmado y no peligroso disparándole a matar. La ley de Tennessee es inconstitucional por cuanto autoriza el uso de fuerza letal contra tales sospechosos que huyen.”

Esto significa que, como norma, no se podrá disparar contra una persona desarmada que elude el arresto o escapa de la custodia a menos que represente una amenaza inminente para la vida de otras personas. Sólo situaciones muy extremas podrían justificar una excepción a esta regla, a saber, cuando la naturaleza de la amenaza que representa la persona pueda dar lugar a la pérdida de la vida de otra persona en *cualquier* momento (por ejemplo, cuando un asesino en serie huye), pero estas situaciones deben seguir siendo la excepción *absoluta* y exigen la existencia de *hechos objetivos* que den lugar a la conclusión de que existe una amenaza continua para la vida de otras personas que puede materializarse en cualquier momento.⁴⁰

Ejemplo nacional ilustrativo

Kosovo: *Ley de Policía*, 2012

Art. 27 – Uso de armas de fuego: “1. Los agentes de policía están autorizados a poseer y portar armas de fuego oficiales entregadas por la Policía. Los agentes de policía están autorizados a usar armas de fuego sólo cuando sea estrictamente necesario y sólo hasta el nivel previsto para lograr el objetivo policial legítimo, sólo cuando su uso sea proporcional al grado de peligro y a la gravedad del delito en la situación y sólo si se considera que con el uso de medidas de fuerza menores el objetivo policial legítimo no se logrará. 2. Los agentes de policía sólo están autorizados a usar armas de fuego contra una persona cuando medidas menos extremas sean insuficientes para:

- 2.1 defender la vida del agente de policía o la vida de otra persona de un ataque inminente;
- 2.2 impedir la comisión inminente o la continuación de un delito que implique amenaza grave para la vida;
- 2.3 arrestar a una persona que representa una amenaza inminente para la vida de otras personas y que se resiste a obedecer las órdenes dictadas de forma lícita por el agente de policía;
- 2.4 impedir la fuga de una persona que representa una amenaza inminente para la vida de otras personas y que se resiste a obedecer las órdenes dictadas de forma lícita por el agente de policía.”

c) Protección de la vida

Cuando se recurre a un arma de fuego en tales circunstancias, la intención debe ser siempre poner fin a la amenaza. No obstante, debido a los riesgos que entraña el uso de armas de fuego, el resultado podría ser la muerte de la persona contra la que se usa el arma de fuego. Sin embargo, esto debe considerarse un resultado no deseado, contra el cual deben adoptarse todas las precauciones posibles, y la legislación nacional debe formular requisitos claros a este respecto:

⁴⁰ Así pues, esta “amenaza continua” es radicalmente distinta de cualquier supuesto simplista según el cual la persona que ha cometido o de la que se sospecha que ha cometido cierto delito en el pasado también lo cometerá en el futuro (“amenaza futura”), véase Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, Doc. ONU: A/66/330 (2011), párr. 60.

Principio Básico 5

“Cuando el empleo [lícito de la fuerza y] de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley: [...] b) Reducirán al mínimo los daños y lesiones y respetarán y protegerán la vida humana [...].”

Ejemplo nacional ilustrativo**República Checa: Ley Reguladora de la Policía, 2008**

Sec. 56.4: “Al usar armas de fuego, los agentes de policía deben aplicar todo el cuidado necesario, en particular para no poner en peligro la vida de otras personas y, en la medida de lo posible, para salvar la vida de la persona contra la cual se lleva a cabo la acción.”

2.3.2 Uso letal intencional de armas de fuego**Principio Básico 9**

“[...] In any event, intentional lethal use of firearms may only be made when strictly unavoidable in order to protect life.”

Aunque todas las demás partes del Principio Básico 9 deben entenderse teniendo en cuenta el elevado potencial de las armas de fuego para causar la muerte, su última frase se ocupa del uso de armas de fuego con conocimiento claro de que sin duda tendrá resultado de muerte (es decir, uso letal intencional).⁴¹ Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden tener que enfrentarse de hecho a situaciones en las que otra vida esté amenazada de forma tan inminente que sólo pueda salvarse causando la muerte inmediata y cierta del agresor. Sin embargo, tales situaciones extremas deben considerarse la excepción absoluta. En este punto, el Principio Básico 9 formula los umbrales más altos en cuanto a inminencia e inevitabilidad. Por lo general, éstos sólo se alcanzarán cuando una acción potencialmente letal esté ya en curso o vaya a comenzar en ese momento y deba ser interrumpida en el acto; en tales situaciones, cuando la acción está ya en marcha, puede ocurrir incluso que herir de gravedad al agresor no detenga el acto, por lo que sólo la acción de aplicación de la ley absoluta e inmediatamente letal puede detener la acción que supone una amenaza para la vida. Este es el significado de “estrictamente inevitable” en el Principio Básico 9.

En cuanto al uso letal intencional de la fuerza, quedaría fuera del alcance de estas Directrices para inscribirse en todos los aspectos legales relacionados con el uso de armas de fuego para lo que se da en llamar “disparar a matar”.⁴² Sin embargo, deben respetarse los principios siguientes:

1. El uso letal intencional de la fuerza sólo puede ser un medio para alcanzar un fin, nunca un fin en sí mismo. El propósito de la acción debe ser siempre salvar otra vida.
2. La amenaza para esa vida debe ser tan inminente que sólo el uso letal intencional de la fuerza pueda detenerla. Cuando niveles más bajos de fuerza – es decir, fuerza menos letal o uso de fuerza potencialmente letal – sean suficientes para detener la amenaza, el uso letal intencional de la fuerza será innecesario, y por lo tanto ilícito.
3. Antes de recurrir al uso letal intencional de la fuerza, deben haberse tomado todas las precauciones necesarias para evitar la pérdida de vidas:

41 Véase *supra* la nota aclaratoria del comienzo del capítulo 2., relativa a la imprecisión de la traducción española oficial de la ONU del Principio Básico 9.

42 Véase sobre este tema: Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, Doc. ONU: E/CN.4/2006/53 (2006), párrs. 44-54; un análisis más exhaustivo de estas situaciones puede encontrarse también en: Nils Melzer, *Targeted killing in International law*, Oxford, 2008.

McCann y otros Vs. Reino Unido (18984/91), Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (1995)

“211. Sin embargo, el hecho de no prever un margen de error debe considerarse también conjuntamente con la formación impartida a los militares* para que, una vez que abran fuego, sigan disparando hasta que el sospechoso haya muerto. [...] En este contexto, para cumplir con su obligación de respetar el derecho a la vida de los sospechosos, las autoridades estaban obligadas a evaluar con la mayor prudencia posible la información que obraba en su poder antes de transmitirla a militares que, cuando hacen uso de armas de fuego, automáticamente disparan a matar.

212. [...] La acción refleja [de los militares] en este aspecto esencial carece del grado de precaución que cabe esperar del personal encargado de hacer cumplir la ley en una sociedad democrática, incluso cuando se trata de presuntos terroristas peligrosos, y contrasta claramente con la norma de prudencia que figura en las instrucciones sobre el uso de armas de fuego por la policía, que les habían sido transmitidas y que subrayaban la responsabilidad individual respecto a la ley, en función de la situación existente en el momento de abrir fuego [...]. Esta negligencia de las autoridades indica también una falta de precauciones en el control y la organización de la operación de arresto.” [Énfasis añadido]

[* Se trataba de una operación de aplicación de la ley llevada a cabo por fuerzas militares.]

4. Cuando la decisión de recurrir al uso de fuerza letal intencional se ha tomado ya en la fase de planificación, no se ajusta a este criterio, ya que esto significa que no se intentó salvar la vida de la persona. Este es, por cierto, uno de los motivos por los que, por ejemplo, los llamados sistemas de armas autónomos o robots autónomos letales no pueden usarse de forma lícita en la aplicación de la ley. La decisión de utilizarlos se toma mucho tiempo antes del momento en el que el sistema va a usar fuerza letal (y el uso real de la fuerza es “decidido” de forma autónoma por el sistema en el momento en que se enfrenta al objetivo). Esto significa que no se han tomado precauciones para intervenir de manera que se procure impedir la pérdida de vidas, y el sistema tampoco permite valorar si la necesidad y la proporcionalidad de esa fuerza letal siguen estando justificadas en ese momento.
5. En el marco de la aplicación de la ley no cabe hacer extensivo el concepto de inminencia a cualquier persona por la mera razón de pertenecer a un grupo considerado peligroso y que pueda llevar a cabo un ataque mortal en algún momento futuro. Este concepto sólo existe en situaciones de conflicto armado, en las que quienes participan directamente en las hostilidades pueden ser elegidos directamente como blanco aun en el caso de que no representen una amenaza inminente en el momento en que son atacados. Cuando las fuerzas de seguridad participan en operaciones fuera del contexto de un conflicto armado,⁴³ para arrestar o detener a miembros de un grupo armado (como ocurrió, por ejemplo, en la operación valorada en el asunto *McCann y otros Vs. Reino Unido*, citado *supra*), el marco jurídico aplicable es el derecho internacional de los derechos humanos, y no el derecho internacional humanitario, y el grado de amenaza real o percibida que ese grupo representa no justifica apartarse de su aplicación.

Teniendo en cuenta la gravedad de las consecuencias derivadas del uso de fuerza letal, los gobiernos y las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley u otras autoridades no deben borrar la línea que separa la aplicación de la ley de la conducción de las hostilidades en situaciones de conflicto armado. Cuando se desempeñan funciones de aplicación de la ley, el Estado tiene el deber absoluto y primordial de salvar y proteger la vida. Por consiguiente, quitar la vida sólo será aceptable en las circunstancias más extremas. Esta es una diferencia fundamental con la conducción de las hostilidades en situaciones de conflicto armado, donde el uso de fuerza letal contra quienes participan directamente en las hostilidades es práctica casi habitual. En la aplicación de la ley, el principio de “protección de la vida” debe respetarse en todas las situaciones, y no cabe apartarse de él, ni siquiera en circunstancias excepcionales:

⁴³ Es importante tener presente que las operaciones de aplicación de la ley pueden tener lugar de hecho en todo momento, incluso en tiempos de conflicto armado. Es importante, pues, distinguir en términos de mandato y misión, entre operaciones militares con el objetivo de combatir a un enemigo en el contexto de un conflicto armado (siempre que la situación general alcance el umbral de conflicto armado), por una parte, y las acciones para hacer cumplir la ley, por ejemplo por medio del arresto y la detención, por otra.

Principio Básico 8

“No se podrán invocar circunstancias excepcionales tales como la inestabilidad política interna o cualquier otra situación pública de emergencia para justificar el quebrantamiento de estos Principios Básicos.”

Este es precisamente el motivo por el que se añadió el último párrafo al Principio Básico 9: El “*uso intencional[mente] letal [de armas de fuego]*” sólo podrá ser aceptable en las situaciones más extremas, y sólo cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida. Cuando este umbral elevado no se alcance, matar intencionalmente a una persona en nombre de la ley (y – en países que retienen la pena de muerte – al margen de los procedimientos judiciales) debe considerarse ilícito.

Una vez más, esto demuestra por qué los sistemas de armas autónomos letales no tienen cabida en la aplicación de la ley: la valoración de la amenaza concreta al decidir si se recurre o no a la fuerza letal, basándose en las consideraciones y los principios que se presentan supra, es un proceso de evaluación que sólo puede llevar a cabo un ser humano y no una máquina, y en el momento mismo en que la fuerza letal está a punto de ser usada y no antes.

2.4 Otras formas de fuerza letal

El Principio Básico 9 (así como los Principios Básicos relacionados 10 y 11) es aplicable específicamente a las armas de fuego, habida cuenta de su característica de estar concebidas para matar. Todo uso de un arma de fuego se considera potencialmente letal, y por tanto debe cumplir los requisitos del Principio Básico 9. Sin embargo, hay muchas más formas potencialmente letales de usar la fuerza. Prácticamente cualquier instrumento puede usarse de manera que cause la muerte o lesiones graves, aun en el caso de que esté concebido específicamente para ser menos letal [**sobre las armas menos letales, véase Capítulo 6**]. Aunque el Principio Básico 9 no es aplicable a esos otros medios de fuerza, el principio de proporcionalidad sí lo es. Esto significa que cualquier acto que pueda causar la muerte o lesiones graves (es decir, que ponga en peligro o cambie la vida) debe superar la prueba de equilibrio y cumplir el principio de “protección de la vida”: causar daños graves a una persona sólo será aceptable para salvar a otra persona de un riesgo de carácter igualmente grave; poner en peligro una vida sólo es aceptable si es con el fin de proteger a otra persona contra un riesgo para su vida.

2.5 Protección de terceras personas

En todas las situaciones, la consecuencia del recurso potencialmente letal o intencionalmente letal al empleo de armas de fuego sólo será aceptable – si acaso – en relación con la persona que representa la amenaza. En la aplicación de la ley, la protección de terceras personas debe tener la máxima prioridad.

i

Nota aclaratoria: En algunas disposiciones, los Principios Básicos emplean la expresión “personas ajenas a los hechos”, que deben ser protegidas contra riesgos no justificados. Para mayor claridad, en las presentes Directrices se emplea el término “tercera” persona en la mayoría de los casos, para incluir a las personas no sólo “ajenas a los hechos” en el sentido más estricto del término, sino también “ajenas a los hechos” en el sentido de que no participan en la violencia o no representan una amenaza (por ejemplo, los asistentes pacíficos a una reunión o los rehenes).

Ejemplo nacional ilustrativo

Alemania: Baden-Württemberg, Ley de la Policía, 1992

Art. 53.2: “El uso de armas de fuego está prohibido si crea un riesgo grave para personas claramente ajenas a los hechos. Lo anterior no es aplicable si el uso de las armas de fuego es el único medio de defensa contra una amenaza grave para la vida.”

Desde luego, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden tener que hacer frente a situaciones extremadamente difíciles y exigentes (por ejemplo, un grupo armado que toma rehenes y amenaza con causarles daño de forma inminente), en las que no les queda otra opción que intervenir, incluso con fuerza potencialmente letal. Esta intervención puede dar lugar a la muerte de los rehenes (ya sea como consecuencia de homicidio accidental por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley o de homicidio intencional por los autores de la amenaza inicial, es decir, quienes tomaron a los rehenes). Con todo, en tales situaciones los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben tomar todas las precauciones posibles para evitar la pérdida de vidas de las personas a las que en realidad quieren rescatar o de otras personas que no representan una amenaza directa.

Y en cualquier caso, ninguna operación de aplicación de la ley podrá planearse y/o llevarse a cabo de tal manera que implique un alto riesgo para terceras personas y mucho menos que tenga como resultado cierto su muerte, si es probable que el causante directo sea un funcionario encargado de hacer cumplir la ley: el concepto de nivel aceptable de daños incidentales a otras personas (a menudo llamados “daños colaterales” en el derecho internacional humanitario) sólo es aplicable a la conducción de hostilidades en situaciones de conflicto armado; no tiene cabida en la aplicación de la ley.

Este es uno de los motivos por los que los Estados deben regular por ley el uso de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y no fiar esta decisión totalmente al criterio del organismo encargado de hacer cumplir la ley o del funcionario encargado de hacer cumplir la ley concreto.

2.6 Advertencia

Principio Básico 10

“En las circunstancias previstas en el principio 9, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se identificarán como tales y darán 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 indebidamente en peligro a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, se creara un riesgo de muerte o daños graves a otras personas, o resultara evidentemente inadecuada o inútil dadas las circunstancias del caso.”

Aunque las situaciones en las que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrían considerar necesario el uso de armas de fuego pueden presentarse de improviso, exigir una reacción rápida y ser muy peligrosas, esto no significa que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley puedan recurrir siempre a las armas de fuego de forma inmediata.⁴⁴ Como norma, deben estar obligados por ley a hacer una advertencia antes de usar el arma de fuego y sólo estar exentos de hacer la advertencia en las situaciones extremas que se describen en el Principio Básico 10.

⁴⁴ Sin embargo, en **Indonesia**, Reglamento No. 1/2009 de la Policía Nacional sobre el Uso de la Fuerza en la Acción Policial, el art. 8.3 parece indicar que las situaciones en las que hay una amenaza para la vida pueden justificar el uso inmediato de un arma de fuego sin advertencia: “Para detener la acción del sujeto o sospechoso que sea un peligro inminente y/o inmediato para la vida de personal de la Policía Nacional de Indonesia o para la comunidad tal como se refiere en el párrafo 1, estará permitido el uso de armas de fuego o de otros instrumentos sin que vaya precedido de advertencia verbal o de orden verbal.”

De hecho, el requisito de hacer una advertencia es una expresión más del principio de necesidad: si la persona que representa el riesgo cesa en su actividad en respuesta a la advertencia, el uso de armas de fuego no será ya necesario. La advertencia forma parte del concepto de que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben probar primero medios no violentos (en este caso: la advertencia verbal). La legislación nacional debe establecer por tanto la obligación de – como norma – hacer una advertencia antes de disparar un arma de fuego, e indicar las posibles excepciones a esta regla.

Ejemplo nacional ilustrativo

Kosovo: Ley de Policía, 2012

Art. 27: “3. Antes de usar un arma de fuego, el agente de policía debe hacer una advertencia verbal, identificarse como agente de policía, dar el alto a la persona y advertir que se disparará contra ella si la persona no se detiene.

4. Como medida excepcional en circunstancias exigentes, el agente de policía podrá no hacer la advertencia si hacerlo pone al agente o a otras personas en peligro inminente de daños graves.”

3 | RENDICIÓN DE CUENTAS

Esquema del capítulo

3.1 Introducción

3.2 Procedimiento de investigación penal

- 3.2.1 Responsabilidad penal: ninguna exención
- 3.2.2 Órdenes ilícitas de un superior: ninguna justificación
- 3.2.3 Responsabilidad de los mandos y superiores
- 3.2.4 Realización de las investigaciones criminales
- 3.2.5 Sanciones

3.3 Investigación disciplinaria

- 3.3.1 Objeto y conducción de la investigación
- 3.3.2 Sanciones y otras medidas

3.4 Supervisión externa, independiente e imparcial

- 3.4.1 Finalidad
- 3.4.2 Mandato y facultades

3.5 Presentación de informes y control

- 3.5.1 Presentación de informes
- 3.5.2 Otras medidas de control: Identificación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley/cámaras adheridas al cuerpo

3.6 Derechos de las víctimas

- 3.6.1 Asistencia médica y notificación a familiares o amigos
- 3.6.2 Derecho a denunciar y a participar en los procedimientos
- 3.6.3 Indemnización/reparación

Disposiciones de los Principios Básicos pertinentes a este Capítulo:

Principio Básico 7

“Los gobiernos adoptarán las medidas necesarias para que en la legislación se castigue como delito el empleo arbitrario o abusivo de la fuerza o de armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.”

Principio Básico 22

“Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley establecerán procedimientos eficaces para la presentación de informes y recursos en relación con todos los casos mencionados en los principios 6 y 11 (f). Para los casos con respecto a los cuales se informe de conformidad con esos principios, los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley asegurarán que se establezca un procedimiento de revisión eficaz y que autoridades administrativas o judiciales independientes estén dotadas de competencia en circunstancias apropiadas. En caso de muerte y lesiones graves u otras consecuencias de importancia, se enviará rápidamente un informe detallado a las autoridades competentes para la revisión administrativa y la supervisión judicial. [...]”

Principio Básico 24

“Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán las medidas necesarias para que los funcionarios superiores asuman la debida responsabilidad cuando tengan conocimiento, o debieran haberlo tenido, de que los funcionarios a sus órdenes 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 [...].”

Principio Básico 26

“Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no podrán alegar obediencia de órdenes superiores si tenían conocimiento de que la orden de emplear la fuerza o armas de fuego, a raíz de la cual se ha ocasionado la muerte o heridas graves a una persona, era manifiestamente ilícita y tuvieron una oportunidad razonable de negarse a cumplirla. De cualquier modo, también serán responsables los superiores que dieron las órdenes ilícitas.”

Directrices para la aplicación de estos Principios Básicos

Directriz 3: La legislación nacional debe garantizar la rendición de cuentas plena y transparente de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley por el uso de la fuerza y de armas de fuego.

- a) Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no deben estar exentos de responsabilidad penal por actos ilícitos cometidos en el desempeño de sus funciones.
- b) Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben tener derecho a desobedecer las órdenes que sean claramente ilícitas, y deben exigírseles responsabilidades por ejecutar a sabiendas órdenes ilícitas. Este tipo de órdenes no serán aceptables como eximente.
- c) Las investigaciones criminales deben tratar de evaluar, conforme al derecho penal, la responsabilidad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley involucrados en cualquier comportamiento ilícito, la responsabilidad de colegas que sean testigos de un acto ilícito pero no tomen medidas para prevenirlo y la responsabilidad de los mandos y superiores que puedan haber cursado una orden ilícita o no haber evitado el uso ilícito de la fuerza.
- d) Los mandos y superiores deben rendir cuentas no sólo por las órdenes ilícitas que impartan, sino también por las deficiencias y otras omisiones en su responsabilidad superior y de mando que tengan como resultado muerte o lesiones graves. En particular, se les exigirán responsabilidades cuando hayan o deberían haber tenido conocimiento de que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que están bajo su control y mando han cometido actos ilícitos y no lo hayan evitado. También incurrirán en responsabilidad cuando no adopten medidas para llevar a esos funcionarios encargados de hacer cumplir la ley ante las autoridades competentes para investigación.
- e) Deben establecerse salvaguardias para garantizar que las investigaciones criminales se lleven a cabo de manera efectiva, inmediata, imparcial e independiente. En particular, la investigación debe correr a cargo de un departamento o unidad que no tenga vinculación alguna con el departamento o unidad del funcionario encargado de hacer cumplir la ley que es objeto de la investigación. Deben establecerse normas claras para la supervisión de la investigación y la adecuada recopilación de evidencia.
- f) Podría ser necesario realizar investigaciones disciplinarias en los casos en que la conducta no sea constitutiva de delito, y también para determinar medidas disciplinarias adicionales en caso de delito. Sin embargo, estas investigaciones no deberían excluir en ningún caso los procedimientos criminales ni sustituirlos.

g) Las sanciones penales y disciplinarias por uso de la fuerza que vulnere la ley o reglamentos internos deben guardar proporción con la gravedad del delito o de la falta cometidos.

h) Debería encomendarse a un órgano de control externo, independiente e imparcial la investigación al menos de los incidentes más graves en los que se haga uso de la fuerza (es decir, con resultado de muerte o lesiones graves), y ello con independencia de si se ha iniciado o no una investigación criminal. Este órgano debería tener el mandato no sólo de llevar a cabo su propia investigación, sino también (por ejemplo, con vistas a la correcta recopilación de datos) de supervisar el correcto desarrollo de las investigaciones disciplinarias y de vigilar el desarrollo de las investigaciones criminales y del proceso penal. También debería intervenir en caso de demoras indebidas.

i) Deben tomarse medidas adecuadas de supervisión, control y presentación de informes para permitir investigaciones efectivas que cumplan las normas de derechos humanos. Esto requiere la obligación de informar a todos los niveles de supervisión y control pertinentes en función de la gravedad del incidente: al superior, a las autoridades competentes para decidir si es preciso abrir una investigación criminal, y/o al órgano de control independiente.

j) En todas las situaciones en las que interactúen con la población, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben ser identificables mediante placas con su nombre o número. Las cámaras adheridas al cuerpo pueden tener graves repercusiones en materia de derechos humanos (por ejemplo, para la privacidad o la dignidad), pero en determinadas circunstancias también pueden servir para disuadir del uso ilícito de la fuerza, incluida fuerza letal, siempre que su uso esté integrado en un sistema efectivo de rendición de cuentas. Toda decisión de introducir cámaras adheridas al cuerpo debe tomarse sopesando detenidamente las cuestiones de derechos humanos pertinentes en cada contexto concreto.

k) El sistema de rendición de cuentas debe prestar la debida atención a los derechos y las necesidades de las víctimas del uso de la fuerza. Entre ellos se cuentan: el derecho a asistencia médica, a presentar denuncias, a ser informado del progreso de la investigación, a proponer e interrogar testigos, a recibir apoyo jurídico y psicológico, a ser informado del resultado de la investigación, a protección de la privacidad, a protección contra amenazas e intimidación, y el derecho a obtener reparación plena, que incluya indemnización, rehabilitación, restitución, satisfacción y garantías de no repetición, si se concluye que el uso de la fuerza fue ilícito.

3.1 Introducción

Todos los agentes del Estado, incluidos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, deben rendir cuentas en caso de que el ejercicio de sus facultades haya vulnerado los derechos humanos de una persona. Va más allá del alcance de estas Directrices abordar todos los aspectos de la rendición de cuentas a este respecto.⁴⁵ No obstante, la rendición de cuentas es especialmente relevante, puesto que el uso de la fuerza puede afectar gravemente a los derechos humanos de las personas (en particular, al derecho a la vida, la dignidad y la integridad física y mental).

De hecho, la prevalencia de la impunidad es el principal factor que da lugar a comportamientos como el empleo de la fuerza excesivo, arbitrario, abusivo o ilícito de algún otro modo. Las personas son más proclives a infringir las leyes, normas y reglamentos cuando no temen sufrir las consecuencias de ello. Por tanto, la

⁴⁵ Para más información sobre la cuestión de los procedimientos independientes de presentación de quejas para garantizar la rendición de cuentas de la policía, véase, por ejemplo, Opinión del Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, CommDH (2009) 4; véase también ONUDD, *Handbook on police accountability, oversight and integrity*, Viena, 2011.

rendición de cuentas efectiva es indispensable para garantizar una labor policial lícita y respetuosa de los derechos humanos, en general y en lo relativo al uso de la fuerza y de armas de fuego en particular.

Además, un sistema eficaz de rendición de cuentas también debe contener un enfoque de incorporación de las lecciones aprendidas que permita mejorar el funcionamiento general de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, así como de sus políticas y reglamentos. La no detección de deficiencias institucionales contribuye indefectiblemente a que las violaciones de derechos humanos se repitan, causando daños, lesiones o muertes innecesarias, sean o no atribuibles a una persona concreta. Un sistema de rendición de cuentas eficaz debe impedir que esto suceda identificando a tiempo cualquier fallo institucional.

En términos generales, un sistema eficaz de rendición de cuentas debe abarcar los siguientes ámbitos:

- investigaciones criminales;
- investigaciones disciplinarias;
- procedimientos administrativos o civiles de reparación, que incluyan indemnización, rehabilitación, restitución, satisfacción y garantías de no repetición;
- revisión del funcionamiento de las instituciones.

Para que este sistema sea eficaz, la legislación nacional debe establecer lo siguiente:

- un sistema eficiente y eficaz de presentación de informes, control y supervisión;
- un sistema judicial operativo a nivel de procedimientos penales, así como civiles y/o administrativos, que cuente con un poder judicial independiente y eficaz;
- un mecanismo externo de supervisión independiente, con mandato y capacidad suficientes para supervisar e investigar la conducta y las operaciones de la policía, así como el funcionamiento del organismo encargado de hacer cumplir la ley en su conjunto;
- la transparencia y escrutinio públicos de todas las personas e instituciones pertinentes, para garantizar que todos los elementos del sistema de rendición de cuentas funcionen correctamente.

3.2 Procedimiento de investigación penal

3.2.1 Responsabilidad penal: ninguna exención

Principio Básico 7

“Los gobiernos adoptarán las medidas necesarias para que en la legislación se castigue como delito el empleo arbitrario o abusivo de la fuerza o de armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.”

Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, Doc. ONU: A/HRC/26/36 (2014).

“83. La utilización de un recurso efectivo está supeditada a la realización de una investigación efectiva. La Asamblea General ha establecido la obligación de todos los Estados “de llevar a cabo investigaciones completas e imparciales [...], de identificar y enjuiciar a los responsables [...] y de adoptar todas las medidas que sean necesarias [...] para acabar con la impunidad.”

Para combatir con eficacia la impunidad, una de las principales funciones del sistema de rendición de cuentas debe ser llevar ante la justicia a todos los agentes del Estado, incluidos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, que hayan cometido delitos. Por consiguiente, la legislación penal nacional debe aplicarse a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley como a cualquier otra persona: no pueden estar exentos de investigación penal, y si existen pruebas admisibles suficientes de que han incurrido en delitos (como infligir daños corporales o cometer homicidio) u otras infracciones graves, deben ser procesados.

Ejemplos nacionales ilustrativos

Bahréin: Código de Conducta para Agentes de Policía, 2012

Introducción, párr..5: “Los agentes de policía actúan conforme a las normas legales, reglamentarias y de procedimiento que definen sus funciones y el ámbito de su labor, y que no pueden ser transgredidas ni vulneradas. Todo agente de la policía que incurra en cualquier violación de las normas será objeto de acción disciplinaria, y penal si es constitutiva de delito, ya que se considera que excederse en sus funciones policiales vulnera la ley y el marco disciplinario de la policía.”

Botsuana: Código Penal, 1964

Art. 237: “Toda persona autorizada por la ley [...] a emplear la fuerza es responsable penal de cualquier tipo de exceso, en función de la naturaleza y características del acto que constituya el exceso.”

Indonesia: Reglamento No. 1/2009 de la Policía Nacional sobre el Uso de la Fuerza en la Acción Policial

Art.13.1: “Todo agente de la Policía Nacional de Indonesia será responsable del uso de la fuerza en el desempeño de sus funciones policiales.”

Además, la rendición de cuentas, incluida la responsabilidad penal, debe estar garantizada incluso en situaciones que no han ocasionado muertes ni lesiones graves. Naturalmente, la decisión de recurrir al uso de la fuerza es a menudo muy difícil, y es posible cometer errores de juicio al intentar tomar la mejor decisión posible en situaciones a menudo complejas o incluso peligrosas. En ese sentido, la obligación de rendir cuentas no debe imponer a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley una carga excesiva y poco realista, que en última instancia pueda anular su capacidad de tomar decisiones y dar lugar a un desempeño ineficaz e ineficiente de la función policial.

Sin embargo, el hecho de que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recurran al uso de la fuerza de modo arbitrario o abusivo, es decir, cuando la decisión de emplear la fuerza no se basa en los criterios establecidos en la ley (sino en otros, como estimaciones de carácter discriminatorio o de índole personal), constituye un abuso de poder y, por lo tanto, debe ser considerado en sí mismo como una conducta indebida grave. Por consiguiente, de conformidad con el Principio Básico 7, el uso arbitrario y abusivo de la fuerza por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe estar tipificado como delito específico, y no sólo contemplado en las disposiciones generales de la legislación penal, aplicables a toda la población, sobre homicidio, daños corporales o coacción.

Ejemplos nacionales ilustrativos

Armenia: Directrices para la gestión policial del orden público

(<http://www.police.am/images/Uxecuyc-N2-eng.pdf.pdf>)

“Sec. 100. Si, al emplear la fuerza física, medios especiales o armas de fuego, un miembro de la policía abusa de su autoridad, se le exigirán las responsabilidades correspondientes a nivel disciplinario y penal.”

India: Ley de Policía de Kerala, 2011

“116. Arrestos, registros, incautaciones, agresiones y otros actos vejatorios. – Quienquiera que, siendo agente de policía – [...]”

someta deliberadamente a tortura o a cualquier tipo de violencia personal inhumana o ilícita o conducta indebida grave a cualquier persona que se halle bajo custodia o con la que entre en contacto mientras desempeña sus funciones [...]

al ser declarado culpable, será sancionado con una pena de hasta tres años de cárcel, con una multa o con ambas:

siempre y cuando nada de lo estipulado en esta sección impida a los tribunales castigar a un agente de policía en virtud de otra ley en vigor que tipifique como delito el mismo acto.”

República de Corea: Código Penal, 1953

Art. 125 (violencia y acto cruel):

“Quien, en el desempeño o en apoyo de actividades relacionadas con enjuiciamientos, procesamientos o funciones policiales o de otra índole en las que se efectúen inmovilizaciones del cuerpo, cometa un acto

de violencia o crueldad contra un presunto delincuente o contra otra persona, será sancionado con una pena de prisión de hasta cinco años y suspensión de sus funciones durante un periodo de hasta 10 años.”

Art. 135 (agravamiento de la pena por delitos cometidos en el curso de obligaciones oficiales):

“El funcionario público que, aprovechándose de la autoridad que le confiere su cargo, cometa un delito distinto de los estipulados en el presente capítulo, será sancionado con la pena prevista para dicho delito más la mitad de la misma [...]”

La legislación no debe, en ningún caso, eximir de responsabilidad penal a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Desafortunadamente, este tipo de exención existe todavía directa o indirectamente en varios países.⁴⁶ Con todo, vulnera claramente la obligación del Estado de proteger la vida, en particular, la obligación de impedir la privación arbitraria o ilícita de algún otro modo de la vida.

Así lo establece claramente el Comité de Derechos Humanos:

Comité de Derechos Humanos, Observación general 31, al artículo 2 del PIDCP, 2004.

“18. [...] Al igual que sucede con la insuficiencia a la investigación, la falta de sometimiento a la justicia de los autores de esas violaciones podía de por sí constituir una violación separada del Pacto. Esas obligaciones surgen, en particular, con respecto a las violaciones reconocidas como delictivas con arreglo al derecho interno o al derecho internacional, como la tortura o los tratos crueles, inhumanos o degradantes similares (art. 7), la ejecución sumaria y arbitraria (art. 6) y la desaparición forzosa (artículos 7 y 9 y, frecuentemente, 6). En realidad, el problema de la impunidad con relación a esas violaciones, asunto que causa una constante preocupación al Comité, puede constituir un elemento importante que contribuye a la repetición de las violaciones.”

3.2.2 Órdenes ilícitas de un superior: ninguna justificación

Basic Principle 26

“Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no podrán alegar obediencia de órdenes superiores si tenían conocimiento de que la orden de emplear la fuerza o armas de fuego, a raíz de la cual se ha ocasionado la muerte o heridas graves a una persona, era manifiestamente ilícita y tuvieron una oportunidad razonable de negarse a cumplirla. De cualquier modo, también serán responsables los superiores que dieron las órdenes ilícitas.”

La legislación que establece la responsabilidad penal de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley también debe garantizar que las órdenes de superiores no sirvan de eximente y que, además, los superiores rindan cuentas por las órdenes ilícitas que dicten.

La obligación de obediencia estricta de las órdenes de un superior todavía está vigente en numerosos países,⁴⁷ a menudo como consecuencia de la imagen “militarista” que de sí mismos tienen los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Sin embargo, ello contraviene claramente el respeto del Estado de derecho que debe

46 **Perú**, Ley No. 30151/2014, sobre el Uso de Armas por las Fuerzas Armadas y de Policía Nacional, art. 20: “Está exento de responsabilidad penal: [...] 11. El personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú que, en el cumplimiento de su deber y en uso de sus armas u otro medio de defensa, cause lesiones o muerte.” En otros países, la posibilidad de procesamiento penal está supeditada a la autorización de la autoridad ejecutiva (jefe de policía, ministerio correspondiente, a veces incluso el presidente), por ejemplo **India**, Ley de Policía de Kerala, sec. 113.2, **Sudán**, Ley de Seguridad Nacional, 2010, sec. 52.3. Esto también deja la puerta abierta al encubrimiento y la impunidad: la investigación debe ser obligatoria, imparcial e independiente, sin necesidad de autorización de los superiores del funcionario cuyo acto debe ser investigado.

47 Por ejemplo, en **Perú**, Código Penal, 1991, art. 20.9, se establece la posibilidad de exención de responsabilidad penal en caso de ejecutar una orden obligatoria de una autoridad competente, sin que se requiera que la orden sea lícita.

regir toda acción de aplicación de la ley, aspecto éste estipulado en varias legislaciones nacionales, que incluso llegan a prohibir explícitamente la ejecución de órdenes ilícitas a sabiendas de que lo son.

Ejemplo nacional ilustrativo

Kosovo: Ley de Policía, 2012

Art. 13.2: “El agente de policía tiene el deber de negarse a cumplir órdenes ilícitas y de denunciarlas inmediatamente, de conformidad con los reglamentos.”

Véase también, por ejemplo, **Bulgaria**, Código de Ética para Funcionarios del Estado, 2013, art. 44; **Chipre**, Código de Ética de la Policía, 2003, art. 33; **Georgia**, Código Ético de la Policía, 2013, art. 2.9; **Lituania**, Ley de Actividades Policiales, 2000, art. 22.3; **Uruguay**, Ley de Procedimiento Policial, 2008, art. 8.2.

Por consiguiente, es importante que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley dispongan de una oportunidad razonable de no ejecutar órdenes manifiestamente ilícitas, y a este respecto se puede considerar una buena práctica que las leyes y los reglamentos dejen claro que desobedecer una orden ilícita no conllevará sanciones disciplinarias ni de otro tipo.

Ejemplos nacionales ilustrativos

Albania: Ley No. 108/2014 sobre la Policía del Estado, 2014

Art. 86. Deber de ejecutar las órdenes:

“(1) Los empleados de la Policía tienen el deber de cumplir todas las órdenes lícitas que reciban de una persona de rango o categoría superior.

(2) Si un empleado de la Policía alberga una sospecha razonable de que una orden recibida es ilícita, deberá comunicárselo inmediatamente al superior y solicitará, si es posible por escrito, que se le entregue la orden por escrito. En todos los casos en los que se solicite, verbalmente o por escrito, una orden escrita, el superior tendrá el deber de acceder a dicha solicitud.

(3) El empleado de la Policía deberá cumplir la orden cuando su inexecución hasta haberla recibido por escrito, con arreglo al punto 2 de este artículo, ponga en peligro la vida de otra persona.

(4) En caso de que, incluso después de cumplir con el procedimiento estipulado en este artículo, un empleado de la Policía siga teniendo razones para sospechar que la orden es ilícita, deberá tomar las siguientes medidas:

a) desobedecer la orden, excepto en el caso estipulado en el punto 3 de este artículo;

b) informar sin demora a un empleado de la Policía inmediatamente superior al superior quien le dio la orden, y comunicarle también la medida que ha tomado en aplicación de esta disposición.” [Énfasis añadido]

Armenia: Ley sobre la Policía, 2001

Art. 38.7: “Si un agente de policía recibe órdenes, mandatos u órdenes ejecutivas manifiestamente ilícitas de sus superiores (jefes), inmediatos o directos, o de otros funcionarios autorizados, estará obligado a guiarse únicamente por las exigencias establecidas en la ley y a informar a su superior de ello.”

Art. 38.8: “[...]el hecho de no cumplir la orden o la orden ejecutiva manifiestamente ilícita eximirá de responsabilidad al agente.”

Armenia: Directrices para la gestión policial del orden público

(<http://www.police.am/images/Uxecuyc-N2-eng.pdf>)

Sec. 102: “Los agentes de policía deben actuar siempre de manera lícita y, cuando sepan que la acción que se espera de ellos (orden) es claramente ilícita, deben poder negarse a obedecerla y deben disponer de medios para denunciarla.”

Ecuador: Reglamento de Uso de la Fuerza para la Policía Nacional, 2014

Art. 9: “Orden contraria a la ley de uso de la fuerza:

Ningún servidor policial podrá ser objeto de proceso y sanción por negarse a ejecutar una orden ilegítima de uso de la fuerza si ésta, fuere notoriamente inconstitucional o ilegal, o que pudiera constituir un delito; dicha orden a más de no ser cumplida, será informada al superior jerárquico inmediato de quien la emitió.”

Indonesia: Reglamento No. 8/2009 de la Policía Nacional

Art. 56.2: “Todo miembro de la Policía Nacional de Indonesia que desobedezca una orden de su superior que vulnere manifiestamente la ley tendrá derecho a inmunidad jurídica.”

Véase también: **Georgia**, Código Ético de la Policía, 2013, Art. 2.9.3; **Indonesia**, Reglamento No. 1/2009 de la Policía Nacional sobre el Uso de la Fuerza en la Acción Policial art. 13.2, 3.

3.2.3 Responsabilidad de los mandos y superiores

Además, la legislación nacional debe establecer la responsabilidad de los mandos y superiores no sólo cuando impartan una orden ilícita, sino también cuando no impidan que se cometan actos ilícitos.

Principio Básico 24

“Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán las medidas necesarias para que los funcionarios superiores asuman la debida responsabilidad cuando tengan conocimiento, o debieran haberlo tenido, de que los funcionarios a sus órdenes 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. [...]”

Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, Doc. ONU: A/HRC/26/36 (2014).

“82. Ese marco debe prever sanciones penales, administrativas y disciplinarias. La responsabilidad penal debe abarcar la de los mandos o superiores. La existencia general de leyes no basta para garantizar la rendición de cuentas de los funcionarios del Estado; es preciso adoptar medidas especiales para garantizar que las autoridades se responsabilicen de esos hechos.”

Ejemplos nacionales ilustrativos

Armenia: Ley sobre la Policía, 2001

Art. 38.8: “Los agentes de policía que deliberadamente hayan cometido un delito por seguir una orden o una orden ejecutiva manifiestamente ilícita, y los funcionarios que den órdenes u órdenes ejecutivas ilícitas, serán considerados responsables con arreglo a los principios generales [...]”

Armenia: Directrices para la gestión policial del orden público

(<http://www.police.am/images/Uxecuyc-N2-eng.pdf.pdf>)

Sec. 101: “Los funcionarios encargados de dar la autorización, los mandos y los órganos de toma de decisiones en su conjunto son responsables de sus acciones.”

Bulgaria: Código de Ética para Funcionarios del Estado, 2013

Art. 45: “Un funcionario del Estado que, en calidad de autoridad, haya confirmado una orden o mandato, asumirá su responsabilidad si fuese declarada/o ilícita/o [...]”

Chipre: Código de Ética de la Policía, 2003

Art. 12: “El personal de la policía, de todos los niveles y con independencia de su rango, es responsable personalmente de sus actos y omisiones y de las órdenes dictadas a subordinados.”

Art. 13: “La policía de Chipre tiene una estructura jerárquica, que establece una clara cadena de mando en el cuerpo de policía. Siempre es posible determinar quién es el oficial superior, responsable último de los actos u omisiones del personal de la policía.” [Énfasis añadido.]

Indonesia: Reglamento No. 8/2009 de la Policía Nacional

Art. 57: “6) Todo agente de la Policía Nacional de Indonesia es responsable de todas las consecuencias de sus órdenes.

7) La responsabilidad de cualquier consecuencia de un deber estipulado en el artículo 6 incluye responsabilidades penales y administrativas.”

Indonesia: Reglamento No. 1/2009 de la Policía Nacional sobre el Uso de la Fuerza en la Acción Policial

Art. 13.4: “El mando que dé al personal de la Policía Nacional de Indonesia orden de usar la fuerza en una acción policial rendirá cuentas por los riesgos/resultados del uso de la fuerza, si el personal de la Policía Nacional de Indonesia que recibe la orden no se desvía de las instrucciones recibidas.”

Reino Unido: Irlanda del Norte, Directiva Policial PD 07/07 sobre Orden Público y Uso de la Fuerza, 2007

3. Introducción [...] 4) Papel del Defensor del Pueblo [...] e):

“El ámbito de la investigación [...] no sólo incluirá las circunstancias de toda lesión o muerte de cualquier persona, sino también las circunstancias que dieron lugar a ese suceso y todo lo que lo rodeó, como la gestión del incidente y la planificación de la operación. Los agentes de policía responsables de planificar y supervisar las operaciones, cuando exista la posibilidad de tener que emplear la fuerza, deberán, en la medida de lo posible, planificarlas y supervisarlas para reducir al mínimo el uso de la fuerza y, en particular, el empleo de fuerza potencialmente letal. Durante la planificación de una operación, se tendrá en cuenta la necesidad de que haya asistencia médica disponible.” [Énfasis añadido]

No se podrá alegar desconocimiento si los superiores no han ejercido supervisión y control adecuados. Los mandos y superiores deben rendir cuentas si sabían o deberían haber sabido que sus subordinados estaban cometiendo o iban a cometer un acto delictivo y no hicieron nada para impedirlo. Asimismo, se les debe exigir responsabilidad si no adoptaron medidas para poner a los responsables de dichos actos a disposición de las autoridades competentes en materia de investigación.

Ejemplos nacionales ilustrativos**Reino Unido: Academia de Policía. Práctica profesional autorizada (2013): Marco Legal [Internet]**

<https://www.app.college.police.uk/app-content/armed-policing/legal-framework/>

Uso indebido e ilícito de la fuerza

“Los mandos y supervisores serán considerados responsables cuando en el adecuado desempeño de sus funciones tengan o deban tener conocimiento de que agentes bajo su mando recurren o han recurrido al uso ilícito de la fuerza y no tomen todas las medidas razonables para impedirlo o denunciarlo.”

Estados Unidos: *Bonsignore v. City of N.Y.*, 521 F. Supp. 394, 1981

“La ciudad fue declarada culpable de negligencia porque, en parte, el agente ‘jamás fue identificado como agente problemático, a pesar de haber mostrado muchas de las señales que tendrían que haber indicado que tenía problemas mentales o emocionales...’ El tribunal consideró que un departamento encargado de hacer cumplir la ley debe tomar precauciones razonables para contratar o mantener a agentes psicológicamente aptos para desempeñar su labor.”

3.2.4 Realización de las investigaciones criminales

La investigación criminal debe respetar el derecho de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley a un juicio justo⁴⁸ y debe llevarse a cabo de manera efectiva, inmediata, imparcial e independiente. En la mayoría de los países, es la policía la que lleva a cabo las investigaciones criminales, en ocasiones bajo supervisión y control del fiscal o de un juez instructor. Incluso cuando la investigación es efectuada por la fiscalía, su relación laboral diaria con la policía conlleva un riesgo considerable de parcialidad si el presunto delincuente

⁴⁸ Para más información sobre estos derechos, véase: *Juicios Justos: Manual de Amnistía Internacional*, segunda edición, POL 30/002/2014.

es un agente, así como riesgo de que la fiscalía intente exculparlo de todas las acusaciones. Es necesario establecer salvaguardias sólidas para impedir tal parcialidad en la investigación.

Las salvaguardias podrían ser las siguientes:

- En los países en los que normalmente es la policía la que lleva a cabo las investigaciones iniciales, debería realizarlas una unidad especial, encargada de investigar presuntos delitos cometidos por agentes de policía, que no tenga ningún vínculo personal ni profesional con el agente o agentes cuya conducta se está investigando.

Ejemplo nacional ilustrativo

En los **Países Bajos**, el Departamento de Investigaciones Internas de la Policía Nacional (*Rijksrecherche*), pese a pertenecer a la policía, es un servicio de investigación independiente, altamente especializado y supervisado directamente por la Fiscalía General (*College van procureurs-generaal*), de modo que no se halla sometido a ningún control de la jerarquía policial. Su responsabilidad consiste en tratar las denuncias relacionadas con la conducta de las autoridades de gobierno y los funcionarios públicos. En cuanto al uso de la fuerza, el *Rijksrecherche* investiga automáticamente los casos de lesiones graves o muerte tras el uso de armas de fuego por parte de la policía. Lo mismo sucede con las muertes de personas recluidas en prisiones o comisarías de policía. (Con todo, los incidentes menos graves siguen siendo investigados por la propia policía ordinaria.)

– véase: <https://www.om.nl/algemeen/english/about-the-public/organisation-the/>.

- Supervisión especial para impedir cualquier tipo de parcialidad en la investigación.

Ejemplo nacional ilustrativo

Uruguay: Ley de Procedimiento Policial, 2008

Art. 36.2: “Cuando el denunciado o el denunciante sea funcionario policial, las autoridades competentes habrán de extremar las medidas de supervisión para garantizar el adecuado manejo de la información y de todo el proceso de intervención policial.”

- Un fiscal especial encargado de supervisar/dirigir las investigaciones relativas a funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.
- La oportunidad para las víctimas del uso de la fuerza de presentar cargos directamente o de estar representadas de manera efectiva por fiscales que lo hagan por ellas. Como mínimo, en los casos en los que las autoridades encargadas de la investigación decidan no proseguir con ella o no procesar al funcionario encargado de hacer cumplir la ley, las víctimas deben tener derecho de que un tribunal revise la decisión. También han de poder participar de manera efectiva en todas las etapas del proceso.

Ejemplo nacional ilustrativo

Alemania: Código de Procedimiento Penal, 1987

Art. 172: “En caso de no quedar satisfecha con la decisión de la fiscalía de no llevar el caso a juicio, la víctima de cualquier delito (incluidos los cometidos por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley) podrá apelar contra la decisión ante un tribunal a fin de que el caso se admita para abrir juicio penal.”

- Obligación de presentar informes ante órganos de control externos: a fin de impedir el encubrimiento de conductas policiales ilícitas por parte de las autoridades encargadas de las investigaciones, varios países han dispuesto además que los organismos policiales tengan la obligación de presentar informes ante órganos de supervisión externos, al menos por los asuntos más graves.

Ejemplo nacional ilustrativo

Sudáfrica: Ley de la Dirección General de Investigación Independiente de la Policía, 2011

“28. La Dirección General debe investigar

- a) todas las muertes bajo custodia policial;
- b) las muertes a consecuencia de actuaciones policiales;
- c) cualquier denuncia relacionada con disparos de un arma de fuego oficial efectuados por agentes de policía;
- d) las violaciones perpetradas por agentes de policía, estuvieran o no de servicio;
- e) la violación de toda persona mientras se hallaba bajo custodia policial;
- f) cualquier denuncia de tortura o agresión contra un policía en el ejercicio de sus funciones; [...]

29. 1) El oficial al mando de la comisaría, o cualquier miembro del Servicio de Policía de Sudáfrica o del Servicio Municipal de Policía debe,

- a) inmediatamente después de conocer el hecho, notificar a la Dirección General cualquier situación prevista en la sección 28.1.a-f, y
- b) en las siguientes 24 horas, presentar un informe escrito a la Dirección General en la forma y el modo establecidos sobre cualquier situación contemplada en el párrafo a.[...]”.

Véase también, por ejemplo: **Kenia**, Ley del Servicio de Policía Nacional No. 11A, 2011, anexo 6 [sec. 61.2], A.5; **Reino Unido**, Ley de Reforma de la Policía, 2002, anexo 3.

- Asimismo, deben establecerse procedimientos adecuados para garantizar que se protegerán y recopilarán de manera exhaustiva las pruebas y que se establecen todas las salvaguardias adicionales posibles.

Ejemplo nacional ilustrativo

Reino Unido: Academia de Policía (2014): Procedimientos tras el despliegue [Internet]

<https://www.app.college.police.uk/app-content/armed-policing/post-deployment/>

Procedimientos tras incidentes

Se prevé un procedimiento completo de gestión de incidentes, aplicable a todas las situaciones, “después de todos los incidentes en los que la policía haya disparado un arma (tanto convencional como menos letal), de forma intencionada o no, y se haya o pudiera haberse:

- causado muerte o lesiones graves, de lo que se deberá informar obligatoriamente a la Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía u otro organismo independiente de investigación;
- puesto de manifiesto fallos de mando;
- puesto en peligro a agentes o a la población”.

Tales procedimientos deben regular concretamente la protección de la escena del incidente, determinando si hubo personas que resultaron heridas, así como la correcta manipulación de los cadáveres.

Ejemplos nacionales ilustrativos

Armenia: Directrices para la gestión policial del orden público

(<http://www.police.am/images/Uxecuyc-N2-eng.pdf.pdf>)

Sec. 98: “En la medida de lo posible, todas las lesiones que presuntamente hayan sido ocasionadas por el uso de la fuerza, medidas especiales o empleo de armas de fuego deberán ser registradas y fotografiadas, incluidas las lesiones sufridas por la policía”.

India: Ley de Policía de Kerala, 2011

Sec. 50: “Acciones relativas a lesiones de personas bajo custodia policial: Cuando una persona sea puesta bajo custodia de la policía y presente lesiones físicas o una persona que haya resultado lesionada físicamente por el uso de la fuerza por parte de un agente de policía informe sobre su lesión o el agente de policía tenga conocimiento del asunto de que se han sufrido lesiones, la persona

deberá ser llevada al médico cualificado más cercano, que deberá indagar para saber lo relacionado con dicha lesión y cómo se produjo, y deberá registrarlo y proporcionar el tratamiento necesario: siempre y cuando la persona lesionada haya sido declarada médicamente apta para ser llevada ante un magistrado, deberá ser trasladada por el comisario de policía ante el magistrado judicial con jurisdicción sobre el asunto, o ante un magistrado ejecutivo, cuando el asunto no sea de la competencia del magistrado judicial, y dicho magistrado deberá indagar para conocer los datos de la persona lesionada con respecto al asunto de que se causaron las lesiones, y, siempre y cuando la persona lesionada no se halle en condición de ser llevada ante el juez, el comisario de policía deberá transmitir de inmediato a dicho magistrado los detalles y las circunstancias del incidente, y se entregará copia de ese informe al oficial médico y a la persona lesionada, que deberán acusar recibo por escrito.”

La **Ley sobre el Sistema de Pesquisidores del Estado de Lagos (Nigeria), 2007** prevé la creación de una Oficina del Pesquisidor Jefe (un juez del Tribunal Supremo) y el nombramiento de pesquisidores de distrito, de un médico forense jefe y médicos forenses de distrito (nombrados por el médico forense jefe, quienes deben estar cualificados y contar con experiencia en patología forense). La ley establece que un pesquisidor lleve a cabo una investigación cuando se le informe de muertes acontecidas bajo diversas circunstancias, incluidas las violentas, no naturales, sospechosas o bajo custodia policial. El médico forense debe, entre otras cosas, realizar la autopsia cuando se haya producido una muerte en dichas circunstancias y “establecer la causa y forma de muerte de cualquier persona en su distrito cuyo caso le haya remitido el pesquisidor”. El médico forense debe, por tanto, determinar no sólo el proceso médico que ocasionó la muerte, sino también la forma en la que se produjo. Además, el médico forense redacta informes detallados de las autopsias, con conclusiones, opiniones o testimonios que serán presentados como pruebas durante el proceso de investigación. Los cadáveres sólo serán embalsamados al finalizar la autopsia (artículo 16). (Fuente: Amnistía Internacional, Nigeria: No Justice for the Dead, AFR44/001/2013).

Reino Unido: Academia de Policía (2014): Procedimientos tras el despliegue [Internet]

<https://www.app.college.police.uk/app-content/armed-policing/post-deployment/>

contiene instrucciones concretas relativas a la gestión de la escena del incidente (Management at the scene).

El Protocolo Modelo de la ONU para la Investigación Legal de Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias (“Protocolo de Minnesota”) ofrece directrices detalladas sobre cómo se debe realizar la investigación de presuntas ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, incluida la protección del lugar del suceso, la autopsia, el tratamiento de pruebas, etc.⁴⁹

- El agente implicado será suspendido de sus funciones o, como mínimo, trasladado a otro puesto en el que no esté en contacto con el público, ni con quienes estén llevando a cabo la investigación, hasta que ésta concluya. No se debe considerar este hecho como una sanción, sino simplemente como una parte normal del procedimiento.⁵⁰

49 Véase también: *Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias de Naciones Unidas*, Doc. ONU E/ST/CSDHA/12 (1991); Comité Internacional de la Cruz Roja, Directrices para la investigación de muertes en custodia (*Guidelines for investigating deaths in custody*), Ginebra 2013.

50 Desafortunadamente, todavía se dan muchos casos en los que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley acusados de infracciones graves permanecen en sus puestos y, consecuentemente, disponen de amplias oportunidades para influir en las investigaciones. Ello también fomenta un entorno en el que el uso de la fuerza y de armas de fuego no se considera un asunto particularmente grave. En algunos casos, incluso se excluyen explícitamente las medidas provisionales o preventivas antes de que se imponga una condena en un proceso penal (salvo en casos extremos por comportamiento manifiestamente ilícito); véase, por ejemplo: **Paraguay**, *Manual de Uso de la Fuerza de la Policía Nacional*, 2011, sec. IV.

3.2.5 Sanciones

Un proceso de investigación penal sólo puede contribuir a la rendición de cuentas y a prevenir que impere un clima de impunidad de las violaciones de derechos humanos si se imponen a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley declarados culpables de delitos sanciones acordes a la gravedad de éstos. La rendición de cuentas efectiva también requiere que se lleven a cabo las investigaciones y procedimientos y – si procede – se impongan las sanciones a tiempo: cuando la conclusión de un juicio y la imposición de sanciones se demoran indebidamente, a veces incluso durante años, es probable que pierda fuerza el efecto disuasorio sobre otros funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT), CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2015

p. 107: “41. Es evidente que, con independencia de la eficacia de una investigación, de poco servirá que [sic, por si] las sanciones impuestas por malos tratos sean [sic, por son] inadecuadas. Cuando se demuestran malos tratos, debería imponerse una sanción apropiada. Esto tendrá un gran efecto disuasorio. Por el contrario, la imposición de sentencias leves sólo puede generar un clima de impunidad. Por supuesto, las autoridades judiciales son independientes y, por lo tanto, libres de determinar, dentro de los parámetros establecidos por la ley, la sentencia que corresponde en cada caso. Sin embargo, a través de dichos parámetros, el propósito del legislador debe ser claro: conseguir que el sistema de justicia penal adopte una actitud firme en lo que respecta a la tortura y otras formas de malos tratos. Asimismo, las sanciones impuestas tras determinar la culpabilidad disciplinaria deberían ser acordes con la gravedad del caso.”

Ejemplos nacionales ilustrativos

Argentina: Código Penal, 1984

El subapartado 9 del artículo 80 (sobre homicidio, con penas de prisión o cadena perpetua) establece como circunstancia agravante el hecho de que se cometa homicidio abusando de la autoridad que confiere pertenecer a las fuerzas de seguridad, policiales o del servicio penitenciario.

Alemania: Código Penal, 1998

El art. 340 tipifica como delito específico que los funcionarios del Estado (incluidos los encargados de hacer cumplir la ley) causen daños físicos en el ejercicio de sus funciones.

3.3 Investigación disciplinaria

3.3.1 Objeto y conducción de la investigación

Las violaciones de derechos humanos cometidas por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no siempre son constitutivas de delito, pero aun así han de ser abordadas en el marco de un proceso disciplinario interno. Por consiguiente, el enfoque de los procedimientos disciplinarios puede variar en función de que el caso esté o no también sujeto a procedimientos penales:

Si el uso de la fuerza por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no constituye delito, pero infringe el reglamento interno o es inadecuado por cualquier otro motivo, debería llevarse a cabo una investigación disciplinaria a fin de adoptar las medidas correctivas necesarias; éstas pueden ir desde obligar al funcionario encargado de hacer cumplir la ley a participar en procesos de formación especial o de capacitación, hasta aplicarle sanciones disciplinarias (degradación, aplazamiento de ascenso, negación de

prestaciones o incluso destitución). Además, en algunos casos, también puede ser necesario revisar los procedimientos o reglamentos.

Si se ha cometido un delito, un proceso disciplinario ha de establecer si es necesario adoptar medidas internas adicionales para, por ejemplo:

- prevenir la repetición de tal acto (por ejemplo, mediante el establecimiento de un proceso de supervisión especial);
- determinar si el funcionario encargado de hacer cumplir la ley todavía puede ser considerado apto para el puesto que ocupa (por ejemplo: de cara al público, en contacto con un grupo específico de personas, en un entorno estresante) o
- determinar si la conducta mostrada debe llevar a la conclusión de que el funcionario ha dejado de ser apto para pertenecer a un organismo encargado de hacer cumplir la ley.

Ejemplo nacional ilustrativo

Uruguay: Ley de Procedimiento Policial, 2008

Art. 170: “(Responsabilidades por incumplimiento).- El incumplimiento de las normas establecidas en la presente ley tendrá como consecuencia la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan, sin perjuicio de las responsabilidades penales y/o civiles que puedan determinarse por la Justicia.

Específicamente, el incumplimiento de las normas de naturaleza prohibitiva constituye falta grave a efectos disciplinarios.”

Los procedimientos disciplinarios también han de incluir salvaguardias procesales adecuadas: el funcionario encargado de hacer cumplir la ley debe tener la oportunidad de defenderse, bien personalmente, bien mediante un representante legal, y ha de recibir un trato justo.

Por último, el proceso disciplinario en ningún caso debe impedir que se lleve a cabo una investigación penal. Cuando existan indicios de que la conducta de un funcionario encargado de hacer cumplir la ley es constitutiva de delito, no se podrá examinar únicamente mediante un proceso disciplinario interno. Además, no se debe llevar a cabo ningún proceso disciplinario de un modo que afecte negativamente al derecho a un juicio justo del funcionario encargado de hacer cumplir la ley o a la admisibilidad de las pruebas en el proceso penal.

3.3.2 Sanciones y otras medidas

Las sanciones disciplinarias que se impongan deben ser acordes con la gravedad del delito o falta cometidos. Con demasiada frecuencia, los regímenes disciplinarios se centran más en mantener el orden en los organismos que en el comportamiento profesional durante las operaciones para hacer cumplir la ley (por ejemplo, un uniforme descuidado puede acarrear en ocasiones medidas disciplinarias más duras que las que se aplican al uso de la fuerza que vulnera la ley o los reglamentos).

Particularmente en los casos en los que el uso ilícito de la fuerza constituya un acto de conducta indebida grave, este hecho también ha de influir en los procedimientos disciplinarios y administrativos, que deben incluir la opción de que el funcionario encargado de hacer cumplir la ley sea expulsado del cuerpo. Ello no supondría una doble sanción indebida por el mismo delito, sino que se justifica por el hecho de que dicha persona ya no es apta para ejercer como funcionario encargado de hacer cumplir la ley, decisión que, si no se toma automáticamente en aplicación de la ley como consecuencia de una condena penal, debe adoptarse en el marco del procedimiento disciplinario.

Ejemplo nacional ilustrativo

Alemania: Código Penal, 1998

El artículo 358 menciona explícitamente la facultad del tribunal de inhabilitar a un funcionario del Estado para ejercer una función pública, además de imponerle sanciones penales.

Incluso cuando el uso de la fuerza no constituya delito, pueden ser necesarias otras medidas disciplinarias, incluidas sanciones, si vulnera de otro modo los procedimientos internos y el reglamento.

Por último, el proceso de investigación disciplinaria puede dar lugar a la identificación de muchas otras medidas de carácter más general, que deberán adoptarse cuando una acción para hacer cumplir la ley haya incumplido las rigurosas normas requeridas por la ley y por la profesión, entre ellas la revisión de los procedimientos internos, la adaptación de programas de formación, la mejora del control, la supervisión y la capacitación, cambios de equipo, etc. [véase también **Capítulo 10**].

3.4 Supervisión externa, independiente e imparcial

3.4.1 Finalidad

Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, Doc. ONU: A/HRC/14/24 Add. 8 (2010)

“3. Sin supervisión externa, la policía básicamente se controla a sí misma. Las víctimas a menudo se muestran reacias a denunciar abusos directamente a la policía, por miedo a sufrir represalias o, sencillamente, porque no creen que se vaya a realizar una investigación seria. Particularmente, en casos de homicidio ilegítimo intencionado, las denuncias y los cauces de investigación puramente internos hacen que a la policía le resulte muy fácil encubrir conductas indebidas, sostener que los homicidios eran legítimos, no remitir los casos para que se enjuicien penalmente o imponer sólo medidas disciplinarias leves para delitos graves.” [Traducción de Amnistía Internacional].

Baldeón-García contra Perú (Serie C No. 147), Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006)

“94. Dicha investigación debe ser realizada por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y la investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y castigo de todos los responsables intelectuales y materiales de los hechos, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales.

95. Para que la investigación de una muerte sea efectiva es necesario que las personas responsables de aquella sean independientes, de jure y de facto, de los involucrados en los hechos. Lo anterior requiere no sólo independencia jerárquica o institucional, sino también independencia real.

96. En este sentido, con base en el Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias de Naciones Unidas, este Tribunal ha especificado los principios rectores que es preciso observar cuando se considera que una muerte pudo deberse a una ejecución extrajudicial. Las autoridades estatales que conducen una investigación deben, inter alia, a) identificar a la víctima; b) recuperar y preservar el material probatorio relacionado con la muerte, con el fin de ayudar en cualquier investigación; c) identificar posibles testigos y obtener sus declaraciones en relación con la muerte que se investiga; d) determinar la causa, forma, lugar y momento de la muerte, así como cualquier procedimiento o práctica que pueda haberla provocado, y e) distinguir entre muerte natural, muerte accidental, suicidio y homicidio. Además, es necesario investigar exhaustivamente la escena del crimen; se deben realizar autopsias y análisis de restos humanos, en forma rigurosa, por profesionales competentes y empleando los procedimientos más apropiados.

97. Cualquier carencia o defecto en la investigación que perjudique la eficacia para establecer la causa de la muerte o identificar a los responsables materiales o intelectuales, implicará que no se cumpla con la obligación de proteger el derecho a la vida.”

Como se ha mencionado con anterioridad, es muy necesario prevenir la posibilidad de que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley eludan rendir cuentas por el uso ilícito de la fuerza, bien porque las investigaciones no se efectúen, porque se demoren indebidamente o porque se lleven a cabo con parcialidad para exculparlos de cualquier acusación.

Por lo tanto, es importante que haya un mecanismo externo e independiente, capaz de investigar al menos los casos más graves relacionados con el uso de la fuerza y de armas de fuego, particularmente cuando se han producido muertes o lesiones graves.

3.4.2 Mandato y facultades

Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, Doc. ONU: A/HRC/26/36 (2014)

“84. La vigilancia independiente y externa de la policía es una buena práctica. Sin embargo, no basta con establecer un órgano de supervisión externa. Un órgano de vigilancia externa efectiva de la policía requiere en la medida necesaria atribuciones, recursos, independencia, transparencia e información, apoyo comunitario y político y participación de la sociedad civil. Además, también se precisa un alto grado de transparencia para garantizar los buenos resultados a largo plazo del órgano de supervisión.”

El órgano de control independiente deber tener el mandato de investigar al menos los incidentes más graves para determinar responsabilidades individuales y de mando, así como los fallos y deficiencias a nivel institucional.⁵¹

Para ello, debe poder llevar a cabo su propia investigación:

- independientemente de si se ha iniciado una investigación criminal,
- como respuesta a la denuncia de una persona afectada o un testigo,
- por iniciativa propia o
- tras recibir un informe del organismo encargado de hacer cumplir la ley. En particular, todos los incidentes graves relacionados con el uso de la fuerza (por ejemplo, cuando se han producido muertes o lesiones o se ha disparado un arma de fuego) deben ser registrados obligatoriamente en un informe por el organismo encargado de hacer cumplir la ley.

Ejemplo nacional ilustrativo

Reino Unido: Inglaterra y Gales, Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía (IPCC), Orientación legal a la policía sobre tratamiento de denuncias, 2015

En la sec.8 (p. 42) se enumeran diversos actos o delitos que deben ser obligatoriamente remitidos a la Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía (IPCC). Éstos incluyen todos los casos en los que se ha producido una muerte o lesiones graves, pero también otros delitos graves, como agresión grave, delitos sexuales graves, corrupción grave, delitos punibles con siete o más años de prisión, etc.

Con miras a posibles procesos penales, las investigaciones deberían llevarse a cabo de un modo que no afecte al derecho a un juicio justo de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley implicados ni a la admisibilidad de las pruebas en el juicio penal. Deben establecerse reglas para una exhaustiva recopilación de pruebas, similares a las expuestas anteriormente [véase Capítulo 3.2.4] y en consonancia con las dispuestas por el Protocolo Modelo de la ONU para la Investigación Legal de Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias (“Protocolo de Minnesota”).

⁵¹ Más información sobre elementos importantes que se han de tener en cuenta al establecer un mecanismo de supervisión independiente en: Amnistía Internacional, Sección Neerlandesa, *Police Oversight*, 2015.

Además, el mecanismo de supervisión independiente debe tener autoridad para realizar el seguimiento de la investigación penal y del enjuiciamiento, así como para supervisar los procedimientos disciplinarios a fin de evitar que haya parcialidad o demora indebida.

En la investigación, debe garantizarse la plena cooperación del organismo encargado de hacer cumplir la ley.

Nadege Dorzema y otros VS. República Dominicana (Serie C No. 251), Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012)

“101. La prohibición general a los agentes del Estado de privar de la vida arbitrariamente sería ineficaz si no existieran procedimientos para verificar la legalidad del uso letal de la fuerza ejercida por agentes estatales. La Corte ha entendido que la obligación general de garantizar los derechos humanos consagrados en la Convención [Interamericana de Derechos Humanos], contenida en el artículo 1.1 de la misma, contiene la obligación de investigar los casos de violaciones del derecho sustantivo que debe ser amparado, protegido o garantizado. Esta obligación general se ve especialmente acentuada en casos de uso de la fuerza letal. Una vez que se tenga conocimiento de que sus agentes de seguridad han hecho uso de armas de fuego con consecuencias letales, el Estado está obligado a iniciar ex officio y sin dilación una investigación seria, independiente, imparcial y efectiva [...]. Esta obligación constituye un elemento fundamental y condicionante para la protección del derecho a la vida que se ve anulado en esas situaciones.”

Nachova y otros Vs. Bulgaria (43577/98 y 43579/98), Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2005)

“110. La obligación de proteger el derecho a la vida en virtud del artículo 2 del Convenio [Europeo de Derechos Humanos], junto con el deber general del Estado, en virtud del artículo 1 del Convenio, de “reconocer[r] a toda persona bajo [su] jurisdicción los derechos y libertades definidos en [el] Convenio”, requiere por consiguiente que se realice algún tipo de investigación oficial efectiva cuando hayan muerto personas como consecuencia del uso de la fuerza [...] La principal finalidad de esa investigación es lograr la aplicación efectiva de la leyes internas que protegen el derecho a la vida y, en los casos en los que haya implicados agentes u organismos del Estado, garantizar que rinden cuentas por las muertes que se produzcan bajo su responsabilidad [...]

111. Las autoridades deben actuar de oficio desde el momento en que tengan conocimiento del asunto. No pueden dejar a la iniciativa del familiar directo la presentación de una queja formal ni la responsabilidad de impulsar líneas o procedimientos de investigación particulares [...]

112. Para que la investigación sobre un presunto homicidio ilegítimo perpetrado por agentes del Estado sea efectiva, las personas responsables de llevarla a cabo deben ser independientes e imparciales, en la ley y en la práctica [...]

113. La investigación también ha de ser efectiva a la hora de determinar si el uso de la fuerza fue o no justificado en las circunstancias en las que tuvo lugar y de identificar y castigar a los responsables [...] Las autoridades deben haber adoptado las medidas razonables de que dispongan para conseguir las pruebas relacionadas con el incidente, como, entre otras, testigos presenciales y pruebas forenses.[...]”

3.5 Presentación de informes y control

Para que los diferentes componentes del antedicho sistema de rendición de cuentas sean efectivos, es imprescindible que haya medidas obligatorias de control y presentación de informes.

3.5.1 Presentación de informes

La presentación sistemática de informes debe ser obligatoria, tal y como se describe a continuación:

- Cualquier circunstancia en la que se use la fuerza, se desenfunde un arma de fuego como advertencia o se apunte con un arma de fuego a una persona (incluso aunque no se cause lesión alguna) debe ser comunicada a un superior para que se evalúe la pertinencia y licitud de la acción, a fin de que se puedan adoptar las medidas correctivas necesarias (instrucciones, formación o medidas disciplinarias) **[véase también Capítulo 10.3]**.
- Además, se considera buena práctica que se informe también de dichos casos a un órgano de control externo e independiente. Ello permitirá que – con el tiempo – este órgano identifique reiteraciones problemáticas en el seno de un organismo o una unidad o departamento específicos, o señale políticas o prácticas operativas cuestionables.

Ejemplo nacional ilustrativo

Armenia: Directrices para la gestión policial del orden público

(<http://www.police.am/images/Uxecuyc-N2-eng.pdf>)

El artículo XI establece la obligación de informar de todo caso de uso de la fuerza en el mantenimiento del orden público:

“116. La información relativa al uso de medios especiales en disturbios masivos y a todo disparo con arma de fuego efectuado por la policía en el ejercicio de su legítima función debe ser por norma remitida al órgano de control independiente.” [Énfasis añadido.]

- Todo disparo con arma de fuego, incluso cuando ninguna persona haya resultado herida, debe ser comunicado a los superiores y al órgano de control independiente **[véase también Capítulo 5.7]**.
- Cualquier situación en la que se produzca una muerte o lesiones graves debe ser comunicada a los superiores, a las autoridades competentes para decidir si se ha de abrir una investigación criminal y al órgano de control externo e independiente **[véase también Capítulos 5.7 y 10.3]**.

Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, Doc. ONU: A/HRC/14/24/Add.8, 2010

“74. [...] La policía debe estar obligada por ley a informar a un órgano externo de toda muerte bajo custodia o consecuencia de una acción policial, y las demoras en la presentación de informes o su no presentación deben ser sancionadas.”

Ejemplos nacionales ilustrativos

Armenia: Ley sobre la Policía, 2001

El artículo 29.8 establece la obligación de la policía de informar a la fiscalía de cualquier caso muerte o lesiones graves.

Kenia: Ley del Servicio de Policía Nacional No. 11A, 2011

Anexo sexto [Sec. 61.2], A.5: “El uso de la fuerza que dé lugar a muerte, lesiones graves u otras consecuencias graves debe ser comunicado inmediatamente por el oficial al mando u otro superior directo de la persona que ha ocasionado la muerte o las lesiones a la Autoridad de Control Independiente de la Policía, que investigará el caso.”

En los **Países Bajos**, todos los incidentes en los que se han empleado armas de fuego y se han producido muertes o lesiones graves son automáticamente investigados por una unidad de policía de investigaciones diferenciada (Rijksrecherche), que opera bajo supervisión de la fiscalía **[para más información sobre el Rijksrecherche, véase Capítulo 3.2.4]**.

Sudáfrica: Ley de Servicios Penitenciarios, 1998

[La definición de “centro penitenciario” incluida en s. 1.e de la Ley No. 25 de 2008 es amplia e incluye cualquier lugar de detención]

“15. Muertes en centros penitenciarios.– 1) Si un recluso muere y un profesional de la medicina no puede establecer que la muerte se deba a causas naturales, el director del centro penitenciario debe, de conformidad con lo estipulado en la sección 2 de la Ley de Investigaciones (Ley No. 58 de 1959), informar de dicha muerte.

2) Cualquier muerte en un centro penitenciario debe ser notificada sin demora al inspector judicial, que podrá realizar una investigación o encargar al comisionado nacional que la realice.

3) El director del centro penitenciario deberá informar inmediatamente al familiar más cercano del recluso que ha muerto o, si se desconoce quién es, a otro familiar.”

Reino Unido: Ley de Reforma de la Policía, 2002 (Capítulo 30), Anexo 3.

Párr. 13.1: “Será obligación de la autoridad policial o del comisario jefe remitir a la Comisión [Independiente para las Denuncias contra la Policía] las cuestiones registrables relativas a la conducta si, en un caso [...] de la competencia de la autoridad o del comisario jefe, a) el asunto está relacionado con cualquier incidente o circunstancia en el cual, o como consecuencia del cual, una persona haya muerto o sufrido lesiones graves [...]”

- Las mismas normas deben aplicarse cuando las circunstancias den motivos para presumir que la conducta puede ser constitutiva de delito (aunque el incidente no haya causado muerte o lesiones).

Ejemplo nacional ilustrativo***Ecuador: Reglamento de Uso de la Fuerza para la Policía Nacional, 2014***

Artículo 31.5: “El superior jerárquico que tenga conocimiento del uso indebido de la fuerza por parte de sus subalternos, será responsable de remitir los informes a la autoridad judicial o administrativa correspondiente, de acuerdo a los formatos y formularios establecidos para el efecto.”

- Toda persona afectada por el uso de la fuerza debe tener derecho a denunciarlo ante cualquiera de los tres niveles del sistema de rendición de cuentas (el propio organismo encargado de hacer cumplir la ley, las autoridades encargadas de las investigaciones criminales y el órgano de control externo e independiente).

3.5.2 Otras medidas de control: Identificación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley/ cámaras adheridas al cuerpo

Para que los diferentes órganos de rendición de cuentas puedan llevar a cabo sus investigaciones correctamente, es imprescindible que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley puedan ser identificados. Ello implica que cualquier agente de policía, cuando esté en contacto con la población, debe llevar una placa visible, con su nombre o con su número de identificación personal. Dichas placas han de ser visibles en todas las circunstancias y no pueden estar ocultas por otras partes de la vestimenta ni por material de protección especial en situaciones de mantenimiento del orden.

Ejemplo nacional ilustrativo***Reino Unido: Informe de la Comisión Independiente sobre el Servicio de Policía para Irlanda del Norte (Comisión Patten), 1999***

Recomendación 72: “Los números de identificación de los agentes deben estar claramente visibles en las prendas protectoras, igual que en el uniforme regular. [párr. 9.18]”

Otra cuestión importante relativa a la rendición de cuentas es si los agentes deben llevar sistemáticamente cámaras adheridas al cuerpo. Dicha decisión ha de ser adoptada en función de cada caso y teniendo en cuenta las circunstancias de cada situación. Se debe considerar lo siguiente:⁵²

- La intimidad y dignidad de las personas a las que se graba pueden verse seriamente afectadas, poniéndolas en situaciones muy incómodas, como, por ejemplo, cuando se las filma en circunstancias humillantes o cuando son víctimas de violencia intrafamiliar, violencia sexual o violación.
- Si los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sólo encienden las cámaras cuando lo consideren oportuno, las grabaciones de vídeo pueden ser sesgadas o selectivas, como, por ejemplo, cuando no se graba lo sucedido antes o después de un determinado momento o incidente. (No obstante, si las cámaras están permanentemente encendidas, el posterior visionado de tantísimas horas de grabación no sólo es inviable, sino que también puede afectar a la dignidad y la intimidad de los agentes al estar constantemente vigilados mientras trabajan, incluso cuando van al aseo o tienen breves conversaciones privadas.)
- Otro asunto ligado a la intimidad es el posible almacenamiento y la posterior utilización de las grabaciones de vídeo en etapas posteriores. La legislación también debe regular cuidadosamente esta cuestión para que las grabaciones no se puedan almacenar y retener indebidamente, convirtiéndose de facto en una base de datos de vigilancia, lo cual violaría el derecho a la privacidad de las personas filmadas, en particular, aunque no solamente, si las cámaras están conectadas a programas de reconocimiento facial y bases de datos policiales.



Nota aclaratoria: A todas luces, la privacidad se ha convertido actualmente en un concepto bastante relativo, puesto que las personas pueden grabar cualquier situación con las cámaras de sus teléfonos móviles y publicarlo en Internet. Sin embargo, las implicaciones son totalmente distintas cuando es el Estado el que realiza y almacena estas grabaciones, ya que debe respetar sus obligaciones en materia de derechos humanos y además cuenta con una mayor capacidad para utilizar las imágenes grabadas de un modo que afecte a los derechos humanos.

- Cuando las cámaras adheridas al cuerpo se utilizan en el contexto de reuniones pueden tener un efecto disuasorio en el ejercicio del derecho de reunión pacífica, ya que pueden desalentar la participación en manifestaciones porque la gente quiera evitar que la policía capte su imagen, por ejemplo, en contextos en los que las imágenes puedan ser empleadas por la policía para procesar posteriormente a la persona por el simple hecho de haber participado en una reunión.
- Sin embargo, también puede ser una medida que salve vidas en circunstancias en las que el uso de fuerza letal por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sea frecuente y la cámara adherida al cuerpo pueda tener un efecto disuasorio.

Así pues, hay que ser cuidadosos a la hora de decidir si, cómo y cuándo utilizar cámaras adheridas al cuerpo, por lo que hay que ponderar los costos y beneficios, en particular para los derechos humanos, tener en cuenta el contexto específico en el que operan los organismos encargados de hacer cumplir la ley y aplicar el principio de proporcionalidad. En determinados contextos, la posibilidad de salvar vidas puede ser tan importante que otro tipo de consideraciones de derechos humanos pasen a ser secundarias y esté justificado el uso de cámaras adheridas al cuerpo. En otras situaciones, el riesgo de que las grabaciones de vídeo conlleven una excesiva vigilancia por parte del Estado puede dar lugar a decidir no usarlas (al menos, no de manera sistemática).

En cualquier caso, es importante destacar que el uso de éste tipo de cámaras no contribuirá a un mayor respeto de los derechos humanos, a no ser que se disponga de un marco jurídico y operativo en el que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley rindan cuentas de sus acciones de manera efectiva.

⁵² Para más información sobre las ventajas y los motivos de preocupación con respecto a las cámaras adheridas al cuerpo, véase también: Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, Doc. ONU: A/HRC/29/37, 2015.

3.6 Derechos de las víctimas

Principio Básico 5

“Cuando el empleo [lícito de la fuerza y] de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley:

[...] c) Procederán de modo que se presten lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas o afectadas;

d) Procurarán notificar lo sucedido, a la menor brevedad posible, a los parientes o amigos íntimos de las personas heridas o afectadas[...].”

Principio Básico 23

“Las personas afectadas por el empleo de la fuerza y de armas de fuego o sus representantes legales tendrán acceso a un proceso independiente, incluido un proceso judicial. En caso de muerte de esas personas, esta disposición se aplicará a sus herederos.”

Asimismo, en caso de que el uso de la fuerza constituya delito o pueda ser considerado abuso de poder, debe prestarse la debida atención a la **Declaración de la ONU sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder (A/Res/30/34)**.

3.6.1 Asistencia médica y notificación a familiares o amigos

Inmediatamente después de haber recurrido al uso de la fuerza, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley están obligados a atender a las personas que hayan resultado heridas o afectadas de algún otro modo y a asegurarse de que reciben asistencia médica o de otro tipo y de que se informa a sus familiares y amigos.

Ejemplos nacionales ilustrativos

Albania: Ley No. 108/2014 sobre la Policía del Estado

Art. 89: “Otras obligaciones

Los empleados de la Policía tienen las siguientes obligaciones cuando estén ejerciendo sus funciones: [...]

solicitar atención médica y adoptar las medidas que sean razonablemente posibles para proteger la vida y la salud de las personas que estén bajo su responsabilidad o que hayan lesionado al actuar en el ejercicio de sus funciones.”

Art. 133: Uso de la fuerza

“4) Se deberá proporcionar ayuda a la persona lesionada, lo que incluye atención médica cuando se esté empleando la fuerza, en los casos en los que sea necesario y posible.”

Armenia: Ley sobre la Policía, 2001

El artículo 29 obliga a prestar asistencia médica a cualquier persona herida (parte 5.2) y a informar a los familiares cercanos en caso de lesiones o muerte (parte 5.3).

Armenia: Directrices para la gestión policial del orden público

(<http://www.police.am/images/Uxecuyc-N2-eng.pdf>) Art. IX. Responsabilidades de la policía (p. 21 del pdf)

“97. Toda persona que haya resultado herida como consecuencia del uso de la fuerza, de medios especiales o de armas de fuego deberá recibir atención médica inicial y, cuando sea necesario, tener acceso a tratamiento posterior [...]

99. La policía tiene la obligación de informar a los familiares de las personas heridas y comunicarles su ubicación, es decir, la calle, hospital o dependencias policiales en que se encuentren.”

República Checa: Ley Reguladora de la Policía, 2008

Sec. 57.1: Se obliga a prestar primeros auxilios tras el uso de medios coercitivos.

Portugal: Reglamento sobre los límites del uso de medios coercitivos por la Policía Nacional, 2004

Cap. 2.4.e, sobre el uso de sustancia químicas irritantes:

“Las personas expuestas a sustancias incapacitantes deben poder lavarse y eliminar residuos de las partes del cuerpo que hayan sido afectadas lo antes posible y, cuando sea necesario, deben recibir asistencia médica”.

Véase también: **Azerbaiyán**, *Ley de Policía, 1999*, sec. 27.5; **Estados Unidos**, *Manual sobre el uso de la fuerza para la policía de Santa Bárbara*, Artículo 300.4.2, 2013.

3.6.2 Derecho a denunciar y a participar en los procedimientos

Las personas afectadas deben tener derecho a denunciar cualquier presunto uso ilícito de la fuerza y a participar y estar informadas de los procesos de investigación.

Ejemplos nacionales ilustrativos

Australia: Ley de Derechos y Apoyo a las Víctimas, 2013

“6.4 Información sobre la investigación del delito

A petición de la víctima, ésta será informada del progreso en la investigación del delito, salvo cuando la revelación de información pueda poner en peligro el proceso. En caso de que eso suceda, se informará a la víctima como corresponda.

6.5 Información sobre el procesamiento del acusado

1) Se mantendrá a la víctima debidamente informada de lo siguiente:

- a) los cargos que pesan sobre el acusado o las razones de no presentar cargos;
- b) cualquier decisión de la fiscalía de modificar los cargos contra el acusado o no presentarlos, incluida la decisión de aceptar que el acusado se declare culpable de un cargo menos grave a cambio de exculparlo de los demás cargos;
- c) la fecha y el lugar de celebración de la vista de cualquier cargo contra el acusado;
- d) el resultado del proceso penal contra el acusado (incluidos los procedimientos de apelación) y la pena (si se impusiera).

2) Se consultará a la víctima antes de tomar una decisión estipulada en el párrafo b supra, si se imputa al acusado un delito grave, relacionado con violencia sexual o que haya ocasionado un daño corporal que afecte a la salud, o un daño psicológico o psiquiátrico a la víctima, salvo:

- a) que la víctima haya indicado que no quiere ser consultada o
- b) que se desconozca su paradero tras una investigación razonable.”

Austria: Código Procesal Penal, 1975

Artículo 106: “Recursos contra violaciones de derechos

Toda persona que afirme haber sufrido una violación de un derecho personal por parte de la policía de investigación criminal o de la fiscalía en el curso de la investigación penal tiene derecho a apelar ante el tribunal, si [...] 2. una investigación o medida coercitiva se ordenó o aplicó vulnerando las normas del presente código.”

Irlanda: Ley de la Garda Síochána, 2005

La parte III establece la Comisión del Defensor del Pueblo y la parte IV aborda las denuncias, investigaciones y otros procedimientos.

El artículo 91 establece los procedimientos que debe seguir el Defensor del Pueblo en caso de denuncias relacionadas con causar la muerte o lesiones graves a una persona.

El artículo 103.1.a.i obliga al Defensor del Pueblo a mantener informado al denunciante del progreso y el resultado de la investigación.

Reino Unido: Inglaterra y Gales, Normas (de conducta) de la Policía, 2012

Normas en caso de denuncias que señalen que un agente de policía podría haber incurrido en conducta indebida o conducta indebida grave: Art. 30 – La persona denunciante tiene derecho a asistir al proceso por conducta indebida.

Países Bajos:

El *Rijksrecherche* (departamento de la Policía Nacional que investiga, entre otros, casos de muerte o lesiones graves ocurridos durante operaciones policiales) designa a un agente de enlace con la familia en esos casos para que esté en contacto con los familiares de la víctima, explicarles el proceso de investigación, corregir la información errónea que pueda estar difundiéndose públicamente, etc.

3.6.3 Indemnización/reparación

Las víctimas deben tener derecho a una reparación efectiva, incluida una indemnización por el daño sufrido. Debe proporcionarse tal reparación en todos los casos en los que se establezca que el daño fue resultado del uso ilícito de la fuerza por parte de un funcionario encargado de hacer cumplir la ley, con independencia de si se puede identificar al agente y exigirle responsabilidades penales.⁵³

Véase también: Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, resolución 40/34 (1985) de la Asamblea General de la ONU

“18. Se entenderá por ‘víctimas’ las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que no lleguen a constituir violaciones del derecho penal nacional, pero violen normas internacionalmente reconocidas relativas a los derechos humanos.

19. Los Estados considerarán la posibilidad de incorporar a la legislación nacional normas que proscriban los abusos de poder y proporcionen remedios a las víctimas de esos abusos. [...]” [Énfasis añadido]

Ejemplos nacionales ilustrativos**República Checa: Ley Reguladora de la Policía, 2008**

Sec. 95.1. “El Estado también será considerado responsable de los daños causados por la policía en el desempeño de su funciones policiales; este criterio no se aplicará en el caso de daños a una persona cuya conducta ilícita provocara una actuación policial adecuada y lícita.”

Hong Kong: Sistema de compensaciones penales y aplicación de la ley por lesiones

http://www.swd.gov.hk/en/index/site_pubsvc/page_socsecu/sub_criminalan/

“Se podrán reclamar indemnizaciones por cualquier lesión o muerte que resulten del uso de un arma por parte de un funcionario encargado de hacer cumplir la ley en el ejercicio de sus funciones.”

⁵³ Desafortunadamente, todavía se da el caso de que la víctima no reciba indemnización a pesar de haberse producido un acto ilícito y de haberse confirmado en proceso judicial, por el mero hecho de que no haberse podido identificar al agente responsable (véase, por ejemplo, el caso de Consuelo Baudín, lesionada por policías españoles durante una reunión pública “El caso ha sido sobreesido provisionalmente por el juez de instrucción porque, aunque considera que existen pruebas de que ‘los hechos investigados son constitutivos de investigación penal’, se desconoce la identidad del agente responsable.” (Amnistía Internacional, *España: El derecho a protestar, amenazado*, EUR 41/001/2014, p. 35.)

OBSERVACIONES FINALES SOBRE LA SECCIÓN A

Los puntos mencionados *supra* son los requisitos mínimos que deben instaurarse en la legislación para que las normas de derechos humanos establecidas en los Principios Básicos se apliquen plenamente; en particular:

- crear un marco jurídico amplio, que regule la facultad de la policía de recurrir al uso de la fuerza en general, con especial hincapié en los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad;
- aplicar al uso de fuerza letal los estrictos requisitos del principio de “protección de la vida”;
- garantizar la plena rendición de cuentas en todos los niveles pertinentes (funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en el ejercicio de sus funciones, colegas testigos y superiores) por el uso de la fuerza y de armas de fuego, mediante la implantación de mecanismos de rendición de cuentas efectivos, que abarquen procedimientos penales y disciplinarios, supervisión externa e independiente e incorporación institucional de lecciones aprendidas. Se debe prestar especial atención a la rendición de cuentas de los superiores y la jerarquía de mando, así como a los derechos e intereses de las víctimas.

Los aspectos prácticos y operativos concretos del uso de la fuerza deben tratarse en los reglamentos, órdenes o procedimientos estándar o manuales internos. La siguiente sección analiza estos aspectos. Con todo, en algunos países, algunos de los elementos expuestos en la siguiente sección pueden estar incorporados en la legislación nacional; por consiguiente, la sección B contiene referencias tanto a leyes nacionales como a reglamentos o procedimientos operativos internos de organismos encargados de hacer cumplir la ley.

SECCIÓN B

EL MARCO OPERATIVO

Introducción

Esta sección expone las medidas concretas que deben adoptar los organismos encargados de hacer cumplir la ley para garantizar en la práctica la plena y efectiva aplicación de los Principios Básicos: la jefatura de mando de los organismos encargados de hacer cumplir la ley tiene el deber fundamental de desarrollar un marco operativo que establezca las condiciones más apropiadas para que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley lleven a cabo sus funciones respetando los derechos humanos y de manera lícita, efectiva, eficiente y profesional. No se trata de una tarea fácil. En lo que respecta al uso de la fuerza, no se logra simplemente redactando un manual de derechos humanos sobre el uso de la fuerza y añadiendo algunas horas a los programas de capacitación. Requiere la adopción de una amplia variedad de medidas:

- dictar instrucciones operativas a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sobre el modo en que los mandos esperan que desempeñen su labor;
- proporcionar equipo y capacitación adecuados;
- establecer un sistema riguroso de gestión de recursos humanos;
- establecer un sistema claro de mando y control, que es fundamental para garantizar la rendición de cuentas efectiva de cualquier acción de aplicación de la ley.

Ejemplo nacional ilustrativo

Estados Unidos: Departamento de Justicia, Investigación sobre el departamento de policía de Cleveland, 2014

P. 28: “Los departamentos de policía tienen la capacidad y la responsabilidad de detectar el uso irrazonable de la fuerza por parte de sus agentes y de adoptar medidas para prevenirlo. Los elementos que conforman un sistema efectivo de rendición de cuentas para el uso de la fuerza son bien conocidos. Los departamentos de policía deben formar adecuadamente sobre cómo y cuándo emplear la fuerza, y deben proporcionar la supervisión necesaria para que se ejerza control suficiente sobre el uso de la fuerza. Los departamentos también deben ofrecer a sus agentes políticas claras y coherentes sobre cómo y cuándo usar la fuerza e informar de que se ha recurrido a ella. Los departamentos deben poner en práctica sistemas para asegurarse de que se informa sistemáticamente del uso de la fuerza y se investiga de forma exhaustiva e imparcial, conforme a normas coherentes y haciendo caso omiso de factores ajenos o prejuicios. La investigación del uso de la fuerza sirve de base para analizar el incidente en que se recurrió a ella y determinar si el agente actuó de manera lícita y coherente con la política del departamento, así como para dilucidar si el incidente afecta a cuestiones de política, capacitación, táctica o equipo que deban abordarse para proteger la seguridad de los agentes y de la población civil. Se deben recopilar datos y observar tendencias sobre el uso de la fuerza para realizar seguimientos que permitan a la Unidad dar respuesta a problemas incipientes antes de que ocasionen daños significativos o generalizados.”

Todas estas medidas han de abordar el uso de la fuerza en general, el uso de fuerza letal, el uso armas menos letales y el uso de la fuerza en situaciones concretas, como reuniones públicas y lugares detención.

El objetivo de esta sección es exponer las cuestiones que deben tenerse en cuenta a la hora de desarrollar el marco operativo del uso de la fuerza, a fin de que se adecue a las normas establecidas en los Principios Básicos.

Es importante señalar que esa tarea también incumbe a las fuerzas armadas militares **[véase Introducción IV.]** en caso de que le sean encomendadas funciones de aplicación de la ley (cuando sea lícito en virtud de la legislación nacional). Es evidente que esto no se puede lograr en poco tiempo y que conlleva un riesgo considerable de que las fuerzas militares cometan violaciones de derechos humanos si no se hace de modo adecuado. Por lo tanto, las autoridades deben considerar detenidamente si son capaces de aplicar de manera efectiva todas las medidas necesarias para prevenir tales violaciones **[véase también Capítulo 7.4.4].**

Además, es importante hacer hincapié en que el desarrollo de un marco operativo apropiado y sólido es una tarea continua. Los procedimientos, el equipo, la formación, la cadena de mando, la supervisión y el control son, todos ellos, aspectos que han de ser revisados constantemente mediante un proceso permanente y exhaustivo de incorporación de lecciones aprendidas a fin de que las correcciones, adaptaciones y mejoras necesarias satisfagan las exigencias y necesidades de la práctica diaria de la aplicación de la ley.

Como se ha mencionado anteriormente **[véase Introducción III.]**, cuando en el presente texto se hace referencia a documentos operativos específicos, no se está juzgando si dichas normas y reglamentos se aplican de manera efectiva en la práctica. De hecho, la correcta puesta en práctica y aplicación de procedimientos operativos, normas y reglamentos es una de las deficiencias más frecuentes de la aplicación de la ley. Por eso es tan importante la supervisión y control internos, así como la rendición de cuentas externa **[véase Capítulos 3 y 10].**

Por último, hay que subrayar nuevamente que los ejemplos de procedimientos operativos existentes que se describen en esta sección son sólo “ejemplos nacionales ilustrativos”, y no son adecuados para realizar ejercicios simplistas de “copiar y pegar” [véase Introducción II.]. La jefatura de mando de cada organismo encargado de hacer cumplir la ley debe crear un marco operativo propio, que tenga en cuenta la situación en su país, al tiempo que garantiza el pleno cumplimiento del derecho y las normas internacionales de derechos humanos.

4 EL CONCEPTO GENERAL DEL USO DE LA FUERZA

Esquema del capítulo

- 4.1 Consideraciones generales
- 4.2 Principio general: evitar la necesidad de recurrir al uso de la fuerza
- 4.3 Elemento de precaución y toma de decisiones
 - 4.3.1 Planificación y preparación
 - 4.3.2 Equipo
 - 4.3.3 Momento y lugar de la intervención
 - 4.3.4 Protección de grupos o personas en riesgo
 - 4.3.5 Protección de terceras personas
 - 4.3.6 Atención médica y otras medidas para salvar vidas
- 4.4 Respuesta diferenciada y reducción al mínimo del daño
- 4.5 Proporcionalidad: la retirada como opción

Disposiciones de los Principios Básicos pertinentes a este Capítulo:

Principio Básico 1

“Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán y aplicarán normas y reglamentaciones sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego contra personas por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Al establecer esas normas y disposiciones, los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley examinarán continuamente las cuestiones éticas relacionadas con el empleo de la fuerza y de armas de fuego.”

Principio Básico 2

“Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley establecerán una serie de métodos lo más amplia posible y dotarán a los funcionarios correspondientes de distintos tipos de armas y municiones de modo que puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego. Entre estas armas deberían figurar armas incapacitantes no letales para emplearlas cuando fuera apropiado, con miras a restringir cada vez más el empleo de medios que puedan ocasionar lesiones o muertes. Con el mismo objetivo, también debería permitirse que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cuenten con equipo autoprotector, por ejemplo, escudos, cascos, chalecos a prueba de balas y medios de transporte a prueba de balas a fin de disminuir la necesidad de armas de cualquier tipo.”

Principio Básico 3

“Se hará una cuidadosa evaluación de la fabricación y distribución de armas no letales incapacitantes a fin de reducir al mínimo el riesgo de causar lesiones a personas ajenas a los hechos y se controlará con todo cuidado el uso de tales armas.”

Principio Básico 4

“Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto.”

Principio Básico 5

“Cuando el empleo [lícito de la fuerza y] de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley:

- a) ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga;
- b) reducirán al mínimo los daños y lesiones, y respetarán y protegerán la vida humana;
- c) Procederán de modo que se presten lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas o afectadas;
- d) se asegurarán de que se notifica lo sucedido a los familiares o amigos íntimos de las personas heridas o afectadas a la menor brevedad posible.”

Directrices para la aplicación de estos Principios Básicos

Directriz 4: Los mandos que dirigen los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben crear un marco operativo que contenga instrucciones para diversos tipos de situaciones que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden encontrar en su labor, incluidos criterios de toma de decisiones y las condiciones para el uso de la fuerza.

a) El marco operativo no debe ofrecer respuestas preparadas de antemano para tipos de situaciones específicos. Por el contrario, debe ordenar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que, en el ejercicio de sus funciones, valoren cada situación concreta en función de las circunstancias particulares y, por consiguiente, permita cierta discreción personal a la hora de decidir si ha de recurrirse o no al uso de la fuerza. Sin embargo, el marco operativo debe presentar las opciones de respuesta posibles en una situación dada, definir los criterios que guiarán el proceso de toma de decisiones y las precauciones que han de adoptarse, y establecer límites claros en cuanto a qué está permitido y qué no lo está (prohibiciones).

b) El concepto operativo relativo al uso de la fuerza se guiará por el principio general de que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley tratarán de evitar la necesidad de recurrir al uso de la fuerza, y exigirá que traten proactivamente de resolver cualquier situación por medios distintos del uso de la fuerza, como los medios de persuasión, negociación y reducción de la tensión. En particular, se exigirá a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que formulen – en la medida de lo posible – una advertencia antes de cualquier uso de la fuerza.

c) Debe prestarse la máxima atención al elemento de precaución tanto en las operaciones planeadas como en las situaciones que se planteen de improviso. Esto incluye:

- obtener y analizar de antemano en la medida de lo posible la información pertinente;
- prever diversas situaciones posibles, y hacer una valoración de las amenazas y los riesgos en la situación dada;
- garantizar la disponibilidad de una variedad de opciones tácticas, como por ejemplo: equipo de protección y medios de comunicación, equipo y armas que permitan una respuesta diferenciada, así como recursos y respaldo suficientes;
- decidir el momento y el lugar adecuados para cualquier acción de aplicación de la ley con miras a reducir al mínimo riesgos y daños tanto para la población como para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que intervienen;
- garantizar la protección de personas o grupos en situación de riesgo;
- prever la protección y/o evacuación de terceras personas;
- garantizar la disponibilidad de asistencia médica.

d) Todo uso de la fuerza debe guiarse por el concepto de respuesta diferenciada a fin de reducir al mínimo los daños: se ordenará a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que no recurran de forma inmediata a los medios más fáciles a su disposición, sino que elijan – entre los medios disponibles que puedan ser eficaces – el que entrañe el menor riesgo de causar daños y lesiones.

e) No debe exigirse que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley logren sus objetivos a toda costa. El marco operativo debe ofrecer la opción de retirada a fin de reducir al mínimo los daños.

4.1 Consideraciones generales

Basic Principle 1

“Governments and law enforcement agencies shall adopt and implement rules and regulations on the use of force and firearms against persons by law enforcement officials.”

El derecho y las normas internacionales de derechos humanos, así como la legislación nacional, establecen el marco en el que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden recurrir de manera lícita al uso de la fuerza y de armas de fuego. No obstante, es necesario establecer cómo se debe aplicar ese marco jurídico en la práctica cotidiana de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Los procedimientos operativos son esenciales para que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cuenten con instrucciones claras sobre cómo desempeñar su labor diaria en pleno respeto y aplicación del marco jurídico aplicable. Han de explicar de manera clara qué espera la jerarquía de mando de un funcionario encargado de hacer cumplir la ley a ese respecto; y su cumplimiento debe ser obligatorio y exigible. Es evidente que las instrucciones operativas y las políticas institucionales deben ajustarse al derecho internacional de los derechos humanos y estar formuladas de modo que garanticen que no caben las prácticas discriminatorias en general ni, específicamente, en lo que respecta al uso de la fuerza (por ejemplo, el uso de mayor fuerza contra un grupo concreto).

Ello requiere que las instrucciones y procedimientos operativos sean lo más precisos posibles en lo relativo a las situaciones en las que la fuerza y las armas de fuego pueden ser empleadas legítimamente y a cómo deben usarse, aunque dejando margen a la discreción personal que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley necesitan para desempeñar su función de manera eficaz.

Sin embargo, con demasiada frecuencia los organismos encargados de hacer cumplir la ley carecen de instrucciones operativas adecuadas, o las instrucciones que reciben son imprecisas y poco claras, o incluso, a veces, contradictorias. Asimismo, en muchos casos las instrucciones no se respetan, con escasa o nula reacción por parte de los superiores o la jefatura de mando.

Es consustancial a la tarea de aplicar la ley el hecho de que se lleve a cabo en una gran variedad de situaciones, en las que hay muchos factores distintos que se deben tener en cuenta a la hora de decidir qué medidas adoptar, particularmente en lo que respecta al uso de la fuerza. Ese tipo de decisiones no son en absoluto sencillas, y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley suelen tener que tomarlas al instante. Por lo tanto, es obvio que a menudo tales decisiones no son evidentes, si no que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley tienen que confiar en su propio criterio profesional frente a una situación concreta, por lo que para desempeñar su labor es indispensable cierto grado de discreción.

Así pues, los procedimientos operativos no deben convertirse en una camisa de fuerza para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, teniendo en cuenta que cada situación plantea distintos retos, con

diferentes niveles de amenaza, que requieren decisiones distintas. Al mismo tiempo, los procedimientos operativos no deben dejar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en un limbo de incertidumbre en cuanto a qué se espera de ellos. Por ello, es importante que haya unos procedimientos operativos estándar, que proporcionen instrucciones diferentes, según distintas situaciones, perspectivas y tipos de operación policial.⁵⁴

Ejemplo nacional ilustrativo

Por ejemplo, en *Portugal, (Reglamento sobre los límites del uso de medios coercitivos por la Policía Nacional, 2004, cap. 3.11-14)*, las instrucciones operativas distinguen entre varios tipos de agresión: por una persona desarmada; por una persona con un objeto que no sea un arma de fuego y, en este caso, a proximidad suficiente para lesionar (o no) a alguien; por una persona con un arma de fuego, y por una persona armada con explosivos.

Aunque se considera buena práctica proporcionar en este tipo de documentos operativos diversos procedimientos estándar que se han de seguir, la decisión real de emplear o no la fuerza debe estar sujeta a la valoración de la situación concreta. Los documentos operativos deben dejar margen a una cierta discrecionalidad, y no ofrecer respuestas preparadas de antemano a partir de la descripción abstracta de un determinado tipo de situación. Con todo, deben dar instrucciones claras sobre los criterios para el ejercicio apropiado de dicha discrecionalidad, como tener en cuenta, por ejemplo, el estado mental de la persona contra la que se podría hacer uso de la fuerza (si se encuentra en estado de embriaguez, bajo los efectos de drogas, con trastorno mental, con una gran tensión emocional, etc.), el tamaño y la fuerza física de la persona, cualquier riesgo para otras personas que se verían afectadas por el uso de la fuerza (o si no se toma ninguna medida), la urgencia de la intervención (incluida la opción de retardarla/posponerla), etc.

Simultáneamente, deben garantizar que en los criterios para tomar la decisión no hay cabida para prejuicios discriminatorios, como considerar de partida a cierta categoría de personas más peligrosas que otras y aplicar por ello un enfoque “más duro” que el que se utiliza frente a otros grupos.

Además, para cada funcionario encargado de hacer cumplir la ley, el grado de responsabilidad y la facultad de tomar decisiones deben estar claramente establecidos en función de los distintos niveles jerárquicos del organismo [véase Capítulo 10]. ¿Quiénes pueden (¡y deben!) adoptar decisiones y qué tipo de decisiones? En realidad, no se trata sólo de una facultad, sino también de una responsabilidad, y el sistema debe garantizar que las decisiones que se tomen se puedan rastrear a fin de asegurar una plena rendición de cuentas por todas las decisiones que se hayan (o no) tomado. Para ello, las operaciones de mayor escala requieren una configuración más formal del proceso de toma de decisiones, con una cadena de mando clara y total trazabilidad de las decisiones que se adopten, para cerciorarse de que se adoptan en el nivel correcto (y para garantizar que se adopten en un nivel en el que sea posible hacer una valoración completa de la situación) [véase Capítulos 7.3 y 10.2].

Ejemplo nacional ilustrativo

Reino Unido: Academia de Policía (2014): Mando [Internet]

<https://www.app.college.police.uk/app-content/armed-policing/command/>

Responsabilidad inicial de mando

“[...] En las operaciones planeadas, debe haber establecida una estructura de mando antes del despliegue de los agentes. Cualquier consideración acerca del despliegue de agentes armados con armas de fuego debe ser registrada junto con los argumentos para ello [...]”

54 Como demuestran algunos ejemplos de esta sección, varios países han decidido regular por ley (algunos de) estos aspectos, y no los han relegado a las normas y procedimientos internos de los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Aun así, se analizan en esta sección, pues es el contenido del marco operativo lo que se trata en ella, no su forma (siempre y cuando el marco jurídico establecido cumpla los criterios mínimos expuestos *supra* [Sección A.]).

El concepto operativo que rige el uso de la fuerza y de armas de fuego debe reflejar los siguientes elementos generales, expresados en los Principios Básicos:

- La amenaza para la vida y la seguridad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe considerarse una amenaza para la estabilidad de toda la sociedad (Principios Básicos, preámbulo, párr.2);
- se podrá recurrir al uso de la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas (preámbulo, párr. 5);
- la obligación de respetar debidamente los derechos humanos (preámbulo, párr. 7);
- la obligación de reducir al mínimo el riesgo de causar lesiones a personas ajenas a los hechos [es decir, a terceras personas] (Principio Básico 3);
- la obligación de utilizar primero, en la medida de lo posible, medios no violentos (Principio Básico 4);
- la obligación de ejercer moderación y actuar en proporción al objetivo legítimo que se persiga, reducir al mínimo los daños y lesiones y respetar y proteger la vida humana, y prestar asistencia médica a las personas heridas (Principio Básico 5.a-c);
- el deber de prestar especial atención a los medios que puedan sustituir al empleo de la fuerza: la solución pacífica de los conflictos, la mediación, etc. (Principio Básico 20).

De modo más concreto, esto se reduce a los siguientes cuatro elementos que son de especial relevancia para los organismos encargados de hacer cumplir la ley a la hora de desarrollar los conceptos y procedimientos operativos del uso de la fuerza:

- el principio general de que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben tratar de evitar la necesidad de recurrir al uso de la fuerza;
- la necesidad de adoptar todas las precauciones posibles;
- la necesidad de respuestas diferenciadas y la obligación de reducir al mínimo las lesiones y daños;
- el principio de proporcionalidad y la opción de retirada.

i

Nota aclaratoria: Estos elementos (desarrollados infra) se aplican a cualquier tipo de uso de la fuerza, por ejemplo, también cuando se realizan arrestos o se emplean medios de coerción. Para más orientaciones sobre el uso de medios coercitivos [véase **Capítulos 6 y 8.2**].

4.2 Principio general: evitar la necesidad de recurrir al uso de la fuerza

Todo procedimiento o marco operativo debe partir del principio general de que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben intentar responder a las situaciones sin recurrir al uso de la fuerza.

Ejemplo nacional ilustrativo

Portugal: Reglamento sobre los límites del uso de medios coercitivos por la Policía Nacional, 2004

Cap. 1.3.b: “Necesidad:

El empleo de medios de coerción que afecten a la vida o la integridad de los ciudadanos debe ser el ‘último recurso’ en las acciones policiales.

Sin perjuicio de las normas legales en materia de exclusión de responsabilidad penal [por ejemplo, el derecho de legítima defensa de toda persona, incluidos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, establecido en el artículo 31.2.a del Código Penal], sólo se usará la fuerza cuando no sea posible para la policía cumplir con su función de aplicación de la ley de otra forma, específicamente en lo que respecta a:

1. realizar arrestos/detenciones;
2. poner fin a la resistencia a la ejecución de una orden policial lícita y legítima;
3. impedir la fuga de personas presas o bajo custodia;

4. garantizar el cumplimiento de actos administrativos de la autoridad competente;
5. mantener el orden público, la seguridad y la paz.”

Con todo, es importante hacer hincapié en que este concepto implica mucho más que emplear la fuerza únicamente cuando sea necesario; conlleva un esfuerzo activo y proactivo por conseguir de un modo distinto un objetivo legítimo de aplicación de la ley. Sin embargo, con bastante frecuencia los documentos operativos sitúan el uso de la fuerza y de armas de fuego en el centro de su planteamiento, considerándolo, al parecer, una respuesta normal ante cualquier situación de amenaza o desobediencia.

No obstante, este concepto contradice la obligación de proteger la vida, el principio de necesidad y el énfasis en la comunicación, la reducción de la tensión y la mediación, tal y como establecen los Principios Básicos. La necesidad de recurrir al uso de la fuerza debe considerarse un resultado no deseado, que se ha de tratar de evitar activa y proactivamente.⁵⁵ Por tanto, se debe exigir a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que intenten reducir la tensión y entablen un diálogo y negocien con la persona antes de considerar de la posibilidad de recurrir al uso de la fuerza. (Evidentemente, ello requiere que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reciban no sólo instrucciones para emplear dichas técnicas, sino también la capacitación correspondiente, a fin de desarrollar las aptitudes necesarias en materia de gestión de conflictos y comunicación [véase Capítulo 9.2]).

Ejemplos nacionales ilustrativos

Afganistán: Código de Conducta de la Policía Nacional, 2011

Principio 3: “Uso de la fuerza. Emplearé la fuerza cuando sea preciso y sólo en la medida absolutamente necesaria para cumplir con mi deber. Nunca emplearé fuerza o violencia innecesarias. Emplearé la fuerza como herramienta de prevención, sólo si tras haber intentado dialogar, negociar o persuadir no se ha obtenido ningún resultado [...].”

Georgia: Código Ético de la Policía, 2013

“3.7. Los agentes de policía, entre otras aptitudes, deben contar con habilidades de persuasión, negociación y mediación, que son fundamentales para reducir al mínimo el uso de la fuerza en situaciones críticas.”

Ghana: Manual de la Policía, 2010

P. 14, sec. 4.1.1: “Los agentes de policía tienen el deber de intentar reducir la tensión de una situación cuando sea tácticamente factible.”

Lituania: Ley de Actividades Policiales, 2000

Art. 23.1: Podrá emplearse coerción con riesgo de causar lesiones corporales o muerte en la medida necesaria para lograr cumplir con la obligación oficial, y sólo tras haber adoptado todas las medidas posibles de persuasión u otros medios sin resultado.”

Nigeria: Código de Conducta de la Policía, 2013

P. 2: “Sólo se recurrirá al uso de la fuerza tras confirmar que el diálogo, la negociación y la persuasión hayan demostrado ser inadecuados o ineficaces.”

Uruguay: Ley de Procedimiento Policial, 2008

Art. 3.D: “[...] Previamente al uso de la fuerza legítima, la policía deberá agotar los medios disuasivos adecuados que estén a su alcance, como el diálogo y la negociación con las personas involucradas.”

Advertencia:

Salvo en los casos en los que se empleen armas de fuego, los Principios Básicos no exigen explícitamente que se formule una advertencia antes de recurrir al uso de la fuerza. No obstante, siempre que sea posible debe intentarse hacerla, para asegurarse de que se cumple el requisito de necesidad: cuando una persona ya está

⁵⁵ Por la misma razón, todo empleo de la fuerza debe comunicarse y ser evaluado al menos por el superior, para determinar si estaba justificado en esa situación concreta o si hubiera sido posible abordarla sin recurrir a la fuerza [véase Capítulos 3.5 y 10].

cumpliendo una orden y deja de ser violenta o de mostrar resistencia al funcionario encargado de hacer cumplir la ley tras una advertencia, el uso de la fuerza no es necesario. La advertencia debe pues considerarse uno de los medios no violentos a los que se ha de recurrir en primer lugar, y las disposiciones que obligan a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley a formular una advertencia antes de recurrir al uso de la fuerza constituyen buena práctica.

Ejemplo nacional ilustrativo

Uruguay: Ley de Procedimiento Policial, 2008

El artículo 21 contempla la obligación de que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se identifiquen y adviertan de la posible decisión de emplear la fuerza, salvo que exista peligro para la vida o la integridad física del agente o de alguien más.

Se pueden encontrar disposiciones similares en, entre otros casos: **Armenia**, *Ley sobre la Policía, 2001*, art. 29.3, y Directrices para la gestión policial del orden público, sec. 23.

Ahora bien, también es importante distinguir entre advertencia e intimidación, pues ésta última es un medio de infundir miedo, que puede dar lugar al empeoramiento de la situación en vez de a una reducción de la tensión y a obediencia.

Ejemplo nacional ilustrativo

Portugal: Reglamento sobre los límites del uso de medios coercitivos por la Policía Nacional, 2004

Cap. 2: El reglamento ordena a los agentes a no intimidar jamás a nadie con un agente químico irritante (sec. 4.c) o una porra (sec. 6.c), salvo que se haga con el propósito de evitar su empleo.

4.3 Elemento de precaución y toma de decisiones

Las medidas de precaución son necesarias para que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley puedan evitar emplear la fuerza o, cuando sea imprescindible recurrir a ella, para reducir al mínimo los daños.

Dichas medidas incluyen: obtener y analizar de antemano toda la información relevante posible; prever diferentes situaciones posibles, incluyendo una valoración de las amenazas y riesgos en determinadas situaciones; asegurarse de que se dispone de varias opciones tácticas, y analizar cuál debe emplearse; decidir el momento y el lugar apropiados para efectuar la acción destinada a hacer cumplir la ley, con miras a reducir al mínimo los riesgos y daños, tanto para la población como para los agentes que intervienen; tener en cuenta la obligación de proteger a terceras personas y a personas o grupos en situación de riesgo, y la disponibilidad de asistencia médica.

Dicha responsabilidad recae tanto en los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que intervienen como en sus mandos.

Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, Doc. ONU: A/HRC/26/36 (2014)

“63. [...] A menudo, cuando se presenta la circunstancia en la que se considera la posibilidad de utilizar la fuerza, ya es demasiado tarde para remediar la situación. En cambio, para salvar vidas, se deberían tomar todas las medidas preventivas posibles para evitar llegar a la circunstancia en la que se ha de decidir si disparar o no, o para garantizar que se han tomado todas las medidas posibles para que, en caso de que eso ocurra, el daño sea el menor posible.”

4.3.1 Planificación y preparación

El primer elemento de precaución consiste en asegurarse, en la medida de lo posible, de que se dispone de la máxima información antes de decidir emprender cualquier tipo de acción. Desafortunadamente, todavía se dan casos en los que se envía a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley a situaciones potencialmente peligrosas sin la planificación ni las precauciones necesarias: falta de efectivos suficientes, de material de protección y otros tipos de equipo, de medios de comunicación y de información complementaria suficiente para sopesar y evaluar bien la situación, estas son algunas de las deficiencias que han caracterizado incidentes graves en los que ha habido víctimas entre los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y entre otras personas involucradas en la situación o ajenas a ella.

A menudo, las acciones policiales se producen espontáneamente, como respuesta a circunstancias repentinas. Sin embargo, hay otras operaciones que se pueden planear de antemano, en cuyo caso deben tomarse todas las medidas posibles para evitar tener que recurrir al uso de la fuerza, y, cuando éste sea inevitable, reducir al mínimo los daños, proteger a terceras personas y respetar y proteger la vida (incluida la de los agentes de policía).

Ejemplos nacionales ilustrativos

Georgia: Código Ético de la Policía, 2013

“5.5: Los agentes de policía están obligados a planificar y controlar las operaciones de modo que se reduzca al mínimo el uso de la fuerza, particularmente de medios letales que puedan provocar la pérdida de vidas humanas.”

Reino Unido: Irlanda del Norte, Código Ético de la Policía, 2008

Art. 4.2: “Los agentes de policía responsables de planear y controlar operaciones en las que exista la posibilidad de emplear la fuerza deberán, en la medida de lo posible, planearlas y controlarlas para reducir al mínimo el uso de la fuerza, especialmente, de fuerza potencialmente letal.”

En las acciones destinadas a hacer cumplir la ley siempre pueden presentarse situaciones imprevistas, repentinas y espontáneas, ante las que los agentes deben reaccionar de manera inmediata (sobre tales situaciones, véase *infra* [Capítulo 4.3.3]: “Momento y lugar de la intervención”). Aun así, esto no significa que no exista margen para garantizar que se impartan las órdenes debidas y se presta apoyo para la obtención de información. En particular, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no deben precipitarse temerariamente a situaciones que puedan degenerar fácilmente, ni deben ser desplegados de ese modo.⁵⁶ Puede ser de vital importancia para todos los involucrados en la situación contar con información sobre las personas con las que se vaya a interactuar en el curso de la operación y sobre el lugar, las condiciones meteorológicas, de luz, etc. Por ejemplo, los llamados “arrestos de alto riesgo”, en los que la persona a quien se ha de arrestar probablemente esté armada o pueda reaccionar con otras formas de violencia, deben realizarse – si las circunstancias lo permiten – sólo tras haber obtenido información exhaustiva sobre la ubicación, las posibles vías de escape o escondites, la probabilidad de la presencia de terceras personas, las condiciones climatológicas y de luz, la posibilidad de comunicarse con la persona a la que se debe arrestar, etc.

⁵⁶ Los sucesos del 16 de agosto de 2012 en Marikana, **Sudáfrica**, en los que 34 personas perdieron la vida, son un ejemplo de las terribles consecuencias que este tipo de decisiones pueden acarrear; cfr. Informe de la Comisión de Investigación de Marikana (publicado el 25 de junio de 2015), pp. 348, 367: “En una sección sobre los argumentos de los responsables de recolectar la evidencia sobre asuntos abordados por los expertos policiales, con la que la Comisión está completamente de acuerdo, los responsables de recolectar la evidencia abordan las siguientes cuestiones: [...] ‘[la] decisión de que la ‘opción táctica’ se llevaría a cabo al día siguiente, si los huelguistas no abandonaban las armas y desalojaban la colina esa mañana. Dicha decisión fue inexplicable, y no se ha intentado explicar ni justificar. Fue francamente temeraria. En segundo lugar, el 16 de agosto, a las 13.30 horas, [la comisaría provincial] tomó la decisión de que había llegado el momento de pasar a la fase 3 (la fase táctica). Esa fue también una decisión temeraria. Había sido informada de los riesgos de la operación y, sin embargo, siguió adelante en un momento en el que no había razones para hacerlo.’”

Ejemplo nacional ilustrativo

Reino Unido: Academia de Policía (2014): Despliegue armado [Internet]

<https://www.app.college.police.uk/app-content/armed-policing/armed-deployment>

Valoración de la situación

“La valoración de la situación debe tener en cuenta:

- la capacidad física de la persona;
- su estado emocional o mental;
- su capacidad de comprender lo que está sucediendo;
- todas los factores culturales, religiosos y étnicos importantes para la persona;
- la localidad en la que en la que la situación tiene lugar.

La disponibilidad de dicha información estará supeditada a las circunstancias, el tiempo disponible y el nivel de riesgo. Se considerará la posibilidad de obtener información de fuentes tales como amistades o familiares, policías locales, profesionales de la salud o representantes de la comunidad.”

McCann y otros Vs. Reino Unido (18984/91), Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (1995)

“211. Sin embargo, el hecho de no prever un margen de error debe considerarse también conjuntamente con la formación impartida a los militares* para que, una vez que abran fuego, sigan disparando hasta que el sospechoso haya muerto. [...] En este contexto, para cumplir con su obligación de respetar el derecho a la vida de los sospechosos, las autoridades estaban obligadas a evaluar con la mayor prudencia posible la información que obraba en su poder antes de transmitirla a militares que, cuando hacen uso de armas de fuego, automáticamente disparan a matar.

212. [...] Esta negligencia de las autoridades indica también una falta de precauciones en el control y la organización de la operación de arresto.” [Énfasis añadido]

[* Se trataba de una operación de aplicación de la ley llevada a cabo por fuerzas militares.]

La planificación y preparación de una operación también debe incluir la consideración de sus repercusiones en general, por ejemplo, sobre la comunidad. El modo en que se lleve a cabo una operación, lo desproporcionados o moderados que puedan parecer visualmente el despliegue de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y el uso de la fuerza y lo bien o mal que las autoridades se comuniquen con la población son factores que pueden tener graves efectos sobre la situación en el seno de la comunidad: es fundamental que ese tipo de operaciones intenten evitar lo más posible causar pánico, miedo y sensaciones innecesarias de inseguridad o rabia/hostilidad (ya sea hacia la policía o hacia miembros o grupos específicos de la comunidad) en el seno de la comunidad.

4.3.2 Equipo

Principio Básico 2

“Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley establecerán una serie de métodos lo más amplia posible y dotarán a los funcionarios correspondientes de distintos tipos de armas y municiones de modo que puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego. Entre estas armas deberían figurar armas incapacitantes no letales para emplearlas cuando fuera apropiado, con miras a restringir cada vez más el empleo de medios que puedan ocasionar lesiones o muertes. Con el mismo objetivo, también debería permitirse que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cuenten con equipo autoprotector, por ejemplo, escudos, cascos, chalecos a prueba de balas y medios de transporte a prueba de balas a fin de disminuir la necesidad de armas de cualquier tipo.”

La disponibilidad de equipo de protección es otro elemento importante de precaución: debe ayudar a reducir los riesgos para la seguridad personal, limitando así las situaciones en las que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley tengan que emplear la fuerza para defenderse. La disponibilidad de ese equipo es responsabilidad fundamental de la jerarquía de mando. No suministrar equipo de protección para la seguridad personal debe considerarse una violación del derecho humano a la vida y a la integridad física de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Los superiores también son responsables de asegurarse de que sus subordinados empleen ese equipo.

Ejemplo nacional ilustrativo

Armenia: Directrices para la gestión policial del orden público

(<http://www.police.am/images/Uxecuyc-N2-eng.pdf.pdf>)

Sec. 28: “Si en circunstancias en las que la policía debiera llevar medios especiales de protección activa, no lo hace, el hecho se tratará como un asunto disciplinario, tanto para los agentes como para quienes los supervisan.”

Por otra parte, también se debe tener en cuenta el riesgo de aumento de la tensión en una situación por tener los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley un aspecto innecesariamente amenazante debido al equipo de protección. Por lo tanto, es necesario encontrar un equilibrio entre máxima protección y reducción de la tensión no teniendo un aspecto amenazante. Disponer de varias opciones en lo que a apariencia/equipo de protección se refiere, desde ropa de civil hasta equipo de protección completo, pasando por opciones más ligeras (por ejemplo, chalecos antibalas), contribuirá a resolver este problema. Las fuerzas policiales pueden optar también por llevar un equipo de protección bajo su vestimenta ordinaria o una prenda más holgada por encima para que el equipo pase desapercibido. Evidentemente, también es fundamental que la ropa no sea inflamable, sobre todo en situaciones de orden público.

Son igualmente importantes otros tipos de equipo: la disponibilidad de medios de comunicación (para pedir refuerzos, transmitir información crucial, comunicarse con personas contra las que se podría usar la fuerza) es un elemento de precaución fundamental.

La disponibilidad de varios tipos de armas también lo es: si los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sólo disponen de armas de fuego, es muy probable que las utilicen. Contar con diferentes tipos de dispositivos para hacer frente a una amenaza les permitirá poder elegir el que cause menos daño, reduciendo así éste al mínimo.

Ejemplo nacional ilustrativo

Brasil: Orden Interministerial No. 4.226, de 31 de diciembre de 2010

Art. 8: “Todo agente encargado de hacer cumplir la ley que previsiblemente vaya a estar involucrado en una situación en la que el uso de la fuerza pueda ser necesario deberá disponer de al menos 2 (dos) dispositivos menos letales, así como del equipo de protección necesario para la operación.”

La selección y el desarrollo de armas incapacitantes y las instrucciones necesarias para su uso se abordan en otra sección [véase **Capítulo 6**]. Baste señalar por el momento que la disponibilidad de dicho equipo debería ser la norma en el seno de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, acompañada de instrucciones sobre el tipo de situaciones en las que se puede emplear, como medida de precaución, para que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley estén preparados ante cualquiera de las situaciones tan variadas que afrontan en el ejercicio de sus funciones.

4.3.3 Momento y lugar de la intervención

Las instrucciones operativas deben hacer hincapié en la importancia de elegir el momento y lugar apropiados para intervenir:

El momento de intervenir es un factor crucial, que se debe tener en cuenta a la hora de decidir hacerlo y de decidir si recurrir o no al uso de la fuerza. En situaciones en las que una amenaza ya es concreta, las circunstancias a veces pueden requerir una reacción rápida e inmediata, casi instantánea, lo que aumenta la presión sobre los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley para que tomen la decisión “correcta” en un muy poco tiempo.

Sin embargo, en otras circunstancias el tiempo puede ser un aliado del funcionario encargado de hacer cumplir la ley: esperar, en vez de actuar, al tiempo que se negocia, tratando de calmar a una persona, o esperando refuerzos u otros elementos que puedan dar lugar a resolver una situación, a veces puede ser una opción mejor que intentar solucionarla de un modo precipitado y sin preparación.⁵⁷ El marco operativo debe ofrecer estas distintas opciones y poner de relieve los riesgos que conlleva actuar de un modo innecesariamente precipitado para “resolver la situación” cuando ésta no requiere una acción inmediata. La experiencia demuestra que intentar simplemente poner fin a la situación a menudo tiene consecuencias desastrosas, mientras que esperar a que la situación se estabilice, a que una persona se calme o a prepararse y tomar precauciones, contribuye a aliviar la situación o, al menos, a reducir los daños al mínimo.

Evrin Öktem Vs. Turquía (9207/03), Tribunal Europeo de Derechos Humanos, nota informativa 113 sobre la jurisprudencia del Tribunal, noviembre de 2008

p. 7: “Nada en el sumario del caso indicaba qué comportamiento delictivo de los manifestantes podía haber puesto en peligro las vidas de transeúntes inocentes que estaban presentes en el momento de la intervención policial. [El Tribunal] también encontró difícil de entender cómo esperaban los agentes de policía ejercer su autoridad para controlar la situación de manera satisfactoria si iban vestidos de paisano y en un automóvil sin distintivo alguno. En cuanto a la amenaza de las barras de hierro y los palos y al presunto intento de un manifestante de agredir a la policía, eran alegaciones sin corroborar, no respaldadas por ninguna conclusión judicial.

Aun asumiendo que tuvieran buenas razones para temer por sus vidas, los agentes no deberían haber llegado al punto de romper el equilibrio entre los fines y los medios. Ante la ausencia de una intensificación manifiesta en lo relativo a los daños ocasionados o a cualquier amenaza grave para la seguridad de la gente, con seguridad habría sido preferible que esperaran a que llegaran refuerzos mejor equipados para afrontar ese tipo de dificultades y evitar así provocar innecesariamente a la multitud, teniendo en cuenta que en aquel momento no tenían ningún capacidad de disuasión aparte de sus armas. En vez de ello, por iniciativa propia los tres agentes habían puesto en marcha una operación improvisada, que había dado lugar a los sucesos frente a los cuales R.Ç. había reaccionado utilizando su arma de manera descontrolada y peligrosa.” [Traducción de Amnistía Internacional]

Los procedimientos operativos deben tener debidamente en cuenta la posibilidad de esperar refuerzos, intentar aliviar la situación u otras opciones que puedan contribuir a evitar un deterioro de la situación capaz de dar lugar a la pérdida de vidas o a lesiones graves.

⁵⁷ Los riesgos relacionados con estos modos de intervención problemáticos se han puesto de relieve, por ejemplo, en: **Estados Unidos**, Departamento de Justicia, Investigación sobre el departamento de policía de Cleveland, 2014, pp. 25-28.

Ejemplo nacional ilustrativo

Reino Unido: Academia de Policía (2014): Despliegue armado [Internet]

<https://www.app.college.police.uk/app-content/armed-policing/armed-deployment/>

2.4.1 Opciones

“Antes de elegir cualquier otra opción, debe tenerse en cuenta si, dadas las circunstancias, es apropiado o necesario actuar de inmediato. Por ejemplo, puede ser más apropiado recabar información y esperar más tiempo para obtener más datos o información de inteligencia a fin de disponer de más opciones.”

[...]

4.2.4 Distensión de la situación

“Las acciones siguientes pueden contribuir a crear oportunidades para que la persona y los agentes cuenten con más tiempo y espacio para calmar la situación:

- utilización de medidas de protección efectivas por parte de los agentes;
- evacuación del área circundante;
- estar preparados para retroceder (si es seguro);
- dejar espacio y tiempo suficientes a la persona cuando se esté contemplando la posibilidad de contenerla;
- negociación previa o recomendación de negociación.

Esto podría permitir:

- aliviar la tensión;
- dar más tiempo a los agentes para evaluar la vulnerabilidad de la persona;
- permitir que se mitiguen los efectos del alcohol o de las drogas;
- establecer una comunicación y un contacto positivos;
- reducir el estrés psicológico o emocional.

Ello puede dar lugar a una comunicación más positiva y constructiva con la persona, permitiendo tratar la situación de un modo controlado.”

Sin embargo, en otros casos, esperar puede conducir a situaciones que pongan vidas en peligro y en las que la policía no tenga más opción que intervenir con fuerza letal. Por ejemplo, en algunas situaciones, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deciden esperar para obtener pruebas suficientes de un delito grave que suponen que va a cometerse. Dicha estrategia puede estar justificada en algunas circunstancias; no obstante, nunca debe derivar en una situación en la que la demora en la actuación dé paso a un alto nivel de amenaza que haga imprescindible recurrir a fuerza letal. En semejantes circunstancias, puede ser necesario intervenir antes para evitar que la situación alcance ese nivel de amenaza.

McCann y otros Vs. Reino Unido (18984/91), Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (1995)

“202. El Tribunal señala, en primer lugar, que, como se desprende de la orden operativa del comisario, la intención de las autoridades era arrestar a los sospechosos en el momento apropiado. Efectivamente, en la investigación se aportaron pruebas de que los soldados habían aplicado los procedimientos de detención antes del 6 de marzo y de que se habían realizado esfuerzos para encontrar un lugar adecuado en Gibraltar para recluir a los sospechosos tras su arresto [...]

203. Cabe cuestionarse por qué los tres sospechosos no fueron arrestados inmediatamente en la frontera al llegar a Gibraltar y por qué, como se deduce de las pruebas aportadas por el inspector Ullger, se tomó la decisión de no impedirles entrar en Gibraltar si se pensaba que se hallaban en una misión para atentar con bombas. Habiendo sido advertidas previamente de la intención de los terroristas, sin duda las autoridades habrían podido organizar una operación de arresto [...]

204. El gobierno declaró sobre este asunto que en ese momento podría no haber pruebas suficientes que garantizaran la detención y el enjuiciamiento de los sospechosos [...].

205. El Tribunal se limita a señalar al respecto que el peligro para la población de Gibraltar – que es lo más importante en las alegaciones del gobierno en este caso – por no impedir la entrada debe pesar más que las posibles consecuencias de no contar con pruebas suficientes para garantizar la detención y el enjuiciamiento. En opinión del Tribunal, o bien las autoridades sabían que no había ninguna bomba en el automóvil – lo cual ya ha sido descartado [...] – o bien los responsables de supervisar la operación cometieron un grave error de cálculo. Como consecuencia de ello, se crearon las condiciones en las que, en vista de las valoraciones de la información de inteligencia que se habían hecho, los disparos mortales eran previsibles cuando no probables. La decisión de no impedir a los tres terroristas entrar en Gibraltar es, por tanto, un factor relevante a tener en cuenta aquí.” [Traducción de Amnistía Internacional]

Se aplican criterios similares en cuanto a la elección apropiada del lugar de intervención, por ejemplo, al permitir que una persona abandone una zona en la que hay un riesgo elevado de dañar a terceras personas, o a la inversa, al impedir que salga de una zona determinada por los posibles riesgos que entrañaría perderla de vista o que llegara a un lugar muy concurrido con gran riesgo para los transeúntes.

4.3.4 Protección de grupos o personas en riesgo

En las situaciones en las que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley puedan tener que recurrir al uso de la fuerza, el riesgo de causar daños y lesiones y sus repercusiones pueden ser más elevados para determinados grupos, por ejemplo, los niños y niñas, las personas de edad, etc.

Estrategias y Medidas Prácticas Modelo de las Naciones Unidas para Eliminar la Violencia contra los Niños en el Ámbito de la Prevención del Delito y la Justicia Penal, A/C.3/69/L.5 (2014)

“34. Teniendo presente que las detenciones y las investigaciones son situaciones en las que puede producirse violencia contra niños, se insta a los Estados Miembros a que, según proceda y teniendo en cuenta los instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes:

[...]

c) prohíban el uso de armas de fuego, armas para aplicar descargas eléctricas y métodos violentos para aprehender y detener a niños y adopten medidas y procedimientos por los que se limite estrictamente el uso de la fuerza y de medios de coerción por la policía al aprehender o detener a niños y se den orientaciones al respecto; [...].”

Los procedimientos operativos deben obligar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley a ser especialmente cautos y comedidos al tratar con personas que presenten este tipo de factores de mayor riesgo.

Ejemplos nacionales ilustrativos

Portugal: Reglamento sobre los límites del uso de medios coercitivos por la Policía Nacional, 2004

Cap. 1.5.3: “Niveles graduales del uso de la fuerza [...]

El uso de medios coercitivos que puedan afectar a la vida o la integridad física de menores, embarazadas, ancianos y personas con discapacidad es de carácter excepcional, y sólo es admisible en caso de amenaza para la vida o la integridad del agente de policía o de terceros.”

Estados Unidos: Grupo de Trabajo del presidente sobre la función policial en el siglo XXI, Informe final, mayo de 2015

pp. 15-16: “El uso de equipo y técnicas de control físico contra personas vulnerables – incluidos niños, personas mayores, mujeres embarazadas, personas con discapacidad física o mental, conocimientos limitados de inglés y otras – puede socavar la confianza pública y deben ser empleados como último recurso. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deberán considerar y revisar detenidamente sus políticas hacia estas personas, y adoptar políticas si no las hay.”

Tratar con personas con enfermedades mentales o que se hallen bajo los efectos de drogas o alcohol es una tarea particularmente complicada, que requiere una atención especial en las instrucciones y la formación [véase **Capítulo 9.2**] que reciban los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Con demasiada frecuencia, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no entienden las reacciones de esas personas, las interpretan erróneamente como resistencia o incluso agresión y responden muy rápidamente con el uso de la fuerza, o incluso de armas de fuego.⁵⁸ Las instrucciones y la formación deben orientarlos sobre cómo evaluar el estado mental de una persona y sobre las precauciones necesarias que se deben tomar, como solicitar el apoyo de un profesional de la salud mental o de otras personas que puedan comunicarse mejor con ese tipo de personas. En particular, las instrucciones y la formación deben recordar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que esperar y no hacer nada – cuando ello no incrementa el riesgo para sí mismos, para la persona implicada o para otros – a veces puede calmar a la persona, facilitar la comunicación y evitar tener recurrir al uso de la fuerza.

4.3.5 Protección de terceras personas

Debe prestarse la debida consideración a la protección de terceras personas [véase **Términos y Definiciones**]. Esta cuestión debe analizarse desde dos ángulos:

Por una parte, cuando hay terceras personas expuestas a sufrir daños graves, se debe poder pedir a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que actúen incluso con más celeridad y con mayor grado de fuerza (o incluso con armas de fuego) para protegerlas. La obligación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de proteger los derechos humanos es especialmente relevante en esos casos.

Por otra parte, debido a las acciones policiales y, particularmente, al uso de la fuerza y de armas de fuego, pueden verse expuestas a sufrir daños (por parte de los agentes o como consecuencia de la reacción de las personas involucradas) terceras personas. Se debe prestar especial atención a esta última situación: como se ha mencionado con anterioridad [véase **Capítulo 2.5**], los llamados “daños colaterales” (es decir, el concepto de daños incidentales aceptables a terceras personas) son por principio inadmisibles en la aplicación de la ley, ya que son incompatibles con la obligación de proteger y respetar la vida. Aunque no se puede descartar que se puedan causar daños involuntariamente a terceras personas en el transcurso de una operación policial legítima, deben adoptarse todas las medidas posibles para prevenir que esto suceda [véase **Capítulo 5.4, sobre el uso de armas de fuego, y Capítulo 6.2.2.a y e, sobre armas menos letales**]. Toda acción destinada a hacer cumplir la ley que pueda previsiblemente conllevar un riesgo de daños a terceras personas debe cumplir los más estrictos criterios de necesidad y proporcionalidad. Bajo ninguna circunstancia los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben llevar a cabo una operación que, de partida, implique que pierdan la vida o sufran lesiones graves terceras personas como consecuencia de la actuación policial [véase **Capítulo 2.5**].

Obviamente, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en ocasiones pueden verse envueltos en “escenarios de dilema” – como cuando se toman rehenes o se producen ataques con arma de fuego en escuelas –, en las que deban intervenir para impedir la pérdida de vidas humanas, pero en las que su intervención también puede causar pérdida de vidas. Las decisiones que deben tomar en tales situaciones son harto complicadas y deben adoptarse caso por caso. Con todo, los procedimientos operativos deben ordenar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que presten la mayor atención posible y den prioridad a la protección de terceras personas en todas las circunstancias.

⁵⁸ Véase, por ejemplo, el análisis elaborado en **Estados Unidos**, Departamento de Justicia, Investigación sobre el departamento de policía de Cleveland, 2014, pp. 22-24.

4.3.6 Atención médica y otras medidas para salvar vidas

La disponibilidad de primeros auxilios es otra medida de precaución importante. Esto implica que tiene que haber disponibilidad de equipo de primeros auxilios y formación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en, al menos, los procedimientos básicos de primeros auxilios (aspectos que con frecuencia se suelen ignorar en las instituciones policiales). Tal capacitación debe, además, incluir instrucciones adecuadas sobre cómo tratar lesiones o daños provocados por determinados tipos de equipo policial, como el pulverizador de pimienta, las armas de fuego, etc. [véase **Capítulos 5.6.2, 6.4 y 9.2.5**]. En las operaciones de alto riesgo o a gran escala, debe haber servicios médicos adecuadamente preparados.

Finogenov y otros Vs. Rusia (18299/03 y 27311/03), Sección Primera del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2012)

“265. [...] El tribunal debe resolver si el Estado en su conjunto cumplió con las obligaciones contraídas en virtud del Convenio [Europeo de Derechos Humanos], es decir, su obligación de “adoptar todas las precauciones posibles al elegir los medios y métodos de una operación de seguridad contra un grupo oponente para evitar y, en cualquier caso, reducir al mínimo la muerte incidental de civiles [...]”

266. El Tribunal reconoce que es inevitable un cierto grado de desorden en tales circunstancias. Asimismo, admite la necesidad de mantener en secreto algunos aspectos de las operaciones de seguridad. No obstante, en el caso que nos ocupa, la operación de rescate del 26 de octubre de 2002 no fue debidamente preparada, en particular por el inadecuado intercambio de información entre varios servicios, el tardío inicio de la evacuación, la limitada coordinación sobre el terreno de varios servicios, la falta de material y asistencia médica suficientes *in situ* y la logística inadecuada. El Tribunal concluye que el Estado incumplió las obligaciones positivas que dimanaban del artículo 2 del Convenio [es decir, el derecho a la vida, en virtud del artículo 2 del CEDH].” [Traducción de Amnistía Internacional]

Ejemplo nacional ilustrativo

Reino Unido: Academia de Policía (2014): Despliegue armado [Internet]

<https://www.app.college.police.uk/app-content/armed-policing/armed-deployment/>

Asistencia médica

“Al planificar operaciones en las que se vaya a desplegar a agentes armados con arma de fuego, los mandos tácticos de armas de fuego considerarán cómo y dónde se prestará asistencia médica de emergencia si es necesario. Esta decisión se basará en una valoración de riesgos y podrá incluir agentes formados en primeros auxilios pertinentes y una ambulancia disponible.

El cuerpo garantizará que se haya acordado el apoyo médico de los servicios de salud de emergencia locales a las operaciones policiales, incluidas aquellas que desplieguen agentes con armas de fuego.”

El acceso a extintores de incendios es otro elemento de precaución importante, por ejemplo en los vehículos policiales y en las operaciones de mantenimiento del orden.

4.4 Respuesta diferenciada y reducción al mínimo del daño

El principio de necesidad exige a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que ejerzan moderación en el uso de la fuerza y que no empleen medios que puedan causar más daños de los necesarios para lograr su objetivo (necesidad cuantitativa, véase *supra* [**Principios Internacionales de derechos humanos II**]). Es por tanto fundamental que dispongan de varios medios que les permitan adecuar su respuesta a situaciones concreta de la mejor manera posible. Se analiza más detalladamente el equipo menos letal *infra* [**Capítulos 6, 7.4.2 y 8.2**], pero hay algunos elementos relacionados con el concepto de respuesta diferenciada que cabe mencionar aquí.

El concepto de respuesta diferenciada busca prevenir que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recurran de inmediato a un mayor grado de fuerza y al medio de más fácil acceso para vencer la resistencia, sin tener debidamente en cuenta las consecuencias de ello. Sin embargo, tampoco se trata de que haya “igualdad de armas”, es decir, no se espera de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que empleen exactamente el mismo tipo de arma que esté usando la persona agresiva o que muestra resistencia. También es obvio que, en cierta medida, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley tendrán que emplear una fuerza mayor que la de esa persona para poder vencer su resistencia o para detener agresiones, y no se les debe exigir intentar emplear un medio menos agresivo si ello entraña un mayor riesgo de daños para ellos (o para otras personas). Con todo, cada situación ha de ser valorada individualmente, y la respuesta adecuada dependerá de varios factores (por ejemplo, la edad, el tamaño y la fuerza de la persona y del funcionario encargado de hacer cumplir la ley, los posibles riesgos para terceras personas, etc.). En ese sentido, las respuestas estándar preestablecidas suelen ser problemáticas. Ello pone en tela de juicio una herramienta que algunos organismos encargados de hacer cumplir la ley emplean para ilustrar la idea de respuesta gradual, el llamado modelo del “espectro continuo del uso de la fuerza”.

Estos modelos pueden tener distintas formas (como gráficos de escalera, piramidales, circulares o de otros tipos más complejos), pero la idea subyacente es colocar por parejas el comportamiento de una persona y la respuesta apropiada de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley: en resumen, cuanto mayor sea el grado de resistencia y/o de agresividad, mayor será el grado de fuerza que podrá emplearse, y viceversa: cuanto menor sea la resistencia, menor será el grado de fuerza empleado en respuesta.⁵⁹

Estos modelos tienen la ventaja de que advierten a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sobre la necesidad de respuestas diferenciadas en función de las circunstancias y de no emplear excesiva fuerza en situaciones en las que la resistencia sea menor. No obstante, por sí solos, tales modelos resultan bastante problemáticos en varios aspectos:

1. Al menos algunos de ellos omiten el elemento de reducción de la tensión, es decir, el hecho de no actuar sólo en función del aumento de la violencia de una persona, sino buscar constantemente calmar y aliviar la tensión de la situación.
2. Estimulan una respuesta reactiva de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en vez de proponer un enfoque más proactivo para influir en una situación y, cuando sea posible, buscar el apaciguamiento.
3. No señalan las diferencias entre las muchas maneras de emplear el equipo o las armas. Ha de tenerse en cuenta el riesgo de subestimar las consecuencias dañinas de armas o herramientas específicas: prácticamente todas las técnicas y armas pueden utilizarse de modo que causen menos daños o lesiones o de una manera muy peligrosa que conlleve un riesgo elevado de provocar lesiones graves o incluso la muerte. Hasta las técnicas de mano vacía, es decir, las técnicas de control corporal que no implican el uso de armas u otro equipo (por ejemplo, las técnicas de artes marciales) pueden ser potencialmente letales, aunque en el modelo del espectro continuo normalmente se las sitúe en los niveles bajos.
4. No tienen en cuenta que las diferentes circunstancias de cada situación concreta pueden requerir respuestas totalmente distintas; en particular, pueden presentarse oportunidades de responder a una agresión grave con un nivel de fuerza menor de manera efectiva y sin que ello conlleve un riesgo mayor (por ejemplo, se debe tratar con un muchacho armado con un cuchillo de manera diferente a como se hace con un adulto alto y fuerte que tiene la misma arma).

Ejemplo nacional ilustrativo

Armenia: Directrices para la gestión policial del orden público

(<http://www.police.am/images/Uxecuyc-N2-eng.pdf>)

Sec. 82: “Parece razonable que, al tratar con una persona que tenga acceso a un arma de fuego o que sea tan peligrosa que deba considerarse la posibilidad de que disponga de una, la respuesta policial

⁵⁹ Por ejemplo: **Venezuela**, Guía de instrucción Básica en el Uso Progresivo y Diferenciado de la Fuerza Policial, 2010; **Perú**, Manual de Derechos Humanos Aplicados a la Función Policial, 2006, p. 84.

incluya el posible uso de armas de fuego. Esto no significa que en caso de tener que emplear la fuerza se haga automáticamente con un arma de fuego.”

Sec. 84: “ Ejemplo: Un persona tiene un arma de fuego en la mano y se acerca a la policía. Se deberá dialogar y dar sonoras advertencias para que deje el arma o “pare”. Si la persona se acerca demasiado y la policía cree que supone una amenaza inminente de muerte o lesiones graves, se podrá entonces emplear la fuerza. Ese uso de la fuerza podrá ser con un arma de fuego. No obstante, si se dispusiera de medios especiales y seguros, aunque la ley y las circunstancias justifiquen el uso de un arma de fuego, debe usarse o considerarse el uso de un nivel más bajo de fuerza antes de recurrir al arma de fuego.” [Énfasis añadido]

5. Estos modelos no tienen en cuenta la opción de retirada, o lo hacen sólo en el último momento.

En resumen, dichos modelos de “espectro continuo del uso de la fuerza” pueden ayudar a ilustrar la idea básica de respuesta gradual. Sin embargo, no pueden reemplazar a una política exhaustiva sobre el uso de la fuerza, que incluya todas las consideraciones para el uso diferenciado de la fuerza expuestas anteriormente.⁶⁰

Además, no debe entenderse que la respuesta diferenciada conlleva una reacción inmediata por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en todas las circunstancias. Como se ha señalado anteriormente, pueden darse casos en los que retrasar una intervención sea más apropiado que iniciar una espiral de violencia.

En cualquier caso, las instrucciones operativas a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que se hallen en situaciones en las que tengan que recurrir al uso de la fuerza deben exigirles que consideren la posibilidad de posponer la acción y que adopten todas las medidas posibles para reducir los daños al mínimo. Esto se refiere tanto a la decisión de qué tipo de fuerza utilizar (incluida la elección del material), como al modo en que esta fuerza se aplica (por ejemplo, sobre qué partes del cuerpo se emplean las técnicas de mano vacía).

Ejemplo nacional ilustrativo

Portugal: Reglamento sobre los límites del uso de medios coercitivos por la Policía Nacional, 2004

Cap. 1: “6. Clasificación corporal con respecto a los traumatismos físicos no causados por armas de fuego

a. Aspectos generales

1) Las distintas partes del cuerpo humano muestran diferentes grados de resistencia y vulnerabilidad a los impactos y /o traumatismos, por lo que la gravedad de las lesiones potenciales depende de la parte del cuerpo afectada;

2) En lo que respecta al traumatismo causado por el uso de la porra o de técnicas de mano vacía y teniendo en cuenta la fisiología del cuerpo humano y la ubicación de los órganos vitales, se pueden distinguir tres zonas (**anexos A y A1**):

- Zonas de riesgo bajo de lesiones graves y/o duraderas, marcadas en VERDE;
- Zonas de riesgo medio, en AMARILLO;
- Zonas de riesgo alto, en ROJO.”

Seguidamente, los procedimientos operativos indican las partes del cuerpo humano incluidas en cada una de estas categorías y destacan para los diferentes tipos de uso de la fuerza (por ejemplo, técnicas de mano vacía, uso de la porra, etc.) las zonas en las que pueden emplearse – en función del nivel de amenaza – con miras a reducir al mínimo el daño según lo que exija la situación.

⁶⁰ Para otras opiniones críticas del espectro continuo del uso de la fuerza, véase: <http://www.policeone.com/legal/articles/5643926-Use-of-force-Downfalls-of-the-continuum-model/>

Por lo tanto, si acaso, los modelos de “espectro continuo del uso de la fuerza” deben emplearse únicamente en el marco de una política mucho más exhaustiva sobre el uso de la fuerza, que debe tener los siguientes elementos:

- la obligación de intentar reducir la tensión de la situación mediante la negociación y el diálogo;
- la obligación de emplear métodos menos dañinos de intervención si es posible y probable que sean efectivos;
- la opción de retirada o de espera (por ejemplo, de refuerzos) para evitar daños excesivos a cualquier persona;
- la cautela de que todo uso de la fuerza puede acarrear graves consecuencias, de que las armas menos letales también pueden causar la muerte puesto que no son no letales, y de que no se deben subestimar los riesgos que entraña el uso de técnicas de mano vacía (es decir, del uso de la fuerza sin armas o equipo), etc.

Obviamente, en situaciones en las que sea inevitable usar la fuerza para controlar a una persona que ofrece resistencia, debe dejar de emplearse tan pronto como se haya controlado a la persona.

Ejemplo nacional ilustrativo

Portugal: Reglamento sobre los límites del uso de medios coercitivos por la Policía Nacional, 2004

En cap. 2.2.g también se prohíbe el uso de técnicas de impacto de mano vacía sobre una persona que no esté ya de pie, lo que refleja que dichas técnicas dejan de ser necesarias cuando la persona está en el suelo.

4.5 Proporcionalidad: la retirada como opción

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no deben intentar lograr objetivos legítimos a cualquier precio. El principio de proporcionalidad – expuesto anteriormente [**véase Principios Internacionales de Derechos Humanos III y Capítulo 1.3**] – les exige encontrar un equilibrio entre el fin y las consecuencias de una acción, por lo que cuando las consecuencias negativas superen el fin, la acción contemplada no debe efectuarse. Para determinarlo ha de realizarse una valoración de los riesgos para la persona contra la que se va a dirigir la acción, para los posibles transeúntes y para los propios agentes de policía. La labor policial no exige llevar a cabo una acción a toda costa. Por consiguiente, la opción de retirada sin ejecutar la acción (en ese momento y lugar) ha de tenerse debidamente en cuenta, y los procedimientos e instrucciones operativos deben dejarlo claro.

Ejemplos nacionales ilustrativos

Argentina: Reglamento General de Armas y Tiro, 2012

Cap. X: “E) Recomendaciones particulares

Cuando el personal entienda que no puede intervenir con razonable seguridad para su integridad física, la de las víctimas o la de terceros, porte o no armas, o que provocará un riesgo mayor que el del propio ilícito, limitará su desempeño a la obtención de elementos que permitan la posterior identificación de los autores, a saber: recordar una correcta y rigurosa individualización criminal a partir de rasgos morfológicos, características físicas (cicatrices, tatuajes), edad aparente, vestimenta, vehículos utilizados, y otros detalles, para orientar con profesionalidad la ulterior pesquisa.

Inmediatamente después de cometido el ilícito cumplirá con su obligación como funcionario público de denunciar ante las autoridades competentes la perpetración del delito, aportando todos los elementos que faciliten la futura investigación.”

Alemania: Renania del Norte-Westfalia, Manual de capacitación operativa, 2014

Anexo 2: La evaluación basada en situaciones posibles menciona explícitamente la posibilidad de responder a una determinada situación con la retirada. Por ejemplo, se establecen los siguientes principios rectores para las persecuciones a pie (p. 73): “Debe asegurarse la protección de la vida y la salud de

todas las personas implicadas y no implicadas. [No se debe llevar a cabo] ninguna persecución a toda costa”. O en respuesta a una violencia colectiva (p. 77): “Debe contemplarse la opción de una retirada temporal y, cuando sea preciso, debe realizarse de forma decidida y coordinada.”

Portugal: Reglamento sobre los límites del uso de medios coercitivos por la Policía Nacional, 2004

Cap. 1.3.e: “Proporcionalidad (en sentido estricto)

Deberá haber razonabilidad y justa medida entre las ventajas ofrecidas por el uso de medidas coercitivas por parte de la la policía como medio para perseguir objetivos de interés público, frente al inherente sacrificio del respectivo interés privado (la medida deberá ser aceptable o tolerable en términos de coste-beneficio).”

Con todo, la opción de retirada no goza de aceptación general, sobre todo en el seno de instituciones encargadas de hacer cumplir la ley bastante militarizadas. En ese sentido, son problemáticas las instrucciones que establecen que los agentes de policía deben “mantener su posición” o las disposiciones que tipifican como delito o infracción disciplinaria⁶¹ la “cobardía”, ya que ejercen una considerable presión sobre los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley para que recurran a la fuerza a fin de lograr sus objetivos a cualquier precio. Ello conlleva un riesgo elevado de que se produzcan acciones desproporcionadas si la opción de retirada para evitar causar daño desproporcionado no se menciona explícitamente en las instrucciones.

No cabe duda de que un organismo encargado de hacer cumplir la ley puede esperar legítimamente de sus funcionarios que se enfrenten al peligro, y no debe haber cabida para actuaciones policiales negligentes. No obstante, debe también dejarse muy claro que la retirada no es un acto punible si se lleva a cabo para prevenir daños mayores. Por el contrario, debe aclararse que se espera de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que presten la debida consideración a la opción de retirada.

Ejemplo nacional ilustrativo

Chuck Wexler, director ejecutivo, *Police Executive Research Forum*, en **Estados Unidos, Grupo de Trabajo del presidente sobre la función policial en el siglo XXI**, Informe final, mayo de 2015, p. 21:

“Tradicionalmente, la cultura policial enseña a los agentes a no rehuir jamás una confrontación, sino más bien a correr hacia la situación de peligro de la que las demás personas huyen. Sin embargo, a veces la mejor táctica para tratar una confrontación menor es dar un paso atrás, solicitar apoyo, reducir la tensión y tal vez planificar una actuación policial diferente que se pueda llevar a cabo posteriormente de forma más segura.”

61 Por ejemplo, **India**, Ley de Policía de Kerala (2011), sec. 95.

5 | EL USO DE FUERZA LETAL, EN CONCRETO EL EMPLEO DE ARMAS DE FUEGO

Esquema del capítulo

5.1 Cuándo emplear un arma de fuego

5.1.1 Definición de “empleo de arma de fuego”

5.1.2 Reafirmación del principio de “protección de la vida”

5.2 Avisos de advertencia

5.3 Cómo emplear un arma de fuego

5.4 Protección de terceras personas

5.5 Tipos de armas y munición

5.6 Quién puede usar un arma de fuego: autorización, certificación, formación

5.6.1 Autorización de armas de fuego para diferentes funciones de aplicación de la ley

5.6.2 Certificación y formación

5.7 Control y presentación de informes

Disposiciones de los Principios Básicos pertinentes a este Capítulo:

Principio Básico 5

“Cuando el empleo [lícito de la fuerza y] de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley: [...]”

b) Reducirán al mínimo los daños y lesiones y respetarán y protegerán la vida humana [...]”

Principio Básico 6

“Cuando al emplear la fuerza o armas de fuego los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley ocasionen lesiones o muerte, comunicarán el hecho inmediatamente a sus superiores de conformidad con el principio 22.”

Principio Básico 7

“Los gobiernos adoptarán las medidas necesarias para que en la legislación se castigue como delito el empleo arbitrario o abusivo de la fuerza o de armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.”

Principio Básico 8

“No se podrán invocar circunstancias excepcionales tales como la inestabilidad política interna o cualquier otra situación pública de emergencia para justificar el quebrantamiento de estos Principios Básicos.”

Principio Básico 9

“Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas [contra un] peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional[mente] letal [de armas de fuego] cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.”

Principio Básico 10

“En las circunstancias previstas en el principio 9, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se identificarán como tales y darán 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 indebidamente en peligro a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, se creara un riesgo de muerte o daños graves a otras personas, o resultara evidentemente inadecuada o inútil dadas las circunstancias del caso.”

Principio Básico 11

“Las normas y reglamentaciones sobre el empleo de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben contener directrices que:

- a) Especifiquen las circunstancias en que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley estarían autorizados a portar armas de fuego y prescriban los tipos de armas de fuego o municiones autorizados;
- b) Aseguren que las armas de fuego se utilicen solamente en circunstancias apropiadas y de manera tal que disminuya el riesgo de daños innecesarios;
- c) Prohíban el empleo de armas de fuego y municiones que puedan provocar lesiones no deseadas o signifiquen un riesgo injustificado;
- d) Reglamenten el control, almacenamiento y distribución de armas de fuego, así como los procedimientos para asegurar que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respondan de las armas de fuego o municiones que se les hayan entregado;
- e) Señalen los avisos de advertencia que deberán darse, siempre que proceda, cuando se vaya a hacer uso de un arma de fuego;
- f) Establezcan un sistema de presentación de informes siempre que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recurran al empleo de armas de fuego en el desempeño de sus funciones.”

Principio Básico 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.”

Principio Básico 22

“Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley establecerán procedimientos eficaces para la presentación de informes y recursos en relación con todos los casos mencionados en los principios 6 y 11 f). Para los casos con respecto a los cuales se informe de conformidad con esos principios, los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley asegurarán que se establezca un procedimiento de revisión eficaz y que autoridades administrativas o judiciales independientes estén dotadas de competencia en circunstancias apropiadas. En caso de muerte y lesiones graves u otras consecuencias de importancia, se enviará rápidamente un informe detallado a las autoridades competentes para la revisión administrativa y la supervisión judicial.”

Directrices para la aplicación de estos Principios Básicos

Directriz 5: Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben proporcionar un marco operativo que ofrezca instrucciones claras sobre cuándo y cómo usar un arma de fuego.⁶²

- a) El marco operativo debe reiterar el principio de “protección de la vida” y ordenar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que traten de evitar el uso de armas de fuego a menos que sea estrictamente necesario. Debe incluir instrucciones para una serie de situaciones que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden encontrar y la manera de responder a ellas:

62 Un arma de fuego es un arma concebida para matar [véase Capítulo 2.2].

- Aun en el caso de un ataque potencialmente letal, debe considerarse una respuesta con medios menos letales, si es probable que sean efectivos y no aumentan el riesgo para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley o para terceras personas.
- El mero hecho de que una persona eluda la detención o escape de la custodia no justifica el uso de un arma de fuego, a menos que esa persona constituya una amenaza grave y continua para la vida de otra persona, que pueda materializarse en cualquier momento.
- El principio de “protección de la vida” exige que, en caso de duda, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no hagan uso de sus armas de fuego.

b) Las instrucciones deberían incluir los términos exactos de la advertencia que ha de hacerse antes de recurrir al uso de armas de fuego, que será una parte permanente de la capacitación en el uso de armas de fuego para que se asimile y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley puedan repetirla automáticamente en las situaciones de tensión en las que puedan tener que hacer uso de armas de fuego. Hacer disparos de advertencia es intrínsecamente arriesgado y debería estar prohibido o considerarse únicamente un medio de advertencia excepcional, tomando las debidas precauciones para la seguridad de otros.

c) Debe distinguirse entre el uso potencialmente letal de un arma de fuego y el uso letal intencional de un arma de fuego. El uso letal intencional de un arma de fuego sólo estará permitido cuando un ataque potencialmente letal esté ya en curso, de tal manera que la muerte de la persona atacante sea el único medio posible de salvar la vida en peligro de otra persona, lo que puede incluir la vida del funcionario encargado de hacer cumplir la ley. En todas las demás situaciones, deben impartirse instrucciones sobre cómo disparar y a qué parte del cuerpo apuntar dependiendo de la situación que se plantee y con miras a reducir al mínimo el riesgo para la vida de la persona a la que se dispara en la medida de lo posible.

d) Las instrucciones operativas deben asegurarse de que se concede prioridad a la protección de las vidas de terceras personas. Los procedimientos operativos deben imponer condiciones especialmente estrictas para el uso de armas de fuego en situaciones que entrañen riesgos incontrolables para terceras personas (espacios públicos abarrotados, enfrentamiento con personas fuertemente armadas en zonas densamente pobladas, ciertos tipos de persecución continuada). Además, ninguna operación de aplicación de la ley podrá planearse de tal manera que, de antemano, se admita la posibilidad de que un funcionario encargado de hacer cumplir la ley mate o cause lesiones graves a terceras personas durante su actuación.

e) La decisión sobre el tipo de armas y munición que utilizarán los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe basarse en una valoración de las necesidades operativas de la actuación policial:

- Considerando su imprecisión y la imposibilidad de poder dar cuenta de todos y cada uno de los disparos, las armas automáticas no son adecuadas para situaciones normales de aplicación de la ley. Sólo podrán usarse en situaciones excepcionales de peligro extremo en las que puedan tener lugar múltiples intercambios de disparos, por lo que sólo se distribuirán en previsión de este tipo de situaciones. En cualquier caso, deben disponer de un modo de “disparo único”, que será el modo habitual y el primero para el que estarán reguladas.
- Considerando su imposibilidad de llevar a cabo la valoración exhaustiva que ha de hacerse in situ acerca de si pueden usarse medios letales o no, en la aplicación de la ley no hay lugar para sistemas de armas/robots autónomos letales.
- Las armas y municiones que se utilicen deben haber sido probadas exhaustivamente por el organismo encargado de hacer cumplir la ley para verificar su precisión, su eficacia para lograr el objetivo de aplicación de la ley, el riesgo de que se disparen involuntariamente, el tipo de lesiones que podrían causar, y los riesgos para terceras personas en caso de que la bala rebotara o atravesara el cuerpo de la persona a la que se dispara. Su uso debe estar sometido a vigilancia constante, y la decisión de usarlas debe ser revisada en función de su eficacia y/o de la aparición de riesgos inesperados/excesivos.

Estas consideraciones son aplicables asimismo a cualquier otro dispositivo concebido para matar (por ejemplo, drones armados o artefactos explosivos guiados), por lo que su uso en actividades de aplicación de la ley sólo podrá considerarse en situaciones muy infrecuentes y absolutamente extremas.

- Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sólo deberían estar autorizados a usar las armas oficiales que les entregue la institución encargada de hacer cumplir la ley; el uso de armas privadas debería estar prohibido.
- Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben conocer los efectos de las armas y la munición que usan, lo que incluye el tipo de riesgos que conllevan y las precauciones necesarias para reducir al mínimo los daños y preservar la vida.

f) Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben tomar una decisión cuidadosamente equilibrada sobre las situaciones en las que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán portar armas. No deberían portar armas en el interior de lugares de detención. En el contexto de reuniones y otros actos de orden público, su presencia puede entrañar algunos riesgos adicionales (ser percibidos como una amenaza y contribuir a crear/aumentar tensiones; un riesgo elevado en tales lugares abarrotados de alcanzar a personas distintas de la persona a la que se dispara; generar pánico y/o agresión, etc.). Por consiguiente, en los países donde los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley van habitualmente armados, los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben valorar detenidamente si en las circunstancias concretas podría ser más conveniente que los agentes que entren en contacto directo con las personas que participan en el acto no porten sus armas.

g) El permiso para portar armas de fuego debe estar supeditado a un proceso exhaustivo de autorización y certificación: este proceso debe basarse en una formación práctica – a partir de situaciones hipotéticas realistas – que permita valorar las capacidades físicas y mentales del agente concreto encargado de hacer cumplir la ley, así como las indispensables aptitudes de reducción de la tensión, negociación, una variedad de técnicas de uso de la fuerza y competencia en el manejo del arma específica asignada al funcionario concreto encargado de hacer cumplir la ley. Este proceso debe repetirse periódicamente mediante cursos de actualización y nuevas pruebas que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley habrán de superar para mantener su certificación.

h) Sólo deberían entregarse a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley armas registradas individualmente y trazables en exámenes forenses que se les asignarán a título personal, así como una cantidad registrada de munición. Debería regularse de forma clara la manera en que las armas se guardarán cuando el funcionario encargado de hacer cumplir la ley no esté de servicio.

i) De todo acto de desenfundar un arma de fuego como forma de advertencia y de todo acto de apuntar con un arma de fuego a una persona debería informarse al superior competente, que procederá a su evaluación, independientemente de si se disparó el arma o se causó muerte o lesiones. Cuando se dispare un arma de fuego, debe procederse a un proceso obligatorio y exhaustivo de presentación de informes a las autoridades. La presentación de informes debe ser exhaustiva y permitir una valoración completa de la justificación del uso del arma de fuego a la luz del principio de “protección de la vida” y de todas las acciones que se llevaron a cabo o se consideraron antes del uso del arma de fuego, como reducción de la tensión, respuesta diferenciada, advertencias y otros procedimientos, protección de terceras personas, etc. El informe debe ser evaluado después para determinar las acciones adecuadas que han de llevarse a cabo como consecuencia del incidente.

5.1 Cuándo emplear un arma de fuego

Principio Básico 9

“Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas [contra un], en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional[mente] letal [de armas de fuego] cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida”.

Como se mencionó anteriormente [Capítulo 2], el empleo de armas de fuego debe estar regulado en la legislación nacional. Sin embargo, la aplicación concreta de las disposiciones legales es tarea del propio organismo encargado de hacer cumplir la ley, que debe garantizar que sus agentes ponen en práctica las disposiciones legales mediante normas institucionales, procedimientos operativos e instrucciones estandarizadas.

5.1.1 Definición de “empleo de arma de fuego”

La expresión “empleo de arma de fuego” puede significar varias cosas, desde desenfundar el arma hasta apuntar con ella a una persona y, luego, disparar (como aviso o contra la persona), lo cual supone varios grados de peligro y diversas consideraciones en lo que respecta a su oportunidad.

De hecho, cuando un funcionario encargado de hacer cumplir la ley saca un arma (la desenfunda) ya hay un elevado riesgo de que la tensión se intensifique y degenera en una situación en la que el funcionario sienta necesidad de disparar el arma. Además, está el peligro de disparar involuntariamente el arma al desenfundarla, con consecuencias potencialmente letales. Este riesgo se exagera cuando el funcionario apunta directamente con el arma hacia alguien. El tiempo que transcurre entre sacar el arma y matar a una persona con ella puede ser de tan sólo unos segundos, en ocasiones incluso de fracciones de segundo. Por último, disparar el arma debe considerarse como (al menos) fuerza potencialmente letal [véase Capítulo 2.1].

Desenfundar el arma o apuntar con ella podría ser una medida de precaución en una situación en la que resulta difícil evaluar los posibles peligros (por ejemplo, seguir a un sospechoso en las calles mal iluminadas de una zona con un alto índice de criminalidad violenta o dar el alto a una persona cuyo aspecto concuerda con la descripción de un sospechoso muy peligroso, pero que podría no serlo). En vista de todos estos riesgos que conlleva desenfundar un arma o apuntar con ella a una persona, la pertinencia de esta acción debe estar justificada por circunstancias concretas y por la previsión razonable de una posible situación peligrosa. Esta acción no debe formar parte en absoluto de una práctica rutinaria y es por ello que algunos cuerpos de policía equiparan el acto de desenfundar un arma o apuntar con ella a un uso de la fuerza, si bien no letal (aún).

Ejemplos nacionales ilustrativos

Brasil: Orden Interministerial No. 4.226, de 31 de diciembre de 2010

El artículo 7 dispone explícitamente que apuntar con un arma a una persona en situaciones de interpelación y registro no debe ser una práctica rutinaria.

Paraguay: Manual de Uso de la Fuerza de la Policía Nacional, 2011

Sec. III.j: “Actos prohibidos como uso de la fuerza: Los siguientes actos se encuentran prohibidos por constituir un uso inadecuado de la fuerza: [...]”

12. Desenfundar, exhibir o manipular un arma de fuego a menos que su uso potencial en la situación sea apropiado, o si las circunstancias claramente requieren el uso del arma para controlar una situación peligrosa.”

Sec. IV.h: “Desenfunde de la pistola:

El personal policial podrá desenfundar su pistola ante una amenaza real, actual o inminente o percibida, a fin de permitir al personal prepararse para una situación potencial de fuerza letal. En la mayoría de los casos en los cuales se desenfundan un arma, la amenaza posterior no requiere su uso. No obstante, el mero acto de desenfundar un arma causa consternación y preocupación entre el público, por lo que es clasificado como uso de la fuerza y debe tratarse como tal.”

Por consiguiente, debe haber supervisión y control, por lo que estas acciones deben estar sometidas a estrictas obligaciones de presentación de informes, con arreglo al Principio Básico 11.f [véase **Capítulos 5.7 y 10.3**].

El acto de disparar un arma, sin embargo, nunca puede ser una medida de precaución, sino que sólo puede tener lugar en una situación que alcance el umbral de peligro contemplado en el Principio Básico 9.

5.1.2 Reafirmación del principio de “protección de la vida”

El marco operativo que rige el uso de las armas de fuego debe reafirmar el principio de “protección de la vida” y aclarar el sentido que éste tiene para la aplicación de la ley en la práctica.

Ejemplos nacionales ilustrativos

Reino Unido: Academia de Policía (2014): Mando [Internet].

<https://www.app.college.police.uk/app-content/armed-policing/command/>

Responsabilidades y funciones de mando

“Es responsabilidad del mando estratégico de armas de fuego asegurarse de que el plan táctico es capaz de cumplir los objetivos estratégicos de la operación y de que las disposiciones del artículo 2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos [que rige el uso de la fuerza, en particular con respecto al derecho a la vida] tienen prioridad.”

Estados Unidos: Grupo de Trabajo del presidente sobre la función policial en el siglo XXI, Informe final, mayo de 2015

p. 19: “No sólo debe haber políticas sobre el uso de la fuerza con consecuencias letales y no letales, sino que en la mente de todo agente debe ocupar un lugar prioritario el principio de que ‘la vida es sagrada’”.

Las armas de fuego no deben tratarse como instrumentos normales en las labores de aplicación de la ley (aunque esto sigue siendo la opinión y la práctica generalizadas en muchos organismos encargados de hacer cumplir la ley). El marco debe establecer claramente que el uso de armas de fuego sigue siendo una excepción absoluta y debe evitarse en lo posible.

Ejemplos nacionales ilustrativos

En **Renania del Norte-Westfalia, Alemania**, el entrenamiento de la policía en el uso de armas de fuego se denomina Schiessen/Nichtschiessen (Disparar/No disparar), lo cual ya define su espíritu: no es sólo aprender a disparar, sino, lo que es más importante, aprender a evitar la necesidad de recurrir a un arma de fuego.

El **Manual de Derechos Humanos de la Policía, 2014, de Nigeria** afirma claramente en su sección 3.5: “No debe emplearse fuerza letal si no es absolutamente imprescindible para proteger la propia vida o la de otras personas”, y continúa: “En el paradigma de la policía actual, que considera la protección de la vida humana como objetivo operativo primario, la muerte de una persona (sea un delincuente, un sospechoso, el rehén de un secuestro o un inocente transeúnte) a consecuencia de la intervención de la policía suele considerarse un fracaso operativo [...].”⁶³ [Énfasis añadido]

63 Sin embargo, es importante mencionar que la Orden 237 de la Fuerza de Policía de Nigeria, que – violando el derecho y las normas internacionales de derechos humanos, particularmente en relación con el derecho a la vida – permite emplear un arma de fuego contra cualquier sospecho de un delito grave que huya, suponga o no un peligro para la vida de cualquier persona [véase *supra*, **nota al pie 39, Capítulo 2.3.1.b**], continúa en vigor en el momento de redactarse estas Directrices y debe modificarse urgentemente a la luz del Manual de Derechos Humanos aquí citado.

En la medida de lo posible, el marco operativo debe proporcionar instrucciones sobre la forma de abordar distintos tipos de situaciones con que pueden encontrarse los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en su trabajo diario.

Ejemplo nacional ilustrativo

Por ejemplo, en **Brasil**, la **Orden Interministerial No. 4.226, de 31 de diciembre de 2010**, no sólo se confirma que las armas de fuego sólo deben utilizarse ante una amenaza de muerte o de lesiones graves (art. 3), sino que también se ofrecen instrucciones precisas para dos situaciones críticas: no se debe disparar contra alguien que huye, aunque se trate de una persona armada, si no representa un peligro para la vida del agente o de terceras personas (art. 4); sólo debe dispararse contra un automóvil que no respeta un puesto de control de tránsito cuando exista peligro inminente de muerte o lesiones graves para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley o terceras personas (art. 5). Como ya se ha indicado, este reglamento, en su artículo 7, dispone explícitamente que apuntar con un arma a una persona en situaciones de interpelación y registro no debe ser una práctica rutinaria.

El marco operativo también debe dejar claro que no todos los ataques potencialmente letales requieren responder con fuerza letal. Según las circunstancias, una opción menos letal puede ser igual o más eficaz (es perfectamente posible que una persona a la que un disparo alcanza en una zona de masa muscular pueda seguir actuando, mientras que pulverizándole pimienta en los ojos o administrándole una descarga eléctrica tal vez se le impida instantáneamente hacerlo). Éste es un punto débil importante de muchos de los modelos de “espectro continuo del uso de la fuerza”, que se emplean con frecuencia [véase **Capítulo 4.4**]: estos modelos a menudo parecen dar por sentado que, en cualquier situación de ataque potencialmente letal, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden dar una respuesta de fuerza letal, sin contemplar otras opciones menos letales. En particular, cuando la amenaza procede de alguien que blande un arma blanca, según la situación (su fuerza física, la distancia, etc.), puede haber muchas más opciones que el simple recurso a un arma de fuego.⁶⁴

Otro aspecto difícil de evaluar es el nivel de peligro que representa una persona. Esta evaluación resulta más sencilla si la persona está armada y amenaza directamente al funcionario encargado de hacer cumplir la ley o a otra persona.⁶⁵ Sin embargo, resulta bastante problemática cuando el funcionario trata de impedir que una persona huya al ser detenida o se escape de la custodia, en especial si en ese momento no va armada. Como ya se ha indicado, de acuerdo con el Principio Básico 9 y el principio de “protección de la vida”, el uso de un arma de fuego en tal situación sólo puede admitirse si la persona representa una amenaza permanente para la vida de otras personas. Si no hay indicios claramente convincentes de que la persona representa tal amenaza permanente, el funcionario encargado de hacer cumplir la ley no podrá recurrir al uso de un arma de fuego [véase **Capítulo 2.3.1.b**].

Dadas las dificultades prácticas existentes para tomar la decisión adecuada y la necesidad de garantizar el pleno respeto del principio de “protección de la vida”, en diversos países la ley o los procedimientos operativos prohíben el uso de armas de fuego para detener la huida de una persona si no está armada en ese momento concreto.

Ejemplo nacional ilustrativo

Brasil: Ley No. 13.060 de 22 de diciembre de 2014, prohíbe disparar a una persona no armada en fuga.

64 Para tales situaciones, véase el ejemplo ya mencionado **Armenia**: Directrices para la gestión policial del orden público [véase **Capítulo 4.4**].

65 Claro está que podría haber situaciones en las que la amenaza percibida no fuera real, porque el “arma” resulta ser una imitación o no estar cargada. En tales situaciones, no obstante, lo que cuenta es la percepción razonable del funcionario encargado de hacer cumplir la ley en el momento en que se produce la amenaza, no la información que pueda obtenerse después del incidente.

Como mínimo y por norma, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deberán tener órdenes de *no* recurrir al empleo de armas de fuego salvo que haya señales *claramente convincentes* de que, si sigue en libertad, el fugitivo supondrá una amenaza permanente para la vida de otras personas que puede materializarse en *cualquier* momento. **El principio de “protección de la vida” dicta que, en caso de duda, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no deben hacer uso de su arma de fuego.**

5.2 Avisos de advertencia

Principio Básico 10

“En las circunstancias previstas en el principio 9, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se identificarán como tales y darán 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 indebidamente en peligro a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, se creara un riesgo de muerte o daños graves a otras personas, o resultara evidentemente inadecuada o inútil dadas las circunstancias del caso.”

Principio Básico 11

“Las normas y reglamentaciones sobre el empleo de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben contener directrices que: [...]”

e) Señalen los avisos de advertencia que deberán darse, siempre que proceda, cuando se vaya a hacer uso de un arma de fuego [...].”

La obligación de dar un aviso de advertencia verbal o visual es una expresión clara del principio de necesidad: cuando existe la posibilidad de que una persona acate rápidamente la orden como consecuencia del aviso, no hay necesidad de recurrir al empleo de un arma de fuego. Las normas y reglamentos sobre el empleo de la fuerza deben incluir la obligación de dar un aviso de advertencia antes de utilizar un arma de fuego y sólo permitir las excepciones previstas en el Principio Básico 10.

Por lo general, las situaciones en las que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden recurrir al uso de un arma de fuego son de gran tensión. Por este motivo, el Principio Básico 11.e exige que las normas y reglamentaciones de los organismos encargados de hacer cumplir la ley precisen los avisos de advertencia que deberán darse. Estos avisos deberían repetirse en ejercicios prácticos de capacitación hasta que se conviertan en un automatismo y los agentes no tengan necesidad de pensar lo que tienen que decir.

Ejemplos nacionales ilustrativos

Croacia: Código de Conducta para Agentes de Policía, 2009

El artículo 143.3 dispone un enunciado concreto para el aviso que debe darse: “Tras dar la orden: ‘¡Alto, policía!’ y la orden y el aviso: ‘¡Alto o disparo!’ e inmediatamente antes de utilizar un arma de fuego, el agente de policía al que hace referencia el párrafo 2 de este artículo hará un disparo de advertencia al aire, si con ello no pone en peligro a personas o bienes.”

Perú: Manual de Derechos Humanos Aplicados a la Función Policial, 2006

Empleo de arma de fuego – advertencia, p. 77:

Antes de disparar su arma de fuego, el agente debe “1) Identificarse plenamente como policía aun cuando esté uniformado. *¡ALTO POLICÍA! o ¡ES LA POLICÍA!*

1) Dar al presunto infractor una clara advertencia de su intención de disparar su arma de fuego, dándole tiempo suficiente para que lo entienda y tome una decisión. *¡ARROJE EL ARMA! o ¡SUELTE EL ARMA! ¡NO SE MUEVA! o ¡NO INTENTE REACCIONAR, ESTAMOS ARMADOS, PODEMOS DISPARAR!”*

Una cuestión crítica es si los disparos de advertencia pueden considerarse un aviso de advertencia adecuado con arreglo a lo dispuesto en los Principios Básicos 10 y 11.e. De hecho, hay aún muchas leyes y procedimientos operativos nacionales que exigen que se efectúe un disparo de advertencia antes de hacer uso de un arma de juego apuntando con ella.⁶⁶

Sin embargo, un disparo de advertencia ya constituye de hecho empleo de arma de fuego [véase la definición de “empleo de arma de fuego” en **Capítulo 5.1.1**], y por tanto – de acuerdo con el Principio Básico 10 – sería necesario dar un aviso antes de efectuar el disparo de advertencia. Es más, la decisión de si hacer o no un disparo de advertencia debe tomarse teniendo en cuenta dos aspectos importantes:

1. La protección de terceras personas: al hacer un disparo de advertencia al aire, el proyectil descenderá a una velocidad potencialmente letal a una distancia bastante grande del lugar donde se efectuó el disparo. Es imposible controlar la trayectoria del proyectil, y por tanto no hay forma de saber si alcanzará accidentalmente a alguien. Cuando el disparo de advertencia se efectúa al suelo u horizontalmente en cualquier dirección, existe un elevado riesgo de que la bala rebote con posibles efectos letales, especialmente cuando el suelo o las paredes son de un material duro, como ladrillo o cemento.
2. Intensificación versus reducción de la tensión de la situación: un disparo de advertencia podría percibirse no como un aviso, sino como un ataque directo, lo cual podría desencadenar una reacción violenta inmediata de la persona a la que va dirigida la advertencia (o incluso de otras, incluidos otros policías que estén en la zona) y empeorar la situación en vez de mejorarla logrando que el sujeto acate las órdenes.

Debido a los peligros que conlleva efectuar disparos de aviso, muchas leyes y documentos operativos nacionales los prohíben:

Ejemplos nacionales ilustrativos

Brasil: Orden Interministerial No. 4.226, de 31 de diciembre de 2010

Art. 6: “Los disparos de advertencia no son aceptables en vista de sus imprevisibles efectos.”

Paraguay: Manual de Uso de la Fuerza de la Policía Nacional, 2011

Sección III.j: “Actos prohibidos como uso de la fuerza: Los siguientes actos se encuentran prohibidos por constituir un uso inadecuado de la fuerza: [...] 3. Realizar disparos de advertencia”

Sección V:

“b) Disparos de advertencia

Los disparos de advertencia son potencialmente letales para terceros, por lo que resultan inapropiados para cualquier nivel de resistencia. Por lo tanto, su uso no está permitido bajo ninguna circunstancia.”

Filipinas: Procedimientos operativos de la Policía Nacional, 2013

Norma 6.3: “La policía no empleará disparos de advertencia durante sus operaciones.”

Estados Unidos: Reglamento General del Departamento de Policía de San Francisco. Empleo de armas de fuego, 2011

Art. 4: “Como norma general se prohíbe disparar armas de fuego a modo de advertencia.”

Si los disparos de advertencia se consideran una opción de advertencia en el marco operativo, deben tenerse debidamente en cuenta estos peligros y la manera de aminorarlos, por ejemplo:

66 Obligatorio: **Serbia**, Ley de la Policía, 2005, art. 106; **Sudáfrica**, Ley de Servicios Penitenciarios, 1988, sec. 34.4.b. En otros países, los disparos de advertencia se consideran al menos una opción: **Alemania**, **Baja Sajonia**, Ley de Orden Público y Seguridad, 2005, art. 74.1.3. **Indonesia**, Reglamento No. 1/2009 de la Policía Nacional sobre el Uso de la Fuerza en la Acción Policial: están permitidos los disparos de advertencia (art. 15, párr. 1) siempre que se efectúen de forma segura y razonable y no supongan amenaza ni peligro para otras personas (párr. 2). Los disparos de advertencia deben efectuarse al aire o al suelo y con extrema cautela (párr. 3). **Países Bajos**, Directiva Oficial para los Funcionarios de la Policía, la Gendamería Real y otros Cuerpos de Investigación (1994): el artículo 10.a permite realizar un disparo de advertencia con el único requisito de que se evite en la medida de lo posible poner en peligro a personas o bienes.

Ejemplos nacionales ilustrativos

Portugal: Ley 457/99 sobre empleo de armas de fuego durante operaciones policiales

Art. 4.2: “Una advertencia puede consistir en un disparo al aire siempre que quepa esperar que no se causará daño a nadie, y si no se ha percibido de manera clara e inmediata una intimidación o advertencia previa.”

Reino Unido: Academia de Policía (2013): Disparo de armas de fuego [Internet].

<https://www.app.college.police.uk/app-content/armed-policing/armed-deployment/discharge-of-firearms/>

Rendición de cuentas por todos los disparos efectuados:

“Los agentes con arma de fuego armados son responsables de todos los disparos que efectúen, y su objetivo debe ser minimizar el riesgo (directo o por rebote) para cualquier persona que no sea el sujeto. Cuando, por circunstancias excepcionales, se efectúe un disparo en una dirección sin intención de alcanzar a una persona o a una zona definida, los agentes deben tener en cuenta los posibles daños no intencionados que se causen como consecuencia de ello, entre los que cabría incluir también causar la muerte o lesiones graves a alguien que no esté en las inmediaciones. Los agentes deben ser conscientes de que cualquier disparo de un arma de fuego puede conducir al sujeto o a otro agente a creer que está siendo atacado.”

[Véase también *supra*, en esta sección, **Croacia, Código de Conducta para Agentes de Policía, 2009**, art. 143.3.]

Tales precauciones podrían ser, por ejemplo, disparar al suelo cuando el terreno es blando o en aguas profundas, o disparar sólo cuando no haya nadie alrededor (por ejemplo, fuera de entornos urbanos).

5.3 Cómo emplear un arma de fuego

Principio Básico 11

“Las normas y reglamentaciones sobre el empleo de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben contener directrices que:

[...]

b) Aseguren que las armas de fuego se utilicen solamente en circunstancias apropiadas y de manera tal que disminuya el riesgo de daños innecesarios; [...].”

El marco operativo debe distinguir con claridad entre el uso *potencialmente* letal y el uso letal *intencional*. Por uso letal intencional [véase **Capítulo 2.3.2**] se entiende el uso del arma de fuego de tal manera que conduzca definitivamente a la muerte inmediata de la persona, como sucede por ejemplo cuando un tirador de élite de la policía (francotirador) apunta a la cabeza del secuestrador en una situación crítica de toma de rehenes, o cuando un agente de policía dispara varias veces a la masa central del cuerpo de una persona hasta que ésta deja de moverse. Por uso potencialmente letal se entienden otras formas de usar un arma de fuego, que, aunque también pueden tener consecuencias letales, permiten que la persona sobreviva.

Este uso letal intencional de un arma de fuego sólo podría justificarse si se da la excepcional situación de que ya se esté produciendo un ataque letal que sólo pueda detenerse haciendo uso letal intencional de un arma de fuego. El motivo es que una persona que es alcanzada por un proyectil, aun estando mortalmente herida, puede continuar con un ataque mortífero (por ejemplo, apretando el gatillo si tiene un arma de fuego). En estas circunstancias, es posible que apuntar a la cabeza o efectuar varios disparos a la masa central del cuerpo sea la única forma de que el funcionario encargado de hacer cumplir la ley interrumpa la acción de la persona y salve la vida en peligro. El marco operativo debe establecer muy claramente que el uso letal intencional de un arma de fuego sólo está permitido en situaciones de extrema urgencia y cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.

Sin embargo, hay muchas otras situaciones que no presentan tal nivel de urgencia, aunque siguen entrañando una grave amenaza, como indica el Principio Básico 9. Para ellas el marco operativo debe proporcionar instrucciones claras sobre la forma de utilizar el arma de fuego para equilibrar el riesgo inherente de que el arma de fuego cause muertes con la amenaza que trata de contrarrestar.

Ejemplo nacional ilustrativo

República Checa: Ley Reguladora de la Policía, 2008

Sec. 56.4 “Al utilizar un arma, un agente de policía debe emplear el cuidado necesario, en particular para no poner en peligro la vida de otras personas y proteger tanto como sea posible la vida de la persona contra la que se emprende la actuación.”

Una cuestión de difícil respuesta es si los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben recibir instrucciones y formación para apuntar a las piernas siempre que sea posible. Se trata de una práctica común en muchos cuerpos de policía y puede aumentar las probabilidades de supervivencia de la persona objeto de la actuación policial.

Ejemplos nacionales ilustrativos

Perú: Manual de Derechos Humanos Aplicados a la Función Policial, 2006

Empleo de arma de fuego, p. 78: “Sin embargo, si las circunstancias que enfrenta el efectivo policial así lo permiten, éste deberá priorizar el disparo selectivo en determinada zona del cuerpo, con la finalidad de reducir al mínimo las lesiones y sin poner en riesgo su seguridad, teniendo en cuenta la intensidad y peligrosidad de la agresión, así como el objetivo legítimo que se persigue.”

Portugal: Reglamento sobre los límites del uso de medios coercitivos por la Policía Nacional, 2004

Cap. 3, sec. 4.e: “Cuando emplean un arma de fuego contra personas, los agentes de policía deben intentar utilizarla primero de forma menos letal, de modo que cause un daño mínimo al sospechoso o presunto delincuente, con arreglo a este reglamento.”

Sec. 5: “Tipos de uso eficaz de las armas de fuego contra personas

- a. El disparo de un arma de fuego contra una persona puede entrañar un riesgo más o menos elevado según la zona del cuerpo a la que se haya dirigido en el momento de disparar;
- b. Cualquier disparo dirigido a zonas del cuerpo que no sean las extremidades superiores o inferiores del sospechoso se considera de alto riesgo;
- c. Cualquier disparo dirigido a las extremidades superiores o inferiores del sospechoso se considera de menor riesgo;
- d. Cualquier disparo descrito en el párrafo anterior debe ir dirigido – obligatoriamente – hacia la mitad inferior de las extremidades inferiores si la situación lo permite.”

Sudáfrica: Ley de Servicios Penitenciarios, 1998

Sec. 34: “4) Antes de disparar un arma, es obligatorio ajustarse al siguiente procedimiento, siempre que las circunstancias lo permitan: [...]

- c) si las advertencias no tienen efecto, la línea de tiro debe dirigirse de forma que el resultado probable no sea una lesión letal.”

No obstante, debe quedar claro que aunque los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reciban instrucciones y formación para intentar apuntar a las piernas en ciertas situaciones, esto no significa que pueda considerarse el arma de fuego un arma menos letal que pueda ser utilizada cuando el nivel de peligro es bajo: incluso un disparo en la pierna puede perfectamente ser letal si alcanza un vaso sanguíneo importante, y el peligro de que el disparo alcance un órgano vital aunque se apunte a las piernas es también elevado, especialmente en situaciones de tensión o si el blanco está en movimiento. Por consiguiente, todo disparo de un arma de fuego constituye empleo de fuerza letal, sólo admisible si se cumplen los criterios del Principio Básico 9. El marco operativo debe ser muy claro al respecto. Si apuntando a las piernas se alcanza un órgano

vital en una situación que no entraña una amenaza inminente de muerte o de lesiones graves, el disparo no puede justificarse argumentando que el funcionario encargado de hacer cumplir la ley intentaba disparar a las piernas, pues, para empezar, en tal situación no debería haberse efectuado ningún disparo, y no importa la zona del cuerpo a la que se apuntara.

Otros cuerpos de policía sólo se entrenan para apuntar a la masa central del cuerpo, debido al aumento del riesgo si el disparo no da en el blanco o no tiene el efecto de detener la amenaza inmediatamente.

Ejemplo nacional ilustrativo

Estados Unidos: Asociación de Jefes de Policía de Georgia, Ejemplo de Manual de Actuación Policial, 2014 Cap. 11 (uso de la fuerza), S.O.P. (Procedimientos Operativos Estandarizados) 11-1 (Investigación y análisis de incidentes críticos):

“Una vez que el agente haya decidido que es necesario utilizar fuerza letal, la política del Departamento es disparar para frenar. El agente no disparará el arma para matar, sino con el objetivo de frenar al atacante e incapacitarlo para llevar a cabo un acto potencialmente letal, como se describe en esta normativa. Para lograr la máxima eficacia y el menor riesgo para personas inocentes, el agente debe disparar a la ‘masa central del cuerpo’.”

La decisión de dónde debe apuntar el funcionario encargado de hacer cumplir la ley depende también del tipo de munición, el umbral de peligro para el uso de armas de fuego que establecen las leyes del país y la situación general en ese contexto:

- al disparar a las piernas (o al brazo que empuña un arma) las posibilidades de lograr el resultado deseado pueden ser mayores cuando se utiliza una munición con mayor capacidad para frenar al agresor de inmediato [**sobre los distintos tipos de munición, véase Capítulo 5.5**].
- Cuanto mayor sea el umbral de peligro establecido en las leyes nacionales para el uso de armas de fuego (que puede situarse incluso por encima del que fijan las normas internacionales de derechos humanos), más probable será que disparar a las piernas no tenga sentido en una situación tan sumamente peligrosa, porque hay pocas probabilidades de que ponga fin eficazmente a la amenaza.
- En países donde los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no van armados habitualmente y sólo intervienen cuando la situación ya ha alcanzado un nivel crítico, es posible que no sea muy adecuado que dirijan los disparos fuera de la masa central del cuerpo (y que se les entrene para ello), dado el nivel de amenaza que entrañarán probablemente las situaciones especiales en que intervienen.

Ejemplo nacional ilustrativo

Reino Unido: Academia de Policía (2013): Disparo de armas de fuego [Internet]

<https://www.app.college.police.uk/app-content/armed-policing/armed-deployment/discharge-of-firearms/>

Disparo de armas de fuego

“La intención principal de la policía al disparar un arma de fuego es prevenir una amenaza inmediata contra la vida, impidiendo que el sujeto haga lo que pretendía hacer o amenazaba con hacer. En la mayoría de las circunstancias, esto se logra apuntando para impactar en la masa central del cuerpo (es decir, el torso).”

Respuesta física

“La respuesta física de una persona que ha sido alcanzada por un disparo es impredecible. Hay diversos factores físicos y psicológicos que influyen en el tipo de respuesta y en su intensidad. Los únicos disparos con los que hay probabilidades de lograr una incapacitación rápida son los que alcanzan el sistema nervioso central (situado en su mayor parte en el cerebro y la médula espinal) y los órganos principales (alojados en la zona superior del cuerpo).”

En todo caso y para que la persona a quien se apunta tenga posibilidades de sobrevivir, nunca deberán efectuarse series de disparos (esta forma de disparar debe quedar restringida a las situaciones extremadamente críticas que se mencionan al comienzo de este subapartado). Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deberían efectuar un único disparo, tras el cual se reevaluará la situación para determinar si sigue existiendo una amenaza antes de efectuar otro disparo.

Las instrucciones operativas deben describir las diversas formas en que se supone que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben utilizar su arma de fuego, en respuesta a diferentes tipos de situaciones posibles (y cómo no deben utilizarla). La formación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe asegurar que adquieren las aptitudes necesarias para aplicar eficazmente las instrucciones en la práctica [véase Capítulos 5.6.2 y 9.2, sobre formación].

Debe señalarse que los criterios y consideraciones indicados *supra* se aplican de igual forma al resto de los dispositivos concebidos para matar (por ejemplo, drones armados guiados o artefactos explosivos), en especial el requisito de que exista una necesidad absoluta; es decir que el empleo de armas de este tipo, que causan inevitablemente la muerte de una persona, sólo está permitido en situaciones de extrema urgencia, en las que es absolutamente inevitable para proteger la vida, como se ha descrito *supra*. Tales armas también incrementan considerablemente el peligro de causar lesiones o muerte a terceras personas, y por tanto exigen que se tomen aún más precauciones para su protección [véase también Capítulo 5.4]. En definitiva, serán muy pocas las situaciones de carácter tan extremo que el empleo de tales dispositivos esté justificado a la luz del principio de “protección de la vida”.

5.4 Protección de terceras personas

A la protección de terceras personas debe prestársele máxima atención. Como ya se indicó [véase Capítulo 2.5], el concepto de “daños colaterales” (lesiones o muerte no intencionales) a una tercera persona no es admisible en la aplicación de la ley. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que se encuentren en una situación en la que quepa considerar la posibilidad de utilizar su arma de fuego deben tomar todas las precauciones posibles para asegurarse de que al hacerlo no ponen en peligro la vida de otras personas, por ejemplo, con un tiro fallido o una bala que rebota o que atraviesa el cuerpo de la persona a quien va dirigido el disparo y alcanza a otra. Estas consideraciones son especialmente pertinentes en espacios públicos muy concurridos. Las instrucciones operativas deben asegurarse de que se da prioridad a la protección de la vida de terceras personas.

Ejemplos nacionales ilustrativos

Paraguay: Manual de Uso de la Fuerza de la Policía Nacional, 2011

Sec. II.j: “Actos prohibidos como uso de la fuerza:

Los siguientes actos se encuentran prohibidos por constituir un uso inadecuado de la fuerza: [...]

8. Disparar cuando hay un riesgo inminente para terceros.”

Portugal: Reglamento sobre los límites del uso de medios coercitivos por la Policía Nacional, 2004

Cap. 3.2: “Principios generales sobre el empleo de armas de fuego: [...]

f. El empleo de un arma de fuego sólo está permitido si es claramente improbable que el disparo alcance a otra persona excepto a aquella contra la que va dirigido; [...]

Peligro de alcanzar a terceros

- a. El uso de un arma de fuego está prohibido siempre que las circunstancias concretas planteen o deban plantear dudas al agente de policía sobre la posibilidad de alcanzar a un tercero;
- b. La verificación de las circunstancias antedichas debe basarse en las aptitudes adquiridas durante el adiestramiento regular;

- c. En concreto, se considera que hay peligro inminente para terceros cuando:
1. La distancia entre la policía y el sospechoso es considerablemente reducida, y la superficie corporal del sospechoso que queda expuesta es pequeña;
 2. El sospechoso se encuentra a demasiada distancia del agente de policía, teniendo en cuenta la capacidad y las especificaciones técnicas del arma o la munición empleadas;
 3. El sospechoso se desplaza rápidamente por detrás o por delante de terceros.”
-

El gran número de personas que mueren a causa de balas perdidas en zonas de elevada criminalidad durante enfrentamientos entre funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y grupos armados es motivo de honda preocupación y constituye un resultado inaceptable de las operaciones de la policía. Cuando actúan en tales zonas debe ordenarse a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que den la máxima prioridad a la protección de terceras personas. Esto se aplica a su propio uso de un arma de fuego, es decir que deben asegurarse de que no alcanzan accidentalmente a terceras personas. Pero, además, deben tener en cuenta que, como los sospechosos sumamente peligrosos que utilizan armas de fuego para escapar no suelen tener en cuenta la presencia de terceras personas, el mero hecho de verse envueltos en un tiroteo con personas fuertemente armadas puede constituir en sí mismo un gran riesgo para terceras personas. Debe estar claro que la muerte de terceras personas es una consecuencia totalmente inaceptable de una operación de aplicación de la ley. Por consiguiente, a fin de evitar ese resultado, puede ser necesario abandonar la persecución y dejar de intentar arrestar a personas que presenten tal grado de peligrosidad.

Una situación similar se da en las llamadas “persecuciones continuadas”, por ejemplo, cuando los funcionarios encargados de aplicar la ley persiguen a un sospechoso a pie o en un vehículo, o en situaciones en las que el conductor se niega a detenerse en un control. Al desplazarse con rapidez, es casi imposible que apunten correctamente cuando disparan, y por consiguiente el riesgo de que una bala perdida alcance a terceras personas es sumamente elevado. Además, mientras persiguen a pie o en un vehículo al sospechoso, la situación en el área circundante puede cambiar inesperadamente, con transeúntes que parecen haber surgido de la nada.

Al conducir un vehículo, este riesgo a menudo será incontrolable, y por regla general en tales circunstancias debe prohibirse abrir fuego contra un sospechoso.

Ejemplo nacional ilustrativo

Paraguay: Manual de Uso de la Fuerza de la Policía Nacional, 2011

Sec. III.j: “Actos prohibidos como uso de la fuerza:

Los siguientes actos se encuentran prohibidos por constituir un uso inadecuado de la fuerza: [...]

5. Disparar desde o hacia vehículos en movimiento, excepto en los casos en que, de no hacerlo, sea evidente que el personal interviniente o terceros inocentes resultarán gravemente heridos y no haya otra alternativa para evitarlo.”
-

Incluso durante una persecución a pie, el uso del arma de fuego sólo deberá estar permitido una vez que el funcionario encargado de hacer cumplir la ley haya dejado de correr, tenga una visión clara de la zona circundante y pueda asegurarse de que el disparo no alcanzará a terceras personas.

En los puestos de control de tránsito, es importante subrayar que el mero hecho de que un conductor no se detenga no permite al funcionario encargado de hacer cumplir la ley concluir que se trata de alguien peligroso. Y disparar contra un vehículo en movimiento (incluso apuntando a los neumáticos) entraña un gran peligro para sus ocupantes. A este respecto, es importante subrayar que disparar contra un vehículo en movimiento debe considerarse como uso de fuerza letal contra una persona, no simplemente contra un objeto. Por tanto, el empleo de un arma de fuego en tal situación sólo puede justificarse, si acaso, por algo más que

el mero hecho de no respetar el control, es decir, debe haber una amenaza inminente de muerte o lesiones graves a terceras personas.

Ejemplo nacional ilustrativo

Brasil: Ley No. 13.060 de 22 de diciembre de 2014

“Está prohibido emplear armas de fuego cuando un vehículo no respeta un control policial sin que esto suponga riesgo adicional alguno para agentes de policía o terceras personas.”

Además, los ocupantes del vehículo deben considerarse terceras personas que deben ser protegidas frente a lesiones: el objetivo de utilizar la fuerza es conseguir que el vehículo se detenga; por consiguiente, el único blanco legítimo en esa situación sería, si acaso, el conductor, y deberá tenerse sumo cuidado en no poner en peligro la vida de los pasajeros.

Como mínimo, las instrucciones operativas deben obligar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley a tomar todas las precauciones posibles para no causar daño a terceras personas o pasajeros,⁶⁷ y esto incluye el peligro de atropellar a algún transeúnte si el conductor pierde el control del vehículo (por ejemplo, si recibe un disparo en los neumáticos o si resulta herido o muere) o prohibir radicalmente el uso de armas de fuego en tales situaciones.

Ejemplos nacionales ilustrativos

Portugal: Reglamento sobre los límites del uso de medios coercitivos por la Policía Nacional, 2004

“3. Uso de arma de fuego durante una persecución motorizada.

- a. Por regla general, durante una persecución motorizada, está prohibido el uso de armas de fuego;
- b. Excepcionalmente se permitirá utilizar armas de fuego contra una persona si ello no contraviene las disposiciones legales ni esta normativa, en concreto las excepciones mencionadas en el subpárrafo d.2 del capítulo 3 [es decir, contra una amenaza letal].”

Estados Unidos: Departamento de Justicia, Investigación sobre el departamento de policía de Cleveland, 2014

pp. 15-16; “Disparar contra un sospechoso que huye viola la Constitución cuando el sospechoso no entraña una amenaza de lesiones corporales graves para el agente o para otros [...] Disparar contra un vehículo origina un peligro desproporcionado salvo que exista una amenaza razonablemente real. En primer lugar, resulta difícil disparar con precisión contra un vehículo en movimiento. Los disparos fallidos pueden herir a transeúntes o a los demás ocupantes del vehículo. En segundo lugar, si el conductor queda incapacitado por el disparo, el vehículo puede quedar sin control, lo cual lo hace potencialmente más peligroso.”

67 Véase, por ejemplo, la lista de consideraciones que se mencionan en **Reino Unido**, Academia de Policía (2013): Disparo de armas de fuego [Internet], <https://www.app.college.police.uk/app-content/armed-policing/armed-deployment/discharge-of-firearms/>, bajo el epígrafe “Moving vehicles”, (Vehículos en movimiento) en relación con los riesgos que supone disparar contra un vehículo en movimiento. Bajo ninguna circunstancia debe existir carta blanca para disparar a una persona o a un vehículo que se niega a detenerse, como se dispone por ejemplo en **Armenia**, Ley sobre la Policía, 2001, art. 32.2.1, que permite el uso de un arma de fuego en caso de que una persona peligrosa se niegue a detenerse, pero sin indicar ninguna precaución que deba tomarse para evitar poner en peligro a terceras personas. Al menos, el artículo 32.3 de esta misma ley prohíbe explícitamente el uso de armas de fuego en lugares muy concurridos, lo cual reduce algo el riesgo. Sin embargo, en cuanto al uso de armas de fuego en los controles policiales deberían precisarse más limitaciones y normas respecto a la protección de terceras personas y al umbral de peligro que debe entrañar el conductor para otras personas.

5.5 Tipos de armas y munición

Principio Básico 11

“Las normas y reglamentaciones sobre el empleo de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben contener directrices que:

- a) [...] prescriban los tipos de armas de fuego o municiones autorizados; [...]
- c) Prohíban el empleo de armas de fuego y municiones que puedan provocar lesiones no deseadas o signifiquen un riesgo injustificado [...].”

Como ya se ha mencionado [véase **Capítulo 2.5**], ninguna operación destinada a hacer cumplir la ley puede planearse de manera que se admita desde el principio que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden matar a terceras personas.⁶⁸ A este respecto, la elección del armamento y la munición entregada a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley también cobra especial importancia en la protección de terceras personas.

Es fundamental elegir correctamente las armas y las municiones que utilizarán los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Todas las armas tienen ventajas e inconvenientes (pueden dispararse accidentalmente, su precisión depende de la distancia, pueden detener eficazmente una amenaza letal inminente, existe el peligro de que causen más lesiones de las necesarias, de que alcancen a más de una persona, de que el funcionario encargado de hacer cumplir la ley resulte herido al disparar el arma, etc.). Los detalles técnicos de estas cuestiones exceden el ámbito de estas Directrices. Sin embargo, existen varios aspectos importantes a tener en cuenta cuando se toman decisiones sobre armas y munición:

- Un organismo encargado de hacer cumplir la ley debe disponer de diversos tipos de armas de fuego: unas adecuadas para la gran variedad de situaciones que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden encontrar en su actividad policial diaria, y otras específicas para determinadas operaciones de aplicación de la ley (por ejemplo, situaciones de toma de rehenes).
- Las armas deben ser fáciles de utilizar, pero el peligro de que se disparen accidentalmente debe reducirse al máximo.
- Su precisión debe comprobarse cuidadosamente para evitar que sus usuarios yerren el tiro y que haya balas perdidas.
- Como regla general, las armas totalmente automáticas no son adecuadas en la práctica diaria de aplicación de la ley, donde cada disparo debe estar justificado. Tal rendición de cuentas no es posible con este tipo de armas, que dispararán balas de forma continuada mientras se mantenga pulsado el gatillo y haya munición en la recámara o el cargador. Además, las armas automáticas son muy poco precisas y no permiten apuntar con el cuidado que exige el principio de “protección de la vida”. Estas armas sólo deben facilitarse a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en circunstancias excepcionales de extremo peligro, en las que puedan tener lugar múltiples intercambios de disparos, y por consiguiente sólo se distribuirán en previsión de tales situaciones o cuando un país esté en una situación de conflicto armado en la que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley puedan ser atacados.⁶⁹

68 Hay situaciones excepcionales, como que se hayan tomado rehenes o se produzcan disparos en un centro escolar, que sin duda presentan dificultades especiales a este respecto [véase **Capítulos 2.5 y 4.3.5**] y en las que no es raro que haya víctimas mortales. No obstante, la intervención debe realizarse con miras a evitar en lo posible toda pérdida de vidas, y especialmente las de personas que no presentan ninguna amenaza.

69 No obstante, es importante subrayar que, incluso en épocas de conflicto armado, para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en el ejercicio de sus obligaciones siguen siendo vinculantes el derecho internacional y nacional de derechos humanos y no el derecho internacional humanitario.

Ejemplo nacional ilustrativo

Reino Unido: Ombudsman de la Policía de Irlanda del Norte, Informe de investigación sobre las circunstancias de la muerte del señor Neil McConville el 29 de abril de 2003, 2005

Recomendación 5:

“Se recomienda que todas las armas operativas sean adaptadas de inmediato para eliminar la función de disparo automático, a excepción de cierto número de ellas, almacenadas en una armería, cuyo uso requerirá autorización específica (si se considera que es necesario disponer de armas automáticas).”

Además, el diseño de tales armas debe ajustarse a la posible situación de aplicación de la ley en la que se supone que se utilizarán, es decir que deben tener puesto el seguro normal, con lo que es imposible disparar, el primer modo de uso debe ser el “disparo único”. La opción “disparo múltiple” debe reservarse para situaciones excepcionales de peligro extremo: algunas armas tienen lo que se denomina “modo ráfaga”, que consiste en que al apretar el gatillo una sola vez se disparan tres balas en sucesión inmediata, modalidad que permite disparar de forma más controlada que el disparo continuo y rápido del modo de “disparo múltiple”.

En cualquier caso, el despliegue de armas automáticas debe ir acompañado de medidas de precaución específicas para proteger a terceras personas – incluida capacitación exhaustiva [véase Capítulo 9.2] – y evitar que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cambien por error al modo equivocado. Por consiguiente, dichas armas deberán estar, por norma, en modo de disparo único, y sólo podrán cambiarse a “ráfaga” o “disparo múltiple” cuando así lo exija la situación concreta (excepcional), en cuyo caso los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deberán además poder justificar y dar cuenta de todas y cada una de las veces que aprieten el gatillo.

- Como se indicó *supra* [véase Capítulo 2.3.2], no hay cabida para el uso de sistemas de armas o robots autónomos letales.
- La decisión de qué tipo de armas de fuego y munición distribuirá un organismo encargado de hacer cumplir la ley sólo se tomará tras exhaustivas comprobaciones y sopesando cuidadosamente los distintos aspectos (necesidades de las distintas situaciones posibles, grado de eficacia y precisión, posibles riesgos).
- Su uso debe estar sometido a vigilancia continua, y la decisión de cuál seleccionar debe ser revisada en función de su eficacia y/o de la aparición de riesgos inesperados/excesivos.
- Todos estos criterios y consideraciones se aplican igualmente a todos los dispositivos diseñados para matar, en particular el requisito de la precisión del dispositivo y la protección de terceras personas.
- Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sólo deberían tener autorización para emplear las armas que se les asignen oficialmente y que sean trazables mediante exámenes forenses. Deberían prohibirse el uso de armas privadas, dado que no han sido ni suficientemente probadas ni aprobadas, y tampoco permiten la rendición de cuentas indispensable (identificar desde qué arma se ha disparado una bala, cuántos disparos ha efectuado un funcionario encargado de hacer cumplir la ley, etc.).

Ejemplos nacionales ilustrativos

Armenia: Ley sobre la Policía, 2001

Art. 32, parte 5: “La lista de tipos de armas de fuego y municiones incluidos en el armamento de la Policía debe ser aprobada por el gobierno de la República de Armenia. Se prohibirá la inclusión en el armamento de la Policía de tipos de armas de fuego y municiones que causen lesiones más graves o constituyan una fuente de peligro injustificado.”

Parte 6: “El gobierno de la República de Armenia establecerá el procedimiento para asignar municiones y armas reglamentarias registradas a los agentes de policía con derecho a guardarlas y portarlas, así como el procedimiento para guardar y portar el arma asignada.”

Uruguay: Ley de Procedimiento Policial, 2008

Art. 160: “(Armas de fuego prohibidas). – Está expresamente prohibido el uso de armas de fuego que no sean las que proveen las autoridades competentes del Estado [...].”

Igual dificultad presenta la elección de la munición. A este respecto son fundamentales tres elementos interrelacionados:

- el peligro de alcanzar a más de una persona
- el grado de eficacia a la hora de impedir que una persona se mueva o actúe
- el tipo de lesiones que causará.

Según el tamaño y el tipo de la munición, las balas depositarán más o menos energía al alcanzar un cuerpo (por ejemplo, balas encamisadas frente a balas semienclamisadas o balas expansivas⁷⁰). Esto influirá en el tipo de lesiones que causará el proyectil y en su eficacia para impedir que una persona se mueva o actúe. Cuanta más energía deposite una bala en el momento del impacto, mayores serán la lesión y su efecto general en el cuerpo (incluida la capacidad de la persona para actuar). Así, incluso un disparo en la pierna podría ser eficaz para frenar de inmediato a una persona (si bien las balas que depositan menos energía al alcanzar el cuerpo podrían ser bastante ineficaces a la hora de frenar a una persona cuando impactan en la pierna). Además, al utilizar balas expansivas, que depositan una gran cantidad de energía desde el principio, el riesgo de que el proyectil atraviese el cuerpo y alcance a otra persona a velocidad peligrosa es menor. Asimismo hay menor peligro de que las balas reboten peligrosamente si no aciertan en el blanco, pues perderán gran parte de su energía y velocidad al impactar en una pared o en el suelo.⁷¹

Ejemplos nacionales ilustrativos

Las balas expansivas se utilizan por ejemplo en **Reino Unido, Francia, Países Bajos, Suecia y Dinamarca**. En **Noruega** se introdujeron en 2005 porque ofrecen más protección para terceras personas [véase: <http://theforeigner.no/m/pages/news/norway-police-get-green-light-for-expanding-ammunition/>]. En vista de su mayor impacto, también se permitió su uso a los tiradores de élite de la policía [Departamento de Justicia 14/2796-VBJ, junio de 2014].

La decisión de qué tipo de munición facilitar debe basarse en estos efectos y tomarse tras sopesar detenidamente los diferentes elementos de uso: minimizar las lesiones que sufrirá la persona contra la que se dirige, manteniendo al mismo tiempo su eficacia para detener su actuación (en especial si dicha persona ya está llevando a cabo un ataque potencialmente letal) y proteger a terceras personas de rebotes y de balas que han atravesado el cuerpo de la personas contra la que se ha disparado. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben conocer los efectos del tipo de munición que se les facilita para poder predecir los resultados y consecuencias de su disparo y tomar las debidas precauciones siempre que sea posible [véase **Capítulo 9.2**].

70 Las balas encamisadas son aquéllas cuyo núcleo, habitualmente de plomo, está enteramente recubierto por un metal más duro. Este tipo de balas por lo general penetran en un blanco humano y no se expanden. Una bala expansiva está diseñada para expandirse al impactar contra tejidos blandos. Éste es el efecto de la mayoría de las balas semienclamisadas, que tienen el núcleo de plomo expuesto en la punta. <https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/wound-ballistics-brochure.pdf>.

71 Estas balas expansivas suelen denominarse balas "dum-dum", que se desarrollaron para la caza de elefantes en el siglo XIX, se utilizaron después en conflictos armados y fueron prohibidas por la Declaración de La Haya en 1899. Es importante indicar dos aspectos importantes: 1) Las balas expansivas que se utilizan actualmente en las tareas de aplicación de la ley son mucho más pequeñas y causan lesiones menos graves que las que se utilizaban en 1899. 2) Las balas expansivas siguen estando prohibidas por el derecho internacional humanitario, pero por otros motivos (causar sufrimiento innecesario). Las consideraciones en favor o en contra de su uso en un contexto de aplicación de la ley deben seguir parámetros diferentes. Más detalles en Coupland / Loye (2003), *Revue Internationale de la Croix-Rouge/International Review of the Red Cross*, vol. 85, pp. 135-142.

5.6 Quién puede usar un arma de fuego: autorización, certificación, formación

Principio Básico 11

“Las normas y reglamentaciones sobre el empleo de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben contener directrices que:

a) Especificquen las circunstancias en que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley estarían autorizados a portar armas de fuego [...].”

Principio Básico 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.”

5.6.1 Autorización de armas de fuego para diferentes tareas de aplicación de la ley

Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben decidir sobre las circunstancias y los tipos de tareas en las que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán portar armas. Una primera decisión a este respecto es si deben portar un arma de fuego durante el desempeño cotidiano de las tareas policiales. Respecto a esto, los distintos países del mundo han adoptado diferentes enfoques; la decisión depende en gran medida de la situación general del país en relación con el nivel de violencia existente. En la mayoría de los países, los agentes de policía ordinaria portan armas de fuego. Sin embargo, varios países han decidido que sólo determinados agentes porten armas, y que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no vayan armados en su patrullaje habitual (es el caso, por ejemplo, de Reino Unido, Nueva Zelanda y Noruega).

También hay tareas concretas para las que es necesario considerar de forma especial y cuidadosa el uso de las armas de fuego:

En lugares de detención, portar un arma de fuego no suele aumentar la seguridad del personal. Por el contrario, hay un elevado riesgo de que los internos reduzcan a los miembros del personal y los amenacen con sus propias armas, o simplemente que les roben el arma en un momento de distracción. Esto puede generar riesgos extremos e incontrolables para la seguridad general de todo el centro. En vista de tales riesgos, los miembros del personal no deben portar armas de fuego en el interior de lugares de detención.⁷²

Reglas Mandela

[Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (revisadas), aprobadas pela Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, E/CN.15/2015/L.6/Rev. 1, 21 de mayo de 2015], art. 82: “3. Salvo en circunstancias especiales, el personal que en el desempeño de sus funciones entre en contacto directo con los reclusos no estará armado. Además, no se confiará jamás un arma a un miembro del personal sin que éste haya sido antes adiestrado en su manejo.”

Esta regla se sigue en la mayoría de los países, incluso en aquéllos donde los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley suelen ir armados (si bien en estos países los miembros del personal responsables de la seguridad externa o de escoltar a los detenidos a citaciones fuera del centro suelen ir armados).

⁷² Esto también se aplicaría a los miembros del personal de empresas privadas de seguridad contratadas por el Estado para gestionar lugares de detención.

Ejemplos nacionales ilustrativos

Consejo de Europa: Reglas Penitenciarias Europeas, 2006

“69.1 Excepto en casos de emergencia, el personal penitenciario no llevará armas de fuego en el territorio de la prisión.”

Estados Unidos: Asociación de Jefes de Policía de Georgia, Ejemplo de Manual de Actuación Policial, 2014

Operaciones en los lugares de detención (cap. 20):

“II. [...] B. Armas [...]: Las armas de fuego están rigurosamente prohibidas en el centro de detención.”

Las reuniones públicas suponen otra situación crítica: la mera presencia de agentes de policía con armas de fuego puede aumentar la tensión. Además, la gran concurrencia de personas que se da en tales situaciones puede permitir que los participantes roben fácilmente un arma de fuego, con los graves riesgos que esto conlleva. Pero lo más importante es que, si bien es posible que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se encuentren en situaciones como las mencionadas en el Principio Básico 9, el elevado número de personas que concurren en una reunión pública exige otras consideraciones: no sólo hay un gran riesgo de que sufran daño personas pacíficas, sino que el uso de armas de fuego también puede crear tal intensificación de la tensión y tal violencia, que cause más víctimas de lo que inicialmente trataba de prevenirse al recurrir a él. Probablemente tales reflexiones fueron el origen de la nueva política de orden público de Argentina: los agentes de policía (que van armados habitualmente) no pueden portar armas de fuego cuando estén en contacto directo con los asistentes a una reunión pública.

Ejemplos nacionales ilustrativos

Argentina: Criterios Mínimos sobre la Actuación de los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad en Manifestaciones Públicas, 2011

“10. Se establecerá claramente la prohibición de portar de armas de fuego para todo el personal policial y de las fuerzas de seguridad que por su función en el operativo pudiera entrar en contacto directo con los manifestantes. El personal de la fuerza policial o de seguridad que intervengan en los operativos de control de manifestación pública no dispondrá de municiones de poder letal.”

Una disposición similar se recoge en **Venezuela**, Normas sobre la actuación De los Cuerpos de Policía para garantizar el orden público, 2011, art. 21.9

Sea cual sea el caso, es preciso decidir cuidadosamente las situaciones y los tipos de tareas en las que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán portar y emplear armas de fuego; además, estos funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben ser conscientes de los peligros inherentes a cada una de estas situaciones, así como de las precauciones que deben tomarse para aminorarlos. En situaciones de mantenimiento del orden público, también son necesarias instrucciones muy claras sobre quién decide cuándo puede dispararse un arma de fuego, y deberá quedar claro que este tipo de armas no son una herramienta para gestionar el orden público (por ejemplo, para disolver una reunión), sino que siguen siendo un medio de fuerza letal que sólo se utilizará en situaciones de amenaza de muerte o de lesiones graves [véase Capítulo 7.4.3].

5.6.2 Certificación y formación

Todo funcionario encargado de hacer cumplir la ley que tenga autorización para portar un arma de fuego deberá haber pasado por un exhaustivo proceso de certificación, específico para el tipo de arma que se entregue.

Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben impartir una formación exhaustiva, realista y práctica, que abarque todas las tareas que se espera que el funcionario encargado de hacer cumplir la ley lleve a cabo. No basta con simples ejercicios de tiro. Además de los requisitos puramente físicos (fuerza y buen estado físico, buena vista), deberán examinarse también las facultades mentales.

Gorovenky y Bugara Vs. Ucrania (36146/05 y 42418/05), Sección Quinta del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2012)

“34. Para el Tribunal, vista su jurisprudencia, debe considerarse que el deber del Estado de salvaguardar el derecho a la vida implica tomar medidas razonables para garantizar la seguridad del individuo y, en caso de lesiones graves o de muerte, disponer de un sistema judicial eficaz e independiente, que garantice la disponibilidad de medios legales capaces de establecer los hechos, exigir responsabilidades a los culpables y facilitar una reparación adecuada [...]

35. A este respecto, el Tribunal señala que, aunque la culpabilidad de D [un agente de policía] en el asesinato de dos personas es innegable, las autoridades nacionales reconocieron en varias ocasiones que los superiores del agente no habían llevado a cabo un análisis adecuado de su personalidad y, a pesar de que el agente había estado implicado anteriormente en preocupantes incidentes, le habían permitido portar un arma, lo que había provocado el incidente en cuestión.” [Énfasis añadido]

[Traducción de Amnistía Internacional]

Y, lo más importante de todo, la formación debe exponer al funcionario encargado de hacer cumplir la ley a posibles situaciones estresantes y sumamente realistas, en las que enseñar y evaluar las reacciones adecuadas, que incluirán aptitudes de comunicación con vistas a rebajar la tensión de la situación, así como toma de decisiones [véase **Capítulo 9.2**].

Ejemplo nacional ilustrativo

Alemania: Renania del Norte-Westfalia, Entrenamiento operativo – Manual del profesor, 2012

El módulo de entrenamiento operativo Schiessen/Nichtschiessen (Disparar/No disparar) se compone de muchos submódulos con varias situaciones posibles y ejercicios de desarrollo de diversas aptitudes, por ejemplo, la comunicación durante una intervención policial, el uso de armas de fuego en la oscuridad o con ropas especiales, el uso de armas de fuego después de realizar ejercicio físico y en situaciones de tensión (por ejemplo, bajo presión por limitaciones de tiempo), el uso de pulverizadores de pimienta y primeros auxilios posteriores. Los siguientes objetivos de aprendizaje se formulan explícitamente:

p. B._III.3: “Desarrollo de conciencia de peligro en situaciones típicas de intervención policial, combinación de elementos tácticos y comunicativos, aviso del uso de fuerza adecuado a la situación, conciencia del uso de armas de fuego como último recurso y competencia en el uso del arma de fuego en las condiciones habituales de la intervención policial.”

Además, el funcionario encargado de hacer cumplir la ley debe ser consciente de los efectos del arma y la munición que se le han entregado, de los riesgos inherentes al empleo de un tipo concreto de arma y munición y de las posibles/necesarias precauciones a tomar. También debe entrenarse para prestar primeros auxilios a las personas con heridas de bala.

El proceso de formación y certificación debe repetirse a intervalos regulares para garantizar que el funcionario encargado de hacer cumplir la ley sigue poseyendo la capacidad y las aptitudes necesarias pasado cierto tiempo.

Ejemplos nacionales ilustrativos

Brasil: Orden Interministerial No. 4.226, de 31 de diciembre de 2010

El artículo 18 establece la renovación obligatoria de la certificación para utilizar armas de fuego al menos cada año.

Alemania: Renania del Norte-Westfalia, Entrenamiento operativo – Manual del profesor, 2012

B8 (p. 26): Debe hacerse dos veces al año un ejercicio de formación de certificación para el arma policial P99. De lo contrario, la autorización para portar un arma de fuego se anulará automáticamente.

5.7 Control y presentación de informes

Principio Básico 11

“Las normas y reglamentaciones sobre el empleo de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben contener directrices que: [...]”

d) Reglamenten el control, almacenamiento y distribución de armas de fuego, así como los procedimientos para asegurar que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respondan de las armas de fuego o municiones que se les hayan entregado;

f) Establezcan un sistema de presentación de informes siempre que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recurran al empleo de armas de fuego en el desempeño de sus funciones.”

Principio Básico 22

“Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley establecerán procedimientos eficaces para la presentación de informes y recursos en relación con todos los casos mencionados en los principios 6 y 11 f). Para los casos con respecto a los cuales se informe de conformidad con esos principios, los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley asegurarán que se establezca un procedimiento de revisión eficaz y que autoridades administrativas o judiciales independientes estén dotadas de competencia en circunstancias apropiadas. En caso de muerte y lesiones graves u otras consecuencias de importancia, se enviará rápidamente un informe detallado a las autoridades competentes para la revisión administrativa y la supervisión judicial.”

La entrega de armas de fuego y munición debe estar plenamente controlada y constituir parte esencial de un sistema de rendición de cuentas eficiente [véase **Capítulo 3**]. Esto quiere decir que a cada funcionario encargado de hacer cumplir la ley autorizado a portar un arma de fuego se le entrega un arma registrada individualmente en el marco de un sistema eficaz y auditable de almacenamiento y reparto de armas de fuego y equipo conexas. Además, requiere que el organismo encargado de hacer cumplir la ley sólo escoja y distribuya un tipo de armas trazables mediante exámenes forenses, es decir, con un estriado en el cañón que deje una marca identificable en el proyectil.

Ejemplos nacionales ilustrativos

Ecuador: Reglamento de Uso de la Fuerza para la Policía Nacional, 2014

Art. 7: se exige: “el registro detallado de las huellas y las características que impriman las balas y vainas servidas, las estrías o rayado helicoidal de todas las armas de fuego policiales, así como los datos de las y los servidores policiales a quienes se les entregó una arma de fuego.”

México: Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal, 2008, art. 7, contiene una norma similar.

El número de cartuchos que se entrega al funcionario encargado de hacer cumplir la ley también debe anotarse en un registro al comienzo y al final de cada turno de servicio. Debe haber normas y reglamentos claros respecto al lugar en que se almacenará el arma y la munición mientras el agente está fuera de servicio. Como regla general, deberá guardarse en un lugar seguro dentro de las instalaciones del organismo encargado de hacer cumplir la ley.

Ejemplo nacional ilustrativo

Reino Unido: Academia de Policía (2014): Armas y equipo [Internet]

<https://www.app.college.police.uk/app-content/armed-policing/weapons-and-equipment/>

Almacenamiento

“Las armas y la munición deben estar separadas físicamente dentro de la armería.”

Almacenamiento de las armas

“En la armería, las armas deben estar ordenadas de manera que las que se utilizan para los operativos y la formación estén separadas de las que están almacenadas por otras razones.”

Administración y registro

“El sistema de rendición de cuentas de las armas y la munición (incluidos los dispositivos Taser) debe proporcionar un mecanismo de control del movimiento de las armas y la entrega y el uso de munición.”

La decisión de permitir que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se lleven el arma a su domicilio debe basarse en una cuidadosa evaluación de los riesgos y de la posible necesidad operativa que justifique esta práctica.

Ejemplo nacional ilustrativo**Reino Unido: Academia de Policía (2013): Entrega y traslado de armas de fuego [Internet]**

<https://www.app.college.police.uk/app-content/armed-policing/issue-and-carriage-of-firearms/>

Autorización**[...] Irlanda del Norte**

Reconociendo las especiales circunstancias de Irlanda del Norte, el jefe de la policía ha dado autorización permanente para que se entregue a todos los agentes que hayan pasado con éxito la formación una pistola de uso personal que podrán portar cuando estén de servicio y también fuera de servicio.”

En cualquier caso, en tales situaciones deberán darse instrucciones claras sobre el manejo y el almacenamiento del arma y su munición, y será obligatorio separar el arma de toda la munición cuando el funcionario encargado de hacer cumplir la ley autorizado no lleve el arma consigo.

Ejemplo nacional ilustrativo**Portugal: Reglamento sobre los límites del uso de medios coercitivos por la Policía Nacional, 2004**

Cap. 3.15: se, establece claramente que el funcionario encargado de hacer cumplir la ley es responsable de su arma y deberá tomar obligatoriamente ciertas precauciones:

“c. Con independencia de lo que decida el agente de policía respecto a la posesión del arma [si llevarla consigo o no cuando no esté de servicio], es plenamente responsable de su almacenamiento, excepto cuando las armas se guarden en las instalaciones de la policía;

Queda prohibida la posesión de arma de fuego cuando sea previsible que el consumo de alcohol supere el límite máximo de alcohol en sangre permitido al personal de la policía;

Queda prohibida la posesión de arma de fuego cuando se prevea que el agente va a participar a menudo en acciones en las que tendrá que separarse físicamente de ella o perderá su posesión en la práctica, salvo que sea posible almacenarla en las instalaciones de entidades públicas si éste es el procedimiento habitual a cambio de un recibo de almacenamiento debidamente firmado y fechado;

Cuando el policía está fuera de servicio, se aplican las reglas generales sobre posesión de armas.”

Un minucioso sistema de presentación de informes y control, incluso durante los ejercicios de formación, debería asegurar la rendición de cuentas plena de la munición utilizada. Cualquier pérdida de armas o munición debería comunicarse de inmediato al superior pertinente. Los superiores deberían comprobar regularmente los registros y compararlos con las armas y la munición que están realmente en manos de sus subordinados.

En vista del riesgo que supone, el agente (y los agentes testigos de los hechos) debe informar al superior competente de *cualquier* acto de desenfundar un arma de fuego como medio de advertencia o de apuntar con ella a una persona (excepto si se realiza en el marco de la formación), independientemente de si se ha disparado el arma o no y de si se ocasionó alguna lesión, daño o pérdida de vidas [véase **Capítulos 3.5.1, 5.1.1 y 10.3**].

En caso de disparo de arma de fuego por un funcionario encargado de hacer cumplir la ley, debería ser obligatorio informar inmediatamente al superior, es decir, tan pronto como la situación se haya estabilizado lo bastante como para poder ponerse en contacto con él [véase también **Capítulo 3.5**].

Ejemplos nacionales ilustrativos

Portugal: Reglamento sobre los límites del uso de medios coercitivos por la Policía Nacional, 2004

El capítulo 3.16 establece la obligatoriedad de informar sobre cualquier disparo efectuado con un arma de fuego. En el caso de que el arma se haya utilizado contra una persona, e independientemente del resultado de este uso, es obligatorio enviar copia del informe a la fiscalía.

En **Kenia**, la policía está obligada a informar al Organismo Independiente de Control de la Policía siempre que se dispare un arma de fuego (Kenia, Ley del Servicio de Policía Nacional No. 11A, 2011, anexo sexto [secc. 61.2], A.5.

En **Reino Unido**, *Ley de Reforma de la Policía, 2002 (cap. 30)*, anexo 3, hay una norma similar.

El funcionario encargado de hacer cumplir la ley afectado debería preparar lo antes posible un informe detallado del incidente. Cualquier otro agente que haya sido testigo debe presentar su propio informe.

Ejemplo nacional ilustrativo

Reino Unido: Academia de Policía (2014): Procedimientos tras el despliegue [Internet]

<https://www.app.college.police.uk/app-content/armed-policing/post-deployment/>

Procedimientos tras incidentes

“Se abrirá una investigación después de todos los incidentes en los que la policía haya disparado un arma (tanto convencional como menos letal), de forma intencionada o no, y se haya o pudiera haberse:

- causado muerte o lesiones graves, de lo que se deberá informar obligatoriamente a la Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía u otro organismo independiente de investigación;
- puesto de manifiesto fallos de mando;
- puesto en peligro a agentes o a la población.”

Estos informes deberían permitir evaluar de forma completa si el arma de fuego se empleó justificadamente con arreglo al deber de proteger la vida, y si se respetaron todos los requisitos de los procedimientos internos. Deberían incluirse en ellos los siguientes elementos como mínimo:

- que fue disparada un arma de fuego (por quién, hora y lugar, cuántos disparos, consecuencias en cuanto a víctimas, de haberlas);
- motivo por el cual se empleó el arma de fuego, describiendo con exactitud la amenaza o el peligro percibidos y si se consiguió el objetivo;
- el procedimiento seguido (¿se respetaron las instrucciones operativas o el reglamento correspondientes a este tipo de situaciones?);
- si se intentó rebajar la tensión de la situación para evitar por completo el empleo de la fuerza o al menos evitar utilizar el arma de fuego (y de no ser así, por qué), y cuál fue el resultado;
- si se intentaron utilizar otros medios o métodos de uso de la fuerza menos letales (y de no ser así, por qué), y cuál fue el resultado;
- si se hizo una advertencia antes de disparar (y de no ser así, por qué), y cuál fue la respuesta a ella;
- cuál era la situación respecto a terceras personas y qué tipo de precauciones se tomaron para evitar causarles daño;
- si se prestó asistencia médica a alguna persona herida;
- presencia de testigos y su identidad, si los hubo;
- cualquier otra información pertinente que pueda explicar cómo se desarrolló la situación (condiciones climatológicas, visibilidad, etc.).

El arma de fuego y el resto de la munición deberá entregarse de inmediato al superior para poder realizar una investigación exhaustiva del incidente.

La presentación de informes no es un fin en sí mismo, su finalidad es que los superiores puedan determinar qué acciones emprender tras el incidente. Cabe incluir entre ellas:

- recabar más información, si es necesario;
- tomar medidas para garantizar el bienestar del agente (asesoramiento psicológico, gestión del estrés, baja médica);
- abrir una investigación y suspender del servicio al agente hasta su conclusión, o, al menos, trasladarlo para realizar funciones donde no tenga trato directo con el público y no se le entregue un arma de fuego;
- iniciar un proceso de revisión de los procedimientos operativos, del equipo o de ambos aspectos si se determina que fueron inadecuados;
- asignar al agente a cursos de actualización de formación si se determina que carece de las aptitudes y competencias para manejar adecuadamente ese tipo de situaciones.

6 | ARMAS MENOS LETALES: COMPROBACIÓN Y DESPLIEGUE

Esquema del capítulo

6.1 Terminología y alcance de este capítulo

6.2 Proceso de toma de decisiones

6.2.1 Definición de necesidades y deficiencias operativas

6.2.2 Comprobación

a) Exactitud y precisión

b) Fiabilidad, incluida reproducibilidad de atributos críticos y vida útil

c) Posible dolor, daño o lesiones causados

d) Riesgos injustificados

e) Cumplimiento de las normas internacionales y nacionales de derechos humanos

6.3 Instrucciones

6.4 Formación

6.5 Prueba, reevaluación y presentación de informes

Disposiciones de los Principios Básicos pertinentes a este Capítulo:

Principio Básico 2

“Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley establecerán una serie de métodos lo más amplia posible y dotarán a los funcionarios correspondientes de distintos tipos de armas y municiones de modo que puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego. Entre estas armas deberían figurar armas incapacitantes no letales para emplearlas cuando fuera apropiado, con miras a restringir cada vez más el empleo de medios que puedan ocasionar lesiones o muertes. Con el mismo objetivo, también debería permitirse que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cuenten con equipo autoprotector, por ejemplo, escudos, cascos, chalecos a prueba de balas y medios de transporte a prueba de balas a fin de disminuir la necesidad de armas de cualquier tipo.”

Principio Básico 3

“Se hará una cuidadosa evaluación de la fabricación y distribución de armas no letales incapacitantes a fin de reducir al mínimo el riesgo de causar lesiones a personas ajenas a los hechos y se controlará con todo cuidado el uso de tales armas.”

Diretrizes para la aplicación de estos Principios Básicos

Directriz 6: Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deberían disponer de una variedad de equipos menos letales que permite un uso diferenciado de la fuerza que respete plenamente los principios de necesidad y proporcionalidad y garantice la reducción al mínimo de daños y lesiones.

a) El desarrollo y la introducción de nuevos equipos para la aplicación de la ley deberían basarse en las necesidades operativas y en requisitos técnicos claramente definidos (y no sólo por su disponibilidad en el mercado), a fin de reducir el grado de fuerza que se usa y el nivel de daños y lesiones que se causa.

b) Todo equipo debe ser sometido a pruebas exhaustivas para determinar si satisface las necesidades operativas, los requisitos técnicos en cuanto a precisión, fiabilidad y vida útil y el grado de posibles daños y sufrimiento que podría causar, así como los posibles efectos injustificados/no deseados. Las pruebas deberían encomendarse a un organismo independiente.

c) Cada dispositivo debería someterse a una valoración independiente para determinar si es conforme con el derecho y las normas internacionales de los derechos humanos, en particular si cumple los requisitos de principio de proporcionalidad, prevención de riesgos para terceras personas y prevención de uso indebido o abusos en la práctica.

d) Debería excluirse cualquier equipo que:

- presente un alto grado de imprecisión de manera que entrañe un gran riesgo de causar lesiones de consideración, incluso a personas distintas de la persona contra la que se use (por ejemplo, escopetas que disparan perdigones, ciertos proyectiles de impacto cinético como balas de goma);
- cause daños desproporcionados respecto al objetivo (por ejemplo, que implique un riesgo elevado de causar la muerte, pese a ser considerado menos letal, como las balas de metal recubiertas de goma);
- pretenda lograr un objetivo que también se pueda lograr con un dispositivo menos lesivo (por ejemplo, esposas para pulgares frente a esposas normales, porras con púas frente a porras normales);
- sea muy abusivo (dispositivos de electrochoque que no tengan un mecanismo que interrumpa automáticamente la descarga, armas incapacitantes eléctricas que actúen como arma de contacto directo) o cuyo uso vulnere la prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes (por ejemplo, cinturones inmovilizadores de electrochoque).

e) Dadas las consecuencias potencialmente graves de los sistemas robóticos totalmente autónomos y su incapacidad para sustituir el indispensable discernimiento humano para decidir si usar la fuerza, el desarrollo, la producción y el uso de esta tecnología – aun en el caso de que esté equipada únicamente con armas menos letales – debería estar prohibido de forma preventiva.

f) Cada dispositivo debería ir acompañado de instrucciones claras sobre las situaciones en que se utilizará, y cómo, explicando los efectos y riesgos del dispositivo y las precauciones necesarias que han de adoptarse, así como de advertencias sobre las circunstancias o situaciones en las que el dispositivo no podrá utilizarse. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deberán haber recibido formación y certificación adecuadas sobre el dispositivo como condición previa para que se les permita su uso.

g) Todo nuevo dispositivo debe someterse y estar sujeto a un proceso de prueba legalmente constituido y accesible al público que permita confirmar si el dispositivo satisface las necesidades operativas y los requisitos técnicos, la idoneidad de las instrucciones y la formación, así como la ausencia de cualquier riesgo injustificado o inesperado.

h) El uso de cualquier dispositivo debe estar sujeto a mecanismos exhaustivos y rigurosos de presentación de informes, supervisión y control con miras a la evaluación continua del dispositivo respecto a su eficacia y efectos, incluidos los imprevistos.

6.1 Terminología y alcance de este capítulo

En el ejercicio de sus funciones, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden tener que hacer frente a muy diversas situaciones en las que tal vez tengan que recurrir al uso de la fuerza. Por consiguiente, el equipo que se les facilita debe permitirles responder a estas situaciones de manera adecuada y de acuerdo con los principios de necesidad y proporcionalidad. La elección del equipo que se utilizará en la aplicación de

la ley debe basarse en una cuidadosa evaluación de las ventajas y los riesgos, a veces considerables – incluso letales –, que supone el uso de tal equipo.

i

Nota aclaratoria: A este respecto, es importante aclarar la terminología que utilizan los Principios Básicos: en el Principio Básico 2, el término utilizado para describir tal equipo es “armas incapacitantes no letales”. Sin embargo, aunque no esté concebido para matar, casi cualquier dispositivo, según cómo se utilice, puede ser letal [véase **Términos y Definiciones**]. Cientos de personas han muerto, por ejemplo, tras aplicárseles un dispositivo de electrochoque,⁷³ y también se han producido muchas muertes como consecuencia del impacto directo de un bote de gas lacrimógeno. Por consiguiente, en la actualidad se reconoce que el término “menos letal” es más adecuado y se utiliza ampliamente en el ámbito de la aplicación de la ley para designar cualquier dispositivo no concebido específicamente para matar.

Ejemplo nacional ilustrativo

Reino Unido: Academia de Policía (2013): Uso de la fuerza, de armas de fuego y de armas menos letales [Internet]

<https://www.app.college.police.uk/app-content/armed-policing/use-of-force-firearms-and-lesslethalweapons/>

Armas menos letales

“Dado que ninguna tecnología puede ser considerada no letal, la Asociación de Jefes de Policía (ACPO), junto con el Ministerio del Interior, han adoptado el término ‘menos letal’ para referirse a las armas y municiones concebidas para ser utilizadas sin riesgo considerable de causar lesiones graves o permanentes o la muerte a la persona contra quien se aplican. Si bien en la práctica el resultado en ocasiones puede ser letal, resulta menos probable que esto suceda que cuando se emplean armas de fuego convencionales.”

Nos alejaríamos del ámbito de estas Directrices si examináramos todos los posibles tipos de armas y equipo disponibles para las tareas de aplicación de la ley y tratáramos todos los aspectos pertinentes de cada uno de ellos.⁷⁴ Por tanto, en el presente capítulo solo se examinan unas cuantas categorías de armas y equipo, con el único objetivo de esbozar las consideraciones clave en las que se debe basar la decisión de los organismos encargados de hacer cumplir la ley sobre el equipo que van a entregar, el modo en que deben elaborarse las instrucciones sobre su uso y la formación, y las precauciones que deben tenerse en cuenta. Las consideraciones sobre el uso de determinadas armas menos letales se examinan con más detalle en los capítulos sobre reuniones públicas [véase **Capítulo 7.4**] y detención [véase **Capítulo 8.2**].

6.2 Proceso de toma de decisiones

Los diversos instrumentos de coerción y armas menos letales presentan problemas diferentes y entrañan riesgos diversos, que debe abordarse de forma diferente. Algunos de estos problemas pueden tratarse aplicándoles un proceso de selección y comprobación independiente y sólido. El proceso de selección y comprobación es crucial para asegurarse de que las armas y los instrumentos de coerción elegidos para ser utilizados por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplen los Principios Básicos, el Código de Conducta de la ONU para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela), la Convención contra la Tortura y otras normas internacionales. Los Principios Básicos afirman que deben desarrollarse armas menos letales para “restringir cada vez más el empleo de medios que puedan ocasionar lesiones o muertes”, es decir, debe haber una búsqueda constante de nuevas armas que sean menos dañinas que otras medidas actualmente disponibles.

⁷³ <http://www.amnestyusa.org/news/press-releases/amnesty-international-urges-stricter-limits-on-police-taser-use-as-us-death-toll-reaches-500>

⁷⁴ Encontrarán más detalles sobre los requisitos, los motivos de preocupación en materia de derechos humanos y las recomendaciones respecto al empleo de ciertos tipos de equipo en las operaciones policiales en el informe de Amnistía Internacional y la Fundación de Investigación Omega titulado *Impacto sobre los derechos humanos de las armas menos letales y otros tipos de material para hacer cumplir la ley*, 12 de abril de 2015, ACT 30/1305/2015.

Esto no es así, por ejemplo, en el caso de las navajas, que pueden aumentar el peligro de causar lesiones grave en comparación con otros tipos de equipo, como las porras, e incluso pueden ser utilizadas como armas letales; por tanto, por norma, las navajas, como las de bolsillo que a menudo lleva la policía, deben ser excluidas como dispositivos para el uso de la fuerza (que debe distinguirse de su uso para cortar o reparar objetos).

Ejemplo nacional ilustrativo

Uruguay: Ley de Procedimiento Policial, 2008

El artículo 162.2 prohíbe el uso de armas blancas y similares (“armas contundentes”) en el marco de las actividades destinadas a hacer cumplir la ley, excepto en el caso de fuerzas especiales, como bomberos o grupos tácticos, cuando así lo exija el carácter de su labor operativa.

Para poder garantizar que el desarrollo de armas menos letales reduce realmente la probabilidad de que se produzcan muertes o lesiones graves, los organismos deben llevar a cabo rigurosas comprobaciones independientes de las diferentes armas sometidas a consideración, o tener acceso a los resultados de estas comprobaciones.

Sin embargo, esto sucede pocas veces en la práctica. En la actualidad, algunos Estados aceptan equipo donado (en ocasiones incluso del propio ejército del país) o son víctimas de las presiones de los fabricantes; ambas prácticas puede implicar que el equipo sea seleccionado sin pasar por los necesarios controles y procedimientos.

i

Nota aclaratoria: Llegados a este punto, es importante subrayar que muchas armas y equipo que utilizan las fuerzas armadas militares no son adecuados para tareas de aplicación de la ley, pues fueron concebidos para neutralizar al enemigo en combate. Puede haber otro equipo de carácter más general, que quizá pueda ser empleado por ello tanto por el ejército como por los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Pero, aunque sea así, tales armas y equipo deben estar sometidos a la comprobación y el control específicos de su idoneidad para la tarea concreta de aplicación de la ley que se pretende realizar con ellos, sin descuidar tampoco la importancia de su aspecto: por ejemplo, el hecho de que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se desplacen en vehículos que la población en general reconoce como militares, puede causar tensiones y temores innecesarios.

Incluso en los Estados que tienen procesos reconocidos de selección y comprobación, pocos o ninguno de ellos están legalmente constituidos (es decir, son obligatorios y están regulados por ley). Para cumplir los requisitos de los Principios Básicos de minimizar los daños y las lesiones y proteger la vida, el proceso de comprobación y selección debe incluir las siguientes etapas:

6.2.1 Definición de necesidades y deficiencias operativas

El proceso de selección y comprobación de instrumentos de coerción y armas menos letales debe basarse en una evaluación clara de las necesidades del organismo encargado de hacer cumplir la ley.

Cualquier nuevo equipo debe solucionar una necesidad operativa concreta o una deficiencia que haya identificado el organismo. Debe introducirse equipo nuevo para responder a nuevos retos, mejorar la eficacia y/o reducir posibles daños y lesiones en comparación con el equipo utilizado antes. El organismo encargado de hacer cumplir la ley debe definir claramente el propósito de este equipo, por ejemplo, la necesidad de incapacitar temporalmente a un individuo violento a más larga distancia o de colocar esposas durante un forcejeo sin causar lesiones.

Se deben tener en cuenta los problemas prácticos y las dificultades a los que se enfrentan los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en tales situaciones (por ejemplo, la falta de precisión de los proyectiles de impacto cinético de largo alcance existentes, o la incompatibilidad de ciertas sustancias químicas irritantes con dispositivos de proyectiles de electrochoque como las Taser). Esto ayudará a garantizar que el nuevo equipo realmente resuelve los problemas existentes y contribuye a la reducción general de la cantidad de fuerza empleada o del peligro de lesiones graves, por ejemplo, adaptando los proyectiles de impacto cinético para reducir el daño que puedan ocasionar.

Una vez identificadas las necesidades y las deficiencias, los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben establecer los criterios técnicos mínimos que debe cumplir el equipo para solucionarlas (por ejemplo, el requisito de que un pulverizador de agente químico irritante tenga una toxicidad reducida, o un arma de proyectiles de impacto cinético sea precisa a una distancia de 25 metros). De no existir tal análisis, los organismos pueden acabar introduciendo nuevas armas por el mero hecho de estar disponibles en el mercado, y estas armas podrían no resolver los problemas concretos e incluso aumentar el grado de fuerza empleada, en vez de reducirlo.

6.2.2 Comprobación

Una vez identificadas las necesidades operativas, un organismo independiente integrado por expertos científicos, jurídicos y de otros campos deberían comprobar o evaluar de alguna forma el equipo en relación con los requisitos técnicos y operativos, y deberían prohibir la adopción del que no cumpla esos criterios.

Ejemplo nacional ilustrativo

En *Reino Unido, Academia de Policía (2014): Armas y equipo [Internet]* hay instrucciones detalladas sobre el proceso de adquisición de armas menos letales.

<https://www.app.college.police.uk/app-content/armed-policing/weapons-and-equipment/>

El proceso de selección y comprobación debe ser totalmente independiente de los fabricantes o comerciantes que tratan de promocionar tales productos. Además, la tarea de extraer conclusiones de los resultados de las pruebas y tomar una decisión sobre la selección del arma puesta a prueba no debe dejarse únicamente en manos del organismo encargado de hacer cumplir la ley que trata de introducirlo.

El régimen de la comprobación puede diferir según el equipo que se esté evaluando. Así por ejemplo, al probar un proyectil para su uso a distancia de seguridad, una cualidad crítica sería su capacidad para alcanzar el objetivo de forma precisa y regular. Una porra tendría diferentes cualidades críticas y por tanto sería sometida a una serie distinta de pruebas. Sin embargo, el fin último del régimen de comprobación sería proporcionar una evaluación completa del sistema de armas en relación con una serie de criterios para determinar que el dispositivo no sólo soluciona las deficiencias identificadas en el análisis de necesidades operativas, sino que también puede ser utilizado de forma legítima y segura en tareas de aplicación de la ley de acuerdo con normas de uso específicas que sean coherentes con las normas de derechos humanos.

El proceso de evaluación técnica debe estudiar el sistema de armas en su conjunto: por ejemplo, si se trata de un vehículo con cañón de agua, la comprobación no sólo tendría que examinar el chorro de agua (potencia, dirección, flujo, duración), sino también la velocidad de conducción del vehículo, su capacidad de frenada, el control visual eficaz del conductor respecto a su entorno inmediato, el sistema de comunicación, etc.

Los siguientes criterios son especialmente importantes en el proceso de comprobación de cualquier arma menos letal:

a) *Exactitud y precisión*

La exactitud puede definirse como lo cerca del blanco que impacta un proyectil. La precisión mide la constancia con que se cumple el grado de exactitud requerido (o su desviación) en varios ejercicios de comprobación. Además de poner a prueba el comportamiento teórico (óptimo) del equipo, es fundamental que la comprobación también simule diversas condiciones de uso, por ejemplo el uso con todo el material de protección, incluidos guantes, y bajo condiciones simuladas de tensión (simulacros de disturbios), en malas condiciones meteorológicas, con poca visibilidad o de noche.

La falta de exactitud es un problema particular de los proyectiles de impacto cinético, que se fabrican en diversos tamaños y materiales: balas de goma, balas de plástico, pelotas de goma, etc. Excede el alcance de este documento entrar en detalle sobre los diferentes tipos y dispositivos. Sin embargo, en general hay varias cuestiones fundamentales que deben abordarse al decidir qué tipo de proyectil utilizar, en qué tipo de situación y cómo utilizarlo.

Estos proyectiles están concebidos para ser menos letales y, por consiguiente, ser utilizados en circunstancias que no alcanzan el umbral de peligro inminente de muerte o lesiones graves, como sucede con el empleo de las armas de fuego (véase el Principio Básico 9). Pero en la práctica, algunos han causado lesiones graves e incluso la muerte – también de terceras personas –, bien por su diseño o bien por la forma en que fueron utilizados, o por una combinación de ambos factores.

En este sentido son especialmente problemáticas las balas metálicas recubiertas de goma. De hecho, aunque podrían parecer armas menos letales, se ha demostrado que presentan un peligro tan grave para la vida humana que deben considerarse armas letales y, como tales, utilizarse únicamente en circunstancias similares a las que se establecen para el empleo de las armas de fuego.⁷⁵

Otros tipos de proyectiles de impacto cinético pueden causar daños y lesiones tan graves que se supone que no deben utilizarse a menos de cierta distancia.

Ejemplo nacional ilustrativo

Sudáfrica: Ley de Servicios Penitenciarios, 1998

Sec. 34: “5) Las armas equipadas para el disparo de munición de goma sólo pueden entregarse a funcionarios penitenciarios debidamente entrenados y únicamente con fines de formación o durante situaciones de emergencia.

6) (a) Como regla general, la munición de goma sólo podrá dispararse a una distancia de más de 30 metros de una persona.

(b) Si la distancia es menor de 30 metros, la línea de tiro debe orientarse a la parte inferior del cuerpo de la persona a la que se apunta.

(c) No está permitido disparar munición de goma en el interior de edificios.”

Sin embargo, cuanto mayor es esta distancia, mayor el peligro de imprecisión en el disparo y de alcanzar a terceras personas o a partes del cuerpo como los ojos, lo cual puede causar graves lesiones, por ejemplo, pérdida de la vista. En algunos casos, la distancia recomendada podría incluso ser tan grande y poco realista que sea imposible suponer razonablemente que puede apuntarse bien y disparar sin que ello suponga un riesgo indebido para terceras personas. Por consiguiente, la evaluación técnica debe determinar si, dada la combinación de la capacidad del proyectil para causar lesiones graves a una distancia inferior a la distancia mínima y la (falta de) precisión por encima de esa distancia, este tipo de munición puede utilizarse para lograr el objetivo operativo sin causar un daño desproporcionado en relación con dicho objetivo.

⁷⁵ Amnistía Internacional, *Gatillo fácil: El uso excesivo de la fuerza por Israel en Cisjordania*, MDE 15/002/2014, p 37.

Precisamente por este motivo el Parlamento de la comunidad autónoma de Cataluña, por ejemplo, decidió prohibir el uso de pelotas de goma:

Ejemplo nacional ilustrativo

España: Parlamento de Cataluña, Informe sobre modelos de seguridad y orden público y el uso de material antidisturbios durante las manifestaciones, 2013

“El disparo es totalmente arbitrario, imprevisible y, por consiguiente, impreciso. En estas circunstancias, es difícil controlar el impacto último, lo que incrementa la probabilidad de que alcance alguna parte del cuerpo del sujeto o incluso alcance a terceras personas [...]

52. Por consiguiente, por lo que se refiere a las pelotas de goma, la solución no es únicamente acordar la indemnización a pagar en el futuro, sino evitar esto [desde el principio], dado que las lesiones que causan son incontrolables, indiscriminadas y mortalmente aleatorias.”

Además, según las circunstancias en las que se pretendan utilizar, (en especial en situaciones de mantenimiento del orden público) [véase **Capítulo 7.4.2**], la inestabilidad de la situación puede hacer que las distancias cambien constantemente, por lo que a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley puede resultarles difícil decidir si recurrir a esta arma o no en cada momento.

b) Fiabilidad, incluida reproducibilidad de atributos críticos y vida útil

Es preciso realizar un número mínimo de pruebas para determinar la fiabilidad del dispositivo a lo largo del tiempo y excluir fallos y mal funcionamiento. También deben detectarse los fallos de diseño o los problemas en la calidad de fabricación.

Un aspecto que es motivo de especial preocupación es la compatibilidad de tales armas con la comprobación de la necesidad y la proporcionalidad si la “dosis” o el grado de fuerza que desarrollan no puede variarse o se descubre que no es fiable.

También es preciso evaluar la vida útil del equipo y sus consecuencias. Por ejemplo, hay proyectiles de goma que se endurecen con el tiempo, lo cual aumenta el peligro de que causen lesiones graves o incluso la muerte. Las sustancias químicas irritantes pueden perder su efecto con el paso del tiempo, y esto genera situaciones potencialmente peligrosas para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley si el arma es ineficaz, en cuyo caso pueden tener que recurrir a fuerza letal.

c) Posible dolor, daño o lesiones causados

El nivel de dolor y/o lesiones que causa (o puede causar) el arma no debe superar lo estrictamente necesario, y debe evaluarse si el arma podría lograr resultados similares con menos sufrimiento. La concentración de sustancias químicas irritantes, por ejemplo, debe ser la mínima posible, a fin de reducir los posibles daños al mínimo. Además, como regla, los organismos encargados de hacer cumplir la ley no deben desplegar un dispositivo si se puede lograr el mismo objetivo por otros medios que causen menos dolor, daños o lesiones. Esto sucede, por ejemplo, con las esposas para pulgares. Su objetivo de controlar a una persona que opone resistencia puede conseguirse fácilmente con esposas normales, sin el gran dolor e incomodidad que las de pulgares infligen y sin el grave peligro de lesionar permanentemente los pulgares. Igualmente, el diseño de la porra con púas sólo puede considerarse destinado a aumentar el riesgo de lesiones comparada con las porras normales. Por consiguiente, en ambos casos este equipo debe prohibirse para la aplicación de la ley. Dado su carácter intrínsecamente abusivo, y en vista de que en la mayoría de los casos su uso constituiría tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la fabricación, uso y transferencia de este equipo debe prohibirse.

El proceso de comprobación debe tener también en cuenta características que podrían incorporarse al diseño para minimizar el peligro de aplicar fuerza excesiva. Por ejemplo, las armas de electrochoque deben tener un

mecanismo que interrumpa la descarga después de unos segundos para evitar una exposición prolongada al impulso eléctrico. Este enfoque puede aplicarse también más ampliamente, para abarcar otros sistemas de armas (por ejemplo, el mecanismo de pulverización de las sustancias químicas irritantes).

d) Riesgos injustificados

La evaluación técnica debe incluir una evaluación de todos los posibles riesgos injustificados, es decir, los riesgos de causar más daño del que podría esperarse en circunstancias ordinarias.

Por ejemplo, es preciso establecer claramente el hecho de que determinados grupos e individuos con factores de riesgo concretos (por ejemplo, personas con enfermedades cardíacas y asma) son potencialmente más sensibles a los efectos de determinado equipo. La evaluación debe determinar si, teniendo esto en cuenta, el equipo sigue satisfaciendo los requisitos técnicos establecidos por el organismo encargado de hacer cumplir la ley.

También pueden surgir riesgos injustificados del uso incorrecto del dispositivo, en particular en situaciones de peligro y cuando los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley soportan mucha tensión. La evaluación técnica también debe examinar la probabilidad de que se haga un uso incorrecto, y los peligros de ello en términos de daños y lesiones no deseados. El riesgo de uso incorrecto aumentará con el grado de sofisticación y complejidad del equipo. Por ejemplo, la armas que disparan proyectiles de impacto cinético cuya potencia de disparo debe ajustarse según la distancia pueden infligir graves lesiones si, con la tensión y la inestabilidad de la situación, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no realizan el ajuste necesario.

La combinación de probabilidad de uso incorrecto y grado de riesgos injustificados debe ser un factor pertinente en la decisión de aprobar o no el dispositivo tras la evaluación técnica. Es lo que sucede, por ejemplo, con los dispositivos de electrochoque que no tienen límite de descarga. El peligro de que un funcionario encargado de hacer cumplir la ley administre una descarga eléctrica excesivamente larga con posibles consecuencias letales es casi imposible de evitar, y por este motivo no deben utilizarse dispositivos que no tengan un límite de descarga.

e) Cumplimiento de las normas internacionales y nacionales de derechos humanos

Una vez evaluado como aceptable el rendimiento técnico del equipo, debe demostrarse que éste “y sus posibles aplicaciones legítimas son compatibles con las normas internacionales de derechos humanos antes de proceder a su despliegue operativo con objeto de hacer cumplir la ley. Con tal fin es preciso que especialistas médicos, jurídicos y de otro tipo realicen investigaciones independientes y rigurosas de cada tipo y subtipo de material y tecnología sobre la base de las pertinentes normas internacionales de derechos humanos y de otra índole. En cada caso, los resultados deben hacerse públicos y ser examinados por la asamblea legislativa o el Parlamento antes de tomar la decisión de desplegar el material con objeto de hacer cumplir la ley o de permitir su venta”.⁷⁶ En esta última etapa debería incluirse también la consulta pública.

Entre las consideraciones concretas en materia de derechos humanos deben figurar:

– El grado de posibles daños

El grado de posibles daños debe ser proporcionado a la finalidad del uso de la fuerza. Como se indicó anteriormente, cualquier dispositivo, aunque se haya concebido como instrumento menos letal, puede ser letal. Cuanto mayor sea su posible riesgo injustificado para la vida, mayor debe ser el umbral de peligro que permita su uso. Según el nivel y la gravedad del riesgo, los organismos encargados de hacer cumplir la ley tienen que evaluar si el dispositivo puede seguir considerándose un arma menos letal.

⁷⁶ Cita de Amnistía Internacional, *Mercaderes de dolor: El material de seguridad y su uso en torturas y otros malos tratos*, Índice AI: ACT 40/008/2003, p. 74.

Su elevado riesgo para la vida es, por ejemplo, el motivo por el cual las balas metálicas recubiertas de goma mencionadas anteriormente deben considerarse un arma letal. De forma similar, dados los peligros de utilizar armas de electrochoque, con las que se han causado ya graves lesiones y, en algunos casos, incluso la muerte, sólo debe considerarse la posibilidad de utilizarlas en las situaciones en las que a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley también se les permitiría recurrir a su arma de fuego.⁷⁷

Comité Europeo para la Prevención de la Tortura (CPT), Informe al Gobierno de Reino Unido, CPT/Inf (2009) 30

“12. [...] El CPT considera que los criterios para cualquier empleo de armas de electrochoque por agentes de policía al menos se corresponden estrechamente con los que rigen el uso de armas de fuego; por consiguiente, su uso debe estar concienzudamente regulado y supervisado. Además, sólo debe permitirse a agentes de policía especialmente seleccionados y entrenados emplear tales armas de electrochoque, cuyo uso debe conllevar todas las precauciones necesarias. El CPT recomienda que las autoridades de Reino Unido tomen debida nota de los anteriores comentarios en sus directrices sobre el uso de pistolas Taser.

13. En este contexto ha de señalarse que, si bien el Subcomité sobre las Consecuencias Médicas de Armas Menos Letales ha afirmado que ‘el riesgo de muerte o lesiones graves por el uso de las Taser modelos M26 y X26 bajo la orientación y las normas de la Asociación de Jefes de Policía es muy escaso’, también ha afirmado claramente que no se trata de un riesgo inexistente. El Subcomité sobre las Consecuencias Médicas de Armas Menos Letales ha formulado dos recomendaciones claras para que se recalque la necesidad de que las personas que hayan sufrido traumatismo craneal al caer tras recibir la descarga de un dispositivo Taser sean sometidas sin demora a un examen médico y, si es necesario, trasladadas al hospital, y se vuelva a subrayar el requisito de que un médico forense evalúe bajo custodia a todas las personas que hayan sido sometidas a una descarga eléctrica con un dispositivo Taser. El CPT está de acuerdo, y desearía recibir información sobre las medidas que se hayan tomado para aplicar estas recomendaciones.” [Traducción de Amnistía Internacional.]

Las escopetas de perdigones disparan gran cantidad de munición de pequeño tamaño que se extiende por una amplia superficie. Por sus características presentan un elevado riesgo de causar graves lesiones (por ejemplo, lesiones oculares) a la persona contra la que se apunta, y también a terceras personas. Estos graves riesgos son casi imposibles de controlar, mientras que el objetivo (por ejemplo, manejar a personas violentas en una situación de control de multitudes) podría conseguirse de forma menos lesiva con otro tipo de dispositivos que permiten apuntar mejor o controlar más el daño causado (por ejemplo, disparando selectivamente a las personas violentas con proyectiles de impacto cinético). Por consiguiente, las escopetas de perdigones deben prohibirse en la aplicación de la ley.

– El grado de peligro para terceras personas

Como norma, el uso de la fuerza por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no debe afectar a terceras personas. No obstante, esto puede ocurrir accidentalmente – por ejemplo, por la falta de precisión de un dispositivo (véase lo explicado anteriormente sobre los proyectiles de impacto cinético) – o por un efecto colateral no deseado propio del dispositivo (como sucede, por ejemplo, con dispositivos que en cierta medida tienen un efecto indiscriminado, como los que utilizan sustancias químicas irritantes). Estos peligros deben reducirse al mínimo y, si esto no es posible, deberá tomarse la decisión de no utilizar el dispositivo.

El impacto de los dispositivos que tienen un efecto indiscriminado, como los que utilizan sustancias químicas irritantes, los cañones de agua o los dispositivos acústicos, debe estar concebido (por ejemplo, en cuanto a su nivel de concentración, presión o alcance) para minimizar el peligro de causar daños y lesiones a terceras personas y restringir de todo lo posible los efectos sobre la persona contra la que van dirigidos.

⁷⁷ Comité Europeo para la Prevención de la Tortura (CPT), CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2015, [Normas del CPT], p. 109; **Reino Unido**, Irlanda del Norte, Directrices sobre el Uso Operativo de los Dispositivos Taser, Procedimiento del Servicio, 2008.

- Evitar el uso indebido y abusivo del equipo en la práctica de la aplicación de la ley

Incluso cuando va acompañado de instrucciones y formación adecuados, en ocasiones el equipo destinado a las tareas de aplicación de la ley se utiliza de forma indebida (técnicamente incorrecta) o abusiva (ilícita). Es lo que sucede con muchos tipos de equipo menos letal que se ha utilizado de forma indebida o incluso abusiva, de forma que constituye uso excesivo de la fuerza, o que viola la prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles inhumanas o degradantes. Al desarrollar y distribuir armas y equipo menos letales, las autoridades deben tomar todas las medidas posibles para impedir su uso indebido o abusivo. En los casos en que esto no sea posible, no deben utilizar el dispositivo. Especialmente en lugares en los que el uso excesivo de la fuerza y la impunidad están muy arraigados, se corre el peligro de que se desvíe el uso del arma y se la utilice de forma y con finalidades no previstas por los encargados de elaborar las directrices para la aplicación de la ley. Esto ha de preverse y, si es posible, atenuarse.

Por ejemplo, por lo que se refiere a los escudos protectores que se utilizan en situaciones de mantenimiento del orden público, las instrucciones deben dejar claro que contra los manifestantes sólo podrá utilizarse la zona plana del escudo, nunca el borde.

En el caso de los dispositivos de electrochoque (incluidas las Taser), su uso en modo “*drive stun*”, como pistolas paralizantes de electrochoque de contacto directo, entraña considerable riesgo de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, por lo que debe estar expresamente prohibido. Con respecto a las armas de electrochoque lanza-dardos, sólo deben permitirse las que registran electrónicamente cada uso.

Como es lógico, los organismos encargados de hacer cumplir la ley no deben contar con ningún equipo ni armas cuyo uso sea intrínsecamente cruel, inhumano o degradante. Éste es el caso, por ejemplo, de los cinturones inmovilizadores de electrochoque, cuyo mero uso supone de por sí tal abuso, en violación de la prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, y que deben ser prohibidos en las tareas de aplicación de la ley.

- El cumplimiento general de los principios de necesidad, proporcionalidad y rendición de cuentas en cada situación

En cada situación hay que decidirse si emplear la fuerza, así como el tipo y el nivel de fuerza. Esta decisión debe basarse en las circunstancias concretas de la situación y en la evaluación de cuál será su evolución, por ejemplo, si hay señales de que una persona violenta podría deponer su actitud. Al mismo tiempo, es preciso intentar reducir la tensión y calmar la situación, e incluso debe considerarse cuidadosamente la posibilidad de retirarse. Tal decisión sólo puede tomarla un ser humano. Por eso, los sistemas de armas plenamente autónomos son sumamente problemáticos. La cuestión es si estos sistemas (es decir, armas que una vez activadas son capaces de seleccionar blancos e iniciar ataques sin control humano real o significativo) letales y menos letales podrían llegar alguna vez a ajustarse a las normas de derechos humanos sobre el uso de la fuerza, incluso aunque “sólo” vayan equipados con armas menos letales.

Dada la situación actual de la tecnología y la poca probabilidad de que los sistemas de armas autónomos puedan alcanzar jamás los niveles humanos de criterio necesarios para desempeñar de forma lícita la función de hacer cumplir la ley, es improbable que puedan ajustarse a las normas internacionales que rigen el uso de la fuerza. Resulta especialmente dudoso que los sistemas de armas autónomos puedan cumplir los principios rectores de derechos humanos de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Sin control humano, no es probable que tengan la capacidad de evaluar correctamente situaciones complejas de aplicación de la ley. A diferencia del personal encargado de hacer cumplir la ley que ha recibido una buena formación y debe rendir estrictamente cuentas, los robots no pueden distinguir por sí mismos entre funciones legales e ilegales ni tomar decisiones sobre el uso de la fuerza, socavando así gravemente la rendición de cuentas y la interposición de recursos por usos arbitrarios, abusivos y excesivos de la fuerza. Por consiguiente, dadas las consecuencias potencialmente

graves de tal tecnología, el desarrollo, la fabricación y el uso de sistemas de armas plenamente autónomos debe prohibirse preventivamente.⁷⁸

6.3 Instrucciones

Si el equipo se considera adecuado, los organismos deben establecer instrucciones claras para su uso a fin de minimizar el peligro de daños o lesiones no deseados.

Tales instrucciones deben:

- explicar claramente el efecto del arma o dispositivo y la forma en que se supone que debe usarse;
- indicar qué precauciones deben tomarse antes de su uso;
- incluir prohibiciones claras sobre las circunstancias y la forma en que no debe usarse;
- advertir de posibles riesgos si se utiliza inadecuadamente, así como de efectos no deseados que pueden producirse en circunstancias excepcionales.

Con respecto a los medios de coerción, las instrucciones deben indicar muy claramente que están concebidos para ser utilizados sólo con fines de seguridad, por lo que no deben emplearse con otros propósitos, tales como el castigo. Las instrucciones deberían subrayar los peligros de usar dispositivos de coerción en situaciones concretas (por ejemplo, cuando la persona a quien se van a aplicar está en malas condiciones físicas) y de usarlos durante periodos excesivamente largos. Asimismo, deben incluir las precauciones necesarias para evitar cualquier daño y dolor accidental.

Cuando el riesgo de desviación del uso sea mayor, las instrucciones deben advertir sobre las posibles sanciones disciplinarias y penales, y establecer obligaciones especialmente rigurosas de presentación de informes sobre cualquier uso de tal equipo, así como sobre cualquier daño imprevisto causado.

Ejemplos nacionales ilustrativos

Armenia: Ley sobre la Policía, 2001

Art. 29. 4: “Se prohibirá la aplicación de medios especiales [porras de goma, esposas, gas lacrimógeno, etc.] contra mujeres con evidentes signos de embarazo, personas manifiestamente discapacitadas y menores (salvo en casos de ataque o resistencia armada y ataque en grupo que pongan en peligro la vida y la salud de personas).”

Francia: Código de Seguridad Interna, 2012

Art. R. 434-17: “El uso de esposas u otros medios de coerción no está justificado salvo que la persona detenida sea considerada peligrosa para los demás o para sí misma o que sea probable que intente escapar.”

Alemania: Renania del Norte-Westfalia, Entrenamiento operativo – Manual del profesor, 2012

Este manual contiene instrucciones detalladas respecto al uso de pulverizadores de pimienta, como la distancia adecuada, el número y duración de las pulverizaciones y los peligros existentes si no se siguen estas instrucciones (sobredosis, lesiones directas en los ojos, etc.), la prohibición de su uso contra menores y mujeres claramente embarazadas, la posible conducta de respuesta y la reacción física de la persona contra quien se dirige la sustancia irritante (incluidas posibles complicaciones médicas) y los primeros auxilios que deben prestarse tras su uso.

Perú: Manual de Derechos Humanos Aplicados a la Función Policial, 2006

Uso de la vara de goma, p. 66: “Partiendo de la posición defensiva:

- Si la agresión fuera decidida e inevitable, se advierte al agresor la intención de utilizar la vara, retrocediendo dos pasos.

⁷⁸ Conclusiones extraídas de *Amnistía Internacional, Autonomous weapons systems: Five key human rights issues for consideration*, ACT 30/1401/2015.

- Si mantiene esta actitud, se avanza con la pierna del mismo lado de la mano que empuña la vara, efectuando dos golpes de manera cruzada, de arriba hacia abajo, de afuera hacia adentro.
- Se debe golpear sobre las partes de mayor volumen muscular (piernas, glúteos, brazos), evitar los golpes en la cabeza, cuello o tórax.
- Al ceder en su actitud, se debe evitar el uso nuevamente de la vara; recuerde que se está disuadiendo al ciudadano de atacar al policía, no se le está agrediendo ni mucho menos atacando para dominarlo. En todo momento es importante verbalizar para controlar la situación, se debe buscar la persuasión antes de pasar al control físico.”

Portugal: Reglamento sobre los límites del uso de medios coercitivos por la Policía Nacional, 2004

Cap. 2.6.6: Los golpes de porra en ciertas zonas del cuerpo (zonas ROJAS como la cabeza, el cuello y la columna) están prohibidos por sus consecuencias potencialmente letales, salvo que haya una amenaza potencialmente letal.

Sudáfrica: Ley de Servicios Penitenciarios, 1998

Sec. 33: “Instrumentos incapacitantes no letales. – (1) Los instrumentos incapacitantes no letales sólo pueden entregarse a un funcionario penitenciario con la autorización del director del centro penitenciario. (2) Tales dispositivos sólo pueden ser utilizados por un funcionario penitenciario entrenado específicamente en su uso.

(3) Tales dispositivos pueden ser utilizados de la forma que prescribe la normativa y sólo

(a) si un recluso no depone un arma o algún otro instrumento peligroso a pesar de habersele ordenado que lo haga;

(b) si la seguridad del centro penitenciario o la seguridad de los reclusos o de otras personas se ve amenazada por uno o más reclusos, o

(c) para evitar una fuga.

(4) Siempre que se utilicen tales dispositivos, debe informarse de su empleo por escrito y tal como prescribe la normativa.

(5) Los cartuchos y granadas de gas lacrimógeno disparados con arma de fuego o tubos lanzadores no se dispararán o lanzarán directamente contra una persona o una multitud.

(6) Siempre que un funcionario penitenciario decida usar gas lacrimógeno deberá estar convencido de que su empleo en esa situación concreta cumple los requisitos de fuerza mínima y proporcionada que exige la sección 32.1.b.

(7) Si un recluso sufre los efectos del gas lacrimógeno deberá recibir tratamiento médico tan pronto como la situación lo permita.”

Reino Unido: Irlanda del Norte, Directrices sobre el Uso Operativo de los Dispositivos Taser, Procedimiento del Servicio, 2008

“8.7 Se ha identificado un aumento del peligro al utilizar el dispositivo Taser en las cercanías de varias fórmulas explosivas que reaccionan ante la descarga eléctrica. Uno de estos grupos es el de los ‘explosivos de peróxido orgánico’ [...]. Los artículos que producen una descarga eléctrica (como los dispositivos Taser) activan la reacción de los explosivos de peróxido y otros explosivos sensibles. Otros materiales explosivos también pueden ser sensibles a la descarga eléctrica, según cómo esté envasado el material, su antigüedad, sus condiciones de almacenamiento y otros factores. El aumento del peligro en relación con los sujetos que puedan portar o estar en estrecho contacto con un dispositivo explosivo improvisado también debe tenerse en cuenta al evaluar si es ‘adecuado’ y ‘necesario’ utilizar un dispositivo Taser. La posible amenaza de que el sujeto pueda activar el dispositivo explosivo improvisado si el uso del dispositivo Taser es ineficaz, también debe tenerse en cuenta.

8.8 El dispositivo Taser no debe utilizarse en un entorno en el que, debido a la presencia de una sustancia inflamable en la atmósfera o de un escape de gas, sea probable que su uso tenga como consecuencia una situación aún más peligrosa.”

6.4 Formación

Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben asegurarse de que sus funcionarios han recibido la formación adecuada sobre el uso de cualquier equipo que se les entregue.

Ejemplos nacionales ilustrativos

Brasil: Orden Interministerial No. 4.226, de 31 de diciembre de 2010

Art. 8: “Todo agente de seguridad pública que, en razón de sus funciones, pueda verse envuelto en situaciones de uso de la fuerza debe portar al menos dos dispositivos menos letales, además del equipo de protección necesario para la operación [...]” El artículo 16 exige el desarrollo de instrucciones y módulos de formación específicos para cada arma y dispositivo a fin de entrenar las aptitudes técnicas, psicológicas y físicas necesarias, y contempla además una revisión periódica. El artículo 17 prohíbe a los agentes de policía portar armas para cuyo uso no estén debidamente acreditados.

Uruguay: Ley de Procedimiento Policial, 2008

El artículo 165 sólo permite utilizar equipo especial a los agentes previa capacitación.

Al facilitar dicha capacitación (o contratarla a proveedores externos), los organismos deben garantizar que es “independiente de cualquier empresa o interés comercial relacionados con la fabricación y comercialización de tales armas”,⁷⁹ pues se corre el peligro de que las empresas y particulares que van a salir beneficiados comercialmente si se adopta en general un arma no den a conocer todos los problemas potenciales de dicha arma durante la capacitación que presten. Por ejemplo, en 2011, el jurado que emitió el veredicto sobre la muerte de Darryl Turner en Estados Unidos de América en 2008, halló al fabricante Taser “responsable de negligencia por no advertir adecuadamente sobre los riesgos cardíacos del disparo de una X26 al pecho” en las advertencias y el material de formación de su producto.⁸⁰

Debe haber un proceso obligatorio de acreditación en el que se exija a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cierto nivel de competencia para poder utilizar el arma, con formación inicial seguida de cursos de actualización periódicos.

Ejemplos nacionales ilustrativos

Armenia: Directrices para la gestión policial del orden público.

(<http://www.police.am/images/Uxecuyc-N2-eng.pdf>)

Sec. 38: “El jefe de la unidad estructural está autorizado a facilitar los medios especiales clasificados como ‘protección activa’, que los agentes de policía utilizarán a fin de salvaguardar su seguridad y la seguridad de los ciudadanos. Los tipos prescritos están sometidos a evaluación médica independiente antes de su aprobación, y su uso debe apoyarse en un entrenamiento adecuado y una renovación periódica de la acreditación.”

Francia: Código de Seguridad Interna, 2012

Según el artículo R. 511-19, es obligatorio que todos los agentes asistan al entrenamiento específico sobre el equipo antes de recibir autorización para portar cualquiera de las armas mencionadas en el

79 Amnistía Internacional, USA: ‘Less than lethal’ The use of stun weapons in US law enforcement (AMR 51/010/2008) NOTA: Esto no significa que las empresas no puedan participar en algunos aspectos de la formación – por ejemplo, explicar las características técnicas del equipo –, pero no deben intervenir en el diseño del plan de formación ni influir respecto a qué métodos de uso se considerarán adecuados o inadecuados ni en qué situaciones deberá utilizarse el equipo. Estas decisiones las tienen que tomar los organismos encargados de hacer cumplir la ley.

80 Nótese que la cita no está tomada directamente del veredicto del jurado, sino del siguiente documento: United States District Court for the Western District of North Carolina Charlotte Division 3:10cv125-RJC-DCK Tammy Lou Fontenot, as Administrator of the Estate of Darryl Wayne Turner, deceased Plaintiff, v. Taser International Inc., Defendant. Order. P10. Antes del veredicto, Taser había publicado un boletín de formación (en 2009) modificando como sigue sus consejos sobre la zona de descarga del dispositivo: “las nuevas zonas de descarga preferibles para los dispositivos electrónicos de control TASER [...] son las zonas de masa corporal situadas en la zona central inferior [...] y por debajo del cuello [ya que] al evitar el pecho, el agente puede evitar la polémica de si el dispositivo puede haber provocado o no un evento cardíaco” (Guilbaurt, R (sin fecha) *Taser Preferred Target Zones* <http://www.taser.com/training/training-resources> consultado por última vez 30/08/2011).

artículo R. 511-12 del Código (armas de fuego, dispositivos de electrochoque, pulverizadores de sustancias químicas irritantes, porras, etc.). El agente encargado de hacer cumplir la ley debe volver a entrenarse periódicamente; de no hacerlo puede serle retirada la autorización para portar el arma [R. 511-21].

Alemania: Renania del Norte-Westfalia, Entrenamiento operativo – Manual del profesor, 2012

B8 (p. 26): Con todas las armas, los agentes de policía deben realizar una vez al año ejercicios de entrenamiento que los acredite para portarlas; o de lo contrario la autorización para hacerlo vencerá automáticamente.

Estados Unidos: Asociación de Jefes de Policía de Georgia, Ejemplo de Manual de Actuación Policial, 2014

Cap. 11 (Uso de la fuerza), S.O.P. (Procedimientos Operativos Estandarizados) 11-2 (armas menos letales): “III. FORMACIÓN

- A. Los agentes deben superar un curso de formación aprobado por el organismo y demostrar su competencia en el uso de cualquier arma menos letal antes de que ésta les sea entregada. [...]
- B. La formación correrá a cargo del personal de formación del organismo, un instructor en técnicas de aplicación de la ley acreditado o el personal de formación de una academia estatal aprobada. [...]
- C. Los agentes asistirán, como mínimo cada dos años, a una actualización de su formación en el uso de cada una de las armas menos letales que se les hayan facilitado. Anualmente se realizará un curso de formación sobre Dispositivos Electrónicos de Control (Taser). [...]
- D. Los agentes que no asistan al curso obligatorio de actualización de su formación, o que no demuestren competencia en el uso de cualquier arma menos letal, no podrán portarla hasta que asistan a un curso de recuperación y puedan demostrar dicha competencia. [...]

A LA ATENCIÓN DEL MANDO: Cualquier agente que no mantenga su competencia en el uso de armas de tipo intermedio será retirado del servicio hasta que lo haga. (No es deseable que la fuerza letal sea la única opción disponible.)

- E. En el expediente de formación de cada agente se documentará la formación recibida.”

Las instrucciones y la formación sobre cualquier equipo también deben sensibilizar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sobre los principios subyacentes del uso de la fuerza que se han señalado en apartados anteriores [véase Capítulos 4.1 y 4.2], respecto a la necesidad de evaluar en cada situación si el dispositivo puede o no ser utilizado en las circunstancias concretas, evitando con ello el uso de un dispositivo por el mero hecho de que se disponga de él:

Ejemplo nacional ilustrativo

Armenia: Directrices para la gestión policial del orden público.

(<http://www.police.am/images/Uxecuyc-N2-eng.pdf.pdf>)

Sec. 25: “Ejemplo: Están aprobados el dispensador portátil de gas lacrimógeno y de la porra de goma para su uso en circunstancias en que el sospechoso se resista a ser detenido. Pero el hecho de que estén aprobados no justifica su uso, que debe ser una decisión individual tomada en el momento bajo la responsabilidad del agente. Es posible que la intensidad de la resistencia a la detención no justifique el uso de los golpes con porra, pero un uso menos intrusivo de la fuerza podría ser el dispensador de gas lacrimógeno, que carece de efectos físicos a largo plazo. Se trata de un delicado equilibrio entre el permiso para emplear medios especiales y la decisión de usarlos.” [Énfasis añadido.]

Lo ideal es que la formación sensibilice a los usuarios para considerar los sistemas menos letales al mismo nivel que considerarían las armas de fuego, es decir, como armas potencialmente letales. Esta recomendación, hecha por la comisión conocida coloquialmente como “Comisión Patten”⁸¹ respecto a las balas de plástico (los proyectiles de impacto cinético que por entonces se empleaban), adquiere una pertinencia mucho mayor en vista del potencial letal de las armas menos letales [más información sobre formación en Capítulo 9.2].

81 Comisión Independiente sobre el Servicio de Policía para Irlanda del Norte, 1999, *A New Beginning: Policing in Northern Ireland. The report of the Independent Commission on Policing for Northern Ireland*, párr. 9.12.

6.5 Prueba, reevaluación y presentación de informes

Una vez elaboradas las instrucciones y los programas de formación, los gobiernos y/o los organismos deben llevar a cabo un ensayo de prueba del sistema de armas, que será objeto de un estricto seguimiento y evaluación por parte de un organismo independiente. El sistema de seguimiento y evaluación localizará los aspectos que puedan suscitar dudas respecto a la evaluación inicial en materia técnica y/o de derechos humanos, la idoneidad de las instrucciones operativas y el grado de cumplimiento de esas instrucciones que se observa en el uso del arma. Los resultados de esta fase de prueba se transmitirán al organismo que ha llevado a cabo el proceso de selección y comprobación y servirán para identificar deficiencias o suposiciones erróneas y, en caso necesario, modificar las directrices de uso del arma. Este organismo también realizará controles aleatorios del equipo para garantizar que su fabricación se ajusta a las normas acordadas. Según la experiencia en Reino Unido, donde el porcentaje obligatorio del agente químico irritante conocido como gas CS en los pulverizadores se fijó en un 5 por ciento, aunque posteriormente se comprobó que contenían hasta un 6,8 por ciento, hay que concluir que no se debe dar por sentada la uniformidad de las normas de fabricación.⁸²

Los gobiernos deben publicar los detalles del proceso de evaluación, así como de las evaluaciones del equipo en materia técnica y de derechos humanos, y garantizar que dichos detalles están a disposición pública. Esto contribuirá a la confianza de la ciudadanía en la tarea policial, y aportará información al debate público sobre los peligros que implica el uso de armas menos letales e instrumentos de coerción. También es fundamental que todo el proceso de despliegue se establezca y constituya legalmente, es decir, que legalmente todos los instrumentos de coerción y armas menos letales utilizados por la policía deban pasar por este proceso [véase **Capítulo 1.1**].

Como sucede con cualquier modalidad de empleo de la fuerza, el uso de instrumentos de coerción y armas menos letales debe estar sujeto al requisito de informar obligatoriamente al superior. Cuanto mayor sea el peligro de que el uso del dispositivo cause lesiones graves o incluso la muerte, más concienzudo debe ser el proceso de presentación de informes. Los dispositivos de electrochoque deben estar equipados con un sistema de control que registre todas las modalidades de uso⁸³ a fin de permitir un control eficaz sobre su empleo.

Ejemplos nacionales ilustrativos

Francia: Código de Seguridad Interna, 2012

Con arreglo al artículo R. 511-28, todos los dispositivos de energía conducida (art. R. 511-12.1.d) están equipados con un sistema de control que registra su uso. Además, cada vez que se utiliza un dispositivo de este tipo debe informarse a las autoridades civiles. Todos los casos de empleo del dispositivo también deben evaluarse con vistas a mejorar la formación en el uso del arma en cuestión si fuera necesario.

Brasil: Orden Interministerial No. 4.226, de 31 de diciembre de 2010

Art. 24: “Los agentes de seguridad pública deben presentar un informe individual cada vez que hayan disparado un arma de fuego o recurrido al uso de equipo menos letal causando lesiones o muerte. En el informe, que se remitirá a la comisión interna mencionada en la directriz número 23, se indicará al menos la siguiente información:

- a. circunstancias y razones que llevaron al agente de seguridad pública a utilizar la fuerza o el arma de fuego.
- b. medidas tomadas antes de recurrir al uso de la fuerza, el arma de fuego o medios menos letales, o motivos por los que no fue posible tomar en consideración tales medidas.
- c. tipo de arma y munición, número de disparos, distancia y persona contra quien se ha utilizado;
- d. arma o armas menos letales utilizadas, en concreto frecuencia, distancia y persona contra quien se han utilizado.

⁸² *The Guardian* (1999): “British police face a CS gas attack”, 8 de julio.

⁸³ Amnistía Internacional y Fundación de Investigación Omega, Impacto sobre los derechos humanos de las armas menos letales y otros tipos de material para hacer cumplir la ley, ACT 30/1305/2015, p. 21.

- e. número de agentes de seguridad pública heridos o muertos durante la operación, tipo de heridas;
 - f. número de personas heridas o muertas como consecuencia del empleo del arma de fuego por el agente de seguridad pública;
 - g. número de personas heridas o muertas como consecuencia del empleo del arma o armas menos letales por el agente de seguridad pública;
 - h. número total de personas heridas o muertas como consecuencia de la operación;
 - i. número de proyectiles disparados que alcanzaron a personas y las respectivas partes del cuerpo alcanzadas;
 - j. número de personas afectadas por armas menos letales y las respectivas partes del cuerpo alcanzadas;
 - k. medidas tomadas para proporcionar asistencia médica, en caso necesario, y
 - l. si se preservó el lugar de los hechos y, si no fue así, cuál fue el motivo.”
-

Los superiores deben evaluar periódicamente si sus subordinados utilizan correctamente el dispositivo [véase **Capítulo 10.3**]. La evaluación continua es indispensable para detectar cualquier deficiencia en los requisitos técnicos, en la capacidad del dispositivo para cubrir las necesidades operativas y en el contenido de las instrucciones y la formación, así como riesgos imprevistos o injustificados – por ejemplo, efectos hasta el momento desconocidos para la salud en determinados grupos de personas – y las circunstancias que puedan afectar al grado de daño causado por el dispositivo o a su eficacia.

Ejemplo nacional ilustrativo

Brasil: Orden Interministerial No. 4.226, de 31 de diciembre de 2010

Art. 22: “El uso de técnicas menos letales debe ser constantemente evaluado.”

Art. 23: “Los organismos de seguridad pública deben crear comisiones internas de control de la letalidad con el objetivo de monitorizar el uso de la fuerza por parte de sus agentes encargados de hacer cumplir la ley.”

Si, por los resultados de la evaluación continua, un dispositivo concreto plantea serias dudas, la institución encargada de hacer cumplir la ley debe considerar la posibilidad de eliminarlo de su “caja de herramientas” operativa.

7 | EL USO DE LA FUERZA EN REUNIONES PÚBLICAS

Esquema del capítulo

7.1 Concepto general: Facilitación y diálogo

7.2 Reuniones ilícitas

7.3 Abordar la violencia

7.4 Opciones tácticas y límites

7.4.1 Contención

7.4.2 Armas menos letales

a) proyectiles de impacto cinético

b) Agentes químicos irritantes

c) Cañón de agua

7.4.3 Armas de fuego

7.4.4 Despliegue de fuerzas militares

7.5 Presentación de informes, rendición de cuentas y lecciones aprendidas

Disposiciones de los Principios Básicos pertinentes a este Capítulo:

Principio Básico 12

“Dado que todas las personas están autorizadas a participar en reuniones lícitas y pacíficas, de conformidad con los principios consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los gobiernos y los organismos y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reconocerán que la fuerza y las armas de fuego pueden utilizarse solamente de conformidad con los principios 13 y 14.”

Principio Básico 13

“Al dispersar reuniones ilícitas pero no violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley evitarán el empleo de la fuerza o, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario.”

Principio Básico 14

“Al dispersar reuniones violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán utilizar armas de fuego cuando no se puedan utilizar medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se abstendrán de emplear las armas de fuego en esos casos, salvo en las circunstancias previstas en el principio 9.”

Directrices para la aplicación de estos Principios Básicos

DIRECTRIZ 7: El enfoque general de la actuación policial en reuniones debería guiarse por el concepto de facilitación de la reunión y no estar determinado de antemano por la previsión de violencia y uso de la fuerza.⁸⁴

a) La actuación policial en reuniones debería tratar en todos los casos de evitar la necesidad de recurrir a la fuerza. Como norma general, no hay lugar para el uso de la fuerza en las reuniones, excepto cuando se trata con personas que cometen delitos o tratan de impedir que la reunión tenga lugar.

b) Aun en el caso de que una reunión se considere ilícita en virtud de la legislación nacional, la policía no debe recurrir al uso de la fuerza por el mero hecho de ser ilícita. Sólo cuando concurren otras razones de peso – por ejemplo, en relación con la seguridad pública o la prevención del delito – la policía debería considerar la posibilidad de recurrir al uso de la fuerza.

c) Al emplear la fuerza para responder a la violencia, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben distinguir entre las personas que participan en la violencia y las que no participan (por ejemplo, manifestantes pacíficos o transeúntes), y aplicar dicha fuerza con cuidado y sólo contra quienes participan en la violencia. La violencia de un reducido número de personas no debe dar lugar a una respuesta que trate como violenta a toda la reunión.

d) Debe prestarse la debida consideración asimismo a la protección y el bienestar de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley desplegados (disponibilidad de equipo de protección, prevención de duración excesiva del tiempo de servicio, posibilidad de descansos, acceso a alimentos y agua, etc.).

e) Para tomar la decisión de recurrir o no al uso de la fuerza, los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben considerar detenidamente el riesgo de contribuir a un mayor deterioro de una situación ya tensa.

f) La contención de grupos de manifestantes mediante un cordón policial para impedir que salgan de una zona determinada es una táctica sumamente problemática que entraña algunos riesgos para las personas a las que se contiene y para una actuación policial adecuada en la reunión. En caso de utilizarse esta táctica, debería hacerse únicamente para contener la violencia de grupos reducidos de personas y permitir que los manifestantes pacíficos continúen con la reunión. En ningún caso debería utilizarse como medida preventiva basada en información obtenida previamente de que algunas personas podrían conducirse con violencia. Sólo podrá utilizarse durante el menor tiempo posible. Debe permitirse la salida de las personas que necesiten asistencia, de las que no formen parte de la reunión y de los participantes que no participen en la violencia. La contención no podrá utilizarse con el propósito de impedir la participación pacífica de personas en una reunión, aun en el caso de que ésta se considere ilícita.

g) No deben dispararse proyectiles de impacto cinético de forma aleatoria contra la multitud, sino que deben dirigirse exclusivamente contra quienes se conduzcan con violencia contra las personas, y sólo cuando otros medios no permitan poner fin a la violencia. Se dirigirán a la parte inferior del cuerpo para reducir al mínimo el riesgo de lesiones graves. En ningún caso se dispararán en fuego indirecto (que reboten previamente en el suelo).

⁸⁴ Para más información sobre el enfoque de la facilitación, véase, Amnistía Internacional, *Sección neerlandesa, Short Paper Series No. 1, Policing Assemblies*, 2013.

h) Los dispositivos que tengan efectos indiscriminados y un gran potencial de causar daños, como el gas lacrimógeno o el cañón de agua, sólo podrán usarse en situaciones de violencia más generalizada con el fin de dispersar una multitud, y únicamente cuando todos los demás medios no permitan contener la violencia. Sólo podrán utilizarse cuando las personas tengan la oportunidad de dispersarse y no cuando estén en un espacio cerrado o cuando las vías públicas u otras salidas estén bloqueadas. Debe advertirse a las personas que se van a utilizar estos medios, y se les permitirá que se dispersen. En ningún caso podrán dispararse directamente contra una persona cartuchos con sustancias químicas irritantes.

i) Las armas de fuego no deben usarse en ningún caso como herramientas tácticas para la gestión de reuniones públicas: sólo podrán usarse con el fin de salvar otra vida de conformidad con el Principio Básico 9. Si se disparan armas de fuego durante reuniones públicas, existen riesgos adicionales, como lesiones o muerte de participantes pacíficos o transeúntes, o causar una intensificación adicional de la violencia que cause un número aún mayor de víctimas. Estos riesgos deben tenerse en cuenta y requieren una consideración especial en el proceso de toma de decisiones.

j) Toda reunión pública durante la cual la policía recurra al uso de la fuerza, en la que haya violencia o en la que se produzcan lesiones o pérdida de vida, debe ser objeto de una investigación exhaustiva para establecer responsabilidades y rendición de cuentas de los agentes implicados; la investigación debe ir seguida de un proceso adecuado de lecciones aprendidas para mejorar la actuación policial en actos futuros.

k) Cuando la gestión de las reuniones públicas se encomiende a fuerzas armadas militares, éstas deben estar plenamente familiarizadas con la totalidad de las Directrices y los Principios sobre el empleo de la fuerza que se mencionan supra y ser capaces de cumplirlos. Esto requiere un cambio total del enfoque operativo, de un enfoque de “combatir al enemigo” a un enfoque de aplicación de la ley. Para lograrlo, deben darse instrucciones claras, debe haber disponibles equipos adecuados para la aplicación de la ley, y los soldados deben recibir formación completa en la gestión operativa del orden público. Cuando las autoridades no estén en condiciones de asegurar la capacidad de los militares para llevar a cabo esa operación de aplicación de la ley de conformidad con las reglas y normas internacionales de derechos humanos, no deberían desplegarse fuerzas armadas militares en situaciones de orden público.

l) Debe garantizarse la plena rendición de cuentas por cualquier uso de la fuerza durante reuniones públicas, en particular cuando se utilicen armas de fuego o se produzcan muertes o lesiones. En particular, deben rendir cuentas los distintos niveles de la estructura de mando que estaban a cargo durante la reunión.

7.1 Concepto general: Facilitación y diálogo

i

Nota aclaratoria: De conformidad con los Principios Básicos 12, 13 y 14, en este capítulo se examinan las reuniones públicas en el sentido del artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (así como en las disposiciones correspondientes de los tratados regionales de derechos humanos). Por consiguiente, no se abordan aquí reuniones públicas de otra índole, como partidos de fútbol, eventos comerciales o conciertos musicales. El derecho a la libertad de reunión pacífica es un derecho humano fundamental, y eso implica obligaciones específicas para el Estado, incluidos los organismos y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley: las posibilidades de restringir el ejercicio de este derecho son considerablemente reducidas en comparación con las restricciones que pueden imponerse en otra clase de actos. No obstante, los principios generales que rigen el uso de la fuerza siguen siendo aplicables a los actos que no son reuniones públicas. Aunque tales actos resulten más fáciles de restringir que las

reuniones públicas en este sentido, los derechos a la vida, la libertad y la seguridad de la persona, así como a la integridad física, deben ser respetados y protegidos plenamente. Por tanto, las consideraciones de este capítulo relativas al uso de la fuerza se aplican íntegramente a todos los actos de esa índole en la medida en que sean aplicables con independencia de cualquier vínculo específico con el ejercicio del derecho humano a la libertad de reunión pacífica.

El derecho internacional de los derechos humanos garantiza el derecho de reunión pacífica. Este derecho sólo podrá restringirse si es estrictamente necesario y por razones legítimas, como proteger la seguridad nacional o pública, el orden público, la salud y la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. Las autoridades públicas, incluida la policía, tienen el deber positivo de facilitar y proteger las reuniones públicas y de posibilitar que las personas ejerzan su derecho a reunirse pacíficamente. Entrar en todos los detalles de la gestión del orden público y de cómo las autoridades deben cumplir con su obligación de facilitar el disfrute del derecho humano a la libertad de reunión pacífica sería ir más allá del propósito de estas Directrices, pero lo que debe quedar claro es que la gestión del orden público conlleva mucho más que la mera consideración de distintas opciones para el uso de la fuerza.

Además, las disposiciones de los Principios Básicos citadas al comienzo de este capítulo deben leerse junto con todas las demás disposiciones de los Principios Básicos. Esto significa que la policía de entrada debe abordar cualquier situación empleando métodos no violentos, como la reducción de la tensión, la negociación y la mediación.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, 2006

“68. [...] la Comisión considera que los Estados deben asegurar medidas administrativas de control que aseguren que el uso de la fuerza en manifestaciones públicas será excepcional y en circunstancias estrictamente necesarias conforme a los principios fijados. También deberán establecer medidas especiales de planificación, prevención e investigación a fin de determinar el posible uso abusivo de la fuerza en este tipo de situaciones. En particular, la Comisión encuentra recomendables medidas tales como:

- a) la implementación de mecanismos para prohibir de manera efectiva el uso de la fuerza letal como recurso en las manifestaciones públicas;
- b) la implementación de sistemas de registro y control de municiones;
- c) la implementación de un sistema de registro de las comunicaciones para verificar las órdenes operativas, sus responsables y ejecutores;
- d) la promoción de la identificación personal con medios visibles de los agentes policiales que participen de los operativos de control de orden público;
- e) la promoción de espacios de comunicación y diálogo previo a las manifestaciones, y la actuación de funcionarios de enlace con los manifestantes, para coordinar el desarrollo de las acciones de manifestación y protesta y los operativos de seguridad pública evitando situaciones de conflicto;
- f) la identificación de responsables políticos a cargo de los operativos de seguridad en las marchas, en especial cuando existan marchas programadas o conflictos sociales prolongados, o circunstancias que hagan prever riesgos potenciales para los derechos de los manifestantes o terceras personas, a fin de que estos funcionarios estén encargados de controlar el operativo en el terreno, y hacer cumplir estrictamente las normas sobre uso de la fuerza y comportamiento policial;
- g) el establecimiento de un sistema de sanciones administrativas para las fuerzas policiales con instructores independientes y participación de las víctimas de abusos o actos de violencia;
- h) adoptar medidas para impedir que los mismos funcionarios policiales o judiciales (jueces o fiscales) involucrados directamente en los operativos estén a cargo de investigar irregularidades o abusos cometidos en su desarrollo.”

La gestión del orden público requiere una planificación cuidadosa y exhaustiva por parte de personas experimentadas en el manejo de grandes actos o situaciones de conflicto, y debe basarse en planteamientos de facilitación y no de contención o, peor aún, enfrentamiento. Desafortunadamente, el control policial de las reuniones suele estar más centrado en reaccionar a posibles problemas y actos de violencia y en la posible necesidad de recurrir a la fuerza, que en la facilitación del pleno disfrute del derecho a la libertad de reunión pacífica, y ello a pesar de que la mayoría de las reuniones son pacíficas, o al menos comienzan siéndolo.

A este respecto es importante reconocer que, cuando una reunión pública degenera en violencia, hasta cierto punto debería considerarse un fracaso del Estado, por no haber facilitado la reunión, no haber tomado medidas para prevenir la violencia, no haber protegido a quienes deseaban participar en la reunión de manera pacífica y no haber entablado un proceso eficaz de resolución de conflictos con quienes era presumible que participaran en actos de violencia, o incluso tenían intención de hacerlo.

Ejemplo nacional ilustrativo

Sudáfrica: Reglamento Interno de la Policía N° 262 sobre el control de multitudes, 2004

Art. 11: “1) debe evitarse a toda costa el uso de la fuerza, y los miembros desplegados en la operación deben ejercer al máximo la tolerancia. [...]

3) Cuando sea inevitable el uso de la fuerza, deberán cumplirse los siguientes requisitos:

a) el propósito de la acción ofensiva es rebajar la intensidad del conflicto empleando la fuerza mínima para cumplir los objetivos, por lo que el éxito de las acciones debe medirse en función de los resultados de la operación en términos de costo, daños a bienes, lesiones y pérdida de vidas.” [Énfasis añadido.]

Ya en la fase de planificación, el enfoque del control de las reuniones públicas debe guiarse por el objetivo de prevenir la violencia y evitar la necesidad de recurrir al uso de la fuerza. El enfoque general ha de ser el diálogo y la negociación, con vistas a resolver problemas, prever posibles situaciones de conflicto y buscar el modo de impedir que surjan o de darles de inmediato solución por medios pacíficos.

Ejemplo nacional ilustrativo

Argentina: Criterios Mínimos sobre la Actuación de los Cuerpos Policiales Fuerzas de Seguridad en Manifestaciones Públicas, 2011

“6. Se agotarán todos los recursos e instancias para garantizar una resolución de los conflictos que no implique daños para la integridad física de las personas involucradas y no involucradas en la manifestación. Con este fin se deben establecer medidas para abordar las situaciones conflictivas que garanticen una intervención policial progresiva, que necesariamente comienza por el diálogo con los organizadores de la manifestación.”

Muchos cuerpos de policía han adoptado ese enfoque: reuniones con los organizadores antes de la reunión, uso de redes sociales para comunicarse con el público, distribución de folletos, etc.

Ejemplo nacional ilustrativo

Suecia: Policía de Diálogo, 2010

“Tras las violentas manifestaciones de Gotemburgo de 2001, la policía sueca se dio cuenta de que necesitaba un nuevo enfoque táctico para manejar a las multitudes y las protestas, que estuviera basado en la comunicación y no en el enfrentamiento y la represión. Desde principios de 2002, la policía sueca despliega a agentes de policía de diálogo especialmente formados, que se ocupan de las manifestaciones. La policía de diálogo cumple una importante función en la reducción de la tensión. Su deber es ponerse en contacto con los manifestantes con anterioridad a la manifestación, en su transcurso y posteriormente, y servir de enlace entre los organizadores de los actos y los mandos policiales. [Sus agentes] visten

chalecos fluorescentes especialmente diseñados, que llevan escritas por detrás las palabras “policía de diálogo” para aumentar su visibilidad. A través de la negociación, los agentes de policía de diálogo facilitan concluir compromisos y acuerdos entre la policía y los manifestantes.”

Por encima de todo, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben tener las habilidades profesionales necesarias para manejar reuniones. Esto se aplica tanto a quienes se encargan de la planificación y preparación de tales actos (cómo facilitar de la mejor manera una reunión, cómo entablar un diálogo con los organizadores, cómo evitar que surjan problemas, cómo prever riesgos y cómo evitarlos o prepararse para afrontarlos, etc.), como a quienes van a estar sobre el terreno en contacto directo con los participantes (cómo comunicarse con los participantes, aliviar tensiones, negociar en caso de que surjan problemas, zanjar conflictos de manera pacífica, ayudar a personas con problemas, etc.) [véase **Capítulo 9.2.2**].

La apariencia física de la policía en la reunión no debe contribuir a crear tensiones o avivar las existentes. Algunos cuerpos policiales optan, por tanto, por desplegar directamente en el lugar sólo a un número reducido de agentes vestidos con el uniforme ordinario y tener fuera de la vista a un número mayor de agentes de refuerzo, con equipo de protección y otros instrumentos de control de multitudes por si fuera necesario su uso.

Ejemplos nacionales ilustrativos

Armenia: Directrices para la gestión policial del orden público

(<http://www.police.am/images/Uxecuyc-N2-eng.pdf.pdf>)

Sec. 34: “Cuando exista la posibilidad de disturbios y deba haber cascos y escudos disponibles, aprobados por la Ley de Policía, no serán desplegados demasiado pronto, o, si se tienen de reserva, no deberán estar a la vista, ya que esto aumentará la tensión y la información se difundirá rápidamente entre la multitud. Por consiguiente, el estilo policial, el plan operativo y la gestión de la situación por parte de los mandos influirán en la manera de controlar policialmente el incidente y en el grado necesario de respuesta de la policía, por ejemplo, si debe recurrir a la fuerza y emplear medios especiales.”

Perú: Manual de Derechos Humanos Aplicados a la Función Policial, 2006

Cap. IV.B. “1. La presentación física y la apariencia de los efectivos policiales influye en la forma en que son percibidos por los manifestantes: escudos, cascos, tanquetas, etc., pueden interpretarse como una acción hostil, aunque su objetivo principal sea proteger a las policías.

2 El modo de pensar clásico, de que los policías pertrechados con los equipos antidisturbios completos, con cañones de agua, gases lacrimógenos y perros son un factor de disuasión para la multitud, y contribuyen a calmar la violencia, no es del todo correcto.”

Con todo, muchos organismos policiales sólo prevén distintas modalidades del uso de la fuerza en sus protocolos. Algunos mencionan la negociación y el diálogo, pero, aun en esos casos, los procedimientos se centran en su mayoría en las distintas posibilidades de usar la fuerza (es decir, armas y otros tipo de equipo) en la gestión del orden público.⁸⁵ Esto refleja la problemática mentalidad de quienes se encargan de definir el enfoque operativo de la gestión del orden público [**sobre la responsabilidad de mando, véase Capítulo 10**], lo que hace que aumenten las probabilidades de que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley empleen la fuerza en lugar de poner los medios para evitar la necesidad de hacerlo.

85 Por ejemplo, en el *Manual para el Servicio de Policía en la Atención, Manejo y Control de Multitudes, 2009*, de **Colombia**, dos terceras partes del documento se refieren al despliegue de los escuadrones móviles antidisturbios y al uso de su material defensivo y ofensivo. El artículo 26 de la *Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal, 2008*, de **México** exige que las fuerzas de seguridad, cuando tengan conocimiento de una posible reunión pública, planifiquen de inmediato los operativos necesarios en caso de que la manifestación se torne violenta. El artículo 27 contiene diversas obligaciones de las fuerzas de seguridad ante cualquier reunión pública, centradas exclusivamente en posibles situaciones de violencia, sin mencionar en ningún momento la obligación de facilitar la reunión.

7.2 Reuniones ilícitas

De acuerdo con la legislación nacional, una reunión pública puede considerarse ilícita por diversas razones, como que no se hayan respetado ciertos procedimientos, que haya sido prohibida, que no se respeten determinadas restricciones impuestas sobre la hora, el lugar o la modalidad de reunión, que se impida de manera ilícita a otras personas ejercer sus derechos humanos, etc. Muchas de estas razones, en particular que no se respeten los procedimientos administrativos, no son válidas según el derecho internacional de los derechos humanos para declarar ilícita una reunión, mientras que otras – como la de intentar evitar que tenga lugar otra reunión, impidiendo así que otras personas ejerzan su derecho a la libertad de reunión pacífica – pueden dar lugar a que la reunión se considere ilícita y no protegida, incluso en virtud del derecho internacional de los derechos humanos.

Debatir en profundidad en qué circunstancias y en qué medida puede o no ser restringido el ejercicio del derecho de reunión pública con arreglo al derecho y las normas internacionales de derechos humanos excede el ámbito de estas Directrices. **En cualquier caso, el mero hecho de que una reunión se considere ilícita según la legislación nacional no justifica el uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.**

La decisión de recurrir al uso de la fuerza (y a qué nivel de fuerza) debe estar en consonancia con los principios de necesidad y proporcionalidad. Cuando la conducta ilícita de los organizadores o participantes sólo esté relacionada con aspectos administrativos de la reunión, la respuesta apropiada debe ser igualmente administrativa (por ejemplo, entablar acciones que puedan dar lugar a la imposición de una multa); por tanto, recurrir a la fuerza en estos casos sería desproporcionado.

Ejemplo nacional ilustrativo

Armenia: Ley sobre la Libertad de Reunión, 2011

Art. 31.2: “Si la reunión se lleva a cabo incumpliendo los requisitos de notificación proclamados en el capítulo 2 de esta Ley, la Policía se verá obligada a informar, usando un altavoz, de que la reunión es ilícita y los participantes podrán ser considerados responsables. Si la reunión [ilícita] es pacífica, la policía tiene la obligación de facilitarla.”

En otras circunstancias, la ilicitud puede estar relacionada con aspectos más pertinentes, como que los participantes traten intencionadamente de impedir que tenga lugar otra reunión u obstaculizar a otras personas el ejercicio de otros derechos humanos. En estas circunstancias, el uso moderado de la fuerza podría estar justificado. No obstante, mientras no se oponga resistencia violenta a la policía, ésta no puede usar la fuerza de ninguna manera que pueda causar lesiones (por ejemplo, no puede hacer uso de porras). El nivel de fuerza considerado necesario y proporcionado en tales circunstancias dependerá de la importancia del objetivo: el grado de fuerza aplicado cuando unos manifestantes intentan impedir el acceso de personas a su lugar de trabajo, aunque sea una acción ilícita, debe ser necesariamente inferior al aplicado en una situación en que los manifestantes bloqueen la entrada de urgencias de un hospital. En cualquier caso, cuando la conducta de los manifestantes sea simplemente de resistencia pasiva (es decir, no obedecer la orden de dispersarse), la policía debe evitar todo uso de la fuerza que conlleve riesgo de lesiones graves: siempre que sea posible, debe optar por apartar a la gente o llevársela a fin de despejar el espacio necesario, en lugar de, por ejemplo, usar porras para obligarla a apartarse.⁸⁶

⁸⁶ No obstante, es muy frecuente que el simple hecho de desobedecer la orden de disolver una reunión, sin que haya un solo indicio de violencia, se considere suficiente para autorizar el uso de la fuerza, casi siempre con muy poca precisión en cuanto al nivel de fuerza que se puede emplear; por ejemplo, en **Albania**, el artículo 23 de la *Ley No. 8773 sobre Manifestaciones, 2001*, dice así: “2. Si los participantes no despejan la zona después de tres avisos claros de la policía para que se dispersen, el oficial de la policía ordenará disolver la manifestación por la fuerza. 3 En todos los casos, siempre deberá reducirse al mínimo el uso de la fuerza.”

7.3 Abordar la violencia

No existe una definición absolutamente precisa de reunión “violenta”. No obstante, en la inmensa mayoría de los casos, la reunión no es del todo violenta desde el principio. Normalmente la violencia se va extendiendo gradualmente por efecto de las acciones y reacciones de los manifestantes y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Es importante que la policía tenga siempre presente que es un actor con influencia directa en una situación así, y que esa influencia puede llevar a la reducción de la tensión y la mejora de la situación o contribuir a su escalada y deterioro.

El hecho de que algunas personas participen en actos violentos no afecta al derecho de otras a continuar pacíficamente con la reunión. Por tanto, la respuesta necesaria y proporcionada deberá centrarse en esos pocos individuos violentos.

Ejemplo nacional ilustrativo

Armenia: Directrices para la gestión policial del orden público

(<http://www.police.am/images/Uxecuyc-N2-eng.pdf.pdf>)

Sec. 55: “ El principio rector del uso de cualquier táctica o medio específico es que se hagan todos los esfuerzos necesarios para garantizar siempre que sea posible que la actuación policial es discriminada y no indiscriminada.”

Sec. 59: “ Emplear contra una multitud medios especiales que impacten en ella, como cargas con porras, será uso excesivo de la fuerza a menos que la ferocidad de la multitud haga imposible la identificación individual.”

Sec. 60: “ Ejemplo: Cuando un grupo de individuos dentro de una multitud se muestre tan violento que el uso de cartuchos con balas de goma esté justificado pero la falta de iluminación dificulte la identificación, deberán ponerse los medios necesarios para alumbrar la zona o a los infractores antes de emplear esa táctica. Disparar arbitrariamente cartuchos con balas de goma contra el grupo supondrá conculcar los derechos humanos de los demás.”

Esto tiene una relación directa con la elección de los medios que deben emplearse en tales situaciones: los dispositivos muy poco precisos o que, por su propia naturaleza, tienen efectos indiscriminados porque pueden afectar por igual a personas pacíficas y violentas, como los proyectiles de gas lacrimógeno o las granadas paralizantes, no deben emplearse, por tanto, en situaciones en las que el comportamiento violento se da sólo en un número reducido de personas.

Asimismo deben adoptarse diversas medidas de precaución para reducir la necesidad de recurrir a la fuerza y reducir al mínimo la cantidad de fuerza necesaria:

- La disponibilidad del equipo de protección puede reducir la necesidad de recurrir a la fuerza en defensa propia. No obstante, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deberán estar bien entrenados y formados en su uso. Y debe estar claro que el material de protección sólo debe usarse con fines defensivos y no ofensivos (por ejemplo, se supone que los escudos son instrumentos meramente defensivos, pero pueden convertirse en armas potencialmente letales si se utilizan con el borde apuntando hacia delante; se ha visto también a agentes de policía quitándose el casco, con el que teóricamente se protegen, para golpear a manifestantes).
- Ser desplegados en una reunión pública puede resultar muy estresante para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. La presencia de efectivos suficientes, y contar con refuerzos para que no estén un tiempo excesivo de servicio, los ratos de descanso y la provisión de agua y alimentos ayudarán a prevenir reacciones desproporcionadas de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley causadas por el agotamiento y el estrés acumulado.

Por último, aunque no debería hacer falta decirlo, al parecer es necesario el recordatorio constante, debe haber asistencia médica disponible en cualquier evento grande y en todo evento con probabilidades de violencia (véase también el Principio Básico 5.c).

Con independencia de la razón de decidir recurrir a la violencia, la policía debe prever las posibles consecuencias del uso de la fuerza. En particular, si sólo hay episodios de violencia aislados o de carácter leve (por ejemplo, violencia contra bienes sin causar daños graves), el uso de la fuerza puede percibirse como una provocación y dar paso a actos de violencia más graves, mientras que mostrar cierto grado de tolerancia puede ayudar a evitar una escalada de la violencia, sin que por ello quede excluida la posibilidad ulterior de entablar acciones legales contra los autores de los delitos en una fase posterior.

Ejemplo nacional ilustrativo

Armenia: Directrices para la gestión policial del orden público

(<http://www.police.am/images/Uxecuyc-N2-eng.pdf>)

Sec. 18: “La mera desobediencia de un ciudadano no justifica el uso de la fuerza por parte de la policía. El enfoque principal siempre se centrará en la comunicación y las explicaciones, con la fuerza como medida de último recurso y, si se ejerce, siempre reducida al nivel mínimo necesario. Una conducta brusca de la policía enfocada al ‘cumplimiento de las normas’ no contribuirá a una solución pacífica, y es probable que cause una escalada innecesaria del conflicto.”

En otras circunstancias, puede haber grupos de personas que pretendan aprovechar la situación para crear conflicto. Si la policía no lo impide (por ejemplo, mediante diálogo, planificación y preparación junto con los participantes pacíficos de la reunión), en la práctica el grupo habrá conseguido lo que pretendía. Los agentes de policía deben saber que no están ante una masa homogénea de personas. Al enfrentarse a episodios de violencia, los agentes podrían percibir a la multitud como grupo hostil y adoptar una suerte de actitud de combate. Pero con ello no harían sino contribuir a una escalada del conflicto. Siempre habrá personas con las que la policía pueda hablar con calma, y a las que tal vez pueda pedirles que se retiren para enfrentarse solamente a los “alborotadores”. Lo más eficaz en estas situaciones será entablar un diálogo constructivo con quienes desean manifestarse pacíficamente (que tal vez decidan tomar la iniciativa de influir en quienes pretenden ejercer la violencia).

Cuando la policía ha tenido una reacción que se considera excesiva durante una reunión, normalmente se convocan más reuniones para protestar por esa actuación policial, y estas reuniones podrían movilizar a un número superior de personas que quieran expresar su indignación por medios violentos o que al menos estén dispuestas a responder con violencia a cualquier acción policial. Por consiguiente, lo que se había ganado a corto plazo con la dispersión de la reunión mediante el uso excesivo de la fuerza, a la larga implica una pérdida, ya que los disturbios públicos adicionales suponen un estrangulamiento continuo de los recursos que se necesitan en actuaciones posteriores y aumentan la inseguridad para la ciudadanía y para la policía.⁸⁷

Esto pone de relieve la importancia de que exista una buena estructura de mando, con distintos niveles de mando y responsabilidades claramente asignadas, y donde la decisión de recurrir a la fuerza (excepto en situaciones concretas de defensa propia que puedan surgir) se tome en un nivel donde puedan apreciarse las repercusiones generales. Toda decisión que se tome en este sentido debe asimismo quedar debidamente

⁸⁷ De hecho, la desacertada decisión de emplear fuerza excesiva para poner fin a una protesta por parte de los organismos encargados de hacer cumplir la ley frecuentemente ha resultado ineficaz y ha originado nuevas protestas. En la historia reciente hemos visto numerosos ejemplos en los que una dura carga policial en respuesta a una manifestación que inicialmente tenía un propósito muy distinto ha provocado sucesivas manifestaciones de protesta contra las fuerzas de seguridad. En Grecia, desde 2008 se celebran manifestaciones cada 6 de diciembre para conmemorar la muerte de un estudiante por un disparo de la policía, ocurrida aquel año. En Brasil, España y Turquía hubo manifestaciones de protesta por decisiones políticas concretas que dieron paso a una sucesión de manifestaciones mucho más nutridas para protestar por la actuación policial durante la manifestación inicial – y, en algunos casos, la indignación pública se expresó a través del comportamiento violento de algunos participantes – que también afectaron a la seguridad de la propia policía.

registrada para garantizar la plena rendición de cuentas del nivel de mando al que corresponda [véase los Capítulos 4.1 y 10.2].

7.4 Opciones tácticas y límites

7.4.1 Contención

En determinadas situaciones, los organismos encargados de hacer cumplir la ley recurren a la táctica de la contención de los manifestantes. Este método, también llamado “encapsulamiento” (*kettling*), consiste en utilizar cordones policiales para impedir físicamente la salida de un grupo de personas de una zona determinada. En muchos casos, esta técnica se ha empleado para impedir ilícitamente a la gente ejercer su derecho de reunión pacífica y su derecho a la libertad de expresión. En otras situaciones, al menos ha habido una intención sincera de evitar que la violencia se extendiera en el curso de un acto más general. Sin embargo, incluso en tales situaciones, la contención es una forma bastante problemática de usar la fuerza, ya que comporta una serie de riesgos:

- Entre las personas sometidas a la contención puede haber no sólo participantes en los actos violentos, sino también gente que desea asistir pacíficamente a una reunión y a la que no debe impedírsele hacerlo. Hasta transeúntes ajenos a la reunión podrían quedar atrapados en el cordón.
- Entre las personas sometidas a la contención puede haber personas que necesiten ayuda (como individuos de edad avanzada con necesidad de un lugar de descanso, niños que se han extraviado de sus padres, personas discapacitadas que no pueden cuidar de sí mismas entre la multitud) y personas que tengan dificultades para encontrar ayuda en las circunstancias de concentración que implica la contención.
- El hacinamiento derivado de la contención puede crear un ambiente claustrofóbico y generar pánico, provocando reacciones incontroladas que finalmente podrían ser causa de daños y lesiones.
- Las personas sometidas a la contención pueden estar expuestas a unas condiciones meteorológicas adversas (calor, sol, lluvia o nieve, viento, frío) y es probable que necesiten acceso a unas instalaciones de saneamiento que puede no haber a su disposición.

La experiencia policial indica que la mala aplicación de esta técnica suele incluso agravar estos problemas debido a su excesiva duración,⁸⁸ la falta de comunicación para explicar la finalidad de la contención (tanto entre los propios funcionarios encargados de hacer cumplir la ley como con las personas que están sufriendo la contención), la falta de oportunidades para que abandonen la reunión quienes deseen hacerlo, la falta de asistencia a personas necesitadas, etc.⁸⁹

Todos estos aspectos han llevado al **relator especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y asociación (Doc. ONU A/HRC/23/39/Add.1, 2013)** a declarar su oposición a la técnica, expresando su convencimiento de que “37. [...] esta táctica es intrínsecamente perjudicial para el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica, debido a su carácter indiscriminado y desproporcionado.

38. Es innegable que la práctica de la contención, además, produce un fuerte efecto paralizante en el ejercicio de la libertad de reunión pacífica, algo que también ha puesto de relieve la Comisión de Igualdad y Derechos Humanos. A este respecto, el relator especial fue informado de que muchas personas eran reacias a ejercer su derecho a la libertad de reunión pacífica por miedo a verse atrapadas en un cordón. Por último, parece ser que la táctica de la contención se ha utilizado para recabar

88 Por ejemplo, cuando se aplicó la táctica de contención llamada “*Hamburger Kessel*” en 1986 en Hamburgo, **Alemania**, la policía retuvo dentro de un cordón a más de 800 personas durante un periodo de hasta 13 horas, privando a muchas del acceso a instalaciones de saneamiento durante varias horas.

89 Tales problemas llevaron finalmente al jefe superior de policía de Toronto (**Canadá**) a declarar, que esta táctica no volvería a emplearse nunca más, en vista de lo problemática que había resultado la operación policial en que se aplicó (http://www.thestar.com/news/gta/2011/06/22/exclusive_toronto_police_swear_off_g20_kettling_tactic.html).

información de inteligencia, obligando a manifestantes pacíficos, e incluso a transeúntes, a dar su nombre y dirección al salir del acordonamiento, incrementando así el efecto paralizante que ya tiene sobre manifestantes potenciales”. [Traducción de Amnistía Internacional]

Según el Tribunal Europeo, para que no sea equivalente a privación ilícita de libertad, el uso de esta técnica debe venir impuesto por una necesidad acuciante. ***Austin y Otros Vs. Reino Unido (39692/09, 40713/09 y 41008/09), Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2012), párr. 68:*** “Debe subrayarse que las autoridades nacionales no deberán usar las medidas de control de multitudes directa o indirectamente para sofocar o desalentar la protesta, dada la importancia fundamental de la libertad de expresión y de reunión en todas las sociedades democráticas. En el caso de no haber necesitado la policía seguir imponiendo y manteniendo el cordón para impedir daños o lesiones graves, el ‘tipo’ de medida habría sido diferente, y su carácter coercitivo y restrictivo habría sido suficiente para que estuviera en el marco de aplicación del artículo 5 [del CEDH: Derecho a la libertad y a la seguridad].” [Traducción de Amnistía Internacional]

En vista de estos graves problemas, esta opción sólo debería considerarse, en todo caso, si se respetan los siguientes elementos:

- El propósito de la operación debe ser contener la violencia como medio de facilitar que el resto de la reunión prosiga pacíficamente. No debe ser un medio de impedir a la gente participar en una reunión, aunque se considere que la reunión es ilícita. Y no debe aplicarse como medida preventiva basada en alguna información previa según la cual algunas personas podrían cometer actos violentos. Hacerlo impondría restricciones indebidas sobre el disfrute del derecho humano de reunión pacífica, basadas en meras sospechas. Dada la gran probabilidad de que la contención afecte a personas que no tenían en absoluto la intención de participar en la violencia, podría considerarse una restricción arbitraria de su derecho a la libertad de reunión pacífica y de su derecho de circulación, y hasta podría constituir detención arbitraria.
- La operación debe centrarse en las personas violentas y, en la medida de lo posible, se debe procurar evitar la contención de personas ajenas a la reunión y de manifestantes pacíficos.
- Debe permitirse la salida de las personas atrapadas accidentalmente en la contención y también de las que estén en dificultades.
- La contención debe levantarse cuanto antes, y la policía debe empezar a liberar a la gente, individualmente o en grupos, con la mayor brevedad. Como norma, se considerará desproporcionada la imposición de la contención durante varias horas.
- Debe establecerse una comunicación adecuada con los participantes en la reunión para informarles de la finalidad de la contención, y explicarles que es una medida destinada a permitir que quienes participan de manera pacífica sigan haciéndolo (de otro modo, podría haber participantes pacíficos que no entendieran los motivos de la acción policial y que empezaran a obstaculizar la contención, protestar contra la policía y hasta adoptar ellos mismos comportamientos violentos).
- Deberán tomarse precauciones para las personas que necesiten acceso a instalaciones de saneamiento, asistencia médica u otro tipo de ayuda.
- Deben darse instrucciones suficientes a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley con respecto al propósito y la duración de la contención y a su obligación de prestar asistencia a las personas que lo necesiten: asistencia médica, acceso a instalaciones de saneamiento, y provisión de refugio en temporada de frío para las personas que tengan la ropa mojada (por ejemplo, debido al uso del cañón de agua).

Ejemplo nacional ilustrativo

Estados Unidos: Distrito de Columbia, Ley sobre Derechos de la Primera Enmienda y Estándares de la Policía (2004)

Sec. 108: “El uso del cordón policial

No se establecerá ninguna zona de excepción utilizando un cordón policial para rodear por completo, o casi por completo, una manifestación, concentración, desfile, marcha, piquete u otra reunión semejante (o parte de ella) realizada con objeto de expresar opiniones políticas, sociales o religiosas, a menos que

existan razones justificadas para pensar que un porcentaje o número significativo de las personas que están en esa zona han cometido actos ilícitos (que no sea carecer de un plan de reunión aprobado) y que la policía esté facultada para identificar a esas personas y haya decidido detenerlas, con la reserva de que esta sección no prohíbe el uso del cordón policial para rodear una reunión por seguridad de los manifestantes.”

7.4.2 Armas menos letales

a) *Proyectiles de impacto cinético*

Los proyectiles de impacto cinético están entre los dispositivos usados con mayor frecuencia para controlar reuniones públicas. Presentan diversos tamaños y formas: balas de goma, balas de plástico, pelotas de goma, etc., todas de distintos materiales, formas y tamaños. Algunos de los aspectos técnicos de esta clase de armas ya se han examinado anteriormente [véase **Capítulo 6**]. Sólo deben utilizarse dispositivos que hayan superado con éxito la evaluación técnica y de derechos humanos. En cuanto a su uso en reuniones públicas, se observarán las siguientes normas:

- Sólo podrán utilizarse proyectiles de impacto cinético como instrumento para frenar a personas que estén ejerciendo violencia contra otras personas. No deben emplearse como instrumento general para dispersar a una multitud – por ejemplo, al disparar estos proyectiles apuntando contra la multitud en general en vez de contra los individuos violentos en concreto.

Ejemplo nacional ilustrativo

Argentina: Criterios Mínimos sobre la Actuación de los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad en Manifestaciones Públicas, 2011

Art. 10.2: “Las postas de goma sólo podrán ser utilizadas con fines defensivos en caso de peligro para la integridad física de algún miembro de las instituciones de seguridad, de manifestantes o de terceras personas. En ningún caso se podrá utilizar este tipo de munición como medio para dispersar una manifestación.”

- Pueden causar lesiones graves, sobre todo si impactan en la cabeza o en la parte superior del torso. Por eso, con vistas a reducir al mínimo los daños y lesiones, como norma sólo pueden dispararse hacia la parte inferior del cuerpo (excepto en situaciones excepcionales de amenaza para la vida).
- Disparar indiscriminadamente comporta riesgos considerables, como el de alcanzar a personas de baja estatura o que están agachadas (auxiliando a otras o porque están en terreno resbaladizo). Por tanto, esta clase de proyectiles sólo pueden usarse en situaciones donde sea factible efectuar disparos perfectamente dirigidos contra personas concretas que están teniendo un comportamiento violento. Nunca se debe abrir fuego generalizado contra la multitud.
- No deben efectuarse disparos indirectos, apuntando al suelo, que son muy imprecisos, por lo que se incrementa injustificadamente el riesgo de alcanzar a otras personas o de causar lesiones graves si el proyectil impacta en la parte superior del cuerpo o en la cabeza de la persona contra la que el disparo va dirigido.

b) *Agentes químicos irritantes*

Examinar aquí todos los aspectos técnicos de estos dispositivos sería ir más allá del ámbito de estas Directrices; no obstante, su uso debe estar sujeto a las siguientes consideraciones:

- Las sustancias químicas irritantes empleadas en situaciones de alteración del orden público, incluidas las que se aplican mediante granadas de mano o proyectiles lanzados con armas (a diferencia, por ejemplo, de los pequeños pulverizadores de pimienta portátiles utilizados para defensa personal), por su propia naturaleza tienen efectos indiscriminados, con una gran probabilidad de afectar no sólo a las personas que participan en la violencia, sino también a transeúntes y manifestantes pacíficos. Es también muy elevada la

posibilidad de que sean empleados arbitrariamente. Por tanto, debe quedar muy claro que sólo podrá hacerse uso de agentes químicos irritantes en forma de granadas u otro modo afectando a una zona amplia con fines de dispersión y siempre que la violencia haya alcanzado tal nivel que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no puedan contener la amenaza actuando sólo contra las personas violentas directamente.

- La finalidad de su uso debe ser dispersar a la multitud, por lo que sólo pueden utilizarse en zonas donde la gente tenga ocasión de dispersarse, no en espacios cerrados o en los que las vías de salida estén bloqueadas o restringidas (por ejemplo, un estadio de fútbol).
- Antes de su uso deberán emitirse avisos de advertencia claramente audibles, y se dará a la gente tiempo suficiente para abandonar la zona.

Ejemplos nacionales ilustrativos

Chile: Carabineros de Chile, Protocolos para el Mantenimiento del Orden Público, 2014

Sec. 2.14: “3. En lo posible, antes de usar disuasivos químicos deben hacerse advertencias a los infractores con el fin de dar a conocer a todo el entorno de tal situación (uso de altavoces).”

Turquía: Circular 2013/28 del Ministerio del Interior, Circular No. 55 de la Dirección General de Seguridad

“El anuncio de uso de munición de gas lacrimógeno deberá hacerse con antelación para que las personas decididas a apartarse del grupo de protesta, así como terceras personas, tengan ocasión de marcharse.”

- En todo caso, las sustancias químicas irritantes sólo se utilizarán de manera proporcionada y lícita, y en la menor medida posible. Los disparos de tales armas deben ser cuidadosamente medidos, dirigidos y controlados, y se deben tener en cuenta factores contextuales (por ejemplo, el viento, la presencia de hospitales o escuelas en las inmediaciones). Un uso excesivamente generalizado, que afecte en gran medida a participantes pacíficos y a personas ajenas, será desproporcionado a este respecto. En ningún caso podrán dispararse cartuchos o botes con sustancias químicas irritantes directamente contra una persona.

Ejemplo nacional ilustrativo

Colombia: Manual para el Servicio de Policía en la Atención, Manejo y Control de Multitudes, 2009

Sec. 7.2.8.3: “Instrucciones de uso del cartucho de agente químico

- 1) Utilice sólo en operaciones en campo abierto.
- 2) Nunca realice el lanzamiento directamente a las personas. Puede causar lesiones a quien sea impactado por una de estas cápsulas. [...]
- 4) Nunca lo lance a un recinto cerrado o sin ventilación.”

- El uso de cualquiera de estos dispositivos debe interrumpirse en cuanto la gente deponga su actitud violenta o empiece a dispersarse.

Ejemplo nacional ilustrativo

Turquía: Circular 2013/28 del Ministerio del Interior, Circular No. 55 de la Dirección General de Seguridad

“Excepto en caso de ataque al entorno o de resistencia a las fuerzas de seguridad, se evitará la intervención con gas, y no se utilizará gas contra las personas o grupos que pongan fin a sus ataques y a su resistencia de cualquier forma.”

c) *Cañón de agua*

El cañón de agua tiene efectos intrínsecamente indiscriminados, que pueden sufrir, no sólo las personas con comportamiento violento, sino también a los participantes pacíficos y a los transeúntes. Puede causar lesiones graves: lesiones oculares (por impacto del chorro directamente o de objetos que éste haga saltar del suelo) y lesiones sufridas al caer al suelo por el impacto del chorro o por el terreno resbaladizo, especialmente en caso de producirse movimientos multitudinarios debido al pánico, sólo por citar algunos de los riesgos inherentes a su uso.

Ejemplo nacional ilustrativo

Reino Unido: Academia de Policía (2014): Opciones tácticas [Internet]

<https://www.app.college.police.uk/app-content/public-order/planning-and-deployment/tactical-options/>

El cañón de agua

“Criterios de uso:

- Cuando se han probado métodos convencionales de control policial y han fracasado o, debido a las circunstancias, no es probable que funcionen si se prueban.
- En situaciones de graves disturbios públicos, con probabilidades de que haya pérdida de vidas, lesiones graves o destrucción masiva, y quepa la posibilidad de que la acción tienda a reducir ese riesgo.
- Sólo deben manejarlo agentes entrenados.”

El agua que expulsa el cañón puede ir mezclada con pintura para marcar, con sustancias químicas irritantes o ambas cosas. La pintura para marcar puede dar lugar a hostigamiento o detención arbitraria posteriormente. Usar una mezcla de agua y agentes químicos hace imposible controlar la dosis exacta de la sustancia irritante, que, además, puede tener efectos a más largo plazo en la persona afectada al quedar impregnada su ropa. En cualquier caso, el cañón de agua sólo debería utilizarse de manera proporcionada y lícita, y en la menor medida posible. Sólo debe utilizarse en situaciones en las que sea estrictamente necesario contener o dispersar a personas o grupos que participan en una reunión pública, y cuando el grado de violencia sea tal que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no puedan contener la amenaza por otros medios de fuerza dirigidos únicamente hacia las personas violentas. En la decisión de utilizarlo se deben tener en cuenta también factores contextuales, como unas condiciones meteorológicas muy frías, que podrían agravar los posibles daños causados por el cañón.

También en este caso, el uso del dispositivo debe interrumpirse en cuanto la gente deponga su actitud violenta o empieza a dispersarse.

7.4.3 Armas de fuego

El Principio Básico 14 confirma claramente que sólo pueden emplearse armas de fuego con el fin de salvar vidas, de conformidad con las disposiciones del Principio Básico 9. Por tanto, no son un instrumento táctico para la gestión del orden público, y hasta la decisión misma de desplegar a funcionarios encargados de hacer cumplir la ley portando armas de fuego en una reunión debe sopesarse detenidamente teniendo en cuenta los riesgos potenciales [véase también **Capítulo 5.6**]: la presencia de armas de fuego puede percibirse como amenaza y provocación, y por ello provocar un aumento innecesario de la tensión y un agravamiento de la situación. Si hay caos, las armas de fuego pueden ser extraviadas o robadas, lo que pondría en grave peligro a todos los presentes. En situaciones de caos y estrés, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden perder la calma y recurrir demasiado pronto a su arma de fuego, lo cual no sólo podría causar lesiones innecesarias o incluso pérdida de vidas, sino también provocar un agravamiento incontrolable de la situación, con violencia generalizada y numerosas víctimas. En cualquier caso, las armas de fuego no son instrumentos adecuados para contener la violencia generalizada. Si llegan a utilizarse, su uso debe limitarse a situaciones de enfrentamiento directo que cumplan los requisitos mínimos y criterios establecidos en el Principio Básico 9,

y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley provistos de armas de fuego deben recibir órdenes inequívocas al respecto. Tales órdenes deben asimismo advertir de los graves riesgos para terceras personas en las condiciones de hacinamiento de una reunión.

Ejemplo nacional ilustrativo

Sudáfrica: Reglamento Interno de la Policía N° 262 sobre el control de multitudes, 2004

Sec. 11: “4) Los siguientes actos están prohibidos o sujetos a restricciones durante las operaciones de control de multitudes:

a) [...]

b) El uso de armas de fuego y munición penetrante, incluidos perdigones y postas (prohibidos) [...].”

En vista de todos los riesgos que comportan las armas de fuego, a la hora de prever situaciones que puedan requerir su uso, la jefatura de mando encargada del control policial de una reunión deberá estudiar antes todas las alternativas: los dispositivos y armas menos letales podrían ser una respuesta más apropiada a las amenazas previsibles y acarrear un nivel de riesgo menor.

Como establece el Principio Básico 22, en situaciones de muerte y lesiones y en las que se empleen armas de fuego, debe haber una investigación y presentación de informes [véase **Capítulos 3.5.1 y 5.7**]. Además, lo ideal sería que todas las situaciones de orden público se evaluaran detenidamente en el marco de un proceso profesional de incorporación de lecciones aprendidas [véase **Capítulo 7.5**].

Ejemplos nacionales ilustrativos

Algunos ejemplos de tales evaluaciones son: **Canadá**: *Cumbre del G-20, Toronto, Ontario, junio de 2010 – Servicio de Policía de Toronto: Examen a Posteriori, junio de 2011*; **Suecia**: *Comité de Gotemburgo, informe (SOU 2002:122)*; **Reino Unido**: *Inspector Jefe de la Policía de Su Majestad. Adaptarse a la protesta, julio de 2009*.

7.4.4 Despliegue de fuerzas militares

En muchos países, las autoridades siguen optando por desplegar fuerzas militares para manejar situaciones de alteración del orden público si consideran que la policía no puede afrontar los retos que plantea una determinada situación.⁹⁰ No obstante, tal decisión comporta un riesgo considerable de violaciones de derechos humanos [véase también **Sección B: Introducción**]:

Las fuerzas armadas militares reciben instrucción y formación para combatir al enemigo. Su modus operandi y mentalidad operativa es la conducción de las hostilidades en que la primera opción de actuación es el uso de la fuerza, incluida fuerza letal. Su equipo está concebido para neutralizar al enemigo y no para reducir al mínimo los daños y lesiones, ni para proteger y preservar la vida.

Por todo ello, desplegar fuerzas armadas en situaciones de orden público comporta riesgos considerables, sobre todo de uso excesivo de la fuerza, incluidos medios letales. A fin de evitar tan graves consecuencias, deberán adoptarse medidas muy diversas:

- La mentalidad y los procedimientos operativos deben ser revisados (para pasar del “disparar a matar” al “primero por medios no violentos”).
- El equipo debe cambiar (por ejemplo, de fusiles totalmente automáticos a material de protección y porras).

⁹⁰ Véase, por ejemplo, **México**, *Directiva que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza por Parte del Personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, 2012*; **Venezuela**, *Normas sobre la Actuación de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en Funciones de Control del Orden Público, 2015*.

- La formación del personal desplegado para gestionar el orden público debe ser plenamente revisada y adaptada a un enfoque de aplicación de la ley: los ejercicios de formación, incluido el adiestramiento en el uso correcto del nuevo material, deben girar en torno a la reducción de la tensión, la comunicación, la prevención del uso de la fuerza y la reducción al mínimo de daños y lesiones.
- Para garantizar el control pleno del debido enfoque de aplicación de la ley, las fuerzas armadas militares sólo deben acudir en apoyo del organismo encargado de hacer cumplir la ley ordinario, y ponerse a sus órdenes.

Caracazo Vs. Venezuela (Serie C No. 95), Corte Interamericana de Derechos Humanos (2002)

“127. [...] El Estado debe adoptar todas las providencias necesarias [...] y, en particular, las tendientes a formar y capacitar a todos los miembros de sus cuerpos armados y de sus organismos de seguridad sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos y sobre los límites a los que debe estar sometido, aun bajo los estados de excepción, el uso de las armas por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. No se pueden invocar pretextos de mantenimiento de seguridad pública para violar el derecho a la vida. Debe, asimismo, el Estado, ajustar los planes operativos tendientes a encarar las perturbaciones del orden público a las exigencias del respeto y protección de tales derechos, adoptando, al efecto, entre otras medidas, las orientadas a controlar la actuación de todos los miembros de los cuerpos de seguridad en el terreno mismo de los hechos para evitar que se produzcan excesos.”

No es algo que pueda conseguirse a corto plazo y siempre será una empresa muy difícil. Cuando la dificultad resulte excesiva, las autoridades deberían abstenerse de desplegar fuerzas armadas militares. De hecho, está prohibido en la actualidad desplegar fuerzas armadas militares para fines de orden público en diversos países.

Ejemplos nacionales ilustrativos

El artículo 87.a de la *Constitución de Alemania* (1949) prohíbe el uso de las fuerzas armadas militares para fines o funciones que no se mencionen expresamente en la Constitución (entre los cuales no figura el mantenimiento del orden público).

En el *Código de Conducta para las Fuerzas de Defensa de la República de Guinea, 2011*, se afirma claramente que el mantenimiento del orden público es competencia de la policía (art. 17); únicamente en circunstancias excepcionales se puede desplegar a las fuerzas armadas militares a petición de las autoridades civiles, y sólo como refuerzo de las fuerzas ordinarias encargadas del orden público (artículo 18.2).

7.5 Presentación de informes, rendición de cuentas y lecciones aprendidas

Toda reunión pública debe ir seguida de un proceso adecuado de celebración de sesiones informativas y presentación de informes, que contribuya al establecimiento de un proceso de incorporación de lecciones aprendidas dentro del organismo encargado de hacer cumplir la ley. En particular, cuando se haya recurrido a la fuerza durante una reunión, como en cualquier otra circunstancia, debe informarse de ello para que la cadena de mando evalúe si el uso de la fuerza ha sido lícito y apropiado. Como ya se ha explicado, cuando haya muertes o lesiones o se hayan empleado armas de fuego, deben ponerse en marcha los mismos procesos de rendición de cuentas, prestando especial atención a los niveles de la estructura de mando responsables de las decisiones adoptadas [véase Capítulos 3.5, 5.7, 6.5, 10.3].

8 | USO DE LA FUERZA EN DETENCIÓN

Esquema del capítulo

8.1 Concepto general

8.2 Medios de coerción

8.3 Uso de armas de fuego

8.4 Abordar disturbios violentos en gran escala en lugares de detención

Disposiciones de los Principios Básicos pertinentes a este Capítulo:

Principio Básico 15

“Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en sus relaciones con las personas bajo custodia o detenidas, no emplearán la fuerza, salvo cuando sea estrictamente necesario para mantener la seguridad y el orden en los establecimientos o cuando corra peligro la integridad física de las personas.”

Principio Básico 16

“Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en sus relaciones con las personas bajo custodia o detenidas, no emplearán armas de fuego, salvo en defensa propia o en defensa de terceros cuando haya peligro inminente de muerte o lesiones graves, o cuando sea estrictamente necesario para impedir la fuga de una persona sometida a custodia o detención que presente el peligro a que se refiere el principio 9.”

Principio Básico 17

“Los principios precedentes se aplicarán sin perjuicio de los derechos, obligaciones y responsabilidades de los funcionarios de establecimientos penitenciarios, tal como se enuncian en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, sobre todo las reglas 33, 34 y 54.”

=> Reflejadas actualmente en las Reglas Mandela (Reglas Mínimas revisadas) 43, 47, 48 y 82, aprobadas por la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, E/CN.15/2015/L.6/Rev.1, 21 de mayo de 2015.

Regla 43: “1. Las restricciones o sanciones disciplinarias no podrán, en ninguna circunstancia, equivaler a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. En particular, quedarán prohibidas las siguientes prácticas:

- a) el aislamiento indefinido;
- b) el aislamiento prolongado;
- c) el encierro en una celda oscura o permanentemente iluminada;
- d) las penas corporales o la reducción de los alimentos o del agua potable;
- e) los castigos colectivos.

2. En ningún caso se utilizarán métodos de coerción física como sanción por faltas disciplinarias.”

Regla 47: “1. Se prohibirá el empleo de cadenas, grilletes y otros instrumentos de coerción física que por su naturaleza sean degradantes o causen dolor.

2. Otros instrumentos de coerción física sólo podrán ser utilizados cuando la ley los autorice y en los siguientes casos:

- a) como medida de precaución contra una evasión durante un traslado, siempre que sean retirados en cuanto comparezca el recluso ante una autoridad judicial o administrativa;
- b) por orden del director del establecimiento penitenciario, si han fracasado los demás métodos de control, a fin de impedir que el recluso se lesione a sí mismo o lesione a terceros, o que produzca daños materiales, en cuyos casos el director deberá alertar inmediatamente al médico u otros profesionales de la salud competentes e informar a la autoridad administrativa superior.”

Regla 48: “1. Cuando la utilización de instrumentos de coerción física esté autorizada de conformidad con el párrafo 2 de la regla 47 habrán de aplicarse los siguientes principios:

- a) emplear instrumentos de coerción física únicamente cuando ninguna otra forma menor de control resulte eficaz frente a los riesgos que entrañaría la libre movilidad;
- b) optar por el menos invasivo de los métodos de coerción física que sean necesarios para controlar la movilidad del recluso y que puedan aplicarse razonablemente, en función del nivel y la naturaleza de los riesgos en cuestión;
- c) aplicar instrumentos de coerción física únicamente durante el tiempo necesario, y retirarlos lo antes posible una vez que desaparezcan los riesgos planteados por la libre movilidad.

2. No se utilizarán instrumentos de coerción física en el caso de las mujeres que estén por dar a luz, ni durante el parto ni en el período inmediatamente posterior.”

Regla 82: “1. Los funcionarios penitenciarios no recurrirán a la fuerza en sus relaciones con los reclusos salvo en caso de legítima defensa, de tentativa de evasión o de resistencia física activa o pasiva a una orden basada en la ley o reglamento correspondiente. Los funcionarios que recurran a la fuerza se limitarán a emplearla en la medida estrictamente necesaria e informarán de inmediato al director del establecimiento penitenciario sobre el incidente.

2. Los funcionarios penitenciarios recibirán un entrenamiento físico especial que les permita dominar a los reclusos violentos.

3. Salvo en circunstancias especiales, los agentes que desempeñan un servicio en contacto directo con los presos no estarán armados. Además, no se confiará jamás un arma a un miembro del personal penitenciario sin que haya sido antes adiestrado en su manejo.”

Directrices para la aplicación de estos Principios Básicos

Directriz 8: El hecho de que una persona esté privada de libertad no concede más poderes a las autoridades para recurrir a la fuerza: el empleo de la fuerza y de armas de fuego en lugares de detención está sujeto exactamente a las mismas reglas, en particular a los principios de necesidad y proporcionalidad, que son pertinentes para cualquier otro contexto de aplicación de la ley.⁹¹

a) El uso de la fuerza, incluido el uso de medios de coerción, no podrá emplearse en ningún caso como forma de castigo.

b) Los miembros del personal deben poseer la competencia personal y las habilidades profesionales necesarias para reducir las tensiones que pueden surgir fácilmente en el entorno cerrado de los lugares de detención, en vez de recurrir con excesiva facilidad al uso de la fuerza. También recibirán formación específica para controlar a los detenidos agresivos o violentos.

c) El uso de los medios de coerción no debería ser una medida rutinaria, sino sólo hacerse en caso de que la situación concreta así lo exija y no durante más tiempo del necesario. Sólo deben usarse de tal manera que no causen lesiones. Debe evitarse el uso prolongado de medios de coerción. Deben prohibirse los medios de coerción intrínsecamente abusivos y degradantes, o que causen dolor y lesiones graves, como las esposas para pulgares y los cinturones inmovilizadores de electrochoque.⁹²

⁹¹ Véase también (en particular las referencias a sentencias de tribunales internacionales) Amnistía Internacional, *Juicios justos. Manual de Amnistía Internacional. Segunda edición*, POL 30/002/2014, cap. 11.2.

⁹² Véase *supra* [Capítulo 6.2.2.c]. Además: Amnistía Internacional, *Juicios justos. Manual de Amnistía Internacional. Segunda edición*, POL 30/002/2014, cap. 11.3.

d) Las armas de fuego sólo podrán usarse en circunstancias que supongan una amenaza para la vida, tal como se describe en el Principio Básico 9. Portar armas en el espacio cerrado de un lugar de detención entraña riesgos adicionales y, como norma, los miembros del personal que trabajen en el interior de esas instalaciones que estén en contacto directo con personas privadas de libertad no deberían estar equipados con armas de fuego.

e) Las situaciones de desorden violento en gran escala en lugares de detención deben registrarse por las mismas consideraciones generales que los incidentes de orden público violentos. El modo de acción preferido debe ser la reducción de la tensión, debe distinguirse entre los reclusos que participan en la violencia y los que no participan, las intervenciones deben tratar de reducir al mínimo los daños y las lesiones, y sólo podrán usarse armas de fuego para proteger contra una amenaza para la vida o de lesiones graves.

8.1 Concepto general

El hecho de que una persona esté legalmente privada de su libertad, ya sea en una comisaría de policía, una prisión o cualquier otro lugar de detención, no otorga a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley facultades adicionales para emplear la fuerza y armas de fuego. Sin embargo, el carácter cerrado de los lugares de detención implica que el riesgo de que se haga uso excesivo, abusivo o ilícito de algún otro modo de la fuerza es aún mayor, por lo que las autoridades encargadas de la detención deben tomar precauciones especiales para evitarlo:

Ejemplo nacional ilustrativo

Colombia: Manual Básico de Derechos Humanos para el Personal Penitenciario, 2006

Uso de la fuerza, p. 32: “Sólo en circunstancias extremas, cuando hayan fracasado todas las demás intervenciones, individuales o colectivas, podrá estar justificado el uso de la fuerza como método legítimo para restaurar el orden. Debe ser absolutamente el último recurso. Dado que las prisiones son comunidades cerradas en las que puede producirse fácilmente un abuso de autoridad en tales circunstancias, debe existir una serie de procedimientos específicos y transparentes para el uso de la fuerza.” [Énfasis añadido.]

Debe quedar claro que el uso de la fuerza en el contexto del arresto y la detención está sujeto exactamente a los mismos principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y rendición de cuentas que rigen con las personas en libertad. El Principio Básico 15 reitera específicamente el principio de necesidad.

Principio Básico 15

“Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en sus relaciones con las personas bajo custodia o detenidas, no emplearán la fuerza, salvo cuando sea estrictamente necesario para mantener la seguridad y el orden en los establecimientos o cuando corra peligro la integridad física de las personas.”

Ejemplos nacionales ilustrativos

Armenia: Ley de Servicios Penitenciarios, 2005

Art. 51: “1. El funcionario penitenciario tiene derecho a emplear fuerza física, medios especiales y armas de fuego en los casos previstos en los artículos 48-50 de esta Ley, si no puede garantizar por otros medios el cumplimiento de las funciones que tiene asignadas.”

2. A la hora de aplicar fuerza física, medios especiales o armas de fuego, el funcionario penitenciario debe

- 1) avisar de la intención de usarlos y dar a la persona en cuestión el tiempo suficiente para que obedezca sus órdenes, salvo en los casos en que la demora pueda crear un peligro inmediato para la vida o la salud de un funcionario penitenciario o cuando las circunstancias hagan imposible hacer esa advertencia;
- 2) usarlos de manera proporcionada a la naturaleza y el grado de peligro del delito o la resistencia.”

[Énfasis añadido.]

Uruguay: Ley de Procedimiento Policial, 2008

Art. 42: “La fuerza física, medios de coacción o armas de fuego deben utilizarse por la policía tras agotar todos los medios disuasivos posibles y deben cesar en forma inmediata una vez que la o las personas objeto del procedimiento de detención dejen de ofrecer resistencia, conforme con lo dispuesto por el Capítulo I del Título II de la presente ley.”

En particular, nunca se debe usar la fuerza con fines punitivos. Hacerlo debe considerarse una violación de la prohibición de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. En cuanto a los instrumentos de coerción, su uso con fines punitivos queda expresamente prohibido por las Reglas Mandela:

Reglas Mandela

[Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (revisadas), aprobadas por la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, E/CN.15/2015/L.6/Rev. 1, 21 de mayo de 2015].

Regla 43: “1. Las restricciones o sanciones disciplinarias no podrán, en ninguna circunstancia, equivaler a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. En particular, quedarán prohibidas las siguientes prácticas:

- a) el aislamiento indefinido;
- b) el aislamiento prolongado;
- c) el encierro en una celda oscura o permanentemente iluminada;
- d) las penas corporales o la reducción de los alimentos o del agua potable;
- e) los castigos colectivos.

2. En ningún caso se utilizarán métodos de coerción física como sanción por faltas disciplinarias. [...]

Además, el carácter cerrado de los lugares de detención crea un ambiente que puede agravar las tensiones e intensificar las emociones. En un eterno donde el estrés y las emociones ya están permanentemente en un nivel superior al normal, es especialmente importante procurar que todo el mundo mantenga la calma. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que trabajan en lugares de detención deben proyectar una imagen profesional y tener un excelente dominio de sí mismos. Por tanto, su formación sobre cómo tratar con reclusos agresivos es especialmente importante [véase Capítulo 9.2]. No deben responder a situaciones problemáticas con medidas drásticas, sino dar prioridad a la comunicación y la solución pacífica de los conflictos.

Reglas Mandela

[Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (revisadas), aprobadas por la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, E/CN.15/2015/L.6/Rev. 1, 21 de mayo de 2015].

Regla 38: “1. Se alienta a los establecimientos penitenciarios a utilizar, en la medida de lo posible, la prevención de conflictos, la mediación o cualquier otro mecanismo alternativo de solución de controversias para evitar las faltas disciplinarias y resolver conflictos.”

Regla 82: “1. Los funcionarios penitenciarios no recurrirán a la fuerza en sus relaciones con los reclusos salvo en caso de legítima defensa, de tentativa de evasión o de resistencia física activa o pasiva a una orden basada en la ley o reglamento correspondiente. Los funcionarios que recurran a la fuerza se limitarán a emplearla en la medida estrictamente necesaria e informarán de inmediato al director del establecimiento penitenciario sobre el incidente.

2. Los funcionarios penitenciarios recibirán entrenamiento físico especial para poder dominar a los reclusos violentos.”

Esto debe incluir también la posibilidad de retirarse y dar a la persona ocasión de tranquilizarse.

Ejemplos nacionales ilustrativos

Reino Unido: Orden del Servicio Penitenciario sobre el uso de la fuerza, 2005

“2.15 Siempre se ha reconocido que la mejor arma defensiva con que cuenta el personal son sus aptitudes de comunicación verbal y no verbal. El personal que sepa adoptar estrategias de comunicación (véase el anexo C) y aptitudes interpersonales eficaces comprobará que son eficientes para desactivar posibles conflictos.”

Reino Unido: Ministerio de Justicia, Manual de formación en el uso de la fuerza para el personal penitenciario, 2006

“D.1.4 MANEJAR LA AGRESIVIDAD:

“El control eficaz de reclusos agresivos es uno de los aspectos más exigentes del trabajo en una prisión. Es un ámbito en el que son necesarias buenas aptitudes de interacción y comunicación.

La mayoría de las situaciones con potencial de violencia pueden manejarse mediante la comunicación.”

D. 1.5 La estrategia de desactivación menciona expresamente la opción de la retirada, y dice: “No intente solucionar el problema antes de apaciguar a los reclusos.”

“D.2.1 COMUNICACIÓN/DISTANCIA

Es primordial usar la comunicación correcta para desactivar la situación a fin de prevenir una escalada que desemboque en choque físico.

La comunicación y poner distancia/obstáculos entre el interno y nosotros mismos puede ayudar a ganar tiempo para eludir el conflicto. La distancia nos dará tiempo para evaluar la situación y prepararnos para un ataque personal contra nosotros. [...]

E. Técnicas básicas de control y coerción: Introducción

No se insinúa que la respuesta adecuada a una conducta conflictiva o amenazadora sea necesariamente el uso de la fuerza ni que se deba contestar a la violencia necesariamente con violencia. Debe aprovecharse cualquier oportunidad para rebajar la tensión, y sólo se aplicarán técnicas de control y coerción como último recurso.”

Cuando no sea posible rebajar la tensión de una situación mediante la comunicación, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben ser conscientes de que un comportamiento agresivo o violento puede deberse a un problema médico (enfermedad y medicamentos asociados, como hipertensión arterial, o consumo de drogas, etc.) Por tanto deben aplicar técnicas de control físico con mucha precaución, ya que éstas pueden causar fácilmente daños graves, e incluso la muerte, debido al problema médico de la persona detenida, a asfixia postural o a ambas cosas.

Ejemplo nacional ilustrativo

Paraguay: Manual de Uso de la Fuerza de la Policía Nacional, 2011

Sec. III.j: “Actos prohibidos como uso de la fuerza:

Los siguientes actos se encuentran prohibidos por constituir un uso inadecuado de la fuerza:

1. Controlar a una persona con la aplicación de técnicas de defensa personal que restrinjan la respiración o la irrigación de sangre al cerebro.
2. Colocar a una persona esposada en una posición que restrinja su respiración.”

8.2 Medios de coerción

i

Nota aclaratoria: En vista de la mención específica de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos correspondientes en el Principio Básico 17 (actualmente, las Reglas Mínimas revisadas o “Reglas Mandela”), los medios de coerción se abordan en este capítulo sobre el uso de la fuerza en detención. No obstante, las normas y consideraciones presentadas aquí también son aplicables fuera de los lugares de detención, por ejemplo, en el momento de practicar el arresto.

Mandela Rules

[Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (revisadas), aprobadas por la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, E/CN.15/2015/L.6/Rev. 1, 21 de mayo de 2015].

Regla 47: “1. Se prohibirá el empleo de cadenas, grilletes y otros instrumentos de coerción física que por su naturaleza sean degradantes o causen dolor.

2. Otros instrumentos de coerción física sólo podrán ser utilizados cuando la ley los autorice y en los siguientes casos:

- a) como medida de precaución contra una evasión durante un traslado, siempre que sean retirados en cuanto comparezca el recluso ante una autoridad judicial o administrativa;
- b) por orden del director del establecimiento penitenciario, si han fracasado los demás métodos de control, a fin de impedir que el recluso se lesione a sí mismo o lesione a terceros, o que produzca daños materiales, en cuyos casos el director deberá alertar inmediatamente al médico u otros profesionales de la salud competentes e informar a la autoridad administrativa superior.”

Regla 48: “1. Cuando la utilización de instrumentos de coerción física esté autorizada de conformidad con el párrafo 2 de la regla 47 habrán de aplicarse los siguientes principios:

- a) emplear instrumentos de coerción física únicamente cuando ninguna otra forma menor de control resulte eficaz frente a los riesgos que entrañaría la libre movilidad;
- b) optar por el menos invasivo de los métodos de coerción física que sean necesarios para controlar la movilidad del recluso y que puedan aplicarse razonablemente, en función del nivel y la naturaleza de los riesgos en cuestión;
- c) aplicar instrumentos de coerción física únicamente durante el tiempo necesario, y retirarlos lo antes posible una vez que desaparezcan los riesgos planteados por la libre movilidad.

2. No se utilizarán instrumentos de coerción física en el caso de las mujeres que estén por dar a luz, ni durante el parto ni en el período inmediatamente posterior.”

Nunca se utilizarán medios de coerción como medida rutinaria. Igual que con cualquier otra clase de fuerza, su uso debe estar justificado por exigencias de la situación concreta, y debe ser necesario y proporcionado a las circunstancias. La finalidad de usar medios de coerción es evitar que la persona cause lesiones a algún funcionario encargado de hacer cumplir la ley, a terceras personas o a sí misma, o impedir que escape.

Ejemplos nacionales ilustrativos

Colombia: Manual Básico de Derechos Humanos para el Personal Penitenciario, 2006

Cap. 4, uso de la fuerza, p 34:

“En esta materia, la Corte Constitucional ha señalado que ‘el empleo de esposas no puede ser considerada la regla general sino la excepción, es decir, cuando circunstancias especiales lo justifiquen en relación con determinado interno, teniendo en cuenta, en concreto, su comportamiento habitual’.”

India: Ley de Policía de Kerala, 2011

Sec. 46: “2) No se pondrán esposas a la persona detenida excepto que el agente de policía que ha practicado la detención tenga razones suficientes para pensar que la persona se fugará o se lesionará o lesionará a otras personas si no va esposada, o que el agente de policía no haya hecho constar esos motivos por escrito.”

México: Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal, 2008

El artículo 21 obliga a los funcionarios de policía a incluir en el informe de la detención las circunstancias que hicieron necesario el aseguramiento de la persona por dicho nivel de fuerza (21.iv), prohíbe usar fuerza física o cualquier otro medio de coerción sobre la persona inmovilizada (21.vi) y obliga a utilizar los medios de coerción sólo durante el tiempo estrictamente necesario (21.viii).

Paraguay: Manual de Uso de la Fuerza de la Policía Nacional, 2011

Sec. III: “c. Uso de esposas:

El propósito primordial de esposar a una persona aprehendida o detenida es mantenerla controlada y minimizar la posibilidad de que la situación se agrave hasta el punto que requieran medidas más drásticas de restricción. Los factores que el personal policial debe considerar para tomar la decisión de esposar a las personas detenidas incluyen, pero no están limitados, a:

- la posibilidad de escape de la persona detenida;
- la posibilidad de que el incidente se agrave;
- que constituya un peligro potencial para el personal policial u otras personas, incluyendo la posibilidad de causarse daño a sí misma; y
- el conocimiento previo de agresividad de la persona aprehendida. Por lo tanto, cualquier decisión de no esposar a una persona detenida o aprehendida tiene que basarse en hechos específicos.”

Los medios de coerción deben emplearse de manera que su uso no cause lesiones ni constituya tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes:

- como ya se ha mencionado, ciertos tipos de instrumentos de coerción deben prohibirse, en vista de su carácter degradante y abusivo y del riesgo que comportan de causar lesiones graves [véase **Capítulo 6.2.2.c**]: tal es el caso en especial de las esposas para pulgares y los cinturones inmovilizadores de electrochoque.⁹³
- El uso prolongado de medios de coerción mecánicos puede causar lesiones graves (que afecten, por ejemplo, al flujo sanguíneo, las articulaciones o los nervios); pueden producirse magulladuras y lesiones cutáneas cuando la persona inmovilizada inevitablemente empieza a hacer movimientos para aliviar la incomodidad creciente de la postura.
- Los dispositivos mecánicos de coerción no deben aplicarse de manera que causen daño o lesiones: las esposas no deben apretarse demasiado; a la hora de decidir si se van a colocar por delante o a la espalda, deberán tenerse en cuenta las condiciones físicas y médicas de la persona (por ejemplo, una persona obesa o con sobrepeso tendrá dificultades para respirar si le ponen las esposas a la espalda). También deberán tomarse precauciones especiales durante el transporte de una persona inmovilizada.

Ejemplo nacional ilustrativo**Uruguay: Ley de Procedimiento Policial, 2008**

Art. 90: “En los traslados en vehículos las personas detenidas nunca serán esposadas a partes fijas de los mismos, a los efectos de preservar su integridad física en caso de que se produzca un accidente de tránsito.”

- El uso de medios de coerción debe quedar registrado, y la persona sometida a su uso debe estar bajo supervisión constante.⁹⁴

93 Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT), CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2015] [Normas del CPT], p. 110.

94 Amnistía Internacional, *Juicios justos. Manual de Amnistía Internacional. Segunda edición*, POL 30/002/2014, p. 99, con citas de: Comité contra la Tortura, Observaciones finales: Nueva Zelanda, Doc. ONU: CAT/C/NZL/CO/5, párr. 9; Comité Europeo para la Prevención de la Tortura (CPT), CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2015, p. 19.

8.3 Uso de armas de fuego

Principio Básico 16

“Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en sus relaciones con las personas bajo custodia o detenidas, no emplearán armas de fuego, salvo en defensa propia o en defensa de terceros cuando haya peligro inminente de muerte o lesiones graves, o cuando sea estrictamente necesario para impedir la fuga de una persona sometida a custodia o detención que presente el peligro a que se refiere el principio 9.”

El uso de armas de fuego en relación con las personas bajo custodia está sujeto a las mismas normas y límites que cualquier otra situación de aplicación de la ley. De hecho, el Principio Básico 16 no establece un régimen separado, sino que se limita a reiterar el principio de proporcionalidad y los criterios y circunstancias que establece el Principio Básico 9 [véase Capítulo 2]. En concreto, esto significa que, como norma, no se podrá disparar contra una persona desarmada en fuga, como ya se ha mencionado anteriormente [véase Capítulo 2.3.1.b]. Sólo en situaciones realmente extremas podría hacerse una excepción, si el carácter de la persona y la amenaza que entraña pudieran dar lugar a la pérdida de la vida de otra persona en cualquier momento (por ejemplo, un asesino en serie que intenta fugarse); no obstante, estas situaciones deben ser la excepción absoluta, y requieren la presencia de hechos objetivos que permitan concluir que existe un peligro constante para la vida de otras personas, que podría materializarse en cualquier momento.

Como ya se ha mencionado, los miembros del personal que trabajen en el interior de los lugares de detención no deben portar armas de fuego dados los graves riesgos que conlleva [véase Capítulo 5.6]:

Reglas Mandela

[Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (revisadas), aprobadas por la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, E/CN.15/2015/L.6/Rev. 1, 21 de mayo de 2015].

Regla 82: “3. Salvo en circunstancias especiales, los agentes que desempeñan un servicio en contacto directo con los presos no estarán armados. Además, no se confiará jamás un arma a un miembro del personal penitenciario sin que haya sido antes adiestrado en su manejo.”

8.4 Abordar disturbios violentos en gran escala en lugares de detención

Con demasiada frecuencia se producen disturbios o revueltas en lugares de detención, con graves consecuencias en cuanto al número de víctimas que, en muchos casos, no son causadas por el alto nivel de violencia de los reclusos (aunque sin duda puede ser un factor determinante), sino por la dureza de la intervención de las fuerzas de seguridad.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Nº 34/00, caso 11.291, Carandirú, Brasil, 13 de abril de 2000

“60. [...] el Estado, como responsable de los establecimientos de detención, es el garante de estos derechos de los detenidos. Las condiciones de existencia de los penados en el establecimiento, que no se ajustaban a las normas internacionales por el hacinamiento y falta de actividades de recreación, creaban las condiciones para el estallido de fricciones entre los penados, que podían fácilmente escalar en actos de amotinamiento general y la consiguiente reacción descontrolada de los agentes de Estado frente a las condiciones de violencia reinantes.

61. Las ilegales condiciones de vida de los detenidos, los motines anteriores en Carandirú, y la falta de estrategias de prevención para evitar el escalamiento de fricciones, sumadas a la incapacidad de acción negociadora del Estado que podía haber evitado o disminuido la violencia del motín, configuran en sí una

violación por parte del Estado a su obligación de garantizar la vida e integridad personal de las personas bajo su custodia. Se suma a ello que en contravención con la legislación nacional e internacional, la mayoría de los reclusos de Carandirú en ese momento eran detenidos bajo proceso sin condena firme (y por consiguiente bajo la presunción de inocencia) que estaban obligados a convivir en esas situaciones de alta peligrosidad con los reos condenados.

62. El Estado tiene el derecho y el deber de debelar un motín carcelario, tal como lo sostuvo la Corte en el caso Neira Alegría [...]. La debelación del motín debe hacerse con las estrategias y acciones necesarias para sofocarlo con el mínimo daño para la vida e integridad física de los reclusos y con el mínimo de riesgo para las fuerzas policiales.”

Para tomar el control de una situación de desorden dentro un lugar de detención deben aplicarse los mismos criterios que a la hora de manejar situaciones de orden público fuera de tales lugares:

- intentar rebajar la tensión de la situación mediante la comunicación;
- distinguir entre los reclusos implicados en la violencia y los que no lo están;
- evitar el uso de medios de efecto indiscriminado, como gas lacrimógeno, dado el entorno cerrado de un lugar de detención, a menos que la situación haya alcanzado tal grado de violencia que ya no sea viable actuar contra personas violentas concretas, aunque en tales circunstancias deberá cumplirse la condición previa de abrir vías de evacuación y garantizar la disponibilidad de asistencia médica inmediata; asimismo, dado el carácter excepcional de tales situaciones extremas, no está justificado tener instalaciones permanentes para dispensar sustancias químicas irritantes dentro de los lugares de detención, pues podría recurrirse fácilmente a ellas en circunstancias menos graves, e incluso con fines de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, por lo que estas instalaciones deben estar prohibidas;⁹⁵
- emplear armas de fuego sólo en las circunstancias que señala el Principio Básico 9, es decir, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves [véase **Capítulo 2.3**].

95 Véase Amnistía Internacional y Fundación de Investigación Omega, *Impacto sobre los derechos humanos de las armas letales y otros tipos de material para hacer cumplir la ley*, ACT 30/1305/201512 de abril de 2015, p. 19.

9 | GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Esquema del capítulo

9.1 Selección

9.2 Formación

- 9.2.1 Preparación física y uso del equipo
- 9.2.2 Aptitudes de comunicación
- 9.2.3 Evaluación de riesgos y toma de decisiones
- 9.2.4 Entrenamiento mental y gestión del estrés
- 9.2.5 Formación en primeros auxilios
- 9.2.6 Observaciones finales sobre la formación

9.3 Orientación y asesoramiento

Disposiciones de los Principios Básicos pertinentes a este Capítulo:

Principio Básico 5

“Cuando el empleo [lícito de la fuerza y] de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley: [...]”

c) procederán de modo que se presten lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas o afectadas [...]”

Principio Básico 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.”

Principio Básico 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.”

Principio Básico 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.”

Principio Básico 21

“Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley proporcionarán orientación a los funcionarios que intervengan en situaciones en las que se empleen la fuerza o armas de fuego para sobrellevar las tensiones propias de esas situaciones.”

Directrices para la aplicación de estos Principios Básicos

Directriz 9: Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben asegurarse de que su personal es capaz de satisfacer los elevados niveles de competencia profesional establecidos en los Principios Básicos.

a) Los criterios de selección de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben ir más allá de los criterios puramente formales (antecedentes penales, nivel educativo) y las pruebas de aptitud física. Los criterios deben determinar también la integridad moral de las personas candidatas y su estabilidad psicológica, así como su capacidad para reaccionar de manera adecuada ante las situaciones de gran tensión que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden encontrar en su práctica diaria.

b) La formación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debería basarse en situaciones hipotéticas realistas, y permitirles familiarizarse con la amplia variedad de situaciones y desafíos que pueden encontrar en su práctica diaria. La formación debería llevarse a cabo de tal manera que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley adquieran:

- la capacidad física para usar equipos y armas, en cuanto a condición física y aptitudes para el manejo de armas;
- las aptitudes profesionales necesarias en cuanto a comunicación, valoración de riesgos y toma de decisiones;
- la fuerza mental y psicológica necesaria para responder de forma adecuada a las situaciones difíciles, tensas y a menudo peligrosas en las que puedan tener que decidir si recurrir o no al uso de la fuerza.

Todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben recibir capacitación en primeros auxilios al menos a nivel básico.

c) Debería ser reconocido que las situaciones en las que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deciden hacer uso (o no) de la fuerza y de armas de fuego pueden generar una gran tensión o incluso ser traumatizantes, y tienen un gran impacto en su bienestar mental y su salud. Debe haber mecanismos de supervisión, orientación y asesoramiento para abordar tales situaciones. Los oficiales superiores tienen la responsabilidad de supervisar de cerca y tomar medidas adecuadas cuando sus subordinados vivan situaciones problemáticas (orientación personal, permiso ordinario o médico, evaluación y apoyo psicológicos, etc.), en particular cuando experimenten una situación que ponga en peligro su vida, tengan que recurrir a armas de fuego, o participen de otro modo en situaciones que tengan como resultado lesiones graves o muerte.

9.1 Selección

Principio Básico 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. [...]”

Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT), CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2015

p. 20-21: “Formación del personal encargado de hacer cumplir la ley
[...] el CPT desea enfatizar la gran importancia que da a la formación del personal encargado de aplicar la ley (que debería incluir la educación sobre los asuntos de derechos humanos – cf. también el Artículo 10 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes) [...]”

A este respecto, el CPT opina que las aptitudes para la comunicación interpersonal deberían ser uno de los factores principales en el proceso de contratación del personal encargado de aplicar la ley, y que durante la formación se le debería dar un énfasis considerable al desarrollo de las técnicas de comunicación interpersonal, basadas en el respeto a la dignidad humana. El contar con dichas técnicas permitirá a menudo a un policía o a un funcionario de prisiones apaciguar una situación que de otra forma se podría convertir en violenta, y, en líneas más generales, sabrá conseguir disminuir la tensión y aumentar la calidad de vida en las dependencias policiales y penitenciarios para el beneficio de todos los implicados.”

En el proceso de contratación de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, los criterios de selección deben permitir evaluar si el aspirante posee las competencias, aptitudes y actitudes personales necesarias para satisfacer los elevados niveles de competencia profesional establecidos en los Principios Básicos. Por tanto, estos criterios deben incluir:

- integridad personal y actitud respetuosa hacia la ley y los derechos humanos;
- ausencia de actitudes discriminatorias y prejuicios;
- resistencia al estrés y estabilidad psicológica;
- buena forma física.

Ejemplos nacionales ilustrativos

Brasil: Orden Interministerial No. 4.226, de 31 de diciembre de 2010

Art. 12: “En el proceso de selección se tendrá en cuenta el perfil psicológico en relación con el manejo de una situación estresante y el uso de la fuerza.”

En **Reino Unido**, los criterios de contratación abarcan una amplia diversidad de aspectos:

- Investigación biométrica: factores como la comprobación con fines indagatorios del ADN y las huellas dactilares de los aspirantes a policías, como se especifica en la circular 03/2012 de la Agencia Nacional para la Mejora de la Policía (NPIA). [Nota: para determinar si a la policía le consta algo negativo en relación con ellos, o si sus huellas dactilares o ADN están vinculados a la escena de algún delito sin resolver.]
- Criterios de elegibilidad: se consideran factores como la edad, los antecedentes penales, los datos económicos, los tatuajes y saber nadar (en concreto, se examinan delitos cometidos en el pasado relacionados con actos de violencia, actitudes discriminatorias reveladas, por ejemplo, por determinados tatuajes, etc.).
- Un proceso de evaluación pormenorizada con calificaciones mínimas para aprobar (circular 06/2011 del NPIA), incluidas notas mínimas para aprobar en elementos concretos como la conducta durante el tiempo de asistencia al centro de evaluación, el respeto por la raza y la diversidad, la comunicación oral y escrita.
- Criterios médicos: según se especifican en la circular 59/2004 del Ministerio del Interior
- Requisitos de visión: según se especifican en la circular 25/2003 del Ministerio del Interior
- Prueba de aptitud física: supervisada por el Grupo de Trabajo sobre los Criterios de Aptitud Física de la Asociación de Jefes de Policía (ACPO)

[Para información detallada, cfr.

<http://www.policecouldyou.co.uk/documents/npia-02-20112835.pdf?view=Binary>]

9.2 Formación

Principio Básico 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.”

Principio Básico 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.”

Principio Básico 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.”

OSCE/OIDDH, *Directrices de educación en derechos humanos para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, 2012*

p. 16: “Teniendo en cuenta la función central de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de respetar, proteger y realizar los derechos humanos, éstos deberían ser parte integrante de toda la formación dirigida a dichos funcionarios, como en materia de investigación y detención, el uso de la fuerza y de armas de fuego, y la presentación de informes y comunicación con el público. Esto es necesario para garantizar una formación basada en los derechos humanos que no termine disociada de la realidad operativa. Por eso se anima a adoptar un enfoque holístico integrado en lugar de limitarse a enseñar derechos humanos como una asignatura aparte.”

p. 23: “Debe prestarse especial atención a la transformación de los conocimientos teóricos en habilidades operativas asociadas a las funciones policiales mediante ejercicios prácticos pertinentes relacionados con los derechos humanos.”

Una responsabilidad primordial de las autoridades competentes es proporcionar una formación adecuada a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, para que puedan desempeñar sus funciones de manera profesional y respetuosa con la ley y los derechos humanos, y también con vistas a proteger su propia seguridad.

Ejemplo nacional ilustrativo

Uruguay: Ley de Procedimiento Policial, 2008

Art. 171: “El Ministerio del Interior tiene la obligación de capacitar e informar adecuadamente al personal policial para el cumplimiento de las responsabilidades que le impone la presente ley.”

La formación debe garantizar que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley desarrollan una diversidad de aptitudes profesionales que les permitan responder a las diferentes situaciones a las que tendrán que enfrentarse en su trabajo diario. Tales aptitudes incluyen:

9.2.1 Preparación física y uso de equipo

El entrenamiento no debe centrarse meramente en la forma física, sino también incluir técnicas de autodefensa, así como técnicas de mano vacía para controlar a las personas agresivas **[más información sobre las técnicas de mano vacía en Capítulo 4.4]**. Durante la formación también es fundamental crear plena conciencia de los daños que pueden causar algunas de estas técnicas. Aunque suelen clasificarse en el nivel más bajo del espectro del uso de la fuerza, pueden causar lesiones graves y en ocasiones hasta la muerte. Además, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben ser expertos en el uso correcto del equipo de aplicación de la ley y de las armas menos letales pertinentes, y deben haber pasado por un proceso de acreditación oficial y recibir formación de actualización sobre el uso de cada tipo de arma **[véase Capítulo 6.4]**. A este respecto, es importante que conozcan y comprendan los posibles efectos de los distintos dispositivos y, en concreto, los riesgos de causar daños y lesiones. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley a los que se entreguen armas de fuego deben tener excelentes habilidades de tiro, incluso en circunstancias difíciles (por ejemplo, después de correr, con iluminación escasa o condiciones meteorológicas adversas, etc.).⁹⁶

Nachova y otros Vs. Bulgaria (43577/98 and 43579/98), European Court of Human Rights Grand Chamber (2005)

“97. Furthermore, the national law regulating policing operations must secure a system of adequate and effective safeguards against arbitrariness and abuse of force and even against avoidable accident [...]. In particular, law enforcement agents must be trained to assess whether or not there is an absolute necessity to use firearms, not only on the basis of the letter of the relevant regulations, but also with due regard to the pre-eminence of respect for human life as a fundamental value.”

Ejemplo nacional ilustrativo

En ***Países Bajos***, 1) aprobar un examen teórico anual sobre legislación relativa al uso de la fuerza y de armas de fuego es requisito indispensable para iniciarse en el uso de pulverizadores de pimienta, porras y armas de fuego. Seguidamente, el funcionario deberá 2) superar un examen práctico de defensa propia y aptitudes físicas para detener a sospechosos para poder ir provisto de porra y pulverizador de pimienta. Solamente cuando ha superado estas pruebas ya puede asignársele un arma de fuego, para lo cual 3) tendrá que superar un examen práctico dos veces al año. En esta fase 4) deberá realizar una prueba física, que aún no es obligatorio aprobar, aunque está previsto que lo sea en el futuro. Se basa en el supuesto de que, cuando un funcionario encargado de hacer cumplir la ley no está en buena forma física, no corre a la velocidad suficiente y no tiene perseverancia ni habilidades suficientes en el uso de armas menos letales, sus probabilidades de encontrarse en una situación que requiera usar un arma de fuego son mayores.

9.2.2 Aptitudes de comunicación

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben poder comunicarse con la gente de manera que consigan prevenir o rebajar las tensiones y la agresividad. La solución pacífica de los conflictos, la negociación eficaz, la reducción de tensiones y la mediación son la mejor manera de evitar la necesidad de recurrir al uso de la fuerza para impedir que se causen daños y lesiones a terceras personas o a los propios funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Esto incluye también la capacidad de evaluar el estado mental de una persona y comprender y juzgar sus acciones y reacciones.

⁹⁶ Véase también *supra* **[Capítulo 5.1]** respecto a las dificultades que pueden presentar distintas situaciones a la hora de decidir de recurrir o no al uso de un arma de fuego.

Ejemplos nacionales ilustrativos

Alemania: Renania del Norte-Westfalia, Manual de capacitación operativa, 2014

Anexo 2: Contiene los criterios de evaluación de las aptitudes comunicativas durante una intervención policial en distintas situaciones posibles (00-02-00, p. 6-11). Uno de los objetivos explícitos es la capacidad de desactivar una situación mediante técnicas de comunicación adecuadas.

En **Países Bajos**, la Academia de Policía imparte un módulo de formación específica de seis días de duración titulado “Crisis-Comunicación”, que incluye técnicas de conversación y enseñanzas sobre los aspectos psicológicos de las situaciones de crisis.

<https://www.politieacademie.nl/onderwijs/onderwijsaanbod/Pages/opleiding.aspx?code=9200982&interessesgebied=2&thema=33>

El **Manual de formación en el uso de la fuerza para el personal penitenciario, 2006, de Reino Unido** contiene un módulo específico sobre la comunicación (cap. D.1.1). Incluye formación en comunicación eficaz verbal y no verbal con reclusos, dirigida al entendimiento mutuo, y al mismo tiempo señala posibles “escollos” que pueden causar hostilidad y agresión, como la intromisión en el espacio personal, los prejuicios personales subyacentes y el lenguaje corporal. El uso de la comunicación como medio de evitar la necesidad de recurrir a la fuerza se desarrolla más en apartado 1.4. del capítulo D con miras a desactivar una situación tensa sin necesidad de emplear la fuerza, reconociendo que “ la mayoría de las situaciones con potencial de violencia se pueden manejar mediante la comunicación” (p. 37).

La formación en materia de comunicación debe prestar especial atención a los menores de edad,⁹⁷ las personas en estado de ebriedad o intoxicación, las personas con trastornos mentales y las personas en estado muy agitado, y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben estar entrenados para comunicarse e interactuar adecuadamente con estos grupos.

Ejemplo nacional ilustrativo

Reino Unido: Academia de Policía (2014): Despliegue armado [Internet].

<https://www.app.college.police.uk/app-content/armed-policing/armed-deployment/>

Trato con personas emocional o psíquicamente alteradas

“La expresión ‘emocional o psíquicamente alterado’ se usa para describir a personas que pueden tener comportamientos inesperados, extremos o problemáticos debido a un problema de salud mental o a tensión emocional. Que el sujeto esté emocional o psíquicamente afectado no reduce en modo alguno el daño que pueda causarse a sí mismo o a otras personas si no se resuelve el incidente. Sin embargo, los agentes deben ser conscientes de que una respuesta inadecuada o desproporcionada hacia alguien en estado de alteración emocional o psíquica podría por sí sola provocar una escalada de la situación, causando un daño mayor al sujeto o a otras personas.

Las personas emocional o psíquicamente alteradas pueden reaccionar de manera inesperada o impredecible ante la llegada de agentes armados y agentes provistos de pistolas Taser. Su reacción puede deberse a factores muy diversos, como una enfermedad mental o un estado de aflicción extrema, a veces causados o agravados por el consumo de drogas o alcohol, o por la ausencia de medicación prescrita. No reconocer y entender los motivos de que alguien no obedezca una orden o se resista a comunicarse puede hacer que aumente la tensión de la situación.

Sobre el uso de la fuerza contra menores de edad, véase también Naciones Unidas, Estrategias y Medidas Prácticas Modelo de las Naciones Unidas para Eliminar la Violencia contra los Niños en el Ámbito de la Prevención del Delito y la Justicia Penal, Doc. ONU: A/C.3/69/L.5 (2014).

Los negociadores, los agentes provistos de armas de fuego y los agentes provistos de pistolas Taser deberán conocer bien las posibles reacciones de una persona en estado de alteración psíquica o emocional ante su presencia y cualquier contacto visual o verbal que establezcan con ella [...]”

⁹⁷ Sobre el uso de la fuerza contra menores de edad, véase también Naciones Unidas, *Estrategias y Medidas Prácticas Modelo de las Naciones Unidas para Eliminar la Violencia contra los Niños en el Ámbito de la Prevención del Delito y la Justicia Penal*, Doc. ONU: A/C.3/69/L.5 (2014).

Por último, las habilidades lingüísticas pueden ser muy importantes, por ejemplo, en un entorno multicultural.

9.2.3 Evaluación de riesgos y toma de decisiones

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben desarrollar su capacidad de evaluar correctamente los riesgos que comporta una situación dada, determinar el curso de acción adecuado, tomar las precauciones necesarias y elegir los medios y métodos adecuados entre las distintas opciones disponibles, así como el lugar y el momento oportunos para la intervención [véase **Capítulo 4.3**]. Deberán decidir con buen criterio si la situación requiere acción inmediata, observación y/o preparación cuidadosas, o incluso la retirada (provisional). Cuando necesiten recurrir a la fuerza, deben tener la capacidad de elegir la manera más adecuada de hacerlo, siendo eficaces y al mismo tiempo causando el menor daño posible.

Para desarrollar la capacidad de juicio y decisión en el ámbito profesional es necesario que durante la formación se expongan a situaciones muy diversas.

Nachova y otros Vs. Bulgaria (43577/98 y 43579/98), Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2005)

“97. Asimismo, la legislación nacional que regula las operaciones policiales debe garantizar un sistema de salvaguardias adecuadas y efectivas frente a la arbitrariedad y el abuso de la fuerza, e incluso frente a los accidentes evitables [...]. En particular, los agentes encargados de hacer cumplir la ley deben tener formación suficiente para evaluar si existe una necesidad absoluta de usar armas de fuego, no sólo en función de la letra de la normativa correspondiente, sino además teniendo debidamente en cuenta la primacía del respeto a la vida humana como valor fundamental.” [Traducción de Amnistía Internacional]

9.2.4 Entrenamiento mental y gestión del estrés

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben ser capaces de mantener la calma y la compostura en situaciones de estrés, emoción y peligro. Con tal fin deben desarrollar una gran fortaleza mental y ser capaces de controlar su propio nivel de estrés. Deben llegar a conocer en profundidad sus propias reacciones en una situación determinada y reflexionar sobre ellas con visión crítica; y la formación debe ayudar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley a adquirir habilidades para manejar sus propias emociones y tensiones de manera que no afecten a su capacidad profesional de juicio y decisión.

Ejemplo nacional ilustrativo

Países Bajos

En 2012, la policía neerlandesa introdujo formación específica en “resiliencia mental” para todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, a fin de mejorar su capacidad para reaccionar de una manera controlada y racional incluso en situaciones de estrés y peligro.

(Véase: <https://www.politieacademie.nl/onderwijs/onderwijsaanbod/Pages/Mentaleweerbaarheid.aspx>)

9.2.5 Formación en primeros auxilios

Aunque con demasiada frecuencia no se presta la atención suficiente a este asunto, huelga decir que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben recibir al menos formación básica en primeros auxilios para estar en condiciones de atender a personas heridas (incluidos sus propios compañeros). Esta formación también debería prestar especial atención al auxilio de las personas afectadas por ciertas clases de armas, como las sustancias químicas irritantes, y debe incluir adiestramiento en primeros auxilios a personas heridas por arma de fuego.

Ejemplos nacionales ilustrativos

Paraguay: Manual de Uso de la Fuerza de la Policía Nacional, 2011

Sec. IV: “e. Armas de menor riesgo letal – agente químico:

Los policías son responsables del monitoreo y la descontaminación de todos los individuos que han sido afectados con el gas lacrimógeno o el spray pimienta utilizado, incluyendo terceros.

Todo personal policial especializado debe ser entrenado en el reconocimiento y el tratamiento de posibles efectos secundarios.”

En **Reino Unido**, el *Programa de Formación Policial en Primeros Auxilios de la Asociación de Jefes de Policía* se compone de cuatro módulos de aprendizaje. Por ejemplo, para los funcionarios encargados de la custodia es obligatoria la formación en los módulos 2 y 3.

- Módulo 1. Soporte vital de urgencia
- Módulo 2. Conocimientos de primeros auxilios: policía
- Módulo 3. Conocimientos de primeros auxilios: custodia
- Módulo 4. Conocimientos de primeros auxilios: refuerzo

9.2.6 Observaciones finales sobre la formación

Todas las aptitudes mencionadas no podrán adquirirse si a lo largo de la formación no se expone a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley a situaciones realistas, donde aprendan a tomar las decisiones adecuadas y a afrontar su propio estado mental, especialmente en situaciones de estrés o peligro, en que el nivel de emoción es muy alto. Si bien las situaciones peligrosas siempre van a generar un grado de estrés considerable a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, su exposición periódica en la formación a situaciones probables con un alto nivel de estrés les permitirá tener mayor control de sus propias reacciones a pesar del peligro o de tensiones de otra índole. Reforzarán su capacidad de identificar correctamente los riesgos que conlleva la situación y escoger la línea de actuación más adecuada entre todas las opciones disponibles. El adiestramiento en armas de fuego no debe circunscribirse al campo de tiro, sino incluir situaciones de la vida real en las que deban decidir si usan o no su arma de fuego (y, en caso de que decidan usarla, de qué manera).

Ejemplos nacionales ilustrativos

En la actualidad, numerosos cuerpos de policía han elaborado programas de formación basados en situaciones específicas:

En algunos países se han construido pueblos ficticios para que sirvan de contexto en la formación sobre toda clase de operaciones de control policial (por ejemplo, en **Francia**, el centro de entrenamiento de la Gendarmería francesa en St. Astier (Centre National d’entraînement des forces de Gendarmerie) permite entrenar en una gran diversidad de situaciones de orden público en un decorado realista.

(<http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/cegn/Autres-pages/Centres/Centre-national-d-entrainement-des-forces-de-gendarmerie-CNEFG>).

Alemania: Renania del Norte-Westfalia, Manual de capacitación operativa, 2014

En el Anexo 2 del Manual se enumeran situaciones muy diversas, que pueden comportar o no el uso de la fuerza y para las que deben evaluarse las aptitudes profesionales de un agente de policía: registros corporales, registros de establecimientos, detenciones, controles de identidad, persecución a pie, persecución en automóvil, manejo de situaciones de violencia colectiva, etc.

Desafortunadamente, en un número demasiado elevado de países, la formación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sigue siendo sólo básica y muy breve (en algunos casos sólo dura unas semanas), y está centrada principalmente en el entrenamiento físico, o incluso en la instrucción militar. Por ello, no es suficiente para preparar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley para los retos que deberán afrontar en el desempeño diario de sus funciones.

Por último, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben asistir a cursos de actualización periódicos a lo largo de toda su carrera profesional; la formación no debe limitarse a la capacitación básica que reciben al principio de su carrera. Los cursos de formación y actualización posteriores deben servir asimismo para evaluar el nivel de competencia de cada funcionario encargado de hacer cumplir la ley, a fin de determinar la necesidad de aplicar alguna medida correctiva (orientación, manejo del estrés, retirada de acreditación para usar determinado equipo hasta haber completado con éxito la prueba requerida, etc.)

Ejemplo nacional ilustrativo

Brasil: Orden Interministerial No. 4.226, de 31 de diciembre de 2010

El artículo 18 establece que la formación en el uso de armas de fuego debe repetirse al menos una vez al año (acreditación obligatoria). Con arreglo a los artículos 19 y 20, dicha formación debe incluir asimismo técnicas menos letales.

9.3 Orientación y asesoramiento

La labor de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en general, pero sobre todo en situaciones en las que puedan tener que recurrir a la fuerza, puede ser muy estresante y hasta traumática, por ejemplo, cuando se exponen a una situación de peligro de muerte o cuando se producen muertes o lesiones graves en el curso de una operación.

Desafortunadamente, reconocer ese impacto psicológico se considera con excesiva frecuencia una debilidad en los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, sobre todo dentro de los organismos de hacer cumplir la ley que están muy militarizados o en los que impera una cultura machista. Es sumamente importante que los superiores se tomen en serio estas situaciones y sus posibles efectos psicológicos, con vistas a la salud mental del funcionario afectado, así como a su capacidad de reacción adecuada y profesional en el futuro. Por tanto, sus superiores deben garantizar que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reciben orientación, asesoramiento y, si procede, apoyo psicológico, y no dejar que sean ellos quienes decidan solicitar o no ese apoyo.

Ejemplos nacionales ilustrativos

La policía de **Austria** ha establecido un sistema de apoyo entre pares, en el que a un grupo de activos policías preparados específicamente para este fin se le asigna la tarea de dar apoyo a los agentes que han pasado por experiencias traumáticas, como episodios de disparos, casos de muerte o lesiones graves, etc. Schäffer, Angelika/Schneider, Elisabeth, SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (1), 2012, p. 19-28.

Ecuador: Reglamento de Uso de la Fuerza para la Policía Nacional, 2014

Arts. 31.2, 32 y 33 – En caso de lesiones graves, muerte o uso de armas de fuego, la evaluación médica y psicológica es obligatoria; la reincorporación al servicio dependerá del informe de la evaluación.

En Países Bajos:

El trastorno de estrés postraumático fue reconocido oficialmente por la jefatura de mando policial como enfermedad asociada a la profesión, lo que garantizó el pleno reconocimiento de los problemas derivados de situaciones traumáticas en el ejercicio de la profesión policial. <https://www.politieacademie.nl/kennisonderzoek/kennis/kennisdossiers/pw/Pages/Extratrainingsvoorweerbareheidagenten.aspx>

Paraguay: Manual de Uso de la Fuerza de la Policía Nacional, 2011

Sec. V: “e. Reasignación o permiso del servicio:

El personal policial que haya utilizado la fuerza hasta el punto de causar lesiones graves o la muerte de una persona, estará a lo dispuesto al Procedimiento Institucional. La responsabilidad por el bienestar psíquico del mismo será de su superior directo.”

10 | RESPONSABILIDAD DEL SUPERIOR Y DE MANDO

Esquema del capítulo

10.1 Consideraciones generales

10.2 La cadena de mando

10.3 Presentación de informes, supervisión y control

Disposiciones de los Principios Básicos pertinentes a este Capítulo:

Principio Básico 6

“Cuando al emplear la fuerza o armas de fuego los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley ocasionen lesiones o muerte, comunicarán el hecho inmediatamente a sus superiores de conformidad con el principio 22.”

Principio Básico 11

“Las normas y reglamentaciones sobre el empleo de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben contener directrices que: [...]”

d) Reglamenten el control, almacenamiento y distribución de armas de fuego, así como los procedimientos para asegurar que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respondan de las armas de fuego o municiones que se les hayan entregado [...]

f) Establezcan un sistema de presentación de informes siempre que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recurran al empleo de armas de fuego en el desempeño de sus funciones.”

Principio Básico 22

“Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley establecerán procedimientos eficaces para la presentación de informes y recursos en relación con todos los casos mencionados en los principios 6 y 11 f).”

Principio Básico 24

“Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán las medidas necesarias para que los funcionarios superiores asuman la debida responsabilidad cuando tengan conocimiento, o debieran haberlo tenido, de que los funcionarios a sus órdenes 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.”

Principio Básico 25

“Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán las medidas necesarias para que no se imponga ninguna sanción penal o disciplinaria contra los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que, en cumplimiento del Código de conducta pertinente y de estos Principios Básicos, se nieguen a ejecutar una orden de emplear la fuerza o armas de fuego o denuncien ese empleo por otros funcionarios.”

Principio Básico 26

“Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no podrán alegar obediencia de órdenes superiores si tenían conocimiento de que la orden de emplear la fuerza o armas de fuego, a raíz de la cual se ha ocasionado la muerte o heridas graves a una persona, era manifiestamente ilícita y tuvieron una oportunidad razonable de negarse a cumplirla. De cualquier modo, también serán responsables los superiores que dieron las órdenes ilícitas.”

Directrices para la aplicación de estos Principios Básicos

Directriz 10: La jefatura de mando y todos los demás oficiales de alto rango o supervisores deben responder de garantizar que el organismo y sus miembros desempeñen sus funciones y responsabilidades de aplicación de la ley conforme a la legalidad, incluido el derecho de los derechos humanos, y que lo hacen de manera efectiva y profesional.

a) Debe haber un sistema transparente y efectivo de responsabilidad del mando y de rendición de cuentas del mando y una cadena de mando establecida previamente con responsabilidades claramente asignadas. Todas las decisiones que se adopten deben ser localizables y quienes las tomen deben rendir cuentas por ellas.

b) Un sistema de supervisión y presentación de informes establecido previamente dentro del organismo encargado de hacer cumplir la ley debe permitir la valoración del cumplimiento de la ley y de las normas internas por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de sus aptitudes profesionales, competencia y eficacia. Los superiores son responsables de la correcta y adecuada supervisión de sus subordinados.

c) La supervisión y la investigación internas deberían servir para valorar la necesidad de medidas correctivas (revisión de procedimientos, equipo, formación), la situación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley implicados (necesidad de orientación, formación, apoyo psicológico, etc.), cualquier deficiencia en la responsabilidad del mando y la necesidad de acciones disciplinarias en caso de un uso de la fuerza que no respete el marco operativo.

d) Debe haber un sistema pormenorizado de presentación de informes que permita la evaluación de la licitud e idoneidad del uso de la fuerza, que incluirá informes de colegas que puedan haber sido testigos del uso de la fuerza. Debería ser obligatorio de presentar informes no sólo sobre las situaciones en las que se dispare un arma de fuego o en las que tenga lugar una muerte o lesiones graves, sino sobre todas las situaciones en las que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recurran al uso de la fuerza. Debe protegerse contra cualquier represalia u otras consecuencias negativas a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que informen sobre el uso ilícito de la fuerza por colegas o sobre una orden ilícita de sus superiores.

10.1 Consideraciones generales

La calidad del trabajo de un organismo encargado de hacer cumplir la ley, en particular su observancia de la ley y el respeto por los derechos humanos, su eficacia y profesionalidad, dependen en gran medida de la jefatura de mando y los oficiales superiores, principales responsables de tomar las decisiones en asuntos como:

- elaborar las instrucciones y procedimientos operativos que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben respetar y aplicar;
- decidir sobre el equipo y los recursos adecuados;
- determinar las necesidades de formación de los miembros del organismo y definir el contenido de la formación;
- tomar decisiones sobre despliegues, estrategias y tácticas en las operaciones importantes o en gran escala;
- abordar las infracciones de la legislación o de los reglamentos y procedimientos internos;
- adoptar medidas correctivas cuando sea necesario sobre todos estos asuntos.

Estas decisiones, cuando se refieren al uso de la fuerza y de armas de fuego, pueden tener consecuencias importantes y directas, incluso sobre asuntos de vida o muerte, para las personas contra las que se emplean la

fuerza y las armas de fuego, para terceras personas y para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que están bajo su mando. Es evidente que los oficiales deben asumir sus importantes responsabilidades de manera lícita y respetuosa con la ley y los derechos humanos y que, si no lo hacen, deben ser obligados a rendir cuentas por ello [véase Capítulo 3].

10.2 La cadena de mando

Por razones de rendición de cuentas, pero también con el fin de garantizar que las funciones de aplicación de la ley se realizan con eficacia, eficiencia y profesionalidad, el organismo encargado de hacer cumplir la ley debe tener una cadena de mando bien definida. Los distintos niveles jerárquicos deben estar bien señalados, y las responsabilidades y atribuciones para tomar decisiones deben asignarse con transparencia al nivel más adecuado para tomar esas decisiones dentro de la estructura del organismo. Desde el nivel máximo hasta el de los supervisores de las comisarías, debe estar perfectamente claro qué responsabilidades y cometidos tiene cada persona y qué tipo de decisiones puede (y debe) tomar.

Esta estructura de mando debe garantizar que las decisiones se adoptan en el nivel adecuado y que es posible establecer quién adoptó determinada decisión y con qué consecuencias. Para ello, todas las decisiones pertinentes deben poder ser rastreadas, por lo que han de quedar registradas por escrito o en vídeo. Cuando las decisiones incluyan órdenes a un nivel inferior de la cadena de mando, o cuando ese nivel resulte afectado de cualquier otra forma por tales decisiones, debe organizarse la debida sesión informativa, que debería ser registrada.

La sesión informativa debería llevarse a cabo de forma que se garantice lo siguiente::

- cada mando o supervisor sabe qué hacer (y se le puede obligar a rendir cuentas por no cumplir su responsabilidad);
- las decisiones se entienden perfectamente en todos los niveles pertinentes de la cadena de mando, lo que contribuye a su aplicación efectiva;
- los fallos en la toma de decisiones y en la cadena de mando se pueden rastrear, lo que permite adoptar medidas correctivas adecuadas, así como la rendición de cuentas del oficial u oficiales dentro de la cadena de mando.

Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, Doc. ONU A/HRC/26/36 (2014)

“81. Para facilitar la investigación, la rendición de cuentas y la reparación respecto de las víctimas, es preciso adoptar medidas importantes como las siguientes: los Estados tienen la obligación de establecer un sistema de presentación de informes siempre que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recurran al empleo de armas de fuego; las investigaciones también deben tratar de determinar la responsabilidad de los mandos; y cuando al emplear la fuerza o armas de fuego los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley ocasionen lesiones o muerte, estos comunicarán el hecho inmediatamente a sus superiores.” [Énfasis añadido]

Ejemplo nacional ilustrativo

Reino Unido: Academia de Policía (2014): Mando [Internet]

<https://www.app.college.police.uk/app-content/armed-policing/command/>

En **Reino Unido**, donde los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley normalmente no son armados, la decisión de desplegar agentes armados en situaciones concretas, posiblemente críticas, así como el control de la línea de actuación, se integra en una cadena de mando de tres niveles:

El mando oro/estratégico determina los objetivos estratégicos y fija los parámetros tácticos, mantiene la supervisión estratégica y el mando y la responsabilidad globales y [entre otras cosas]:

- tiene el mando estratégico general, y la responsabilidad y obligación de rendir cuentas por las instrucciones dictadas;
- debe fijar, revisar, comunicar y actualizar la estrategia basándose en la evaluación de la amenaza y en la información disponible.

El mando plata/táctico elabora, dirige y coordina la respuesta táctica global con arreglo a los objetivos estratégicos y [entre otras cosas]:

- es responsable de elaborar y coordinar el plan táctico a fin de cumplir los objetivos estratégicos, dentro de los parámetros tácticos que se hayan fijado;
- es responsable de garantizar que los agentes y el resto del personal estén plenamente informados;
- debe sopesar si se presta apoyo médico;
- debe estar situado donde pueda ejercer el mando táctico efectivo de la operación;
- debe garantizar que todas las decisiones quedan registradas, siempre que sea factible, a fin de proporcionar un registro de auditoría precisa.

El mando bronce/operativo tiene a su cargo un grupo de agentes con responsabilidades funcionales o territoriales asociadas a un plan táctico, y [entre otras cosas]:

- debe conocer y entender bien la función de los agentes y la finalidad última de la operación;
- cuando sea factible, debe asegurarse de que su personal está debidamente informado;
- debe estar situado donde pueda garantizar el mando efectivo de su área de responsabilidad;
- garantiza la aplicación del plan táctico del jefe táctico de armas de fuego dentro de su área de responsabilidad territorial o funcional.

10.3 Presentación de informes, supervisión y control

Corresponde a los oficiales superiores garantizar que sus subordinados están en condiciones de desempeñar sus funciones de la mejor manera posible, es decir que poseen las aptitudes profesionales necesarias y de que son física y mentalmente aptos para el servicio. Para ello se requiere un sistema adecuado de supervisión, control y orientación.

Ejemplo nacional ilustrativo

Australia: Manual de la Policía de Victoria, 2015

p. 4: Responsabilidad de directores y supervisores:

“Los directores y supervisores tienen un papel influyente en la creación de un entorno que respete las normas y valores profesionales y éticos de la organización. Lo hacen a través de su propia conducta y su manera de liderar y apoyar a sus subordinados.

Si es director o supervisor, se espera de usted que:

- demuestre personalmente una conducta ética y profesional, y refuerce estas normas en su lugar de trabajo;
- adopte medidas en cuanto tenga ocasión si sospecha que un empleado no está respetando las normas profesionales y éticas de la organización;
- brinde apoyo y supervisión adecuados a sus subordinados, en la medida que corresponda a su formación, experiencia y funciones;
- anime a sus subordinados a tomar decisiones lícitas, profesionales y éticas, y respalde estas decisiones; los supervisores son responsables de las acciones y decisiones de los subordinados cuando están bajo su dirección o supervisión, especialmente en lo referente a asuntos de integridad y normas éticas;
- reconozca y recompense la buena labor realizada por sus subordinados;
- gestione y apoye el desempeño y el desarrollo profesional de [sus] subordinados; aborde los problemas de rendimiento directamente y con prontitud;
- cree un entorno de trabajo que fomente la comunicación abierta y sincera y la iniciativa;

- demuestre su compromiso con las políticas y estrategias de la Policía de Victoria y comunique las nuevas políticas y prácticas a sus subordinados;
- contribuya al desarrollo de la organización señalando y adoptando mejoras en políticas y prácticas, y animando a sus subordinados a hacer lo mismo;
- sea proactivo en su actitud, conducta y desempeño para atajar el acoso, la intimidación y el lenguaje y las acciones discriminatorios; debe adoptar todas las precauciones razonables para evitar dicha conducta;
- delegue responsabilidades en otros subordinados para funciones o actividades concretas; no obstante, seguirá teniendo que rendir cuentas de las decisiones y acciones de los subordinados en quienes haya delegado.”

La supervisión es una responsabilidad básica de los oficiales; el desconocimiento no puede servirles de excusa cuando no cumplen debidamente su función supervisora.

Ejemplos nacionales ilustrativos

Reino Unido: Academia de Policía (2014): Mando [Internet]

<https://www.app.college.police.uk/app-content/armed-policing/command/>

Competencias profesionales y operativas de las funciones de mando

“Los oficiales son responsables de garantizar que los individuos evaluados como laboralmente competentes se desarrollan profesionalmente para poder ser clasificados como operativamente competentes. Un mando o un asesor táctico debe seguir siendo operativamente competente desempeñando periódicamente las funciones para las que ha sido formado. El cuerpo debe considerar la posibilidad de implementar un periodo auditable de observación, tutoría y revisión del desempeño del mando con vistas a adquirir competencia operativa.”

Resiliencia operativa y de mando

“La gestión y el mando en situaciones que conllevan el despliegue de agentes armados con arma de fuego pueden ser estresantes y suelen implicar la necesidad de tomar decisiones rápidamente, en las que el tiempo es un factor crítico. Por tanto, es fundamental que los agentes en puestos de mando y apoyo, así como los agentes con arma de fuego armados que participen en despliegues, sigan siendo física y mentalmente capaces de desempeñar estas funciones. El cuerpo debe establecer un proceso de seguimiento de la aptitud de los agentes para el servicio. ”

Academia de Policía (2014): Procedimientos tras el despliegue [Internet]

<https://www.app.college.police.uk/app-content/armed-policing/post-deployment/>

Reuniones informativas tras el despliegue

“Una vez que ha concluido un despliegue armado, debe considerarse la opción de elaborar un informe completo para identificar oportunidades de aprendizaje operativo y organizativo. Antes de que los agentes terminen el servicio, el oficial encargado de la supervisión debe considerar asimismo si queda algún asunto pendiente de abordar.

En las operaciones en gran escala o que se alargan en el tiempo debe estar prevista una sesión informativa específica para poder identificar todos los aspectos de la estructura de mando, las tácticas o el material empleado que reflejen buenas prácticas o que hayan causado problemas, y aprender de ellos. Los informes deben estar documentados.”

Deben acometerse procesos de supervisión e investigación interna en aras de la aplicación de un enfoque basado en la incorporación de lecciones aprendidas en el organismo encargado de hacer cumplir la ley.

Ejemplo nacional ilustrativo

Estados Unidos: Departamento de Justicia, Investigación del Departamento de Policía de Ferguson, 2015

82: “A través de su sistema para registrar, investigar y responder a las denuncias de conducta indebida, un departamento de policía tiene la oportunidad de demostrar que la conducta indebida de un agente resulta inaceptable y no es representativa del modo en que el organismo encargado de hacer cumplir la ley valora y trata a las personas bajo su jurisdicción. En este sentido, un proceso de asuntos internos en el departamento de policía brinda la oportunidad al departamento de restablecer la confianza y reafirmar su legitimidad. De igual modo, las investigaciones sobre conducta indebida permiten que los organismos encargados de hacer cumplir la ley tengan ocasión de ofrecer a los miembros de la comunidad que han sufrido maltrato una manera eficaz y constructiva de hacer oír su queja. Y, por descontado, abrir procesos efectivos de asuntos internos puede ser fundamental para corregir la conducta de los agentes y mejorar la formación y las políticas policiales.”

Para ello, una condición indispensable es que exista un sistema eficaz de presentación de informes. Presentar informes, por descontado, debe ser obligatorio en todas las situaciones en que se haya disparado un arma de fuego o se hayan producido muertes o lesiones.

Ejemplos nacionales ilustrativos

Brasil: Orden Interministerial No. 4.226, de 31 de diciembre de 2010

Art. 10.d: En todos los casos de muerte o lesiones, el agente debe elaborar un informe.

Art. 11.e: Las autoridades (al menos, la inspección correspondiente a la institución concernida) debe poner en marcha una investigación en caso de muerte o lesiones como consecuencia del uso de la fuerza.

Art. 23: Los organismos de seguridad pública deben crear comisiones internas de control y seguimiento del uso de fuerza letal.

Art. 24: Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben presentar un informe detallado si han usado sus armas de fuego o armas menos letales y al hacerlo han causado muertes o lesiones. El artículo 24, además, contiene una lista de elementos mínimos que deben aclararse en el informe, incluidas las medidas menos lesivas que se probaron antes de recurrir a estos medios, o las razones de que no se probaran.

Las siguientes leyes también establecen la obligatoriedad de presentar informes sobre el uso de armas de fuego:

- *Ley de Servicios Penitenciarios de Sudáfrica, 1998*, art. 34.7.
- *Ley de Procedimiento Policial de Uruguay, 2008*, art. 24.1.

No obstante, con vistas a una evaluación constante de la observancia de la ley y del desempeño, de las aptitudes y de las capacidades físicas y mentales de sus subordinados, los oficiales deben procurar evaluar todo uso de la fuerza desde el punto de vista de su consonancia con la ley y con los reglamentos internos. Por tanto, con independencia de si alguien ha resultado herido, se debe comunicar todo uso de la fuerza al superior responsable.

Ejemplos nacionales ilustrativos

Argentina: Pautas administrativas de actuación de la Policía Federal, 2013

El artículo 7 obliga a dar aviso al superior de toda actuación en que se haga uso de la fuerza.

Armenia: Ley de Servicios Penitenciarios, 2005

Art. 51: “[...] 3. En caso de emplear la fuerza física, medios especiales y armas de fuego, el funcionario de prisiones debe informar inmediatamente a su superior, y en todos los casos de uso de armas de fuego, debe asimismo ponerlo en conocimiento de un fiscal.”

Ecuador: Reglamento de Uso de la Fuerza para la Policía Nacional, 2014

Art. 31.1: Toda actuación policial en que se haga uso de la fuerza debe ser comunicada al superior. En caso de lesión grave, muerte u otras consecuencias importantes, deberá entregarse un informe pormenorizado a las autoridades (ministeriales, judiciales) competentes.

Kenia: Ley del Servicio de Policía Nacional No. 11A, 2011

Anexo Sexto [Secc. 61.2], A.4: “Cuando un agente recurra a la fuerza en la forma que sea deberá informar de inmediato a su superior, explicando las circunstancias que requerían el uso de la fuerza, y el supervisor juzgará si actuó correctamente y decidirá cuál debe ser el siguiente paso, con arreglo a este reglamento.”

México: Acuerdo 04/2012 para la Regulación del Uso de la Fuerza, 2012

Art. 20: “Los integrantes de las Instituciones Policiales informarán de los hechos cuando se haya participado en algún acto en que se hubiere tenido que hacer uso de la fuerza y elaborarán una narración de los hechos el Informe Policial Homologado.”

Países Bajos: Directiva oficial para funcionarios de la Policía, la Real Gendarmería y otros Cuerpos de Investigación, 1994

Art. 17: “1. Todo funcionario encargado de hacer cumplir la ley que haya recurrido al uso de la fuerza debe informar de inmediato a su superior de los hechos y circunstancias en que lo ha hecho, incluidas las consecuencias de ello.”

Paraguay: Manual de Uso de la Fuerza de la Policía Nacional, 2011

Sec. V: “f. Informe sobre el uso de la fuerza:

Cada vez que un personal policial usa la fuerza (letal o no letal), o cada vez que desenfunda un arma de fuego con intención de utilizarla, deberá informar inmediatamente a su superior, así como entregar un informe escrito sobre el uso de la fuerza. El informe incluye cualquier caso en el cual el personal policial dispare un arma de fuego (por accidente o intencionalmente), a excepción de los casos de entrenamiento en el uso de armas de fuego. [...]

i. Actualizaciones anuales:

Cada año, las Jefaturas de las Dependencias Operativas y de los órganos de Investigación interna (Asuntos Internos y Justicia Policial), deberán preparar un resumen estadístico de todos los incidentes de uso de fuerza reportados por el personal policial, así como los denunciados por ciudadanos ante autoridades judiciales, de derechos humanos o de la Institución. El resumen incluirá también los resultados de las investigaciones realizadas. Los patrones identificados en el análisis de esta información servirán de base para la revisión del manual de uso de fuerza; el diseño del entrenamiento para el uso de la fuerza; las reglas de certificación para cada tipo de armamento; y las armas reglamentarias de la Institución.”

Sudáfrica: Ley de Servicios Penitenciarios, 1998

Sec. 32: “[...] 5) Si se ha hecho uso de la fuerza, el recluso afectado deberá someterse a un examen médico de inmediato y recibir el tratamiento prescrito por el médico del centro penitenciario.

6) Todos los casos de uso de la fuerza en los términos especificados en los subapartados 2) y 3) deberán ponerse inmediatamente en conocimiento del juez inspector.”

La presentación de informes reviste especial importancia en el contexto de la detención, donde el uso excesivo de la fuerza y otros patrones de abuso pueden pasar fácilmente inadvertidos si no existe un sistema adecuado de presentación de informes.

Los formularios para presentar informes deben estar diseñados de tal forma, en concreto con preguntas suficientemente detalladas, que permitan evaluar si el uso de la fuerza fue lícito y adecuado en una situación dada y, por tanto, deben contener una serie de elementos obligatorios, por ejemplo respecto al intento de usar medios pacíficos primero, los intentos de reducir la tensión de la situación, los avisos de advertencia realizados y la respuesta de la persona a esos avisos, y si se tuvo en cuenta la opción de esperar, e incluso de retirarse, etc.

Ejemplo nacional ilustrativo

Ejemplo de información que debe darse tras un incidente en el que haya sido necesario emplear la fuerza para controlar a un recluso (Reino Unido: Ministerio de Justicia, Manual de formación en el uso de la fuerza para el personal penitenciario, 2006, sec. F 1.3).

“Es importante que todo el personal implicado en acciones en que se haya hecho uso de la fuerza rellene el anexo A del Formulario sobre el Uso de la Fuerza. La finalidad de rellenar este formulario es que cada miembro del personal justifique y explique sus acciones y las circunstancias en que las llevó a cabo. Debe describir los hechos que presenció con la mayor claridad posible.

- Decir dónde se encontraba cuando tuvo conocimiento del incidente.
- Facilitar los datos de toda sesión informativa impartida por el supervisor
- Explicar qué circunstancias le consta que llevaron a usar la fuerza.
- Indicar qué instrucciones se dieron al recluso antes de que se hiciera uso de la fuerza, indicando si se informó al recluso de las consecuencias de incumplirlas.
- Señalar sus impresiones respecto a la conducta del recluso y a lo que decía o hacía.
- Indicar los nombres de otras personas presentes (tanto reclusos como miembros del personal).
- Señalar qué funciones desempeñaban esas personas (por ejemplo, su puesto en el equipo de control y contención)
- Hacer una descripción detallada de cómo se aplicó la fuerza.
- Explicar cómo le afectaron los hechos.
- Señalar sus impresiones en cuanto a la resistencia que opuso el recluso.
- Citar toda orden impartida al recluso y la respuesta recibida.
- Señalar las medidas adoptadas para reducir la tensión (procurando citar textualmente lo que se dijo)
- Indicar si se usaron esposas regulables (y quién autorizó su uso).
- Explicar dónde fue reubicado el recluso y cómo se llevó a cabo su traslado: encadenado, caminando, con esposas regulables.
- Indicar cualquier lesión observada en el personal o el recluso.”

Los compañeros que presenciaron el uso de la fuerza también están obligados a informar, sobre todo si fueron testigos de uso ilícito de la fuerza o de órdenes ilícitas, si fuera necesario incluso a una autoridad ajena al organismo; la denuncia de irregularidades debe ser posible dentro de un organismo encargado de hacer cumplir la ley.

Ejemplos nacionales ilustrativos

Albania: Ley No. 108/2014 sobre la Policía del Estado

Art. 89: Otras obligaciones: “El personal de la Policía tiene las siguientes obligaciones al ejercer sus competencias [...]

d) poner en conocimiento de su respectivo supervisor o, en su ausencia, del supervisor de su supervisor, toda denuncia recibida en relación con la conducta de otro miembro del personal de la Policía, así como toda infracción de la que tenga motivos suficientes para pensar que ha sido cometida [por otro miembro del personal], con independencia de si tuvo conocimiento de la infracción en el desempeño de sus funciones o en otras circunstancia [....].”

Australia: Manual de la Policía de Victoria, 2015

p. 9 Denunciar conducta indebida y la corrupción. La obligación de informar:

“Nuestra integridad como empleados depende de nuestra conducta personal y nuestra disposición personal para actuar contra la conducta indebida. Los empleados tienen la obligación de denunciar cualquier acto o presunto acto de corrupción o grave conducta indebida cometidos por cualquier otro empleado de la policía de Victoria.

Los miembros de la policía están obligados, en aplicación del artículo 167.3 de la Ley de Policía de Victoria, a denunciar todo acto o presunto acto de conducta indebida. De igual modo, los empleados del

cuerpo de policía de Victoria tienen la obligación de denunciar todo acto o presunto acto de conducta indebida. Los empleados que cumplan con este deber pueden contar con el apoyo de sus colegas y de la organización.

Deberán denunciar tales actos o presuntos actos directamente al Mando de Normas Profesionales, pero pueden ponerlos en conocimiento de la Comisión Anticorrupción Independiente de Amplia Base, o a cualquier supervisor. Si informan a un supervisor, éste deberá notificarlo de inmediato al Mando de Normas Profesionales.

Apoyo a las fuentes internas

Si elaboran un informe como fuente interna tendrán el apoyo pleno de la Policía de Victoria, con independencia del resultado de la investigación o de cualquier proceso penal o disciplinario posterior. La Unidad de Apoyo a Testigos Internos coordinará el apoyo y ayudará a garantizar que sus gestores locales les proporcionan el apoyo al que tiene derecho.

Se recuerda a los empleados que la victimización e interferencia de fuentes internas, o llevar a otros a hacer lo mismo, es delito, punible con multa, prisión o ambas cosas.”

Paraguay: Manual de Uso de la Fuerza de la Policía Nacional, 2011

Sec. V: “g. [...] El personal policial en servicio o fuera de él, que presencie el uso de la fuerza en forma inapropiada, innecesaria, irracional o excesiva, por parte de otro policía, debe informar inmediatamente a su superior inmediato.”

Sin embargo, no basta con informar sin más. Debe hacerse una evaluación exhaustiva del contenido de los informes (o la ausencia de informes obligatorios) que lleve a la adopción de medidas correctivas por parte de los superiores.

Ejemplo nacional ilustrativo

Estados Unidos: Departamento de Justicia, Investigación sobre el departamento de policía de Cleveland, 2014

p. 47: “El sistema de intervención temprana es una herramienta empleada por los departamentos de policía para supervisar y dar apoyo a los agentes de manera individualizada y gestionar el riesgo. Concretamente, consiste en una o más bases de datos que registran diversas actividades de los agentes, incluido el uso de la fuerza, las denuncias de civiles, las interceptaciones y las detenciones. Un sistema de intervención temprana eficaz registra toda esta actividad y además permite al departamento analizar patrones de conducta de agentes o grupos de agentes, a fin de identificar quiénes pueden necesitar el apoyo o la intervención del departamento. Un sistema de intervención temprana no es un mecanismo para imponer disciplina. Su objetivo, más bien, es gestionar los posibles riesgos para los agentes, el departamento y la comunidad adoptando medidas correctivas y proporcionando recursos a los agentes, como asesoramiento, formación, seguimiento o supervisión adicional y planes de actuación para cambiar conductas en el futuro, antes de que surjan problemas graves.”

Un sistema de presentación de informes que no vaya acompañado de supervisión y control efectivos se convierte en una práctica puramente burocrática y, lo que es peor, puede originar una situación en la que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley consideren que la ausencia de supervisión y control efectivos y medidas correctivas por parte de sus superiores es un respaldo tácito a su conducta ilícita o poco profesional.⁹⁸

⁹⁸ El informe del Departamento de Justicia de **Estados Unidos** *Investigación del Departamento de Policía de Ferguson, 2015* (concretamente, pp. 38-41, 82) revela con qué facilidad la ausencia de supervisión adecuada puede fomentar una cultura de uso excesivo de la fuerza y aplicación de la ley con prejuicios discriminatorios.

Ejemplos nacionales ilustrativos

Indonesia: Reglamento No. 1/2009 de la Policía Nacional sobre el Uso de la Fuerza en la Acción Policial

Art. 14.3, 4: obliga al agente de policía a presentar de inmediato un informe por escrito usando un formulario en formato plantilla y señala el contenido mínimo del informe.

Art. 14.5: menciona expresamente el uso del informe para determinar la responsabilidad jurídica.

Indonesia: Reglamento No. 8/2009 de la Policía Nacional

Art. 60: “1) Todo funcionario de la Policía Nacional de Indonesia:

- a. velará por la aplicación de los derechos humanos, especialmente en su jurisdicción;
- b. someterá a su personal a una evaluación sobre la aplicación de los principios de derechos humanos y reconocerá los méritos de quienes tengan un desempeño ejemplar;
- c. tomará medidas para corregir las conductas de su personal que no se ajusten a los principios de protección de los derechos humanos, y
- d. aplicará sanciones al personal de la Policía Nacional de Indonesia que incurra en acciones contrarias a los principios de protección de los derechos humanos en el desempeño de sus funciones.

2) Las sanciones referidas en el párrafo 1, subpárrafo d, pueden hacerse efectivas a través de medidas disciplinarias, la aplicación del código de ética policial y/o el sistema de justicia penal.”

Una supervisión eficaz permitirá asimismo detectar posibles sesgos discriminatorios en el uso de la fuerza por parte de agentes de policía concretos, e incluso patrones predominantes en la institución.

Nachova y otros Vs. Bulgaria (43577/98 y 43579/98), Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2005)

“160. La Gran Sala refrenda el análisis de la Sala en el presente caso de la obligación de procedimiento de los Estados contratantes de investigar la posible motivación racista de los actos de violencia. La Sala estableció, en concreto (véanse los párrafos 156-159 de la sentencia de la Sala):

‘[...] al investigar incidentes violentos y, en particular muertes a manos de agentes del Estado, las autoridades del Estado tienen la obligación adicional de adoptar todas las medidas razonables para poner al descubierto todo motivo racista y establecer si hubo en ellos odio o prejuicios étnicos. No hacerlo así y tratar la violencia y la brutalidad de motivación racial de la misma manera que los casos que no tienen un trasfondo racista, supondría cerrar los ojos ante la naturaleza específica de unos actos que son especialmente perjudiciales para los derechos fundamentales. El hecho de no tratar de manera distinta situaciones esencialmente diferentes puede constituir trato injustificado, irreconciliable con el artículo 14 del Convenio [...] Para preservar la confianza de la población en su maquinaria para hacer cumplir la ley, los Estados contratantes deben garantizar que, en la investigación de incidentes relacionados con el uso de la fuerza, tanto en sus ordenamientos jurídicos como en la práctica se distingue entre los casos de uso excesivo de la fuerza y los de homicidio racista. [...]’ [Traducción de Amnistía Internacional]

OBSERVACIONES FINALES SOBRE LA SECCIÓN B

En esta sección se ha destacado la considerable tarea que corresponde realizar a la jefatura de mando de un organismo encargado de hacer cumplir la ley para crear un marco operativo integral relativo al uso de la fuerza y de armas de fuego a fin de garantizar la aplicación íntegra de los Principios Básicos.

No es tarea fácil. Se necesita tiempo, dedicación de recursos suficientes y la voluntad y determinación de la jefatura para garantizar que el uso de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que están bajo su mando está regido por el respeto del derecho internacional de los derechos humanos en general, y de los Principios Básicos en particular. Es una tarea continua; las instrucciones y los procedimientos operativos, las decisiones relativas al equipo, la formación, la jerarquía establecida, los mecanismos de supervisión y control, todo debe ser revisado constantemente a la luz de las lecciones aprendidas y de los nuevos retos que puedan plantearse.

Asimismo, como se recalcado en varias ocasiones anteriormente, no se deben buscar respuestas preparadas. Toda medida adoptada debe tener en cuenta la situación específica de cada país, y el único fin de los ejemplos nacionales ilustrativos presentados aquí es estimular la reflexión necesaria.

Por último, con independencia de como sea el marco operativo, no merecerá el esfuerzo si la jefatura de mando del organismo encargado de hacer cumplir la ley no hace que se respete. Todo incumplimiento de la legislación, del reglamento o de los procedimientos debe responderse con las medidas correctivas adecuadas, ya sea en forma de sanción, formación, tutoría, orientación u otros medios. Sólo así se garantizará que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recurren al uso de la fuerza y de armas de fuego exclusivamente de manera profesional y respetuosa con la ley y los derechos humanos.

SECCIÓN C

RECOMENDACIONES FINALES

Amnistía Internacional recomienda:

A las Naciones Unidas:

- Promover los Principios Básicos como reflejo del derecho internacional de los derechos humanos.
- Reforzar y reafirmar el principio de “protección de la vida” en todas las situaciones probables de aplicación de la ley, incluida la lucha contra el terrorismo.
- Prestar el debido respeto a los Principios Básicos y aplicarlos en consonancia con las presentes Directrices en todas las operaciones en que participen contingentes de la ONU encargados de hacer cumplir la ley.
- Como medida fundamental y urgente, corregir los errores patentes en la traducción oficial al español de los Principios Básicos 5 y 9, con arreglo al texto inglés.

A la OSCE y otros organismos e instituciones internacionales, así como a las ONG y activistas de los derechos humanos que realizan labores de observación de cuestiones de aplicación de la ley:

- Evaluar la conducta de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley observada con arreglo a los Principios Básicos y las presentes Directrices, y recomendar medidas correctivas si es necesario.

A las autoridades gubernamentales:

- Aplicar íntegramente los Principios Básicos con arreglo a las presentes Directrices.

En particular:

- Garantizar que la legislación nacional que rige el uso de la fuerza y de armas de fuego está en consonancia con el derecho y las normas internacionales de derechos humanos establecidos en los Principios Básicos y presentados en estas Directrices.
- Prohibir el uso en la aplicación de la ley de cualquier equipo sin más uso práctico que infligir tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (como las porras con púas).
- Prohibir el uso en la aplicación de la ley de cualquier equipo que no sirva para lograr un objetivo legítimo de aplicación de la ley (como las balas de metal recubiertas de goma) o que entrañe un riesgo injustificado (como las pelotas de goma).
- Establecer reglamentos estrictos, que abarquen todos los aspectos del equipo de aplicación de la ley, como su selección, comprobación y uso, para garantizar que siempre se usa de manera proporcionada, lícita y en la mínima medida necesaria.

A las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley:

- Aplicar íntegramente los Principios Básicos con arreglo a las presentes Directrices.

En particular:

- Hacer uso de las presentes Directrices a fin de establecer un marco operativo integral para el uso de la fuerza y de armas de fuego, en el que se apliquen debidamente los Principios Básicos en todas las áreas pertinentes: instrucciones y procedimientos operativos, equipo, formación (en particular, desarrollo de aptitudes profesionales), así como mando y control.

- Prestar especial atención a la responsabilidad de los mandos de garantizar que los Principios Básicos y se aplican y se cumplen en la práctica, y obligarlos a rendir cuentas por ello.
- Poner fin a la impunidad de todo uso ilícito de la fuerza y prevenirla.

A los programas internacionales o bilaterales de desarrollo o cooperación en materia de aplicación de la ley:

- Utilizar las presentes Directrices para evaluar si el marco jurídico y operativo de la aplicación de la ley en el país asociado respeta los derechos humanos, y recomendar modificaciones si es necesario.
- Centrarse en una actuación policial respetuosa con los derechos humanos en la práctica en lugar de basarse en ejercicios de enseñanza teórica.
- Ayudar a los organismos/países asociados a elaborar instrucciones operativas sobre el uso de la fuerza y de armas de fuego respetuosas con los derechos humanos y adaptadas a la situación concreta del país asociado (y abstenerse de hacer ejercicios de “copiar y pegar” que no tengan debidamente en cuenta las necesidades específicas del país asociado).
- Ayudar a los organismos/países asociados a elaborar programas completos de formación que abarquen la adquisición de todas las aptitudes profesionales pertinentes que sean necesarias para el desempeño lícito, eficaz, profesional y respetuoso con los derechos humanos de las funciones de aplicación de ley, especialmente en relación con el uso de la fuerza.
- Ayudar a los organismos/países asociados a desarrollar una estructura de mando profesional y responsable.

A todas las personas que trabajen en el ámbito de la aplicación de la ley:

- Hacer llegar a Amnistía Internacional sus comentarios sobre el contenido de estas Directrices, incluidos los ejemplos nacionales (en particular si son necesarias correcciones).
- Compartir cualquier documento nuevo (legislación, procedimientos operativos, manuales de formación, etc.) con Amnistía Internacional, y así contribuir a un proceso de incorporación de las lecciones aprendidas y puesta en común de experiencias.

Sección Neerlandesa de Amnistía Internacional,
Programa sobre Policía y Derechos Humanos
phrp@amnesty.nl

ANEXO I – PRINCIPIOS BÁSICOS

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

Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990

Considerando que la labor de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley¹ constituye un servicio social de gran importancia y, en consecuencia, es preciso mantener y, siempre que sea necesario, mejorar las condiciones de trabajo y la situación de estos funcionarios,

Considerando que la amenaza a la vida y a la seguridad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe considerarse como una amenaza a la estabilidad de toda la sociedad,

Considerando que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley desempeñan un papel fundamental en la protección del derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas, tal como se garantiza en la Declaración Universal de Derechos Humanos y se reafirma en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Teniendo presente que las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos prevén las circunstancias en las que los funcionarios de establecimientos penitenciarios podrán recurrir a la fuerza en el ejercicio de sus funciones,

Teniendo presente que el artículo 3 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley estipula que esos funcionarios podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiere el desempeño de sus tareas,

Teniendo presente que en la reunión preparatoria del Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrada en Varenna, Italia, se convino en los elementos que debían tenerse en cuenta en la continuación de los trabajos sobre las limitaciones en el uso de la fuerza y de las armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley,

Teniendo presente que el Séptimo Congreso, en su resolución 14, entre otras cosas, subraya que el empleo de la fuerza y las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe conciliarse con el debido respeto de los derechos humanos,

Teniendo presente que el Consejo Económico y Social, en su resolución 1986/10, sección IX, de 21 de mayo de 1986, invitó a los Estados Miembros a que prestaran especial atención en la aplicación del Código a la cuestión del uso de la fuerza y armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la

¹ De conformidad con el comentario al artículo 1 del Código de conducta para 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 funcionarios de esos servicios.

ley, y que la Asamblea General, en su resolución 41/149, de 4 de diciembre de 1986, entre otras cosas, acogió con satisfacción esta recomendación formulada por el Consejo,

Considerando que es oportuno, teniendo debidamente en cuenta su seguridad personal, atender al papel de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en relación con la administración de justicia y la protección del derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas, a su responsabilidad de mantener la seguridad pública y la paz social, y a la importancia de sus calificaciones, capacitación y conducta,

Los Principios Básicos que se enuncian a continuación, formulados para asistir a los Estados Miembros en sus actividades destinadas a asegurar y fomentar el papel que corresponde a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, deben ser tenidos en cuenta y respetados por los gobiernos en el marco de sus respectivas legislaciones y prácticas nacionales, y deben señalarse a la atención de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de otras personas como jueces, fiscales, abogados y miembros del poder ejecutivo y legislativo, y del público en general.

Disposiciones generales

1. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán y aplicarán normas y reglamentaciones sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego contra personas por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Al establecer esas normas y disposiciones, los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley examinarán continuamente las cuestiones éticas relacionadas con el empleo de la fuerza y de armas de fuego.
2. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley establecerán una serie de métodos lo más amplia posible y dotarán a los funcionarios correspondientes de distintos tipos de armas y municiones de modo que puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego. Entre estas armas deberían figurar armas incapacitantes no letales para emplearlas cuando fuera apropiado, con miras a restringir cada vez más el empleo de medios que puedan ocasionar lesiones o muertes. Con el mismo objetivo, también debería permitirse que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cuenten con equipo autoprotector, por ejemplo, escudos, cascos, chalecos a prueba de balas y medios de transporte a prueba de balas a fin de disminuir la necesidad de armas de cualquier tipo.
3. Se hará una cuidadosa evaluación de la fabricación y distribución de armas no letales incapacitantes a fin de reducir al mínimo el riesgo de causar lesiones a personas ajenas a los hechos y se controlará con todo cuidado el uso de tales armas.
4. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto.
5. Cuando el empleo [lícito de la fuerza y] de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley:
 - a) Ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga;
 - b) Reducirán al mínimo los daños y lesiones y respetarán y protegerán la vida humana;
 - c) Procederán de modo que se presten lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas o afectadas;
 - d) Procurarán notificar lo sucedido, a la menor brevedad posible, a los parientes o amigos íntimos de las personas heridas o afectadas.

6. Cuando al emplear la fuerza o armas de fuego los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley ocasionen lesiones o muerte, comunicarán el hecho inmediatamente a sus superiores de conformidad con el principio 22.
7. Los gobiernos adoptarán las medidas necesarias para que en la legislación se castigue como delito el empleo arbitrario o abusivo de la fuerza o de armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.
8. No se podrán invocar circunstancias excepcionales tales como la inestabilidad política interna o cualquier otra situación pública de emergencia para justificar el quebrantamiento de estos Principios Básicos.

Disposiciones especiales

9. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas [contra un] peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional[mente] letal [de armas de fuego] cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.
10. En las circunstancias previstas en el principio 9, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se identificarán como tales y darán 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 indebidamente en peligro a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, se creara un riesgo de muerte o daños graves a otras personas, o resultara evidentemente inadecuada o inútil dadas las circunstancias del caso.
11. Las normas y reglamentaciones sobre el empleo de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben contener directrices que:
 - a) Especifiquen las circunstancias en que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley estarían autorizados a portar armas de fuego y prescriban los tipos de armas de fuego o municiones autorizados;
 - b) Aseguren que las armas de fuego se utilicen solamente en circunstancias apropiadas y de manera tal que disminuya el riesgo de daños innecesarios;
 - c) Prohíban el empleo de armas de fuego y municiones que puedan provocar lesiones no deseadas o signifiquen un riesgo injustificado;
 - d) Reglamenten el control, almacenamiento y distribución de armas de fuego, así como los procedimientos para asegurar que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respondan de las armas de fuego o municiones que se les hayan entregado;
 - e) Señalen los avisos de advertencia que deberán darse, siempre que proceda, cuando se vaya a hacer uso de un arma de fuego;
 - f) Establezcan un sistema de presentación de informes siempre que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recurran al empleo de armas de fuego en el desempeño de sus funciones.

Actuación en caso de reuniones ilícitas

12. Dado que todas las personas están autorizadas a participar en reuniones lícitas y pacíficas, de conformidad con los principios consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los gobiernos y los organismos y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reconocerán que la fuerza y las armas de fuego pueden utilizarse solamente de conformidad con los principios 13 y 14.

13. Al dispersar reuniones ilícitas pero no violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley evitarán el empleo de la fuerza o, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario.
14. Al dispersar reuniones violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán utilizar armas de fuego cuando no se puedan utilizar medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se abstendrán de emplear las armas de fuego en esos casos, salvo en las circunstancias previstas en el principio 9.

Vigilancia de personas bajo custodia o detenidas

15. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en sus relaciones con las personas bajo custodia o detenidas, no emplearán la fuerza, salvo cuando sea estrictamente necesario para mantener la seguridad y el orden en los establecimientos o cuando corra peligro la integridad física de las personas.
16. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en sus relaciones con las personas bajo custodia o detenidas, no emplearán armas de fuego, salvo en defensa propia o en defensa de terceros cuando haya peligro inminente de muerte o lesiones graves, o cuando sea estrictamente necesario para impedir la fuga de una persona sometida a custodia o detención que presente el peligro a que se refiere el principio 9.
17. Los principios precedentes se aplicarán sin perjuicio de los derechos, obligaciones y responsabilidades de los funcionarios de establecimientos penitenciarios, tal como se enuncian en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, sobre todo las reglas 33, 34 y 54.

Calificaciones, capacitación y asesoramiento

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.
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.
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.
21. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley proporcionarán orientación a los funcionarios que intervengan en situaciones en las que se empleen la fuerza o armas de fuego para sobrellevar las tensiones propias de esas situaciones.

Procedimientos de presentación de informes y recursos

22. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley establecerán procedimientos eficaces para la presentación de informes y recursos en relación con todos los casos mencionados en los principios 6 y 11 f). Para los casos con respecto a los cuales se informe de conformidad con esos principios, los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley asegurarán que se establezca un procedimiento de revisión eficaz y que autoridades administrativas o judiciales independientes estén dotadas de competencia en circunstancias apropiadas. En caso de muerte y lesiones graves u otras consecuencias de importancia, se enviará rápidamente un informe detallado a las autoridades competentes para la revisión administrativa y la supervisión judicial.
23. Las personas afectadas por el empleo de la fuerza y de armas de fuego o sus representantes legales tendrán acceso a un proceso independiente, incluido un proceso judicial. En caso de muerte de esas personas, esta disposición se aplicará a sus herederos.
24. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán las medidas necesarias para que los funcionarios superiores asuman la debida responsabilidad cuando tengan conocimiento, o debieran haberlo tenido, de que los funcionarios a sus órdenes 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.
25. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán las medidas necesarias para que no se imponga ninguna sanción penal o disciplinaria contra los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que, en cumplimiento del Código de conducta pertinente y de estos Principios Básicos, se nieguen a ejecutar una orden de emplear la fuerza o armas de fuego o denuncien ese empleo por otros funcionarios.
26. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no podrán alegar obediencia de órdenes superiores si tenían conocimiento de que la orden de emplear la fuerza o armas de fuego, a raíz de la cual se ha ocasionado la muerte o heridas graves a una persona, era manifiestamente ilícita y tuvieron una oportunidad razonable de negarse a cumplirla. De cualquier modo, también serán responsables los superiores que dieron las órdenes ilícitas.

ANEXO II – BIBLIOGRAFÍA

Ejemplos nacionales ilustrativos

Afganistán

National Police Code of Conduct (julio de 2011). Disponible en: <http://moi.gov.af/en/page/3177/usulnama>.

Citado como: *Código de Conducta de la Policía Nacional, 2011*.

Police Law (22 de septiembre de 2005). Disponible en: <http://moi.gov.af/en/page/5756>. Citado como: *Ley de Policía, 2005*.

Albania

Law No. 108/2014 on the State Police (31 de julio de 2014). Citado como: *Ley No. 108/2014 sobre la Policía del Estado*.

Law on Demonstrations No. 8773 (23 de abril de 2001). Disponible en:

<http://legislationline.org/documents/action/popup/id/16298>. Citado como: *Ley No. 8773 sobre Manifestaciones, 2001*.

Alemania

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), última revisión 23 de diciembre de 2014 (BGBl. I S. 2438), Disponible en:

<https://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg/245216>. Citado como: *Constitución de Alemania, 1949*.

Nordrhein-Westfalen: Handbuch zum Einsatztraining NRW (27 de marzo de 2014). Citado como: *Renania del Norte-Westfalia, Manual de capacitación operativa, 2014*.

Nordrhein-Westfalen, Einsatztraining – Manual für Lehrende Schiessen/Nicht-Schiessen – LA II – LAFP 06/2012. Citado como: *Renania del Norte-Westfalia, Entrenamiento operativo – Manual del profesor, 2012*.

Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG) in der Fassung vom 19. Januar 2005, Nds. GVBl. 2005,9. Citado como: *Baja Sajonia, Ley de Orden Público y Seguridad, 2005*.

Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998, BGBl. I S. 3322. Citado como: *Código Penal, 1998*.

Baden-Württemberg: Polizeigesetz (PolG) in der Fassung vom 13. Januar 1992, GBl. 1992,1, ber. S. 596, ber. 1993 S. 155. Citado como: *Baden-Württemberg, Ley de la Policía, 1992*.

Strafprozeßordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), die durch Artikel 2 Absatz 2 des Gesetzes vom 12. Juni 2015 (BGBl. I S. 926) geändert worden ist. Citado como: *Código de Procedimiento Penal, 1987*.

Argentina

Ministerio de Seguridad, Pautas administrativas de actuación ante la ocurrencia de uso de armas de fuego que involucren personal de la Policía Federal Argentina, Resolución No. 437, 15 de mayo de 2013. Citado como: *Pautas administrativas de actuación de la Policía Federal, 2013*.

Reglamento General De Armas y Tiro (R.G.P.F.A. No. 8), Suplemento de la Orden Del Día Interna No. 25, 6 de febrero de 2012. Disponible en:

<http://www.use-of-force.info/images/un/use-of-force/latin-america-caribbean/Argentina/Legislation%20of%20Argentina%20on%20Use%20of%20Force%20and%20Firearms.pdf>. Citado como: *Reglamento General de Armas y Tiro, 2012*.

Ministerio de Seguridad, Criterios Mínimos para el Desarrollo de Protocolos de Actuación de los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad Federales en Manifestaciones Públicas, Resolución No. 210, 4 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.minseg.gob.ar/sites/default/files/files/upload/documentos/Res210-11.pdf>. Citado como: Criterios Mínimos sobre la Actuación de los Cuerpos Policiales Fuerzas de Seguridad en Manifestaciones Públicas, 2011.

Plan de Operaciones No. 01/10 del Director Nacional de Gendarmería para el Personal del Operativo Centinela (GNA). Disponible en:

<http://www.use-of-force.info/images/un/use-of-force/latin-america-caribbean/Argentina/Legislation%20of%20Argentina%20on%20Use%20of%20Force%20and%20Firearms.pdf>. Citado como: Plan de Operaciones No. 01/10 del Director Nacional de Gendarmería.

Código Penal, Ley No. 11.179, Texto Ordenado por Decreto 3992/84. Citado como: Código Penal, 1984.

Armenia

Republic of Armenian Police, Guidelines for the Activities of Officers of the Police Units Involved in Public Order Management and for the Use of Physical Force, Special Means and Firearms by these Officers During Mass Disorders. Disponible en: <http://www.police.am/images/Uxecuyc-N2-eng.pdf.pdf>. Citado como: Directrices para la gestión policial del orden público.

Law on Freedom of Assemblies, 14 de abril de 2011. Disponible en:

<http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/16523>. Citado como: Ley sobre la Libertad de Reunión, 2011.

Ley de Servicios Penitenciarios (HO-160-N), aprobada el 8 de julio de 2005, entró en vigor el 27 de diciembre de 2005, versión actualizada de julio de 2015. Citado como: Ley de Servicios Penitenciarios, 2005.

Law on Police, 16 de abril de 2001. Disponible en:

http://www.translation-centre.am/pdf/Translat/HH_orenk/Law_Police/Police_law_en.pdf. Citado como: Ley sobre la Policía, 2001.

Australia

Victoria Police Manual – Policy Rules, Professional and ethical standards (22 de febrero de 2010, revisado el 6 de febrero de 2015). Disponible en:

http://www.police.vic.gov.au/content.asp?a=internetBridgingPage&Media_ID=53208. Citado como: Manual de la Policía de Victoria, 2015.

Victims Rights and Support Act 2013, Act No. 37, 3 de enero de 2014. Citado como: Ley de Derechos y Apoyo a las Víctimas, 2013.

Austria

Schäffer, Angelika/Schneider, Elisabeth, Peer Support – Unterstützung nach belastenden Ereignissen bei der österreichischen Polizei, SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (1), 2012, p. 19-28. Disponible en: http://dx.doi.org/10.7396/2012_1_B. Citado como: Schäffer, Angelika/Schneider, Elisabeth, SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (1), 2012, p. 19-28.

Gesamte Rechtsvorschrift für Strafprozeßordnung 1975, Fassung, de 17 de agosto de 2014, BGBl. No. 631/1975 (1975, reformado en 2014). Citado como: Código Procesal Penal, 1975.

Azerbaiyán

Police Act, Ref. 727-IQ (28 October 1999). Disponible en:

<http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/8142>. Citado como: Ley de Policía, 1999.

Bahréin

Code of Conduct for Police Officers, Decreto No. 14/2012, Boletín Oficial No. 3041, 1 de marzo de 2012. Citado como: Código de Conducta para Agentes de Policía, 2012.

Botsuana

Penal Code, Law No. 2 of 1964 (10 de junio de 1964, reformado en 2005). Disponible en: <http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=10486>. Citado como: Código Penal, 1964.

Brasil

Lei No. 13.060 (22 de diciembre de 2014). Disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública, em todo o território nacional. DOU de 23/12/2014 (Seção 1, Página 3). Citado como: Ley No. 13.060 de 22 de diciembre de 2014.

Portaria Interministerial No. 4.226 (31 de diciembre der 2010). Estabelece Diretrizes Sobre O Uso Da Força. DOU de 03/01/2011 (nº 1, Seção 1, pág. 27). Citado como: Orden Interministerial No. 4.226, de 31 de diciembre de 2010.

Bulgaria

Ministry of Interior, Code of Ethics for State Officials, 1 de noviembre de 2013. Citado como: Código de Ética para Funcionarios del Estado, 2013.

Canadá

Toronto Police Service After-Action Review, junio de 2011. Disponible en: http://www.torontopolice.on.ca/publications/files/reports/g20_after_action_review.pdf. Citado como: Servicio de Policía de Toronto: Examen a Posteriori.

Toronto police swear off G20 kettling tactic, 22 de junio de 2011. Disponible en: http://www.thestar.com/news/gta/2011/06/22/exclusive_toronto_police_swear_off_g20_kettling_tactic.html. “Policía de Toronto renuncia a usar técnica de ‘encapsulamiento’ empleada durante G20”.

Chile

Carabineros de Chile, Protocolos para el Mantenimiento del Orden Público, 2014. Disponible en: http://deptodhh.carabineros.cl/a1/Protocolos_mantenimiento_del_orden_publico.pdf. Citado como: Carabineros de Chile, Protocolos para el Mantenimiento del Orden Público, 2014.

Chipre

Code of Police Ethics, 17 de septiembre de 2003. Disponible en: http://www.police.gov.cy/police/police.nsf/dmlethics_en/dmlethics_en?OpenDocument. Citado como: Código de Ética de la Policía, 2003.

Colombia

Policía Nacional, Manual para el Servicio de Policía en la Atención, Manejo y Control de Multitudes, Resolución No. 03514, 5 de noviembre de 2009. Disponible en: http://www.policia.edu.co/documentos/doctrina/manuales_de_consulta/107938_manual%20Atencion%20Multi%2011_12_09.pdf.

Citado como: Manual para el Servicio de Policía en la Atención, Manejo y Control de Multitudes, 2009.

Oficina en Colombia del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Manual Básico de Derechos Humanos para el Personal Penitenciario (en Colombia), abril de 2006. Disponible en: http://www.hchr.org.co/acnudh/phocadownload/publicaciones/otras/manual_basico_penitenciario.pdf. Citado como: Manual Básico de Derechos Humanos para el Personal Penitenciario, 2006.

Corea, República de

Criminal Code, 3 October 1953 (reformado en 2013). Disponible en: <http://www.law.go.kr/engLsSc.do?menuId=0&subMenu=5&query=%ED%98%95%EB%B2%95#liBgcolor5>. Citado como: Código Penal, 1953.

Croacia

Code of Practice for Police Officers, Official Gazette No. 76/2009. Citado como: Código de Conducta para Agentes de Policía, 2009.

Ecuador

Ministerio del Interior, Reglamento de uso legal, adecuado y proporcional de la fuerza para la policía nacional del Ecuador, R.O. No. 314/4472, 19 de agosto de 2014. Citado como: Reglamento de Uso de la Fuerza para la Policía Nacional, 2014.

España

Parlament de Catalunya. Informe de la Comissió d'Estudi dels Models de Seguretat i Ordre Públic i de l'Ús de Material Antiavalots en Esdeveniments de Masses: Tram. 260-00001/10. Disponible en: <http://www.parlament.cat/activitat/bopc/10b198.pdf>. Citado como: España: Parlamento de Cataluña, Informe sobre modelos de seguridad y orden público y el uso de material antidisturbios durante las manifestaciones, 2013.

Estados Unidos de América

The President's Task Force on 21st Century Policing, May 2015. Final Report of the President's Task Force on 21st Century Policing, Washington, DC, Office of Community Oriented Policing Services. Disponible en: http://www.cops.usdoj.gov/pdf/taskforce/TaskForce_FinalReport.pdf. Citado como: Grupo de Trabajo del presidente sobre la función policial en el siglo XXI, Informe final, mayo de 2015.

US Department of Justice, Civil Rights Division, Investigation of the Ferguson Police Department, 4 de marzo de 2015. Disponible en:

http://www.justice.gov/sites/default/files/opa/press-releases/attachments/2015/03/04/ferguson_police_department_report.pdf.

Citado como: *Departamento de Justicia, Investigación del Departamento de Policía de Ferguson, 2015.*

US Department of Justice, Civil Rights Division, United States Attorney's Office, Northern District of Ohio, Investigation of the Cleveland Division of Police, 4 de diciembre de 2014. Disponible en:

http://www.justice.gov/sites/default/files/opa/press-releases/attachments/2014/12/04/cleveland_division_of_police_findings_letter.pdf. Citado como: Departamento de Justicia, Investigación sobre el departamento de policía de Cleveland, 2014.

Georgia Association of Chiefs of Police, Sample Law Enforcement Operations Manual, 2014. Disponible en: www.gachiefs.com/DeptResrcs_SamplePolicyManual.htm. Citado como: Asociación de Jefes de Policía de Georgia, Ejemplo de Manual de Actuación Policial, 2014.

The 2014 Florida Statutes, Title XLVI, Chapter 776 – Justifiable Use of force, Law enforcement officers; use of force in making an arrest, in West's F.S.A. Disponible en:

http://www.leg.state.fl.us/statutes/index.cfm?App_mode=Display_Statute&URL=0700-0799/0776/0776.html.

Citado como: Florida Statutes XLVI, 2014.

Santa Barbara Police Department Policy Manual § 300.1 Use of Force 38 (2013). Disponible en:

<http://www.missionandstate.org/ms/wp-content/uploads/2013/05/2013SantaBarbaraPoliceDepartmentPolicyManual.pdf>. Citado como: Manual sobre el uso de la fuerza para la policía de Santa Bárbara, Artículo 300.4.2, 2013.

US Department of Defense. Directive No. 5210.56, 1 de abril de 2011. Disponible en:

<http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/521056p.pdf>. Citado como: Departamento de Defensa, Directiva No. 5210.56, 2011.

San Francisco Police Department General Order, Use of Firearms, DG95.02 (revisado el 16 de marzo de 2011). Disponible en: <http://www.sf-police.org/modules/ShowDocument.aspx?documentid=25605>. Citado como: Reglamento General del Departamento de Policía de San Francisco. Empleo de armas de fuego, 2011.

District of Columbia Law No. 15-352, First Amendment Rights and Police Standards Act 2004, en vigor desde el 13 de abril de 2005. Citado como: Distrito de Columbia, Ley sobre Derechos de la Primera Enmienda y Estándares de la Policía.

New York State Penal Law, 1 de septiembre de 1967 (reformada el 16 de marzo de 2013). Disponible en: <http://ypdcrime.com/penal.law/article10.htm>. Citado como: Código Penal del Estado de Nueva York, 1967.

Decisiones de Tribunales de Estados Unidos

Fontenot v. Taser International, decisión del 27 de junio de 2011, 3:10cv125-RJC-DCK (W.D.N.C. June 27, 2011), United States District Court, W.D. North Carolina, Charlotte Division (2011). Citado como: Fontenot v. Taser International, 2011.

Tennessee v. Garner, sentencia del 27 de marzo de 1985, Corte Suprema de Estados Unidos, 471 U.S. 1 (1985). Citado como: Tennessee v. Garner, 471 U.S. 1, 1985.

Bonsignore v. City Of New York, NO. 78 CIV. 0240 (ADS), 3 de septiembre de 1981, Tribunal de Distrito de los Estados Unidos, S.D. New York, 521 F. Supp. 394 (1981). Citado como: Bonsignore v. City of N.Y. 521 F. Supp. 394, 1981.

Francia

Code de la sécurité intérieure, 2012 (reformado el 10 de mayo de 2015). Disponible en:

http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=890964B505201689D6C2E44A717EDC89.tpdjo14_v_2?cidTexte=LEGITEXT000025503132&dateTexte=20131023. Citado como: Código de Seguridad Interna, 2012.

Filipinas

Philippine National Police Manual, PNPM-DO-DS-3-2-13 (DHRDD), National Police Operational Procedures, revisado en octubre de 2013. Disponible en:

<http://pro9.pnp.gov.ph/index.php/downloads/finish/6-pnp-manuals/37-police-operational-procedure-manual-2013-edition/0>. Citado como: Procedimientos operativos de la Policía Nacional, 2013.

Georgia

Police Code of Ethics 2013. Disponible en:

<http://police.ge/files/pdf/etikis%20kodeqsi/Georgian%20Police%20Code%20of%20Ethics%20English%20final.pdf>. Citado como: Código Ético de la Policía, 2013.

Ghana

Ghana Police Service, Police Handbook, mayo de 2010. Disponible en:

<http://www.use-of-force.info/images/un/use-of-force/africa/Ghana/Police%20Handbook.pdf>. Citado como: Manual de la Policía, 2010.

Grecia

Code of Police Ethics, Presidential Decree 254/2004 (2 de diciembre de 2004). Disponible en:

<http://www.use-of-force.info/images/un/use-of-force/western-europe-others/Greece/Code%20of%20Police%20Ethics%20Greece%202004.pdf>. Citado como: Código de Ética Policial, 2004.

Guinea, República de

Le Code de Conduite des Forces de Défense, Decret No. D289/PRG/SGG/2011. Citado como: Código de Conducta para las Fuerzas de Defensa de la República de Guinea, 2011.

Hong Kong (Región Administrativa Especial de la República Popular China)

Criminal and Law Enforcement Injuries Compensation (CLEIC) Scheme. Disponible en:

http://www.swd.gov.hk/en/index/site_pubsvc/page_socsecu/sub_criminalan/. Citado como: Sistema de compensaciones penales y aplicación de la ley por lesiones.

Hungría

Police Act XXXIV of 1994. Disponible en: <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/7306>.
Citado como: Ley de Policía XXXIV, 1994.

India

The Kerala Police Act No. 8 of 2011. Disponible en:
http://www.keralapolice.org/newsite/pdfs/kp_act/kerala_police_act_eng_2011.pdf. Citado como: Ley de Policía de Kerala, 2011.

Indonesia

Regulation of Chief of the Indonesian National Police regarding the Implementation of Human Rights Principles and Standards in the Discharge of the Duties of the Indonesian National Police, No. 8/2009. State Gazette Year 2009, number 159, 22 de septiembre de 2009. Citado como: Reglamento No. 8/2009 de la Policía Nacional.

Regulation of the Indonesian National Police Chief on the Use of Force in Police Action, No. 1/2009. State Gazette Year 2009, Number 6, 13 de enero de 2009. Citado como: Reglamento No. 1/2009 de la Policía Nacional sobre el Uso de la Fuerza en la Acción Policial.

Irlanda

Garda Síochána Act No. 20, 10 de julio de 2005 (reformada en 2015). Disponible en:
<http://www.irishstatutebook.ie/2005/en/act/pub/0020/>. Citado como: Ley de la Garda Síochána, 2005.

Islandia

Police Act No. 90 (13 de junio De 1996, reformada en 2000). Disponible en:
<http://www.legislationline.org/documents/id/5397>. Citado como: Ley de Policía No. 90, 1996.

Kenia

The National Police Service Act No. 11 of 2014 (reforma del anexo sexto). Disponible en:
<http://kenyalaw.org/kl/fileadmin/pdfdownloads/Acts/NationalPoliceService%28Amendment%29ActNo11of2014.pdf>.
Citado como: Ley del Servicio de Policía Nacional No. 11, 2014

The National Police Service Act No. 11A of 2011 (reformada en 2012). Disponible en:
<http://www.use-of-force.info/images/un/use-of-force/africa/Kenya/National%20Police%20Service%20Act%202011.pdf>. Citado como: Ley del Servicio de Policía Nacional No. 11A, 2011.

Kiribati

Criminal Procedure Code, Chapter 17 (1977). Disponible en:
http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=70699. Citado como: Código de Procedimiento Penal, 1977.

Kosovo

Law on Police No. 04/L-076, 2 de marzo de 2012. Disponible en:
http://www.kosvopolice.com/repository/docs/Law_on_Police.pdf. Citado como: Ley de Policía, 2012.

Liberia

Criminal Procedure Law (1 de enero de 1969, reformada en 1972). Citado como: Ley de Procedimiento Penal, 1969.

Lituania

Law on Police Activities No. VIII-2048 (17 de octubre de 2000, reformada en 2006). Disponible en:
www.policija.lt/get.php?f.8084. Citado como: Ley de Actividades Policiales, 2000.

Malta

Police Act, Chapter 164 (10 de febrero de 1961, reformada en 2015). Disponible en:

<http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8686>. Citado como: Ley de Policía, 1961.

México

Acuerdo 04/2012 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se emiten los lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza pública por las instituciones policiales de los órganos desconcentrados en la Secretaría de Seguridad Pública. DOF 23 de abril de 2012. Citado como: Acuerdo 04/2012 para la Regulación del Uso de la Fuerza, 2012.

Directiva que regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones en apoyo a las autoridades civiles y en aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, DOF 23 de abril de 2012, cuarta sección. Citado como: Directiva que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza por Parte del Personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, 2012.

Ley que regula el uso de la fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 319, 22 de abril de 2008. Citado como: Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal, 2008.

Namibia

Correctional Service Act, Act No. 9, Government Gazette No. 5008, 7 de agosto de 2012. Disponible en: <http://www.lac.org.na/laws/2012/5008.pdf>. Citado como: Ley del Servicio Penitenciario, 2012.

Nauru

Criminal Code 1899 (reformado el 3 de diciembre de 2011). Citado como: Código Penal, 1899.

Nigeria

The Nigeria Police Force, Human Rights Practice Manual (2014). Disponible en:

<https://www.npf.gov.ng/download.php>. Citado como: Manual de Derechos Humanos de la Policía, 2014.

Nigeria Police Code of Conduct (2013). Disponible en:

<http://eie.ng/wp-content/uploads/2014/02/NIGERIAPOLICECODEOFCONDUCT.pdf>. Citado como: Código de Conducta de la Policía, 2013.

A Law to establish the Lagos State Coroners' System Law, regulate the process of death investigation and for other connected matters (2007). Disponible en:

<http://lagoshouseofassembly.gov.ng/uploads/faf4408a37f23cfe2d1b938d29fb1212.pdf>. Citado como: Ley sobre el Sistema de Pesquisadores del Estado de Lagos, 2007.

Force Order 237, Rules for Guidance in Use of Firearms by Police (sin fecha disponible). Citado como: Orden 237 de la Fuerza de Policía.

Noruega

Justice Department 14/2796-VBJ, Approval pursuant weapons instruction for expanding bullets for sharpshooters, junio de 2014. Disponible en:

https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_2615.pdf.

General approval of expanding bullets. Disponible en inglés en:

<http://theforeigner.no/m/pages/news/norway-police-get-green-light-for-expanding-ammunition/>, y en noruego en: https://www.politi.no/politidirektoratet/aktuelt/nyhetsarkiv/2014_06/nyhet_13918.xml.

Países Bajos

Politieacademie, Mentale weerbaarheid. Disponible en:

<https://www.politieacademie.nl/onderwijs/onderwijsaanbod/Pages/Mentaleweerbaarheid.aspx>.

Politieacademie, Training Crisiscommunicatie. Disponible en:

<https://www.politieacademie.nl/onderwijs/onderwijsaanbod/Pages/opleiding.aspx?code=9200982&interessesgebied=2&thema=33>.

Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren, 8 de abril de 1994, *identificatienummer BWBR0006589*. Citado como: Directiva oficial para funcionarios de la Policía, la Real Gendarmería y otros Cuerpos de Investigación, 1994.

Paraguay

Manual del Uso de la Fuerza de la Policía Nacional del Paraguay, 2011. Disponible en:

<http://es.scribd.com/doc/56475126/Manual-de-Usode-la-Fuerza-de-la-Policia-Nacional-del-Paraguay>.

Citado como: Manual de Uso de la Fuerza de la Policía Nacional, 2011.

Perú

Ley que modifica el inciso 11 del Artículo 20 del Código Penal, referido al uso de armas u otro medio de defensa por personal de las Fuerzas Armadas y de Policía Nacional del Perú, Ley No. 30151, D.O. 514204, 13 de enero de 2014. Citado como: Ley No. 30151/2014, sobre el Uso de Armas por las Fuerzas Armadas y de Policía Nacional.

Ministerio del Interior, Policía Nacional del Perú, *Manual de derechos humanos aplicados a la función policial, Resolución Ministerial No. 1452-2006-IN*, 31 de mayo de 2006. Citado como: Manual de Derechos Humanos Aplicados a la Función Policial, 2006.

Código Penal, Decreto Legislativo No. 635, 8 de abril de 1991. Citado como: Código Penal, 1991.

Portugal

Direcção Nacional da Polícia de Segurança Pública, Normas sobre os Limites ao Uso de Meios Coercivos No. OPSEG/DEPOP/01/05, 1 de junio de 2004. Citado como: Reglamento sobre los límites del uso de medios coercitivos por la Policía Nacional, 2004.

Decreto-Lei No. 457/99, Recurso a arma de fogo em acção policial, Diário da República No. 258, Série I-A, 5 de noviembre de 1999. Citado como: Ley 457/99 sobre empleo de armas de fuego durante operaciones policiales.

Reino Unido

College of Policing, Authorised Professional Practice. Disponible en:

<https://www.app.college.police.uk/app-content/> [consultado el 2 de julio de 2015]. Citado como: Academia de Policía. Práctica profesional autorizada.

England and Wales, Independent Police Complaints Commission (IPCC), Statutory Guidance to the police service on the handling of complaints (reformado en mayo de 2015). Disponible en:

https://www.ipcc.gov.uk/sites/default/files/Documents/statutoryguidance/2015_statutory_guidance_english.pdf.

Citado como: Inglaterra y Gales, Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía (IPCC), Orientación legal a la policía sobre tratamiento de denuncias, 2015.

England and Wales, The Police (Conduct) Regulations no. 2632 (22 de noviembre de 2012). Citado como: Inglaterra y Gales, Normas (de conducta) de la Policía, 2012.

Her Majesty's Chief Inspector of Constabulary, Adapting to protest. Julio de 2009. Disponible en:

<https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmic/media/adapting-to-protest-nurturing-the-british-model-of-policing-20091125.pdf>.

Citado como: Inspector Jefe de la Policía de Su Majestad. Adaptarse a la protesta, julio de 2009.

Northern Ireland, Police Service Code of Ethics 2008. Disponible en:

http://www.nipolicingboard.org.uk/final_code_of_ethics-2.pdf. Citado como: Irlanda del Norte, Código Ético de la Policía, 2008.

Northern Ireland, Police Service, Guidelines on the Operational Use of Taser, Service Procedure SP 6/2008, HQ Ref: TRIM 549598 (21 de enero de 2008). Citado como: Irlanda del Norte, Directrices sobre el Uso Operativo de los Dispositivos Taser, Procedimiento del Servicio, 2008.

Northern Ireland, Police Service, Public Order and the Use of Force (including CS incapacitant spray, batons, handcuffs and vehicle mounted water cannon), Policy Directive PD 07/07, HQ Ref: Ops 2005/2402/29 (8 de junio de 2007). Citado como: Irlanda del Norte, Directiva Policial PD 07/07 sobre Orden Público y Uso de la Fuerza, 2007.

Ministry of Justice, National Offender Management Service, Use of Force Training Manual for Prison Staff (julio de 2006). Citado como: Ministerio de Justicia, Manual de formación en el uso de la fuerza para el personal penitenciario, 2006.

HM Prison Service, Prison Service Order, Use of Force, No. 1600 (31 de agosto de 2005). Citado como: Orden del Servicio Penitenciario sobre el uso de la fuerza, 2005.

Police Ombudsman of Northern Ireland investigative report on the circumstance of the death of Mr. Neil McConville on 29 April 2003 (2005). Disponible en:

<http://www.policeombudsman.org/PONI/files/8d/8d32dc7b-9279-4c2f-b5af-881c5eff2d43.pdf/>. Citado como: Ombudsman de la Policía de Irlanda del Norte, Informe de investigación sobre las circunstancias de la muerte del señor Neil McConville el 29 de abril de 2003, 2005.

Police Reform Act 2002, Chapter 30 (24 de julio de 2002). Citado como: Ley de Reforma de la Policía, 2002.

A New Beginning, Policing in Northern Ireland. The Report of the Independent Commission on Policing for Northern Ireland ("Patten Commission"), septiembre de 1999. Disponible en:

<http://cain.ulst.ac.uk/issues/police/patten/patten99.pdf>. Citado como: Informe de la Comisión Independiente sobre el Servicio de Policía para Irlanda del Norte (Comisión Patten), 1999.

República Checa

National Council, Act Regulating the Police, Coll. Act No. 273/2008 (17 de julio de 2008). Disponible en:

http://eagri.cz/public/web/ws_content?contentKind=regulation§ion=1&id=67272&name=273/2008. Citado como: Ley Reguladora de la Policía, 2008.

Serbia

Law on Police, Official Gazette No. 101/05, 14 de noviembre de 2005. Citado como: Ley de la Policía, 2005.

Sudáfrica

Report of the Marikana Commission of Enquiry, 25 de junio de 2015. Disponible en:

<http://www.thepresidency.gov.za/pebble.asp?reid=19997>. Citado como: Informe de la Comisión de Investigación de Marikana.

Independent Police Investigative Directorate Act No. 1 of 2011, Gazette No. 34298, Notice No.425, 16 de mayo de 2011. Disponible en: http://www.saflii.org/za/legis/consol_act/ipida2011430.pdf. Citado como: Ley de la Dirección General de Investigación Independiente de la Policía, 2011.

Crowd Management during Gatherings and Demonstrations, Standing Order (General) 262, Consolidation Notice 13/2004 (2004). Disponible en: www.marikanacomms.org.za/exhibits/Exhibit-SS-2.pdf. Citado como: Reglamento Interno de la Policía N° 262 sobre el control de multitudes, 2004.

Supreme Court of Appeal of South Africa, case No. 342 / 99, 1 de junio de 2001. Disponible en: <http://www.saflii.org/za/cases/ZASCA/2001/80.html>. Citado como: Tribunal Supremo de Apelaciones de Sudáfrica, caso No. 342 / 99.

Correctional Services Act No. 111, 27 de noviembre de 1998, reformada en 2001 y 2008. Disponible en: http://us-cdn.creamermedia.co.za/assets/articles/attachments/03287_corrseract111.pdf. Citado como: Ley de Servicios Penitenciarios, 1998.

Sudán

The National Security Act 2010. Disponible en:

<http://www.pclrs.com/downloads/bills/Institutional%20Law/national%20Security%20Act%202010%20UNMIS%20unofficial%20English%20%20Transaltion%20final%20version%202010-02-03%20single%20space.pdf>. Citado como: Ley de Seguridad Nacional, 2010.

Suecia

Dialogue Police – Experiences, observations and opportunities, Swedish National Police Board, RPS Rapport 2010. 4 de abril de 2010. Disponible en: https://polisen.se/Global/www%20och%20Intrapolis/Informationsmaterial/01%20Polisen%20nationellt/Engelskt%20informationsmaterial/Dialogue_bok100630Webb.pdf. Citado como: Policía de Diálogo, 2010.

Gothenburg Committee, Report (SOU 2002:122), 2002. Resumen en inglés disponible en: <http://www.regeringen.se/contentassets/12c56698e57e4d4b865331ae3b2a5b51/summary-in-english>. Citado como: Comité de Gotemburgo, informe (SOU 2002:122).

Turquía

Ministry of Interior, Circular 2013/28, junio de 2013, en *Riot Police, Ref. No. 11837526 -2330/5053, S.G.D. Circular No. 55*. Citado como: Circular 2013/28 del Ministerio del Interior, Circular No. 55 de la Dirección General de Seguridad.

Uganda

The Prisons Act, 24 de mayo de 2006. Disponible en: <http://use-of-force.info/images/un/use-of-force/africa/Uganda/Prisons%20Act%20Uganda%202006.pdf>. Citado como: Ley de Prisiones, 2006.

Uruguay

Procedimiento Policial, Ley No. 18.315, D.O. No. 27530, 22 julio de 2008. Citado como: Ley de Procedimiento Policial, 2008.

Venezuela

Ministerio del Poder Popular para la Defensa, Normas sobre la Actuación de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en Funciones de Control del Orden Público, la Paz Social y la Convivencia Ciudadana en Reuniones Públicas y Manifestaciones, Resolución no. 008610, Gaceta Oficial No. 418.352, 27 de enero de 2015. Citado como: Normas sobre la Actuación de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en Funciones de Control del Orden Público, 2015.

Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia, Normas sobre la actuación de los Cuerpos de Policía en sus diversos ámbitos políticos territoriales para garantizar el orden público, la paz social y la convivencia ciudadana en reuniones públicas y manifestaciones, Resolución No. 113, Gaceta Oficial No. 39.658, 18 de abril de 2011. Citado como: Normas sobre la actuación De los Cuerpos de Policía para garantizar el orden público, 2011.

Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia, Consejo General de Policía, Guía de instrucción Básica en el Uso Progresivo y Diferenciado de la Fuerza Policial para aspirantes a Policía Nacional, abril de 2010. Disponible en: <http://visipol.gob.ve/descargas/manuales/Manual-uso-Progresivo-Fuerza.pdf>. Citado como: Guía de instrucción Básica en el Uso Progresivo y Diferenciado de la Fuerza Policial, 2010.

Naciones Unidas

Informe del Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, UN Doc.: A/HRC/29/37 (24 de abril de 2015). Citado como: Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, Doc. ONU: A/HRC/29/37 (2015).

Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, UN Doc.: A/HRC/26/36 (1 de abril de 2014). Citado como: Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, Doc. ONU: A/HRC/26/36 (2014).

Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, Adición, Misión al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, UN Doc.: A/HRC/23/39/Add.1 (17 de junio de 2013). Citado como: Relator especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y asociación, Doc. ONU: A/HRC/23/39/Add.1 (2013).

Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, en Nota del Secretario General, Asamblea General, UN Doc.: A/66/330 (30 de agosto de 2011). Citado como: Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, Doc. ONU: A/66/330 (2011).

Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston, Study on Police Oversight Mechanisms, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, UN Doc.: A/HRC/14/24/Add.8 (28 de mayo de 2010). Citado como: Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, Doc. ONU: A/HRC/14/24/Add.8 (2010).

Ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias. Nota del Secretario General, Asamblea General, UN Doc.: A/61/311 (5 de septiembre de 2006). Citado como: Relator sobre ejecuciones extrajudiciales, Doc. ONU: A/61/311 (2006).

Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con las desapariciones y ejecuciones. Las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias. Informe del Relator Especial, Sr. Philip Alston, Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social, UN Doc.: E/CN.4/2006/53 (8 de marzo de 2006). Citado como: Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, Doc. ONU: E/CN.4/2006/53 (2006).

Organismos regionales

Consejo de Europa

Report to the Government of the United Kingdom on the visit to the United Kingdom, llevado a cabo por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT) del 18 de noviembre al 1 de diciembre de 2008, CPT/Inf (2009) 30 (8 December 2009). Disponible en: <http://www.cpt.coe.int/lang/esp/esp-convention.pdf>. Citado como: Comité Europeo para la Prevención de la Tortura (CPT), Informe al Gobierno de Reino Unido, CPT/Inf (2009) 30.

Opinión del Comisario de Derechos Humanos Sobre la Resolución Independiente y Eficaz de Denuncias contra la Policía, CommDH (2009) 4 (12 de marzo de 2009). Disponible en: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH\(2009\)4&Language=lanSpanish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH(2009)4&Language=lanSpanish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864). Citado como: Opinión del Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, CommDH (2009) 4.

Recomendación del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre las Reglas Penitenciarias Europeas (adoptada por el Comité de Ministros el 11 de enero de 2006, a raíz de la 952 reunión de los delegados de ministros). Rec(2006)2. Disponible en: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=955747>. Citado como: Consejo de Europa: Reglas Penitenciarias Europeas, 2006.

Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT), Normas del CPT, CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2015. Disponible en: <http://www.cpt.coe.int/lang/esp/esp-standards.pdf>. Citado como: Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT), CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2015.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, 2006, OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1 (7 de marzo de 2006). Citado como: Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, 2006.

Informe N° 34/00, caso 11.291, Carandirú, Brasil, 13 de abril de 2000.

OSCE – Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

Guidelines on Human Rights Education for Law Enforcement Officials de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE (OIDDH), (2012). Disponible en:

<http://www.osce.org/odihr/93968>. Citado como: OSCE/OIDDH, Directrices de educación en derechos humanos para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, 2012.

Tribunales regionales

Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Austin y otros Vs. Reino Unido (39692/09, 40713/09 y 41008/09). Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2012), párr. 68.

Gorovenky y Bugara Vs. Ucrania (36146/05 y 42418/05), Sección Quinta de Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2012).

Finogenov y otros Vs. Rusia (18299/03 y 27311/03), Sección primera de Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2012).

Evrin Öktem Vs. Turquía (9207/03), Tribunal Europeo de Derechos humanos, nota informativa 113 sobre el derecho jurisprudencial del Tribunal, noviembre de 2008.

Nachova y otros Vs. Bulgaria (43577/98 y 43579/98), Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2005).

McCann y otros Vs. Reino Unido (18984/91), Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (1995).

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Sentencia de 24 de octubre de 2012 (Serie C No. 251), Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012).

Baldeón-García Vs. Perú. Sentencia de 6 de abril de 2006 (Sección C, No. 147), Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006).

Caracazo Vs. Venezuela. Sentencia de 29 de agosto de 2002 (Serie C No. 95), Corte Interamericana de Derechos Humanos (2002).

Informes de Amnistía Internacional

Amnistía Internacional y Fundación de Investigación Omega, *Impacto sobre los derechos humanos de las armas letales y otros tipos de material para hacer cumplir la ley*, ACT 30/1305/2015. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/act30/1305/2015/es/>.

Amnistía Internacional, *Autonomous weapons systems: Five key human rights issues for consideration*, ACT 30/1401/2015. Disponible en: <https://www.amnesty.org/en/documents/act30/1401/2015/en/>.

Amnistía Internacional, *Deadly force: Police use of lethal force in the United States*, junio 2015. Disponible en: http://www.amnestyusa.org/sites/default/files/aiusa_deadlyforcereportjune2015.pdf.

Amnistía Internacional, *España: El derecho a protestar, amenazado*, EUR 41/001/2014. Disponible en: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur41/001/2014/es/>.

Amnistía Internacional, *Gatillo fácil: El uso de la fuerza excesiva por Israel en Cisjordania*, MDE 15/002/2014. Disponible en: <https://goo.gl/ikLNvu>.

Amnistía Internacional, *Juicios justos. Manual de Amnistía Internacional. Segunda edición*, POL 30/002/2014. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/POL30/002/2014/es/>.

Amnistía Internacional, *Mercaderes de dolor: El material de seguridad y su uso en torturas y otros malos tratos*, ACT 40/008/2003. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/act40/008/2003/es/>.

- Amnistía Internacional, *Nigeria: No Justice for the Dead*, AFR 44/001/2013. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/afr44/001/2013/en/>.
- Amnistía Internacional, Sección neerlandesa, *Short Paper Series No. 2, Police Oversight*, 2015. Disponible en: http://www.amnesty.nl/sites/default/files/public/police_oversight_26022015_light_0.pdf.
- Amnistía Internacional, Sección neerlandesa, *Short Paper Series No. 1, Policing Assemblies*, 2013. Disponible en: https://www.amnesty.nl/sites/default/files/ainl_phrp_short_paper_policing_assemblies.pdf.
- Amnistía Internacional, *USA: 'Less than Lethal'? The use of stun weapons in U.S. law Enforcement*, AMR 51/010/2008. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/AMR51/010/2008/en/>.
- Amnistía Internacional, *USA: Amnesty International Urges Stricter Limits on Police Taser Use as U.S. Death Toll Reaches 500*, 2012. Disponible en: <http://www.amnestyusa.org/news/press-releases/amnesty-international-urges-stricter-limits-on-police-taser-use-as-us-death-toll-reaches-500>.

Bibliografía adicional

- Coupland, Robin / Loye, Dominique, *The 1899 Hague Declaration concerning Expanding Bullets. A treaty effective for more than 100 years faces complex contemporary issues*. En: "Revue Internationale de la Croix-Rouge/International Review of the Red Cross", No. 849, vol. 85, marzo de 2003, p. 135-142.
- Fischler, G. et ál. "The Role of Psychological Fitness-for-Duty Evaluations in Law Enforcement", *The Police Chief* 78 (agosto de 2011). Disponible en: http://www.policechiefmagazine.org/magazine/index.cfm?fuseaction=display_arch&article_id=2449&issue_id=8201.
- Flosi, Ed, *Use of Force: Downfalls of the Continuum Model*, 2012. Disponible en: <http://www.policeone.com/legal/articles/5643926-Use-of-force-Downfalls-of-the-continuum-model/>.
- Comité Internacional de la Cruz Roja, *Guidelines for investigating deaths in custody*, Ginebra 2013. Disponible en: <https://www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-4126.pdf>.
- Comité Internacional de la Cruz Roja, *Wound Ballistics*, 2008, Disponible en: <https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/wound-ballistics-brochure.pdf>.
- Melzer, Nils, *Targeted Killings in International Law*, Oxford, 2008.
- ONUDD, *Handbook on police accountability, oversight and integrity*, Viena 2011, disponible en: http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/PoliceAccountability_Oversight_and_Integrity_10-57991_Ebook.pdf.

El Programa Policía y Derechos Humanos de la Sección Neerlandesa de Amnistía Internacional

El ámbito de la actuación policial y de los derechos humanos constituye un campo de estudio dinámico y en constante evolución. En los últimos años, el análisis de los derechos humanos ha ampliado su foco de atención de tal forma que ahora se incluyen no sólo las funciones negativas del Estado y sus agentes como perpetradores de violaciones de los derechos humanos, sino también sus obligaciones de carácter positivo. Esta perspectiva brinda a la policía la oportunidad de ser considerada también como agente protector de los derechos humanos. El esfuerzo común tanto de policías como de defensores y defensoras de los derechos humanos es (debería ser) trabajar para que las sociedades en que vivimos gocen de unas garantías básicas de seguridad y protección.

El objetivo del Programa Policía y Derechos Humanos de la Sección Neerlandesa es incrementar el conocimiento y la comprensión de la policía y de la actuación policial en Amnistía Internacional como movimiento – y en el de la comunidad general de defensa de los derechos humanos – para mejorar la eficacia de nuestro trabajo al abordar cuestiones relacionadas con la policía o su actuación. Paralelamente, pretendemos fomentar los derechos humanos en el trabajo policial, basándonos en la convicción de que sólo una actuación policial que sea respetuosa con los derechos humanos será una actuación óptima y efectiva. Una de las cuestiones en las que más empeño pone el Programa Policía y Derechos Humanos es demostrar en su trabajo y sus publicaciones – como las presentes Directrices – que la implementación de las reglas y normas de derechos humanos son factibles e indispensables en la práctica diaria de la labor policial.

Este aspecto reviste especial importancia en lo que se refiere al uso de la fuerza y de las armas de fuego. La legitimidad de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, así como la confianza que la sociedad deposita en ellas y en el Estado en su conjunto, quedan gravemente comprometidas cuando la fuerza y las armas de fuego se utilizan de modo excesivo, arbitrario o en cualquier otra forma ilegítima. Los derechos humanos se tienen que cumplir rigurosamente siempre que los agentes encargados de hacer cumplir la ley ejercen sus atribuciones para el uso de la fuerza y de las armas de fuego. Con ese mismo espíritu se adoptaron en 1990 los Principios Básicos de la ONU sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, para garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos, al tiempo que se brinda la debida consideración a la protección y seguridad de los propios agentes encargados de hacer cumplir la ley.

El propósito de estas Directrices es servir como una guía práctica y autorizada que ayude a las autoridades a implementar los Principios Básicos en sus respectivas legislaciones nacionales, en el entorno operativo de cada uno de los organismos encargados de hacer cumplir la ley (es decir, en sus reglamentos, procedimientos, formación, equipamiento y cadena de mando y estructura de control) y en el conjunto del sistema general de rendición de cuentas.

Amnistía Internacional es un movimiento mundial, formado por más de 7 millones de personas con la visión de un mundo en el que todas las personas disfrutan de los derechos humanos. El trabajo de nuestra organización tiene un alcance prácticamente universal y cuenta para ello con:

- más de 2 millones de miembros y simpatizantes que trabajan en favor de los derechos humanos, y
- más de 5 millones de activistas que fortalecen nuestras demandas de justicia.

www.amnesty.nl/policeandhumanrights