

UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO



Manual de referencia sobre el **uso de la fuerza y las armas de fuego por agentes del orden público**

SERIE DE MANUALES SOBRE JUSTICIA PENAL



Naciones Unidas

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS
OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO

Manual de referencia sobre el uso de la fuerza y las armas de fuego por agentes del orden público



Naciones Unidas

Nueva York y Ginebra, 2024

© 2024 Naciones Unidas

Esta publicación está disponible en acceso abierto cumpliendo con la licencia Creative Commons creada para organizaciones intergubernamentales, que puede consultarse en <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/deed.es>.

Los editores deben eliminar los logotipos originales de su edición y crear un nuevo diseño de portada.

Los editores deben enviar por correo electrónico el archivo con la edición que hayan realizado a publications@un.org.

Se permiten fotocopias y reproducciones de extractos con los créditos correspondientes.

Publicación de las Naciones Unidas, realizada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

HR/PUB/17/6 (ACNUDH)
eISBN: 978-92-1-005816-2

Fotografía de portada: © iStock/kelvinjay
Producción editorial (de la edición original, en inglés): Sección de Inglés, Publicaciones y Biblioteca, Oficina de las Naciones Unidas en Viena.

La edición original en inglés no fue objeto de revisión editorial oficial. La traducción al español ha sido realizada por la Oficina Regional para América del Sur del ACNUDH y revisada por expertos y expertas del ACNUDH y UNODC.

La descripción y clasificación de los países y territorios en esta publicación, además de la disposición del material, no implican juicio alguno de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas sobre la condición jurídica de cualquier país, ciudad o zona, o de sus autoridades, o relativo a la delimitación de sus fronteras o límites, o su sistema económico o grado de desarrollo.

Por parte de ACNUDH, contribuyeron a la edición en español colegas de la sección de Estado de Derecho y Democracia y de la Sección de Metodología, Educación y Formación, así como de la Oficina Regional para América del Sur y de México.

Agradecimientos

Este manual de referencia es el resultado de un esfuerzo conjunto de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), con el apoyo financiero y patrocinio del Ministerio de Relaciones Exteriores Suizo y el apoyo financiero del Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega. La publicación se enriqueció con información recogida en una reunión de expertos que tuvo lugar en Viena en mayo de 2015, así como también en dos reuniones regionales de expertos organizadas por la Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de Ginebra y por UNODC, que se realizaron en Buenos Aires los días 8 y 9 de mayo de 2014, y en Túnez entre el 26 y el 28 de enero de 2015, respectivamente.

Se aprecian las importantes contribuciones de los siguientes expertos: Otto Adang, Academia de Policía de los Países Bajos; Stuart Casey-Maslen, Consultor del profesor Christof Heyns, Universidad de Pretoria y ex Relator Especial de las Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; Neil Corney, Fundación Omega Research; Milena Costas Trascasas, Consultora; Omer Fisher, Oficina de la OSCE para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (ODHIR); Chris Graveson, Consultor; Robert Grinstead, Consultor Hilarius (Lars) Huybrechts, Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR); Neil Jarman, Instituto para el Estudio de la Transformación del Conflicto y Justicia Social, Universidad de la Reina de Belfast, Presidente del Panel de Expertos de la OSCE sobre Libertad de Asociación Pacífica; Tim Mairs, Servicio Policial de Irlanda del Norte (PSNI); Simon Martin, Consultor, ex oficial de policía del Reino Unido; Miriam Minder, Gobierno suizo; Ruth Montgomery, Consultora; Jacob Punnoose, Policía Nacional India; David Rosset, Oficina del Comisionado de la Policía, Misión de Naciones Unidas de Sudán del Sur; Matthew Sands, Asesor Legal, Asociación para la Prevención de la Tortura; Olafimihan Adeoye, Comisionado Adjunto de la Policía (DCP) Operaciones, Fuerza Policial Nigeriana, Estado de Awka-Anambra Sede Central; Ignacio Cano, Coordinador del Laboratorio para el Análisis de la Violencia, Universidad del Estado de Rio de Janeiro; Maja Daruwala, Iniciativa de Derechos Humanos de la Commonwealth (CHRI), Nueva Delhi; Uladzimir Dzenisevich, Iniciativa de Derechos Humanos de la Commonwealth (CHRI), Nueva Delhi; Hugo Frühling, Universidad de Chile; Roger Gaspar, Consultor, ex oficial de policía del Reino Unido; Rachel Neild, Iniciativa de Justicia de la Sociedad Abierta (OSJI); Vivienne O'Connor, Instituto de Paz de los Estados Unidos (USIP); Ralph Price, Departamento de Policía de Chicago; Darius Rejali, Universidad de Reeds; Colin Roberts, Instituto Universitario de Ciencia Policial, ex oficial de policía del Reino Unido; Ralph Roche, Asesor en Derechos Humanos, Servicio Policial de Irlanda del Norte (PSNI); Josiane Somdata Tapsoba, Oficial Jurídico, Secretaría de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (ACHPR), Comisión de la Unión Africana (AUC) y la Red Internacional para promover el Estado de Derecho (INPROL).

Se reconoce y agradece especialmente a Christof Heyns, ex Relator Especial de las Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; Maina Kiai, ex Relator Especial sobre libertad de reunión y asociación pacífica; Manfred Nowak, ex Relator Especial contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, y Eleanor Jenkins y Kathleen Hardy, consultoras para los Relatores Especiales.

UNODC desea reconocer la contribución sustancial de Anneke Osse como consultora. Asimismo, de los miembros del personal de UNODC que colaboraron durante el desarrollo del manual de referencia: Anna Giudice, Claudia Baroni, Johannes (Joop) de Haan, Mohamed Hassani, Philip Meissner, Piera Barzano, Simon Charters, Simone Heri, Ulrich Garms y Valerie Lebaux, con el apoyo de los pasantes de UNODC Viviane Damoiseaux, Rouzbeh Mouradi y Rohan Sinha. Otras contribuciones fueron hechas por Julien Chable, Hilarius (Lars) Huybrechts, Neil Davison (CICR) y Mehdi Benchelah (UNESCO). Por parte de ACNUDH, contribuyeron colegas de la sección de Estado de Derecho y Democracia.*

* Conforme a la política del ACNUDH, las contribuciones a sus publicaciones no se atribuyen de forma personal o individual a las personas funcionarias de la Oficina.

Índice

Agradecimientos	iii
Lista de estándares citados y siglas usadas	vii
Introducción	1
Conceptos clave y actores	1
PARTE I. ESTABLECIMIENTO DE LÍMITES PARA EL USO DE LA FUERZA POR AGENTES DEL ORDEN PÚBLICO	5
1. El marco legal internacional para el uso de la fuerza por agentes del orden público	6
1.1. Derecho internacional de los derechos humanos, estándares y normas de las Naciones Unidas para la prevención del delito, la justicia penal y el uso de la fuerza	6
1.2. Del derecho internacional a instrucciones para el desempeño diario	8
1.3. Estándares clave de derechos humanos para el uso de la fuerza	11
1.4. Derechos y obligaciones: respetar, proteger, cumplir	16
1.5. Las obligaciones en la práctica: principios rectores para el uso de la fuerza por agentes del orden público	17
1.6. Uso de armas de fuego	21
2. Enfoque basado en los derechos humanos para la aplicación de la ley: legitimidad, no discriminación y rendición de cuentas	26
2.1. Legitimidad: aplicación de la ley por consentimiento en vez de fuerza	26
2.2. No discriminación: la aplicación de la ley en forma justa para todas las personas	30
2.3. Escrutinio	40
PARTE II. LA RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES DEL ORDEN PÚBLICO	45
3. Mando y control	46
3.1. El rol de los gobiernos y los organismos de orden público en la creación de las condiciones necesarias para contar con una fuerza del orden público profesional	46
3.2. Una línea de mando efectiva	48
3.3. Órdenes y obediencia	50
3.4. Planificación de operaciones	51
3.5. Creando una cultura de profesionalismo y respeto por los derechos humanos	54
4. Gestión de recursos humanos	57
4.1. Reclutamiento, selección y promoción	57
4.2. Capacitación	58
4.3. Gestión del desempeño	63
4.4. Sistemas de intervención temprana	65
PARTE III. INSTRUMENTOS PARA EL USO DE LA FUERZA	67
5. Una amplia “gama de medios” para permitir una respuesta diferenciada	68
5.1. Introducción: en primer lugar, emplear medios no violentos	68
5.2. Una amplia gama de medios	68
5.3. Instrumentos de fuerza “menos letal”	70
5.4. ¿Cómo decidir cuándo usar qué tipo de fuerza?	72
5.5. Modelos y matrices para el uso de la fuerza	75

5.6. Equipo de protección, de comunicaciones y autoprotección	77
5.7. Adquisición de instrumentos para el uso de la fuerza	79
6. Orientaciones sobre los instrumentos de fuerza más comúnmente utilizados por los agentes del orden público	84
6.1. Principios generales para todos los instrumentos	84
6.2. Instrumentos de fuerza	86
6.3. Control, almacenamiento, registro y distribución de instrumentos de fuerza	108
PARTE IV. SITUACIONES POLICIALES	113
7. Reuniones públicas y protestas	114
7.1. Introducción	114
7.2. Tomar precauciones: prevenir el uso de la fuerza	117
7.3. Uso de la fuerza durante reuniones	124
7.4. Permitir personas observadoras y periodistas	133
7.5. Rendición de cuentas después del evento	134
8. Investigación penal	137
8.1. Introducción	137
8.2. Métodos de investigación penal	137
8.3. La entrevista con la persona sospechosa	139
8.4. Medidas para prevenir la coerción, los malos tratos y la tortura durante la entrevista con la persona sospechosa	141
9. Interpelación y registro, arresto y detención	144
9.1. Interpelación y registro	144
9.2. Arresto	145
9.3. Uso de la fuerza en la detención	153
PARTE V. RENDICIÓN DE CUENTAS POR EL USO DE LA FUERZA Y ARMAS DE FUEGO EN EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO	161
10. Informes, seguimiento y evaluaciones	162
10.1. Introducción	162
10.2. Recopilación de información: informar posteriormente y grabar en “tiempo real”	163
10.3. Recopilación y análisis de los datos	167
11. Denuncias e investigaciones	170
11.1. Introducción	170
11.2. Recepción y manejo de las denuncias	171
11.3. Investigaciones sobre el (presunto) uso arbitrario o excesivo de la fuerza	173
11.4. Recursos efectivos	181
12. Órganos de supervisión independientes	184
12.1. Introducción	184
12.2. Creación de un organismo externo independiente	185
12.3. Supervisión de los lugares de detención	189
12.4. Informe de hallazgos	191
Referencias	192

Lista de estándares citados y siglas usadas

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACPO	Asociación de Jefes de Policía (por su sigla en inglés)
AEP	Proyectiles de Energía Atenuada (por su sigla en inglés)
AOP	Agentes del Orden Público
APP	Práctica Profesional Autorizada
BPUFF	Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (por su sigla en inglés)
CAT	Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (por su sigla en inglés)
CCPR	Comité de Derechos Humanos
CED	Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (por su sigla en inglés)
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
Código de conducta ONU	Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley
Conjunto de Principios	Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas bajo Cualquier Forma de Detención o Privación de Libertad
DIIP	Dirección Independiente de Investigación Policial (Sudáfrica)
DOP	Departamento de Operaciones de Paz
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
EJE	Ejecuciones Extrajudiciales Sumarias o Arbitrarias (por su sigla en inglés)
IACP	Asociación Internacional de Jefes de Policía (por su sigla en inglés)
ICCPR	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (por su sigla en inglés)
LGBTI	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero e Intersexuales
LRPA	Libertad de Reunión Pacífica y Asociación
MNP	Mecanismo Nacional de Prevención
ONG	Organización No Gubernamental
OOP	Organismos del Orden Público
OPCAT	Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura (por su sigla en inglés)
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PLRN	Proporcionalidad, Legalidad, Responsabilidad y Necesidad
PNI	Policía Nacional de Indonesia
POE	Procedimientos Operacionales Estándar
Principios Básicos	Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (BPUFF por su sigla en inglés)
PSNI	Servicio Policial de Irlanda del Norte (por su sigla en inglés)
RCMP	Real Policía Montada de Canadá (por su sigla en inglés)
RE	Relator Especial
Reglas de La Habana	Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad
Reglas Nelson Mandela	Reglas Mínimas Estándar Actualizadas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (RME actualizadas)
RME	Reglas Mínimas Estándar de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos
SAPS	Servicio Policial de Sudáfrica (por su sigla en inglés)
SWAT	Armas y Tácticas Especiales (por su sigla en inglés)
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Introducción

Este manual de referencia aborda el uso de la fuerza y armas de fuego por parte de agentes del orden público. La facultad que tienen dichos agentes para el uso de la fuerza se deriva, de la obligación del Estado de mantener el orden público para proteger a las personas que se encuentran bajo su jurisdicción y para garantizar los derechos humanos y el Estado de Derecho. Si bien el uso de la fuerza puede ser legítimo y necesario en algunos casos, éste puede resultar en daños a la propiedad, heridas, pérdidas de vida y puede afectar o violar los derechos humanos. Los agentes del orden público tienen la autoridad para usar la fuerza en situaciones en las cuales es necesario mantener el orden para cumplir con un objetivo legítimo de aplicación de la ley. Por ejemplo, la fuerza se puede utilizar para asegurar el cumplimiento de órdenes policiales legítimas, para el arresto de personas sospechosas que no cooperan o que son peligrosos, para proteger al público general o para dispersar una muchedumbre violenta. Sin embargo, dicho uso de la fuerza debe siempre respetar las obligaciones que el derecho internacional impone a los Estados, incluyendo las condiciones exigidas por el derecho internacional de los derechos humanos, contenidas en tratados o reconocidas como derecho internacional consuetudinario. Las Normas y Estándares de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, desarrolladas y adoptadas por consenso por los órganos rectores de UNODC (el Congreso sobre Crimen, la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, y la Asamblea General), a través de un proceso intergubernamental, brindan un punto de referencia importante para medir el funcionamiento del sistema de justicia penal, incluyendo a los organismos de orden público.

Para prevenir el uso abusivo de la fuerza y la violación de los derechos humanos en el Mantenimiento del orden público, los Estados deben establecer un marco legal y de políticas, elaborado cuidadosamente, junto con directrices adecuadas y formación que reflejen las obligaciones legales del Estado a nivel nacional e internacional. Cualquier uso de la fuerza por personal de las fuerzas de orden debe ajustarse estrictamente a dicho marco.

Este manual de referencia explora las principales fuentes del derecho internacional relativas al uso de la fuerza y a la responsabilidad general de las autoridades del orden público en el empleo de la fuerza. Analiza varios medios para el uso de la fuerza, incluyendo armas de fuego, y las condiciones bajo las cuales deberían ser utilizados dichos instrumentos. Examina el posible empleo de la fuerza en diversas situaciones específicas de mantenimiento del orden público. Finalmente, resume buenas prácticas en el área de rendición de cuentas sobre el uso de la fuerza y las armas de fuego por parte de los agentes del orden público.

Conceptos clave y actores

Uso de la fuerza

En este manual, “uso de la fuerza” se refiere al empleo de medios físicos que pueden herir a las personas o causar daño a la propiedad¹. Dichos medios incluyen el uso de las manos y el cuerpo de los agentes del orden público; la utilización de cualquier instrumento, arma o equipo, como bastones; irritantes químicos, como gas pimienta; ataduras, como esposas; perros y armas de fuego.

¹ En un estudio de 2001 la IACP definió “uso de la fuerza” como la “cantidad de esfuerzo requerido por la policía para obligar al cumplimiento a un sujeto reticente.” Para mayor información sobre la definición de “uso de la fuerza”, visitar IACP, Police Use of Force in America (United States, 2001), en: www.theiacp.org/sites/default/files/2018-08/2001useofforce.pdf.

El uso de la fuerza tiene el potencial de infringir daño, causar heridas (serias) y en algunas instancias puede ser letal.

De acuerdo con el derecho internacional, la fuerza sólo debe ser utilizada en la medida que es necesaria² para alcanzar un objetivo legítimo de orden público y ser aplicada respetando la legislación nacional, las normas y capacitación que, a su vez, deben cumplir con las obligaciones internacionales pertinentes. Cuando éste no es el caso, y la fuerza utilizada es excesiva o arbitraria, es por definición ilegítima. En los casos de presunto uso arbitrario o ilegítimo de la fuerza, deben existir mecanismos de rendición de cuentas establecidos.

Armas de fuego

No existe una definición internacionalmente acordada para el término “arma de fuego”; tampoco los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley brindan una definición. En el Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de 2001, arma de fuego se refiere a “toda arma portátil que tenga cañón y que lance, esté concebida para lanzar o pueda transformarse fácilmente para lanzar un balín, una bala o un proyectil por la acción de un explosivo, excluidas las armas de fuego antiguas o sus réplicas”³; ésta definición es utilizada por este manual como referencia. Los diferentes tipos de armas de fuego pertinentes para este manual se abordan en profundidad en el capítulo 6.

Uso ilegítimo, excesivo o arbitrario de la fuerza

El uso ilegítimo de la fuerza quiere decir fuerza que viola el principio de legalidad, es decir, aquella que tiene una base legal insuficiente o que es utilizada en búsqueda de un objetivo que no puede calificarse como legítimo para el mantenimiento del orden público. Dicha legitimidad es determinada por la legislación nacional, la cual debe estar de acuerdo con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. El término, "uso excesivo de la fuerza" aplica a situaciones donde el empleo de la fuerza es legítimo y legal, pero el tipo o nivel de fuerza es innecesario y/o desproporcionado. El uso de la fuerza es arbitrario cuando recurrir a ella (o a un nivel y tipo específico de fuerza) no es legítimo ante las circunstancias específicas y presenta un elemento de injusticia, discriminación, irracionalidad, abuso de poder o ejercicio de discrecionalidad injustificada. El uso arbitrario de la fuerza puede ser ilegítimo y/o excesivo a la vez.

Funcionario encargado de hacer cumplir la ley

El Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley⁴ de Naciones Unidas define el término “funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” como:

“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

² Para más información sobre el concepto de necesidad y otros estándares, ver capítulo 1, 1.5.

³ El Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, fue adoptado por la resolución de la Asamblea General 55/255 del 31 de mayo de 2001.

⁴ Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, resolución de la Asamblea General 34/169 de 17 de diciembre de 1979, disponible en: www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/code-conduct-law-enforcement-officials

las funciones de policía autoridades militares, ya sean uniformadas o no, o fuerzas de seguridad del Estado, se considerará que la definición de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley comprende a los funcionarios de esos servicios”⁵.

Las Directrices para la Aplicación Efectiva del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley indican que “la definición de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se interpretará de la manera más amplia posible”⁶. Este manual adopta la definición dispuesta en los instrumentos mencionados anteriormente, sin embargo, con el objetivo de facilitar la lectura, también utiliza los términos “policías” o “agentes del orden público” o “personal de las fuerzas del orden” como sinónimos de “funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”. Estos términos se emplean para cubrir a todo el personal involucrado en el mantenimiento del orden público, desde guardias fronterizos hasta oficiales de inmigración, si dichos oficiales se encuentran facultados para hacer cumplir la ley. En los casos en que las fuerzas militares llevan a cabo funciones de mantenimiento del orden, estas deben cumplir con las mismas normas internacionales de derechos humanos impuestas a los agentes del orden público, además de sus obligaciones emanadas del derecho internacional humanitario, cuando aplica. Los Estados deberían asegurarse que sus leyes aborden el uso de la fuerza por parte de proveedores de seguridad privada, que sean contratados por las autoridades para llevar a cabo funciones de orden público, en un marco de rendición de cuentas⁷.

Objetivos de este manual de referencia

En las décadas pasadas, varios estándares sobre el uso de la fuerza por agentes del orden público han sido desarrollados. Los dos instrumentos citados más comúnmente son el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de 1979 (Código de Conducta de Naciones Unidas) y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de 1990 (BPUFF, por su sigla en inglés)⁸. Tanto el Código de Conducta de Naciones Unidas como los Principios Básicos brindan directrices a los Estados sobre el uso de la fuerza por parte de cualquier agente de orden público, incluyendo, pero no limitándose, a la policía. Este manual pretende ofrecer mayor orientación a los Estados sobre cómo implementar estos estándares y cómo adecuar estos instrumentos a su legislación, sus políticas y prácticas, tomando en cuenta los estándares del derecho internacional de derechos humanos⁹.

Este manual se enfoca en cuatro aspectos del uso de la fuerza:

- Cómo usar la fuerza de conformidad con los estándares y normas aplicables del derecho internacional de derechos humanos
- Qué se puede hacer para reducir la necesidad de recurrir a la fuerza
- Cómo prevenir el abuso de la fuerza
- Qué medidas tomar cuando ocurre un uso arbitrario, excesivo o ilegítimo de la fuerza.

⁵ Ver comentario al art. 1 del Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (GA/RES/34/169).

⁶ Ver E/RES/1989/61, disponible en inglés en: www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006_part_04_01.pdf

⁷ Ver UNODC, *Introductory Handbook on State Regulation concerning Civilian Private Security Services and Their Contribution to Crime Prevention and Community Safety*, 2014, p. 44.

⁸ Los Principios Básicos fueron adoptados en el 8º Congreso del Crimen, realizado en 1990, y reafirmados por la resolución (A/RES/45/166) adoptada durante el plenario del 18 de diciembre de 1990.

⁹ Ver Directrices para la aplicación efectiva del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, Directriz IB(1): Los gobiernos promoverán asimismo la educación y la formación mediante un intercambio provechoso de ideas en los planos regional e interregional.

Este manual se limita a examinar los temas relacionados al empleo de la fuerza y armas de fuego, en el contexto de operaciones de mantenimiento del orden y no aborda el uso de la fuerza durante el desarrollo de hostilidades¹⁰.

Este manual ofrece directrices técnicas para redactar leyes nacionales y políticas sobre el uso de la fuerza y armas de fuego en el mantenimiento del orden, así como ejemplos de reglamentos y procedimientos operativos estándar (en adelante “POEs”), los cuales pueden adecuarse en capacitaciones y ser usados para la elaboración de planes tácticos para operaciones específicas e instrucciones diarias. Se basa en los ampliamente aceptados y reconocidos Estándares y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal y en ejemplos de legislaciones nacionales, reglamentos y prácticas alrededor del mundo.

Vale resaltar, sin embargo, que los ejemplos nacionales referidos en este manual son ilustrativos y que su presentación no indica que dichas leyes, reglamentos o prácticas sean respaldados por la Naciones Unidas o considerados buenas prácticas. Tampoco recomienda este manual la adopción de estos ejemplos en otros Estados sin reflexiones adicionales, ya que las leyes y políticas eficientes necesitan adaptarse al contexto en el cual van a operar, tomando debida cuenta del clima político, social y económico del país; la situación específica de seguridad del mismo; las tradiciones legales, etc. Además, más allá de la calidad del marco legal o político, el impacto del mismo depende de la voluntad y recursos disponibles para su implementación, con el debido respeto a los derechos humanos y al Estado de Derecho.

A quién se dirige este manual

Esta publicación se ofrece como una herramienta para apoyar a los Estados en sus esfuerzos por mantener el orden público en armonía con los derechos humanos. Los destinatarios de este manual son los diseñadores de políticas, redactores legales y personal de los ministerios gubernamentales pertinentes y de organismos de orden público, así como escuelas a cargo de elaborar políticas, reglamentos, POEs y manuales de formación sobre el uso de la fuerza y armas de fuego. También está dirigido a todos los interesados en ejercer control y supervisión sobre los organismos de orden público. Es una herramienta útil para jefaturas en diferentes niveles de mando. Además, es un instrumento de referencia para agencias multilaterales y bilaterales, y para organizaciones no gubernamentales, que brindan apoyo a reformas policiales e iniciativas de capacitación.

¹⁰ Para mayor información, ver por ejemplo CICR, Reunión de Expertos: “El Uso de la Fuerza en los Conflictos Armados. Interacción entre la Conducción de las Hostilidades y el Paradigma de la Aplicación de la Ley”, 2013, disponible en inglés en: www.researchgate.net/publication/337325004_Expert_Meeting_The_Use_of_Force_in_Armed_Conflicts_Interplay_between_the_Conduct_of_Hostilities_and_Law_Enforcement_Paradigms

PARTE I

.....
**ESTABLECIMIENTO DE LÍMITES
PARA EL USO DE LA FUERZA POR
AGENTES DEL ORDEN PÚBLICO**
.....

Capítulo 1. El marco legal internacional para el uso de la fuerza por agentes del orden público

Los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (BPUFF) reflejan el estándar básico que señala que los agentes del orden público, en el desempeño de sus deberes y en la medida de lo posible, utilizarán medios no violentos antes de recurrir al uso de la fuerza y las armas de fuego. Definen un conjunto de parámetros dentro de los cuales el personal de las fuerzas de orden puede emplear la fuerza y las armas de fuego cuando lleva a cabo su función, y prohíben el uso de la fuerza que no cumpla con estos parámetros y que, por lo tanto, resulta ilegal, arbitraria o excesiva¹¹.

Este capítulo identifica las obligaciones y compromisos de derechos humanos claves que son aplicables al uso de la fuerza por los agentes del orden público y cómo éstos se traducen en principios rectores para la labor de hacer cumplir la ley. Todas las personas tienen derecho a que sus derechos humanos y libertades fundamentales sean respetados, incluyendo el derecho a la vida y la seguridad, y a no ser objeto de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes¹². Estos derechos y libertades deben ser garantizados en las leyes nacionales, en las políticas y en la práctica. Garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos requiere que los Estados adopten reglas y procedimientos adecuados que regulen cuándo y de qué manera el Estado tiene la facultad de usar la fuerza con la finalidad de hacer cumplir la ley.

1.1. Derecho internacional de los derechos humanos, estándares y normas de las Naciones Unidas para la prevención del delito, la justicia penal y el uso de la fuerza

El Derecho Internacional de los derechos humanos es un cuerpo normativo diseñado para regular la relación entre los Estados y las personas dentro de su jurisdicción, determinando los derechos de los cuales las personas son titulares y las correspondientes obligaciones del Estado y de otros actores. Al hacerse parte de un tratado internacional, los Estados asumen la obligación

¹¹ Véanse el BPUFF y el Informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (E/CN.4/2006/53), de 8 de marzo de 2006, párr. 48: “La ley de derechos humanos prohíbe incondicionalmente el asesinato innecesario de presuntos delincuentes, pero reconoce plenamente que la fuerza letal a veces es estrictamente necesaria para salvar la vida de personas inocentes de la violencia ilegal.”

¹² Los instrumentos internacionales clave incluyen la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Los instrumentos regionales comprenden el Convenio Europeo de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, la Carta Árabe de Derechos Humanos, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, y el Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y los Tratos o Penas Inhumanos o Degradantes.

de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos¹³. Adicionalmente a las obligaciones derivadas de los tratados internacionales, los Estados están obligados a cumplir con los estándares de derechos humanos que tengan el estatus de derecho internacional consuetudinario.

Otros instrumentos internacionales también entregan orientación importante sobre el uso de la fuerza y las armas de fuego. Los dos más importantes son el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (Código de Conducta de las Naciones Unidas) y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (Principios Básicos o BPUFF)¹⁴. Estas declaraciones internacionales, principios y directrices, si bien no son jurídicamente vinculantes, pueden contribuir al entendimiento, implementación y desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos.

El Código de Conducta de las Naciones Unidas, adoptado por la Asamblea General en 1979, señala en el artículo 3 que los agentes del orden público pueden usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus funciones. Por su parte, los Principios Básicos fueron adoptados en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente en 1990 y, el 18 de diciembre de ese año, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la resolución 45/166, dando la bienvenida a los Principios Básicos e invitando a los Estados a “respetarlos y tomarlos en consideración dentro del marco de sus legislaciones y prácticas nacionales”. Los Principios Básicos establecen los parámetros fundamentales para determinar la legalidad del uso de la fuerza por personal del orden público y establecen estándares para determinar la evaluación y rendición de cuentas.

Estos instrumentos, y en particular sus disposiciones sobre el uso de la fuerza en relación con el derecho a la vida y la integridad física —artículo 3 del Código de conducta y principio 9 de los Principios Básicos—, son considerados como fuente autorizada por los tribunales regionales y nacionales^{15, 16}.

¹³ Por ejemplo, Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para la Observación General N° 31 [80], Naturaleza de la Obligación Jurídica General Impuesta a los Estados Partes del Pacto, CCPR/C/21/Rev.1/Add. 3.

¹⁴ Otras normas relevantes incluyen el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas bajo cualquier forma de detención o prisión; Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder; Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas; Principios Relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias o Sumarias; Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (“Las Reglas de Beijing”); Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (“Reglas de La Habana”); Estrategias y Medidas Prácticas modelo de las Naciones Unidas para eliminar la Violencia contra la Mujer en el Ámbito de la Prevención del Delito y la Justicia Penal; Protocolo de Estambul; Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; 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; Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas SMR revisadas o Reglas Nelson Mandela); Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas de Justicia Penal. Para obtener más información, visite: www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/English_book.pdf

¹⁵ Ver, por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Montero-Aranguren et al. (Centro de detención de Catia) v. Venezuela*, 5 de julio de 2005, IACtHR Ser. C No. 150, párrs. 68-69; *Zambrano Vélez et al. v. Ecuador*, 4 de julio de 2007, IACtHR Ser. C. N° 166, párr. 84; Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Kazingachire et al. v. Zimbabwe*, Comm. 295/04, 12 de octubre de 2013, párr. 110.

¹⁶ El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, y otros expertos han señalado que las disposiciones del Código de Conducta y los Principios Básicos son “aplicaciones rigurosas de las normas legales que los Estados han asumido en virtud del derecho internacional consuetudinario o convencional. Entre estos se encuentran las disposiciones básicas de los instrumentos sobre el uso de la fuerza. Por lo tanto, el contenido del artículo 3 del Código de conducta y el principio 9 de los Principios Básicos reflejan el derecho internacional vinculante “. Por ejemplo, Programa provisional sobre la situación mundial en relación con ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, 5 de septiembre de 2006, (A/61/311), párr. 35; Jelena Pejic, “Conflict Classification and the Law Applicable to Detention and the Use of Force”, chapter 4 in E. Wilmshurst ed.), *International Law and the Classification of Conflicts*, Oxford University Press, 2012, p. 110; OHCHR, *Human Rights and Law Enforcement, A Manual on Human Rights Training for Law Enforcement Officials* (publicación oficial pendiente), p. 87.

Adicionalmente a los instrumentos internacionales desarrollados bajo el alero de las Naciones Unidas, se ha impulsado una gama de instrumentos a nivel regional, incluyendo aquellos jurídicamente vinculantes y no vinculantes.

1.2. Del derecho internacional a instrucciones para el desempeño diario

Establecer un sistema que refuerce el cumplimiento de las obligaciones del derecho internacional de los derechos humanos y promueva estándares y normas de prevención del delito y justicia penal, como también buenas prácticas internacionales, requiere no sólo un adecuado marco legal y operacional, sino también la voluntad política, los recursos y las instituciones para implementarlos y actuar en consecuencia.

Si bien muchos de los detalles en relación con el uso de la fuerza se encontrarán en el marco operacional, ciertos temas deben ser regulados por ley. Éstos incluyen:

- Los principios generales que regulan cualquier uso de la fuerza (principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación)
- Los umbrales para el empleo de fuerza letal (tanto fuerza potencialmente letal como intencionalmente letal)
- Reglas sobre rendición de cuentas (penal y de otros tipos) y los derechos de las víctimas de uso de fuerza ilegal, excesiva o arbitraria
- Mecanismos de control y supervisión

En la mayoría de las jurisdicciones, las bases se establecen en una ley que regula al organismo de orden público correspondiente, la que es acompañada por varios textos normativos que brindan directrices para el mantenimiento del orden público en situaciones de ámbitos más específicos. Algunos Estados pueden delegar la autoridad para mantener el orden público a gobiernos subnacionales, como gobiernos locales o estatales, los cuales pueden contar con sus propias leyes para regular el uso de la fuerza. En todos los casos, estas leyes se encuentran sujetas a la interpretación y el análisis de los tribunales. Además de dichas leyes, los Estados pueden formular políticas que detallan más precisamente el marco general para el empleo de la fuerza establecido por la legislación, para situaciones generales y particulares de mantenimiento del orden público.

Considerando lo anterior, al momento de diseñar una legislación nacional sobre esta materia, es importante tomar en cuenta los siguientes puntos:

- Definir claramente cuándo el personal de orden público puede usar la fuerza y con qué propósito, y asegurar que dichas leyes sean suficientemente accesibles para el público.
- Explicar claramente que el uso de la fuerza sólo se permite para la consecución de un objetivo legítimo de mantenimiento del orden público.
- La fuerza sólo se puede usar cuando es absolutamente necesaria para lograr un objetivo legítimo. El tipo y nivel de fuerza debe ser capaz de alcanzar dicho objetivo. Los agentes de orden público aplicarán dentro de lo posible medios no violentos antes de recurrir al uso de la fuerza y a las armas de fuego.
- El principio de proporcionalidad debe quedar debidamente plasmado en la ley, y se debe asegurar que el personal del orden público no sufra consecuencias negativas cuando aborten operaciones que estimen desproporcionadas.

- Realizar un control y supervisión adecuados para verificar el cumplimiento por parte del personal de las fuerzas del orden de leyes, normas y estándares internacionales y nacionales; y crear los mecanismos para responsabilizar a quienes cometan violaciones.
- Los Estados también deben asegurar que las víctimas de violaciones tengan acceso a recursos efectivos, incluyendo acceso a la justicia y reparación.
- Los pasos requeridos antes de recurrir al uso de la fuerza deben estar claramente establecidos y ser conocidos por el personal de orden público.
- Se deben brindar directrices para el empleo de armas de fuego. Éstas se deben utilizar sólo en defensa propia o en defensa de otros frente a una amenaza de muerte o de lesiones graves inminentes, para prevenir la perpetración de crímenes particularmente graves que involucren serias amenazas a la vida, o para arrestar a una persona que presenta este tipo de riesgo y se resiste a la autoridad, o para impedir su escape. Aun en estos casos, el uso de armas de fuego se justifica únicamente si no existen otras medidas menos extremas disponibles.
- El uso arbitrario o abusivo de la fuerza y las armas de fuego se debe sancionar como un crimen.

Una buena práctica es solicitar a los organismos de orden público elaborar una política nacional sobre el uso de la fuerza para mantener el orden, que sea aplicable a todas las fuerzas que desempeñen funciones de seguridad pública. Dicha política sobre el empleo de la fuerza sirve como base para desarrollar directrices posteriores (como procedimientos operativos estándar) sobre el uso de la fuerza en situaciones específicas de mantenimiento del orden público, como en el caso de reuniones y protestas; y también para brindar un enfoque coherente en las áreas de informes, supervisión y capacitación.

POLÍTICA SOBRE MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO DURANTE LAS PROTESTAS

Un ejemplo de política para el mantenimiento del orden público durante protestas públicas, manifestaciones y grandes eventos se encuentra en Sudáfrica^a. Ésta empieza con una declaración normativa, seguida de un resumen del marco legislativo y de políticas relevantes, incluyendo la Constitución, leyes aplicables, órdenes permanentes y reglamentos. También hace referencia a las obligaciones internacionales de Sudáfrica. Se entrega, además, un marco para las acciones necesarias que permitan cumplir con las obligaciones del derecho internacional y nacional, como son el establecimiento de una unidad especializada, capacitación a sus integrantes, mando y control, planificación de operaciones, etc.

^a Ver Ministerio de Policía de Sudáfrica, Políticas y directrices: Vigilancia de protestas públicas, reuniones y grandes eventos, 2011, disponible en inglés en: www.policisecretariat.gov.za/downloads/policies/policing_public_protests_2013.pdf

Una buena práctica de los Estados es llevar a cabo consultas públicas, incluyendo a las organizaciones de la sociedad civil, cuando elaboren o revisen este tipo de leyes y políticas, con miras a ganar aceptación pública y apoyo en la implementación de estos instrumentos. Las Naciones Unidas pueden brindar asistencia legislativa al proceso, si existe un requerimiento en tal sentido.

La legislación y la política se pueden “traducir” posteriormente en directrices operacionales por medio de reglamentos, incluyendo procedimientos operativos estándar (POEs), órdenes y otras herramientas internas de regulación operativa, brindando de esta forma orientación práctica o directiva, detallando pasos específicos, procedimientos y precauciones a tomar en un rango de

diversos escenarios. Por ejemplo, los POEs pueden regular el uso de un equipo o la respuesta a un incidente. Además, en ciertos países, el Código de Conducta establece comportamientos aceptables e inaceptables, basados en los valores y la ética de la organización.

Las directrices operacionales sobre el uso de la fuerza pueden incluir:

- Referencia a las obligaciones y compromisos internacionales pertinentes y a las leyes nacionales relevantes;
- Una sección para la definición de conceptos básicos;
- Una sección que delimite los principios generales que regulan el uso de la fuerza;
- Instrucciones para el empleo de ciertos instrumentos de fuerza;
- Instrucciones relativas a la atención y cuidados que se deben proporcionar en caso de lesiones;
- Registro y obligación de elaboración de informes;
- Una sección que especifique la cadena de mando y la toma de decisiones operativas *in situ* durante una operación, así como procedimientos de control y supervisión;
- Una sección sobre requisitos para la capacitación;
- Almacenamiento/acceso a instrumentos limitados al uso policial y responsabilidades relacionadas;
- Un mecanismo de retroalimentación y lecciones aprendidas para mejorar los POEs.

Compartir los POEs y los reglamentos con el público constituye una buena práctica, por ejemplo, publicándolos en la página web institucional respectiva. Esto aumenta el conocimiento del público sobre las políticas de los organismos y permite a los agentes del orden público demostrar consistencia con el cumplimiento de su propio marco operacional¹⁷.

El incumplimiento de reglamentos, POEs y del Código de conducta pueden equivaler a “incumplimiento del deber” y tener repercusiones disciplinarias. Estos instrumentos, entonces, deben ser redactados en un lenguaje simple, que permita entenderlos fácilmente y sin ambigüedades. Los agentes del orden público necesitan saber y comprender los estándares que deben cumplir, usualmente impartidos por medio de capacitaciones¹⁸. Es una buena práctica que dichas capacitaciones se lleven a cabo regularmente con la participación de los nuevos reclutas, así como del personal de orden público activo, para asegurar que su conocimiento y práctica se encuentren al día. Se recomienda que todos los oficiales tengan acceso personal a los reglamentos, POEs y códigos de conducta, y que se les entregue una copia de los mismos.

Todo lo anterior brinda orientación al personal de las fuerzas del orden en el desempeño de sus labores. Diariamente, éste recibe instrucciones y sesiones informativas de parte de sus supervisores —basadas en planes operativos diseñados— sobre cómo abordar eventos particulares y prepararse para una operación específica, o para sus patrullajes diarios. Durante operaciones específicas, es probable también que exista mando y control en tiempo real.

Es importante que las leyes, las políticas y los reglamentos sean consistentes entre sí,¹⁹ y que las instrucciones dadas a los agentes del orden público, en base a los cuales operan, estén de acuerdo

¹⁷ También pueden ser otros canales de publicación disponibles en el país. Es importante tener en cuenta que no todos los POEs son apropiados para su publicación debido a la información confidencial que pueden incluir.

¹⁸ Consulte las Directrices para la implementación efectiva del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer cumplir la Ley. Véase también OHCHR, *Human Rights and Law Enforcement, A Manual on Human Rights Training for Law Enforcement Officials* (publicación oficial pendiente).

¹⁹ Walker, Samuel y Archbold, Carol Ann, *The New World of Police Accountability*, Sage Publications, Estados Unidos, 2014.

con los reglamentos, los que deben estar alineados con el marco legal nacional, el que, a su vez, debe estar orientado al cumplimiento del derecho internacional de los derechos humanos.

La responsabilidad de redactar y revisar reglamentos, desarrollar capacitaciones y establecer procesos de planificación e instrucciones recae usualmente en el Ministerio del Interior o su equivalente, y a veces directamente en el organismo de orden público. En algunos Estados federales, como Argentina, México y los Estados Unidos, la competencia para redactar reglamentos para varios poderes y funciones del mantenimiento del orden público, como por ejemplo la facultad para usar la fuerza, se encuentra a nivel estatal. Cualquiera sea el caso, las obligaciones del Estado bajo el derecho internacional de los derechos humanos deben ser observadas. Todos estos pasos también deben mantenerse bajo la vigilancia de los órganos nacionales independientes y pertinentes para esta supervisión, que pueden incluir al Parlamento o a las instituciones nacionales de derechos humanos.

1.3. Estándares clave de derechos humanos para el uso de la fuerza

Los derechos abordados en esta sección son todos particularmente relevantes para el uso de la fuerza por parte de agentes del orden público. El significado y alcance de estos derechos, así como la manera en la que serán protegidos, deben ser bien comprendidos por el personal de las fuerzas del orden.

Derecho a la vida

El uso de la fuerza y armas de fuego tiene el potencial de infringir el derecho a la vida, que se describe usualmente como el derecho sin el cual los otros derechos carecen de significado. El derecho a la vida es protegido por el artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 6 (1) de ICCPR que establece que “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”²⁰. El derecho a no ser privado de la vida arbitrariamente implica que el derecho a la vida no es absoluto, puesto que algunas privaciones de la vida pueden ser no arbitrarias. Sin embargo, aun esas medidas excepcionales que llevan a la privación de la vida, y que no son arbitrarias por sí mismas, deben ser aplicadas en una manera que, en los hechos, no resulten arbitrarias. Dichas medidas excepcionales deberían estar establecidas por ley y ser acompañadas por garantías institucionales efectivas; diseñadas para evitar privaciones arbitrarias de la vida. En el derecho internacional, el derecho a la vida incluye una protección contra las privaciones arbitrarias de la vida por parte de las fuerzas de seguridad del Estado²¹.

La prohibición de la privación arbitraria de la vida es absoluta y no derogable y es una regla del derecho internacional consuetudinario. La prohibición debe ser respetada en todo momento: no se puede invocar circunstancia excepcional alguna, sea un estado de guerra o una amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública, como justificación de una privación arbitraria del derecho a la vida²².

²⁰ Ver ICCPR, artículo 6 (1); DUDH, artículo 3. Sin embargo, en un contexto de conducta de hostilidades, la privación arbitraria de la vida se evalúa también en referencia al derecho internacional humanitario.

²¹ Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 6, artículo 6 (Derecho a la vida), 1982, párr.

²² Ver ICCPR, artículo 4 (3); CAT, artículo 2 (2).

El derecho a la vida se encuentra también reflejado en los BPUFF, al señalar que “los agentes del orden público tienen un rol vital en la protección del derecho a la vida, libertad y seguridad de la persona”. Asimismo, el principio 9 establece que el uso letal de la fuerza no se puede aplicar en situaciones donde no sea estrictamente necesario para salvar vidas. El empleo de la fuerza que resulte en la muerte de una persona, puede por lo tanto, dependiendo de las circunstancias, constituir una violación grave a los derechos humanos.

Derecho a no ser objeto de tortura y otras formas de maltrato

El derecho a no sufrir tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes (en adelante “tortura y otras formas de maltrato”) es también absoluto, lo que significa que no puede ser restringido bajo ninguna circunstancia, ya sea bajo limitaciones o excepciones²³. Una orden de un superior jerárquico o autoridad pública no puede ser invocada como justificación para tales actos²⁴. Además, el Estado debe “mantener sistemáticamente en examen las normas e instrucciones, métodos y prácticas de interrogatorio así como las disposiciones para la custodia y el tratamiento de las personas sometidas a cualquier forma de arresto, detención o prisión, en cualquier territorio que esté bajo su jurisdicción, a fin de evitar todo caso de tortura”²⁵.

El Comité de Derechos Humanos ha señalado que el objetivo de esta prohibición absoluta es proteger tanto la inherente dignidad de la persona humana como también su integridad física y mental²⁶. La prohibición de la tortura y otras formas de maltrato es ampliamente aceptada como parte del derecho internacional consuetudinario, obligatorio para todos los Estados²⁷.

Como ha señalado el Comité de Derechos Humanos, los Estados deben tomar todos los resguardos razonables y necesarios para proteger a aquellos bajo su jurisdicción contra actos de tortura y otras formas de maltrato, sean éstos cometidos por personas actuando en su competencia oficial, fuera de su competencia oficial o de forma privada²⁸. Deben también informar activamente a su población, y en particular a agentes del orden público, sobre la prohibición de la tortura y cualquier forma de maltrato²⁹.

El uso de la fuerza y de armas de fuego en el cumplimiento de la ley, puede, dependiendo de las circunstancias, constituir tortura u otras formas de maltrato. El artículo 1 de la Convención contra la Tortura clarifica que no se consideran tortura los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas o que sean inherentes o incidentales a éstas. El uso de la fuerza que resulta en dolor y sufrimiento severos, que según las circunstancias

²³ Este derecho se refleja en la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 5; ICCPR, artículo 7; CAT, artículo 2; Convenio Europeo de Derechos Humanos, artículo 3; Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, artículo 5; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 5.2, así como en muchos otros instrumentos internacionales y regionales. Véase también el Código de conducta de las Naciones Unidas para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, artículo 5.

²⁴ Ver CAT, artículo 2 (3).

²⁵ Ver CAT, artículo 11.

²⁶ Ver Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 20, artículo 7, párr. 2.

²⁷ Véanse las preguntas relativas a la obligación de enjuiciar o extraditar (Bélgica c. Senegal), Sentencia de 20 de julio de 2012, ICJ Reports 2012, párr. 99.

²⁸ Ver Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 20, artículo 7, párr. 2.

²⁹ Ver CAT, artículo 16; Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 20, artículo 7, párr. 10. El Comité de Derechos Humanos destacó especialmente la importancia de difundir dicha información al “personal encargado de hacer cumplir la ley, personal médico, agentes de policía y cualquier otra persona involucrada en la custodia o el tratamiento de cualquier persona sometida a cualquier forma de arresto, detención o encarcelamiento” y que dichas personas deben recibir instrucciones y capacitación adecuadas para garantizar que no violen la prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes mientras ejercen sus funciones.

particulares del caso es considerado excesivo, injustificado o desproporcionado, constituiría una forma de malos tratos³⁰.

Por lo tanto, la utilización de la fuerza por parte de agentes del orden público tanto en los casos donde la persona está bajo su control directo (arresto, detención) como en los casos de control de incidentes (durante el control de disturbios) puede constituir tortura (si el empleo de la fuerza es ilegítimo, y se encaja dentro de la definición de tortura) o tratos crueles, inhumanos, o degradantes (si el uso de la fuerza es excesivo, desproporcionado e injustificable)³¹.

Derecho a la libertad y a la seguridad de la persona

Otro derecho humano fundamental es el derecho a la libertad y a la seguridad de la persona³². Mientras el derecho a la libertad de la persona se refiere a estar libre del confinamiento del cuerpo (no a la libertad de acción en general), el derecho a la seguridad de la persona se refiere a estar libre de lesiones infligidas al cuerpo y a la mente, o a la integridad mental y física³³. El Comité de Derechos Humanos ha explicado que “el derecho a la seguridad personal protege a las personas contra lesiones físicas o psicológicas infligidas de manera intencionada, independientemente de que la víctima esté o no privada de libertad”, lo cual incluye una obligación de prevenir y corregir el uso injustificado de la fuerza por agentes del orden público³⁴. Como tal, este derecho se debe leer conjuntamente con el artículo 7 (prohibición de la tortura y otras formas de maltrato) y el artículo 10(1) del ICCPR, que señala que “toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente de la persona humana”.

El derecho a la libertad y a la seguridad de la persona es importante en el contexto de este manual, dado que la fuerza puede ser aplicada (y mal usada) en arrestos y detenciones y, por lo mismo, puede llevar a la violación de este derecho cuando el uso de la fuerza es ilegítimo, excesivo y desproporcionado.

Derecho a un juicio justo

El derecho a un juicio justo incluye el principio de igualdad ante la ley, el principio de presunción de inocencia y el derecho a un juicio justo ante un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por ley, para la resolución de una acusación de carácter penal³⁵. Si bien este derecho puede tener excepciones, éstas no pueden poner en peligro los principios fundamentales de un juicio justo³⁶.

³⁰ Informes del Comité contra la Tortura, ver: A/52/44 (1997), A/54/44 (1999), A/56/44 (2001), todos disponibles en: www.ohchr.org/es/treaty-bodies/cat. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos también ha declarado en varios casos, incluidos *Rehbock v. Eslovenia* e *Ivan Vasilev v. Bulgaria*, que el uso “injustificado” y “excesivo” de la fuerza por parte de los agentes de la ley durante la captura, arresto o detención de un sospechoso, se considera una violación del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Ver también M. Novak, “What Practices Constitute Torture? US and UN Standards”, *Human Rights Quarterly* 28 (2006), pp. 809-841.

³¹ Para más detalles, OHCHR, *Human Rights and Law Enforcement, A Manual on Human Rights Training for Law Enforcement Officials* (publicación oficial pendiente), capítulo 5.

³² Ver DUDH, artículos 3, 9-11; PIDCP, artículo 9.

³³ Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 35, artículo 9, párr. 3.

³⁴ Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 35, artículo 9, párr. 9.

³⁵ Ver ICCPR, artículo 14.

³⁶ Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 29: “Estados de Emergencia (artículo 4)”, Doc. de las Naciones Unidas. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001), párr. 16; Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 31, Naturaleza de la Obligación Jurídica General Impuesta a los Estados Partes en el Pacto, Doc. de las Naciones Unidas. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (2004), párr. 11.

El uso inapropiado de la fuerza por parte de agentes del orden público puede ser un elemento de consideración en el desarrollo de un juicio. Por ejemplo, en procesos penales, el uso de declaraciones obtenidas como resultado de la violación a la prohibición de la tortura u otras formas de malos tratos (por ejemplo, confesiones realizadas como consecuencia de la tortura) puede transformar automáticamente en nulo el juicio en su totalidad³⁷.

Derechos a la libertad de reunión pacífica y asociación y libertad de expresión

Los derechos a la libertad de reunión pacífica, de asociación y de expresión son considerados derechos fundamentales para las sociedades justas y la buena gobernanza³⁸. Sin embargo, estos derechos no son absolutos y su ejercicio puede ser limitado bajo ciertas condiciones. Las limitaciones a estos derechos deben estar consagradas en la ley, ser necesarias para alcanzar un objetivo legítimo y proporcionales a dicho objetivo.

Tanto el derecho a la libertad de reunión pacífica como el derecho a la libertad de asociación pueden ser limitados, si tales restricciones están en conformidad con la ley y son necesarias en una sociedad democrática, en aras del interés de la seguridad nacional o la seguridad pública, el orden público, la protección de la salud o moral pública o la protección de los derechos y libertades de los demás³⁹.

El derecho a la libertad de expresión también puede estar sujeto a ciertas restricciones siempre y cuando éstas sean “expresamente fijadas por la ley y necesarias para: (a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás y (b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”⁴⁰. Además, toda propaganda en favor de la guerra, toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, estarán prohibidas⁴¹.

Es de importancia que el personal del orden público comprenda completamente estos derechos y las (estrictas) condiciones bajo las cuales pueden ser limitados, particularmente dado que los agentes de orden público son frecuentemente llamados a facilitar reuniones y protestas. Una evaluación de la pertinencia del uso de la fuerza en dichos contextos debería tomar en consideración los derechos de quienes participan en este tipo de eventos.

Derecho a un recurso efectivo

Como parte de sus obligaciones en materia de derechos humanos, los Estados deben también proporcionar un recurso efectivo en caso de que los derechos humanos hayan sido violados⁴². El derecho a un recurso requiere que los Estados establezcan mecanismos efectivos, mediante los cuales las personas cuyos derechos hayan sido violados puedan buscar y obtener reparación. Los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Graves

³⁷ Ver la Convención contra la Tortura, artículo 15 (prohibición de usar evidencia obtenida mediante tortura), así como, por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 32, artículo 14, párr. 6 y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, disponible en inglés en: www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_ENG.pdf

³⁸ Ver DUDH, artículos 19 y 20; ICCPR, artículos 19, 21 y 22. Para una descripción general del derecho a reunirse pacíficamente y a asociarse en varios tratados internacionales y regionales, visitar: www.ohchr.org/SP/Issues/AssemblyAssociation/Pages/InternationalStandards.aspx

³⁹ Ver ICCPR, artículos 21 y 22(2).

⁴⁰ Ver ICCPR, artículo 19(3).

⁴¹ Ver ICCPR, artículo 20(2).

⁴² Ver ICCPR, artículo 2(3).

de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones⁴³ brindan orientación en este sentido.

CIRCUNSTANCIAS EXCEPCIONALES

Bajo el derecho internacional de los derechos humanos es posible para los Estados, excepcionalmente, sustraerse de ciertas obligaciones de derechos humanos, así como imponer limitaciones al ejercicio de ciertos derechos. Dichas restricciones a los derechos, ya sea en la forma de limitaciones o excepciones, nunca pueden ser arbitrarias o discriminatorias.

Limitaciones

El ICCPR y otros instrumentos de derechos humanos permiten a los Estados limitar ciertos derechos y libertades, pero únicamente de conformidad con la ley y de ser necesario en una sociedad democrática. Las limitaciones sólo son permitidas en la búsqueda de un objetivo legítimo, por ejemplo, los intereses de seguridad nacional o pública, orden público (ordre public), la protección de la salud o moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás^a. Cualquier medida que se adopte para limitar el ejercicio de derechos debe ser necesaria, dadas las circunstancias y proporcional al objetivo legítimo perseguido y a la amenaza encontrada. Además, deben existir resguardos contra la implementación arbitraria o abusiva de la ley, incluyendo la aplicación de medidas concretas. Los derechos y libertades que pueden limitarse, contemplan:

- La libertad de movimiento
- El derecho a manifestar la religión o creencia propia
- La libertad de expresión
- La libertad de reunión pacífica
- La libertad de asociación

Excepciones

El ICCPR considera también la posibilidad de que los Estados puedan temporalmente ajustar ciertas obligaciones contraídas en virtud de dicho Pacto cuando existan “situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación”, si se cumplen ciertas condiciones^b. Las disposiciones que limitan obligaciones de derechos humanos se rigen por el principio de proporcionalidad, ya que son permitidas “en la medida que estén estrictamente limitadas a las exigencias de la situación”, además deben ser acotadas en el tiempo y no pueden ser discriminatorias. Ciertos derechos humanos, como los derechos a la vida, a ser libre de torturas y otras formas de maltrato son inderogables en toda situación, incluyendo estados de emergencia o conflictos armados. En relación al uso de la fuerza, el BPUFF señala que no se pueden invocar circunstancias excepcionales, como inestabilidad interna, política o cualquier otra emergencia pública para justificar la contravención del BPUFF^c.

^a ICCPR, artículos 6, 12, 18, 19, 21 y 22.

^b ICCPR, artículo 4. Véase también el artículo 15 de la Convención Europea de Derechos Humanos y el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos no contiene una cláusula de excepción. Sin embargo, la legislación nacional aún debe estar de acuerdo con las obligaciones internacionales.

^c BPUFF, principio 8.

⁴³ Adoptado y proclamado por la resolución 60/147 de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 2005. Véase el texto completo en: www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx

1.4. Derechos y obligaciones: respetar, proteger, cumplir

Las obligaciones de derechos humanos son vinculantes para todos los Estados y, por lo tanto, para todos los órganos estatales y sus agentes –incluyendo las fuerzas del orden público. Estas obligaciones tienen implicaciones estratégicas, operativas y tácticas para las autoridades de las fuerzas del orden, antes, durante y después del uso de la fuerza. La escasez de recursos no es una justificación aceptable para incumplir con estos deberes.

Los Estados, y por lo tanto los órganos estatales y sus agentes, tienen las siguientes obligaciones⁴⁴:

- Tienen el deber de respetar los derechos humanos; en consecuencia, deben abstenerse de interferir indebidamente o restringir el ejercicio de estos derechos.
- Deben tomar medidas razonables y efectivas para proteger a las personas bajo su jurisdicción contra acciones de terceros, incluyendo actores no estatales que amenacen sus derechos humanos, incluidos el derecho a la vida, a la integridad física o la propiedad.
- Deben cumplir con los derechos humanos, esto es, deben tomar acciones positivas para facilitar el ejercicio de los derechos humanos básicos, a través de la adopción de medidas apropiadas, tanto legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales, promocionales como de otra índole. Deben asegurarse de que la población conozca sus derechos y que pueda ejercerlos activamente y solicite reparación cuando éstos hayan sido violados.

RESPECTO POR LOS DERECHOS DE AGENTES DEL ORDEN PÚBLICO

Si bien los agentes del orden público tienen un rol de garantes con la obligación de proteger los derechos humanos de todas las personas, son asimismo titulares de derechos y los Estados tienen el deber de respetarlos y protegerlos también. Esto quiere decir, por ejemplo, que los Estados tienen la responsabilidad de asegurar que sus agentes del orden público trabajen bajo condiciones adecuadas (en términos de sus salarios, descanso y vacaciones, protección familiar); se encuentren bien capacitados y equipados, incluyendo equipo de autoprotección, y que las operaciones sean bien planeadas; que reciban instrucciones apropiadas para evitar colocar oficiales en riesgos innecesarios. Además, se requiere contar con una cadena de mando efectiva, que tenga responsabilidades claramente definidas y delimitadas, y contar con mecanismos de control y supervisión adecuados. Crear un ambiente en el cual el personal del orden público conoce sus derechos y ve sus derechos y preocupaciones respetadas, es un factor importante para asegurar que lleve a cabo sus tareas con confianza y con el compromiso de proteger los derechos de las personas^a.

^a Para obtener una descripción más detallada de los derechos de los agentes del orden público, consulte OHCHR, Human Rights and Law Enforcement, A Manual on Human Rights Training for Law Enforcement Officials (publicación oficial pendiente), capítulo 20 (Derechos de los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley).

⁴⁴ Véase, por ejemplo, Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 31, Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto, Doc. de las Naciones Unidas. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, (2004).

1.5. Las obligaciones en la práctica: principios rectores para el uso de la fuerza por agentes del orden público

Basándose en los estándares internacionales mencionados, cualquier empleo de la fuerza por parte de agentes del orden público debe ser de acuerdo con los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, no discriminación, precaución y rendición de cuentas⁴⁵.

Legalidad

El principio 1 de los Principios Básicos requiere que los gobiernos y organismos encargados del orden público “adopten e implementen normas y reglamentos sobre el uso de la fuerza y de las armas de fuego contra las personas por parte de agentes del orden público”⁴⁶. Para prevenir abusos, la legislación nacional necesita definir cuándo les es permitido a los agentes del orden público usar la fuerza y con qué propósito. Para impedir la interpretación arbitraria y los abusos, las estipulaciones deben ser claras y sin ambigüedades, para que sean predecibles tanto para quienes las aplican, como para quienes se verán afectados en su implementación, es decir, tanto para el personal de las fuerzas del orden, como el público general.

Contemplado dentro del principio de legalidad está el objetivo del uso de la fuerza. El empleo de la fuerza sólo se justifica cuando la misma se utiliza para alcanzar un objetivo legítimo de orden público. Por tanto, cualquier empleo de fuerza que ocurre con otro propósito, por ejemplo, como ganancia personal o castigo, no cumpliría con el principio de legalidad. Para protegerse contra el abuso, la legislación nacional debe definir los objetivos legítimos del orden público de una manera suficientemente clara.

El Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias publicó un informe en abril de 2014 sobre legislación nacional y uso de la fuerza. La legislación de 146 países y el análisis de ejemplos de buenas prácticas para regular la utilización de la fuerza se abordaron en dicho informe, que está disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/26/36>⁴⁷.

Necesidad

El segundo principio es el de necesidad, detallado en el artículo 3 del Código de Conducta de Naciones Unidas: “Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario [y en la medida que lo requiera] en el desempeño de sus tareas”. Esto se reitera en el principio 4 de los Principios Básicos: “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”.

Es decir, los agentes del orden público sólo deben usar la fuerza cuando es absolutamente necesario para lograr un objetivo de orden público legal y legítimo. Además, el tipo y nivel de fuerza utilizada debe ser capaz de alcanzar dicho objetivo. Así, antes de recurrir a la fuerza, los agentes de orden público deben preguntarse: ¿es posible lograr el mismo objetivo sin usar la fuerza? Por ejemplo, ¿es

⁴⁵ Véase el Informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (A/HRC/26/36), 1 de abril de 2014.

⁴⁶ Véanse principios básicos, principio 1; Directrices para la aplicación efectiva del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley, artículo I.A.1.; Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 6, artículo 6, párr. 3.

⁴⁷ Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, A/HRC/26/36, 1 April 2014.

posible pedir la cooperación, en lugar de coaccionar? ¿Es posible negociar o mediar? Si lo es, dichas alternativas no violentas deben intentarse y agotarse antes de recurrir a la fuerza. Además, los agentes del orden público deben recurrir a una medida de fuerza sólo si dicha medida puede aliviar la amenaza presentada.

Cuando se recurra a la fuerza, los agentes de orden público deberían usar el mínimo necesario para alcanzar el objetivo de mantener el orden. Emplear el uso de la fuerza que supere el mínimo requerido se consideraría uso innecesario de la fuerza y, por ende, una violación de las obligaciones del Estado bajo el derecho internacional. Más aun, el principio de necesidad incluye un componente temporal, indicando que el uso de la fuerza sólo se puede ejercer hasta que el objetivo de orden público se cumpla o se pueda cumplir. Una vez que el objetivo fue cumplido o es claro que ya no puede ser cumplirse, el empleo de la fuerza se vuelve innecesario y debe detenerse.

Los agentes del orden público nunca deben usar la fuerza para intimidar o para extraer información, ni utilizarla contra un presunto infractor que ya se encuentra bajo control o en custodia policial –a menos que sea en defensa propia o en defensa de otras personas frente a una amenaza inminente. Cuando una persona sometida a la fuerza ha sido controlada o es incapaz

EJEMPLOS DE LEGALIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

En su informe de revisión de legislación nacional sobre el uso de la fuerza por agentes del orden público^a, el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias señala que el énfasis de las leyes se encontraba frecuentemente en los objetivos de orden público y no en si la persona involucrada constituía una amenaza, lo cual obviamente debería ser el elemento clave al decidir sobre el uso apropiado, por tanto proporcional, del tipo de fuerza. Además, proporciona ejemplos de legislación nacional referida a los principios de necesidad y proporcionalidad.

Un ejemplo de una clara referencia al principio de necesidad sería: “un oficial de policía siempre deberá intentar usar medios no violentos primero, y la fuerza sólo puede ser empleada cuando los medios no violentos son inefectivos o no den indicios de alcanzar el resultado esperado”.

Se debe tomar nota que las referencias en la ley a que la fuerza sea “no mayor que la requerida” o que “se use tan poca fuerza como sea necesaria” necesitan acompañarse de estipulaciones sobre proporcionalidad, ya que, de lo contrario, permitirían que se le disparara al ladrón escapando –que no presenta ningún riesgo inmediato–, con aparente impunidad, lo que contradice estándares internacionales.

Un ejemplo de una clara referencia al principio de proporcionalidad es que “la fuerza usada deberá ser proporcional al objetivo a alcanzar, la gravedad de la ofensa, y la resistencia de la persona contra la cual es necesaria dicha fuerza, y sólo en la medida necesaria mientras se adhiere a las disposiciones de la ley y las órdenes permanentes”. Disposiciones como “usar todos los medios razonables necesarios” y “emplear los medios necesarios para ejecutar el arresto”, si no se limitan con los requisitos ineludibles de proporcionalidad y necesidad, permiten discreción sin control (e ilegal) por parte del agente del orden público.

^a Véase el Informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (A/HRC/26/36), 1 de abril de 2014.

de resistirse, el uso adicional de la fuerza sería innecesario y, por ende, ilegal; el empleo de la fuerza en este caso podría constituir agresión con lesiones, o incluso tortura o malos tratos.

Proporcionalidad

El principio de proporcionalidad sirve para evaluar el equilibrio entre el daño causado por el uso de la fuerza y los beneficios logrados mediante esta práctica. El principio 5 de los Principios Básicos dice:

“Cuando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley lo ejercerán con moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga.”

Cualquier agente del orden público que esté contemplando el uso de la fuerza debe considerar el equilibrio entre el tipo y nivel de fuerza utilizado, el nivel de daño que puede causarle a la persona y la amenaza que éste representa. El objetivo de orden público que se persigue está vinculado al nivel de amenaza que representa la persona para el cumplimiento de la ley. Así, una consideración importante para establecer una respuesta proporcional, es el nivel de amenaza a la vida y a la propiedad que se está experimentando⁴⁸. Cuando el daño causado por el empleo de la fuerza sobrepasa las ventajas de su uso (la consecución del objetivo de orden público), la utilización de la fuerza es desproporcionada; esto puede significar que el agente del orden público aborte la operación. Por ejemplo, si capturar a un ladrón de un caso menor requeriría el uso de armas de fuego (es decir, fuerza potencialmente letal), los agentes del orden público deberían abstenerse de usar dicha fuerza aun si esto significa que el ladrón pudiera escapar. La legislación nacional debería garantizar que el principio de proporcionalidad esté debidamente considerado en el mantenimiento del orden público y que los agentes no sufran consecuencias negativas por abortar operaciones en estos casos.

Para dar sentido a los principios de necesidad y proporcionalidad, el personal de las fuerzas de orden debe poder elegir entre una gama de instrumentos y técnicas para el uso de la fuerza, y así poder optar por la opción menos intrusiva y más proporcional, dadas las circunstancias, para alcanzar el objetivo de orden público legítimo.

No discriminación

La no discriminación es un principio fundamental para todos los Estados en su deber de respetar, proteger y cumplir sus respectivas obligaciones de derechos humanos, y es esencial para el mantenimiento del orden público ético, legal y democrático⁴⁹. Como se estipula en el artículo 2 del Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y su comentario, las autoridades del orden público deben respetar y proteger la dignidad humana y mantener y defender los derechos humanos de todas las personas. Esto quiere decir que tienen la obligación de respetar y proteger los derechos humanos de todas las personas, sin

⁴⁸ Véase el Informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (A/HRC/26/36), 1 de abril de 2014, párr. 65.

⁴⁹ El principio de no discriminación se considera derecho consuetudinario y también está consagrado en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y todos los instrumentos básicos de derechos humanos. Varios tratados de derechos humanos obligan a los Estados Partes a respetar y garantizar a todos, sin discriminación, que los derechos consagrados en los tratados son legalmente vinculantes. Este estándar legal se encuentra en el artículo 2 (1) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 2 (2) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Véase también el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 26.

discriminación basada en la raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, propiedad, nacimiento o cualquier otra condición social⁵⁰.

Esto requiere que el marco legal y operacional desarrollado proteja contra la discriminación directa e indirecta⁵¹. La discriminación directa ocurre cuando la ley trata a una persona menos favorablemente debido a una característica protegida, como la religión u orientación sexual, inclusive cuando dicha característica es sólo percibida, independientemente de si coincide con la realidad. La discriminación indirecta ocurre cuando una disposición, criterio o práctica, aparentemente neutral, coloca a una persona con una característica particular en una mayor desventaja frente a otras, la que no puede ser justificada objetivamente.

El principio de no discriminación debe ser incorporado en la evaluación de necesidad y proporcionalidad respecto del uso de la fuerza, para evitar que se utilice fuerza excesiva o arbitraria contra una persona a raíz de un prejuicio o con una intención discriminatoria.

Precaución

Es importante subrayar que los agentes del orden, en todos los niveles, deberían tomar precauciones para evitar o minimizar el uso de la fuerza, es decir, hacer un esfuerzo consciente –antes del escalamiento de eventos– para minimizar lo más posible el potencial empleo de la fuerza. Esto requiere, más que nada, planificación efectiva antes de llevar a cabo operaciones de mantenimiento del orden público. Como observó el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias:

“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”⁵².

Rendición de cuentas

Bajo el principio de rendición de cuentas, los Estados, los organismos del orden público y sus oficiales, deben asumir la responsabilidad por el uso inapropiado de la fuerza y responder a las víctimas. Los Estados deben establecer “un sistema de controles y equilibrios internos y externos orientados a garantizar que [los organismos del orden público] cumplan adecuadamente con sus deberes y son responsables de no hacerlo”⁵³. Las fuerzas del orden público deben estar sometidas a métodos de control y supervisión apropiados, que garanticen la observancia del marco legal y operacional que regula su funcionamiento y ser responsables por el cumplimiento de sus tareas, incluyendo lo relativo al uso de la fuerza.

⁵⁰ Ver ICCPR, artículo 26.

⁵¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 20, párr. 10 (a); Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general N° 32, párr. 8.

⁵² Véase el Informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (A/HRC/26/36), 1 de abril de 2014, párr. 64: “No tomar las precauciones adecuadas en ese contexto constituye una violación del derecho a la vida. En *McCann y otros contra el Reino Unido*, por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (solicitud N° 18984/91, 27 de septiembre de 1995) sostuvo que el uso de fuerza letal por parte de soldados que, erróneamente, pero de buena fe, creían que un grupo de terroristas estaban a punto de desencadenar una explosión, no violaba el derecho a la vida, pero que la falta de control y organización de la operación en su conjunto sí violaba dicho derecho”.

⁵³ Consultar UNODC (2011) *Manual sobre Responsabilidad, supervisión e integridad policiales*, disponible en inglés en: www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/PoliceAccountability_Oversight_and_Integrity_10-57991_Ebook.pdf

La Parte V de este manual profundizará más en el significado legal y práctico de la rendición de cuentas⁵⁴.

Para fines de rendición de cuentas, las regulaciones aplicables deben incluir provisiones sobre el objetivo legítimo del uso de la fuerza y los pasos a tomar en forma posterior al empleo de la misma. Los principios 5, 6, 10, 11 del BPUFF establecen las medidas que deben adoptarse para minimizar las consecuencias adversas que puedan resultar del uso de la fuerza:

- Demostrar moderación en dicho uso y actuar en proporción a la gravedad de la ofensa y al legítimo objetivo buscado.
- Minimizar los daños y heridas, así como respetar y preservar la vida humana.
- Asegurarse que el apoyo y la asistencia médica sean proporcionados a cualquier persona herida o afectada lo antes posible.
- Asegurarse que familiares o amistades cercanas de la persona herida o afectada sean notificados lo antes posible.
- Informar oportunamente a supervisores sobre cualquier herida o muerte causada por el uso de la fuerza o de armas de fuego por parte de agentes del orden público.
- Establecer procedimientos efectivos para informar y evaluar todos los incidentes de herida grave o de empleo de armas de fuego.
- En los casos de muerte o herida grave o de otras consecuencias graves, un informe detallado debe ser enviado oportunamente a las autoridades competentes responsables de la evaluación administrativa y supervisión jurisdiccional.
- Antes de usar armas de fuego, los agentes del orden público deberían identificarse como tales y dar una advertencia clara de su intención de emplear dichas armas, con tiempo suficiente para que la advertencia sea observada, a menos que hacerlo los coloque innecesariamente en riesgo, o cree un riesgo de muerte o herida grave a otras personas, o sea claramente inapropiado o sin sentido en las circunstancias del incidente.

1.6. Uso de armas de fuego

El uso de armas de fuego siempre tiene potencial letal, y los agentes del orden público deberían acatar los estándares más altos de precaución al recurrir a su utilización. Además, el empleo de armas de fuego puede herir a terceras personas presentes en el lugar de una operación. De hecho, los agentes de orden público deben hacer todo esfuerzo razonable para evitar la utilización de las armas de fuego. El Código de Conducta enfatiza que esta premisa debe especialmente considerarse en casos contra de la niñez, lo que se reafirma en las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo de las Naciones Unidas para eliminar la Violencia contra los Niños y las Niñas en el Ámbito de la Prevención del Delito y la Justicia Penal (Estrategias Modelo de Naciones Unidas)⁵⁵.

⁵⁴ Cuando se llama a los tribunales a evaluar a *posteriori* si el uso de la fuerza por parte de las fuerzas del orden público en una situación específica era coherente con los principios rectores para el uso de la fuerza, es posible que sea necesario tener en cuenta la naturaleza de la emergencia de las decisiones que los agentes del orden deben tomar en situaciones peligrosas, sin aprovechar la oportunidad de reflexionar con calma y el conocimiento retrospectivo que tendrá el Tribunal al evaluar si la decisión tomada fue correcta o incorrecta. (Véase la decisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos en *Graham v. Connor*, 490 US 386 (1989): “El cálculo de la razonabilidad debe incluir la consideración del hecho de que los agentes de policía a menudo se ven obligados a emitir juicios en una fracción de segundo, en circunstancias tensas, inciertas y en rápida evolución, sobre la cantidad de fuerza necesaria en una situación particular”).

⁵⁵ Véase el Código de Conducta de las Naciones Unidas, comentario al artículo 3. Véanse también las Estrategias Modelo de las Naciones Unidas (A/RES/69/194, 18 de diciembre de 2014), que instan a los Estados miembros a que “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 los medios de coerción por la policía al aprehender o detener a niños”.

Como en todos los casos de uso de la fuerza, se aplican los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, precaución, no discriminación y rendición de cuentas. El Comité de Derechos Humanos destacó que los Estados deben proveer orientación legal sobre el uso de armas de fuego y prevenir asesinatos arbitrarios y ejecuciones sumarias y extrajudiciales por parte de sus fuerzas de seguridad⁵⁶. En el caso de un incidente que involucre una muerte o una herida (grave) causada por el uso de armas de fuego por parte de agentes del orden público, las autoridades deben llevar a cabo investigaciones efectivas, prontas, independientes e imparciales. Éstas deben buscar evaluar la responsabilidad por el comportamiento ilegal pero también estudiar patrones, identificar sus causas y tomar acciones para erradicarlas⁵⁷. El principio 7 del BPUFF indica que los gobiernos deberán asegurar que el empleo arbitrario o abusivo de la fuerza o de armas de fuego por parte de agentes del orden público, se castigue como delito en la legislación.

Para evitar el uso ilegal o arbitrario de armas de fuego, la legislación debe brindar orientación adecuada sobre su empleo, incluyendo las condiciones estrictas para el mismo. Las autoridades relevantes deberían

Asegurarse de que el personal esté adecuadamente entrenado, equipado y preparado para llevar a cabo su trabajo profesionalmente y de acuerdo con estándares y normas internacionales de derechos humanos.

Los informes temáticos y de país del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias destacan situaciones específicas, en las que se han observado tanto preocupaciones como avances positivos en relación con el uso de armas de fuego, y se han formulado recomendaciones⁵⁸.

El principio 9 del BPUFF señala que un agente del orden público no usará armas de fuego contra las personas excepto:

⁵⁶ Véase Comité de Derechos Humanos, 1982, Observación General N° 6 sobre el derecho a la vida, párr. 3.

⁵⁷ Véanse los Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias y sumarias, 24 de mayo de 1989.

⁵⁸ En un país, el RE expresó la preocupación de que el umbral para el uso de la fuerza fuera excesivamente bajo en la legislación nacional (“cuando sea razonablemente justificable para la defensa de la propiedad”, “para prevenir delitos”) y señaló que el Manual de Policía sobre el Uso de la Fuerza no incluyó directrices que definan las circunstancias, condiciones, grado y forma en que se puede usar la fuerza. La inmunidad que se otorgaba a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, por la privación de la vida al emplear la fuerza en casos de disturbios, insurrecciones o motines, se planteó como un problema (A/HRC/29/37/Add.2). En otro país, se expresaron inquietudes con respecto al elevado número de muertes resultantes del uso excesivo de la fuerza en el contexto de manifestaciones y arrestos. El Relator Especial descubrió que el marco jurídico era insuficientemente preciso, lo que permitía interpretaciones demasiado amplias de las condiciones en que la fuerza letal era permisible. Una de las recomendaciones fue garantizar que los conceptos de “necesidad” y “proporcionalidad” en la legislación nacional se modificaran para alinearlos con las normas internacionales (A/HRC/23/47/Add.2). En otros lugares, el Relator Especial atribuyó el elevado número de muertes por el uso excesivo de la fuerza (por ejemplo, durante manifestaciones y detenciones) a una legislación demasiado permisiva con el uso letal de la fuerza y que dificulta la rendición de cuentas. También abordó específicamente el tema de los llamados “encuentros falsos”, donde los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley presuntamente organizaron tiroteos para ocultar el hecho de que habían matado ilegalmente a sospechosos. El Relator Especial estaba particularmente preocupado por la falta de investigaciones significativas en tales denuncias. Elogió al país por adoptar pautas que, entre otras cosas, exigen que los agentes de policía registren información sobre un encuentro, que estos casos sean investigados por un organismo independiente, que se lleve a cabo una investigación magistral en los casos en que se hayan producido muertes, y que se adopten medidas disciplinarias contra los agentes de policía delincuentes (A/HRC/23/47/Add.1). En otro país, el Relator Especial observó avances positivos en la realización de reformas estructurales y operativas para mejorar la capacidad de la fuerza policial para respetar eficazmente las llamadas. Destacó especialmente la elaboración de directrices obligatorias sobre el uso de la fuerza, las armas de fuego y los procedimientos de detención para la policía, y recomendó que se implementaran mediante capacitación oficial, equipamiento y un sistema de monitoreo (A/HRC/23/47/Add. 3). Por último, en un país donde prevalecían los asesinatos policiales como consecuencia del uso excesivo de la fuerza, el Relator Especial identificó los siguientes seis factores contribuyentes: (1) sanción oficial de asesinatos selectivos de sospechosos, (2) sistema de justicia penal disfuncional, (3) inexistencia de mecanismos de rendición de cuentas internos y externos, (4) leyes de uso de la fuerza contradictorias y excesivamente permisivas, (5) intimidación de testigos y (6) falta de capacitación, disciplina y profesionalismo dentro de la policía (A/HRC/23/47/Add.4).

- En defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves⁵⁹,
- Con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que suponga una seria amenaza para la vida,
- Para 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.

El comentario oficial al artículo 3 del Código de conducta de Naciones Unidas declara que “no deberán emplearse armas de fuego excepto cuando un presunto delincuente ofrezca resistencia armada o ponga en peligro, de algún otro modo, la vida de otras personas y no pueda reducirse o detenerse al presunto delincuente aplicando medidas menos extremas”. Por lo tanto, las armas de fuego no deben usarse para efectuar un arresto o impedir una fuga o para dispersar o controlar una multitud, a menos que las personas objeto de dicha fuerza representen una amenaza inminente o continua de muerte o herida grave. Se desprende que tan pronto como ya no exista una amenaza a la vida o la seguridad física, las armas de fuego no se pueden usar legalmente.

Dado que las armas de fuego sólo pueden ser empleadas para proteger la vida humana o evitar lesiones graves, se entiende que una amenaza contra la propiedad no puede justificar su uso contra una persona. Las armas de fuego no se pueden utilizar para impedir un robo o para resguardar otros intereses como la propiedad (incluyendo la propiedad pública, como edificios gubernamentales), salvo si uno de dichos incidentes esté acompañado de una amenaza inminente de muerte o lesiones graves⁶⁰. Nunca se debe disparar a un ladrón que se dio a la fuga y no presenta un riesgo inmediato, aun si eso quiere decir que escapará⁶¹. Del mismo modo, no se debe disparar o matar a alguien que conduce a través de una barrera, pero que no presenta ningún otro riesgo inmediato aparente.

Uso letal intencional de armas de fuego

El principio 9 del BPUFF restringe el uso de armas de fuego a situaciones donde hay una amenaza a la vida o de lesiones graves. La fuerza aplicada se debe orientar a detener el riesgo o el peligro. Sin embargo, en raras ocasiones, la única forma de alcanzar este objetivo es matando a la persona que representa dicha amenaza. En estas situaciones, el BPUFF señala que los agentes de orden público pueden recurrir al “uso letal intencional de armas de fuego”; en el principio 9 estipula que “sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida”. Este umbral es más elevado que el del uso de fuerza potencialmente letal, que también se permite para evitar heridas graves.

Es importante distinguir entre órdenes de disparar a matar durante operaciones concretas y políticas de disparar a matar. El uso letal intencional de armas de fuego sólo puede ser legítimo cuando es estrictamente inevitable para proteger la vida en una situación particular; cualquier otra razón para un asesinato intencional constituye uso arbitrario de la fuerza y posiblemente una ejecución extrajudicial, sumaria o arbitraria, lo cual es una violación grave de derechos humanos.

⁵⁹ El RE sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias ha sugerido que “cualquier fuerza de este tipo sólo puede usarse en respuesta a una amenaza inminente o inmediata, cuestión de segundos, no de horas”. A/HRC/26/36, 1 de abril de 2014 párr. 59.

⁶⁰ La amenaza contra una instalación nuclear, represa o avión pueden constituir ejemplos en los que es necesaria la fuerza letal.

⁶¹ Informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, A/HRC/26/36, 1 de abril de 2014, párr. 72.

Cualquier política o cualquier orden que permita el empleo letal intencional de un arma de fuego con un propósito que no sea proteger la vida, siempre infringirá el principio 9 del BPUFF.

Sin embargo, durante una operación en particular, cuando un objetivo identificado es representado como una amenaza para la vida y sólo cuando no hay otros medios disponibles para reducir dicha amenaza, se puede dar una orden de “disparar a matar”; por ejemplo, con un dinamitero suicida que se encuentra listo para detonar su artefacto explosivo o en un escenario de “francotirador activo”, donde la persona ya ha utilizado fuerza letal o potencialmente letal y demuestra la intención de continuar empleándola y, por ende, presenta una amenaza para más personas. Debido a los riesgos inherentes a dicha operación, la autorización debe venir del nivel superior, y el disparo debe ser llevado a cabo por especialistas altamente entrenados⁶².

Una situación donde se cree que una sola persona identificada está punto de causar una inminente pérdida masiva de vidas, es una situación extremadamente inusual y en la mayoría de los casos habrá una alternativa para afrontarla; probablemente ésta pueda ser arrestar a la persona sospechosa y ponerla bajo custodia o considerar otro tipo de fuerza, o usar la fuerza en un momento más conveniente.

Cuando la única opción posible para salvar una vida es disparar a la persona sospechosa (y continuar disparando) hasta su muerte, dicha decisión “debería tomarse en un momento tan cerca como sea posible al momento preciso del tiro, para permitir que la persona sospechosa en cuestión cambie de idea y retire la conducta que representa una amenaza para la vida de otras personas”⁶³.

Esto indica que tal decisión debe basarse en un análisis de caso a caso por la amenaza representada en una situación en particular. Además, en el marco de la rendición de cuentas, dichas decisiones deben ser registradas e informadas con razonamientos claros, para la evaluación y el escrutinio futuro. Es una buena práctica informar sobre cualquier instancia de uso de armas de fuego.

Responsabilidad de mando

La decisión de usar fuerza potencialmente letal es una de las determinaciones más serias que pueden tomar los agentes del orden público. De igual manera, la decisión de equipar a dichos agentes con instrumentos de fuerza que pueden ser letales o pueden causar heridas (graves), o de desplegar una unidad con armas de fuego a una operación en particular, es igualmente seria.

La decisión de equipar y desplegar personal de las fuerzas del orden con armas de fuego requiere políticas adecuadas y una jefatura responsable, que responderá por cualquier déficit institucional cuando éstos ocurran. De hecho, sería injusto responsabilizar únicamente a la persona que utilizó el arma de fuego cuando el uso arbitrario de la fuerza puede ser el resultado de una falla institucional⁶⁴. Más información sobre este tema se puede encontrar en el capítulo 3.

⁶² En cuanto a las situaciones que requieren decisiones de fracción de segundo sobre el nivel de fuerza requerido para mitigar una amenaza, consulte el capítulo 3.4.

⁶³ Véase el Informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, A/66/330, 30 de agosto de 2011, párr. 73.

⁶⁴ Esto fue recogido en el fallo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso McCann. También se discute en Walker, Samuel y Archbold, Carol Ann, *The New World of Police Accountability*, Sage Publications, 2014.

MENSAJES CLAVE DEL CAPÍTULO

- El derecho internacional de los derechos humanos establece condiciones estrictas para el uso de la fuerza por parte de los agentes del orden público. Si estas condiciones no se respetan, el empleo de la fuerza puede ser ilegal, arbitrario o excesivo, y constituir una violación grave de los derechos humanos.
- Una amplia gama de instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos contienen disposiciones relevantes sobre el uso de la fuerza por parte de agentes del orden público. Dichos agentes deben familiarizarse con el contenido y alcance de estos derechos.
- Los principios generales rectores para el uso de la fuerza por parte del personal de las fuerzas del orden son los de legalidad, necesidad, proporcionalidad, no discriminación, precaución y responsabilidad.
- El derecho internacional debe ser incorporado a un marco legal y operacional adecuado, es decir, a la legislación, las políticas y las prácticas nacionales. Los principios generales que regulan el uso de la fuerza, los umbrales para el empleo de fuerza letal, las reglas sobre la rendición de cuentas y sobre mecanismos de supervisión deben ser establecidos por ley.
- El uso de armas de fuego siempre es potencialmente letal y requiere que los agentes de orden público acaten los más altos estándares de precaución al recurrir a su empleo. Se debe hacer todo lo posible para evitar el uso de armas de fuego.
- El empleo letal intencional de armas de fuego solo puede ocurrir cuando es estrictamente inevitable para proteger la vida.
- La decisión de equipar y desplegar agentes del orden público con armas de fuego y otros instrumentos de fuerza requiere políticas adecuadas y una gestión que sea responsable, que rinda cuentas de cualquier déficit institucional.

Capítulo 2. Enfoque basado en los derechos humanos para la aplicación de la ley: legitimidad, no discriminación y rendición de cuentas

Un enfoque basado en los derechos humanos para la aplicación de la ley es un enfoque integral, sistemático e institucional que es consistente con los estándares y prácticas internacionales de derechos humanos⁶⁵. Promueve un análisis de políticas y acciones a través de la obligación de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos, y alienta a los agentes del orden público a considerar su trabajo como garante de las personas titulares de derechos.

Los principios de un enfoque basado en los derechos humanos en la aplicación de la ley comprenden la participación, rendición de cuentas, no discriminación y atención a la vulnerabilidad, vínculos con los estándares de derechos humanos, acceso a funcionarios públicos e igualdad y perspectiva de género. Este capítulo explora además tres elementos transversales relacionados con la legitimidad, la no discriminación y la transparencia, incluyendo la apertura al escrutinio público. Para más detalles, ver la publicación de OHCHR, *Human Rights and Law Enforcement, A Manual on Human Rights Training for Law Enforcement Officials* (publicación oficial pendiente).

2.1. Legitimidad: aplicación de la ley por consentimiento en vez de fuerza

Necesidad de una doctrina general

Para que los agentes de orden público actúen de forma consistente con los estándares y principios internacionales, como se abordó en el capítulo anterior, estos deben entender su rol en la protección, el respeto y cumplimiento de los derechos humanos. La mayoría de los organismos del orden público han establecido una doctrina que define su misión, sus valores subyacentes y propósito. Esta doctrina cumple un rol importante en términos de transparencia y responsabilidad hacia la comunidad, y al mismo tiempo entrega un marco de conducta y supervisión.

⁶⁵ Para obtener más detalles sobre un enfoque de derechos humanos para la aplicación de la ley, véase también en OHCHR, *Human Rights and Law Enforcement, A Manual on Human Rights Training for Law Enforcement Officials* (publicación oficial pendiente), capítulo 1 (Introducción a los derechos humanos y la aplicación de la ley). En la literatura también se utiliza el concepto de “policía democrática”. En un estudio que revisó 500 documentos sobre la reforma policial y la “democratización de la policía”, se definieron cuatro normas para la policía democrática: 1. La policía debe dar la máxima prioridad operativa a atender las necesidades de ciudadanos individuales y grupos privados; 2. La policía debe ser responsable ante la ley, y no ante el gobierno; 3. La policía debe proteger los derechos humanos sin restricciones, especialmente aquellos que se requieren para actividades políticas y que son el sello distintivo de la democracia; y 4. La policía debe ser transparente en sus actividades; David Bayley, *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it*, 2001, pp. 13-14.

LEGISLACIÓN NACIONAL EN GUATEMALA

El artículo 9 de la Ley de la Policía Nacional Civil señala que la Policía Nacional Civil es la institución encargada de (1) proteger la vida, la integridad física, la seguridad de las personas y sus bienes, el libre ejercicio de los derechos y libertades, así como de (2) prevenir, investigar y combatir el delito, preservando el orden y la seguridad pública.

Al servicio del interés público

La doctrina de las agencias del orden público debe estar basada en el principio que indica que la ley debe aplicarse de manera imparcial y en el interés público, en vez de al servicio de intereses de partidos, políticos o personales. Los líderes políticos deben evitar intentar influenciar indebidamente las operaciones, acciones y decisiones en la aplicación de la ley —incluyendo cuándo, dónde y contra quién usar la fuerza. Más bien, deben respetar y garantizar la independencia operacional de los organismos del orden público.

Esta independencia operativa significa también que el organismo es responsable de su conducta así como de la de sus miembros, y que debe rendir cuentas de sus acciones arbitrarias o ilegales⁶⁶. De hecho, la independencia operativa, cuando se combina con la rendición de cuentas, contribuye a fomentar la confianza pública⁶⁷.

Basada en el consentimiento

Un enfoque basado en los derechos humanos para la aplicación de la ley, funciona sobre la base del consentimiento más que sobre la fuerza. En lugares donde la ciudadanía está mayormente de acuerdo con las leyes existentes y confía en aquellos designados para hacerlas cumplir, será menos probable que se oponga a las intervenciones de esos agentes y será en general más cooperadora, lo que sin duda resultará en una aplicación de la ley más efectiva⁶⁸. De hecho, cuando los agentes del orden público tienen que recurrir frecuentemente al uso de la fuerza, es más probable que enfrenten un déficit de legitimidad, el cual sólo se acentuará cada vez que recurran a su empleo.

Dar respuesta

Existen varias acciones que se refuerzan entre sí que pueden adoptarse para adquirir y fortalecer la legitimidad: llevar a cabo las funciones de aplicación de la ley de forma justa, efectiva y no discriminatoria, respetando la legislación sobre derechos humanos; establecer buenos contactos con las comunidades; ser sensibles a las necesidades de las personas y comunidades, haciéndoles partícipes en el establecimiento de políticas y prioridades; adoptar un enfoque orientado a la resolución de problemas; y desempeñarse con integridad y

⁶⁶ Osse, Anneke, *Entender la labor policial: Recursos para Activistas de Derechos Humanos*. Amnistía Internacional, Países Bajos, 2006.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Véase el *Manual de la UNODC sobre Responsabilidad, Supervisión e Integridad Policiales*, 2011, p. 6.

responsabilidad. La adopción de un modelo de policía comunitaria en la aplicación de la ley, es uno de los enfoques útiles que las agencias policiales han encontrado a este respecto⁶⁹.

El modelo de actuación policial orientado a la comunidad se basa en la premisa de que la policía no puede controlar el delito y los desórdenes por sí sola, sino que requiere el apoyo de la comunidad para garantizar seguridad y protección. Se le puede definir como “un esfuerzo colaborativo entre la policía y la comunidad, que identifica los problemas de delincuencia y desorden e involucra a todos los elementos de la comunidad en la búsqueda de soluciones a estos problemas”⁷⁰.

CAMBIO DEL MODELO POLICIAL EN ECUADOR

En respuesta a niveles extremos de violencia y crimen organizado, algunos Estados han empleado los enfoques llamados de mano dura, aplicando penas severas y el uso excesivo de la fuerza. Un ejemplo de un Estado que ha desechado este enfoque de mano dura del pasado es Ecuador. En 2011, éste era uno de los países más violentos del mundo, pero en la actualidad ha logrado reducir el número de homicidios en casi dos tercios^a. Esto se logró mediante la implementación de una estrategia integrada de “seguridad ciudadana” y, especialmente, a través de una filosofía de mejoramiento de la relación entre policía y ciudadanía. Varias iniciativas fueron implementadas para profesionalizar la policía y transformarla de una policía militarizada a una fuerza policial civil y comunitaria:

- En primer lugar, el Gobierno incrementó el presupuesto de seguridad en más del doble (a 2.3% del presupuesto fiscal); de éste, una gran proporción fue invertida en Unidades de Policía Comunitaria (UPC), botones de emergencia en espacios públicos y comercio conectados a la estación de UPC más cercana y vehículos policiales, muchos de los cuales están equipados con GPS, cámaras y sistemas modernos de comunicación. Además, las autoridades recuperaron espacios públicos y trabajaron con miles de líderes comunitarios para mejorar la seguridad ciudadana.
- En segundo lugar, Ecuador llevó a cabo una reforma fundamental de sus fuerzas policiales, incluyendo capacitación especializada, más patrullas de a pie y en bicicleta, y vigilancia en y con las comunidades; además, incrementó los sueldos, atrayendo más candidatos para postular a los puestos de la policía, todo lo cual trajo consigo que casi 400 policías renunciaran en 2014 debido a los estándares de profesionalismo más estrictos.

^a Bachelet, Pablo y García Mejía, Mauricio, “De cómo Ecuador está Bajando su Tasa de Homicidios”, Insight Crime, 15 de febrero de 2015 en: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/como-ecuador-disminuye-tasa-homicidios/>

⁶⁹ Para obtener más detalles sobre la vigilancia policial basada en la comunidad, consulte el *Manual de la UNODC sobre la Vigilancia del Espacio Urbano*; y el ACNUDH, *Normas y Prácticas de Derechos Humanos para la Policía, Serie de capacitación profesional N° 5 / Add.3* (2004), pp. 58-59. Si bien se reconoce el potencial de la vigilancia policial orientada a la comunidad, también es importante tener en cuenta los riesgos de dicho enfoque, que incluyen, por ejemplo, una excesiva dependencia del concepto, el reforzamiento de las desigualdades entre las comunidades y el fortalecimiento de las estructuras de poder comunitario existentes que no son representativas. Para más detalles, ver OHCHR, *Human Rights and Law Enforcement, A Manual on Human Rights Training for Law Enforcement Officials* (publicación oficial pendiente), capítulo 4 (Aplicación de la Ley en las Democracias).

⁷⁰ Ver Foro Ejecutivo de Investigación Policial (PERF), 2004, p. 3.

PROFESIONALISMO Y MANEJO APROPIADO DEL CONFLICTO

La legitimidad también se gana por la forma en que se manejan los conflictos. Agentes del orden público que mantienen la calma y una actitud profesional y que usan habilidades de comunicación y negociación efectivas, tienen más posibilidades de ganarse el respeto de la ciudadanía que aquellos que establecen su autoridad usando (o amenazando con usar) la fuerza. En algunos países la aplicación de la ley se basa principalmente en demostrar autoridad; esto va de la mano con un enfoque en la seguridad del Estado o la seguridad de la clase política dirigente en vez de en la seguridad de la ciudadanía.

Seguridad Ciudadana

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos introdujo el concepto de “seguridad ciudadana”, definido como “una situación donde las personas pueden vivir libres de amenazas causadas por la violencia y el delito, y donde el Estado tiene los medios necesarios para garantizar y proteger los derechos humanos directamente amenazados por ellos. En un enfoque basado en los derechos humanos, la seguridad ciudadana es, en términos prácticos, una condición en que las personas viven libres de la violencia ejercida por actores estatales y no estatales”^a.

^a Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, diciembre de 2009, párr. 221

El concepto de seguridad ciudadana subraya que el objetivo central de las políticas establecidas debe ser garantizar la seguridad de las personas, y no la del Estado o de un sistema político. Además, brindar dicha seguridad es responsabilidad del Estado en su conjunto, no sólo de agentes del orden público. Garantizar una la seguridad adecuada incluye esfuerzos sociales, comunitarios y situacionales para la prevención del crimen, los cuales desempeñan un papel clave en evitar el uso de la fuerza.

¿INCUMPLIMIENTO A UNA ORDEN DE UN AGENTE DE ORDEN PÚBLICO?

Frecuentemente, el abuso de la fuerza ocurre cuando agentes del orden público escalan un encuentro, alegando que la persona ha obstruido o no ha cumplido una orden (conducta que, en algunas jurisdicciones, constituye un delito) y, por ende, debe ser detenida. Si las personas consideran probable que agentes del orden público ejerzan sus facultades de manera arbitraria, pueden optar por evitar el contacto con ellos, lo cual impactará negativamente las relaciones entre la policía y las comunidades a las que sirven, obstaculizando así el enfoque de mantenimiento de orden público comunitario. Esto también puede reducir el flujo de información entre las comunidades y a policía.

Es importante que la facultad de los agentes del orden público de acusar a alguien de obstrucción o incumplimiento sean empleados con moderación, de manera transparente y sin discriminación, y sólo de acuerdo con la ley. Esto quiere decir que sólo se puede emplear cuando:

- (a) *El acto que llevaba a cabo el agente es legítimo, necesario y proporcionado en el cumplimiento de sus funciones;*
- (b) *El agente estaba facultado para emitir la orden y ésta era legítima;*
- (c) *La persona que presumiblemente obstruyó el acto, es decir, debe existir una causa razonable para creer que, de hecho, obstruyó a un oficial en el ejercicio de sus funciones, y puede iniciarse un proceso penal en su contra;*

- (d) *La detención es necesaria, y no hay otras opciones viables dadas las circunstancias. En efecto, no basta con que un agente tenga la facultad de detener, sino que tendrá que justificar por qué es necesario utilizar dicha facultad en la situación específica;*
- (e) *La persona debe ser llevada oportunamente ante una autoridad judicial que pueda decidir sobre la idoneidad de la detención. Además, la persona afectada debe poder presentar una queja ante los órganos judiciales, legislativos, administrativos o de control policial correspondientes;*
- (f) *En el caso que se determine que el oficial abusó de la fuerza, éste debe rendir cuentas debidamente.*

Los agentes del orden público que hacen uso ilegítimo, innecesario o desproporcionado de su facultad para usar la fuerza o para detener y arrestar a alguien por obstrucción o por incumplimiento de una orden, pueden evidenciar una actitud que prioriza mostrar autoridad, por sobre servir al interés público. Algunas fuerzas del orden han establecido sistemas de alerta temprana que hacen un seguimiento del número de este tipo de acusaciones por parte de un agente y revisiones rápidas que examinan si las acusaciones múltiples o inusuales respecto a un agente se deben a una capacidad deficiente de resolución de conflicto o a un comportamiento abusivo⁷¹.

2.2. No discriminación: la aplicación de la ley en forma justa para todas las personas

Un indicador importante del enfoque de derechos humanos en el mantenimiento del orden público es si los agentes brindan una respuesta efectiva y equitativa a poblaciones diversas. Como se discute en el capítulo 1, el principio de la no discriminación es la base de los derechos humanos. El Estado tiene una obligación positiva de asegurar que todas las personas puedan disfrutar de los derechos humanos al máximo. De acuerdo con la resolución que adoptó el Código de conducta de Naciones Unidas, la policía debe ser “representativa, sensible y responsable con la comunidad a la que sirve”⁷².

Los elementos clave de una estrategia para asegurar que los derechos humanos y libertades de los más vulnerables son respetados y protegidos incluyen:

- *Acercamiento.* Los organismos de orden público deben activamente acercarse a esos grupos que se encuentran más vulnerables al abuso, con miras a involucrarlos en temas de seguridad, la identificación de áreas problemáticas y la formulación de respuestas en consulta con dichos grupos, en lugar de hacerlo unilateralmente.

⁷¹ Walker, Samuel; Alpert, Geoffrey P. y Kenney, Dennis J., “Sistemas de Alerta Temprana: respondiendo al oficial de policía problemático”, *Instituto Nacional de Justicia de los Estados Unidos*, julio de 2001, disponible en inglés en www.ojp.gov/pdffiles1/nij/188565.pdf

⁷² Véanse, por ejemplo, las Recomendaciones de la OSCE sobre vigilancia policial en sociedades multiétnicas, disponible en inglés en www.osce.org/hcnm/32227 y las recomendaciones de la Reunión de expertos del ACNUDH sobre integración con la diversidad en la policía, Viena, 2008.

- *Capacitación y sensibilización.* Es crucial que durante la capacitación se preste suficiente atención al principio de no discriminación, y específicamente a las obligaciones de agentes del orden público con ciertos grupos de la sociedad. La formación también debe abordar el riesgo de estereotipos y perfiles étnicos.
- *Evaluación.* Los organismos del orden público deben asegurarse de mantener estadísticas confiables que les permitan vigilar el uso de la fuerza y si ésta afecta desproporcionadamente a ciertos grupos; y si se detectan posibles patrones, para tomar medidas efectivas donde sean requeridas⁷³.

COLOMBIA: MEDIDAS PARA PROTEGER GRUPOS VULNERABLES Y GARANTIZAR UN ENFOQUE DE RESPETO A LA DIVERSIDAD AL MANTENER EL ORDEN PÚBLICO

La policía colombiana está implementando una estrategia para respetar y proteger a los grupos en riesgo^a. Identificó seis grupos prioritarios que enfrentan una vulnerabilidad desproporcionada debido a factores como la violencia y la pobreza. Estos grupos abarcan personas defensoras de derechos humanos y sindicalistas, pueblos indígenas, afrocolombianos, víctimas de desplazamiento, mujeres y población LGBTI. Estos grupos fueron ubicados geográficamente para poder identificar las zonas de más alta violencia. Posteriormente, la policía definió siete modos de intervención institucionales, que incluyen capacitación especializada, diálogo, servicios policiales especializados, investigaciones de delitos contra integrantes de estas poblaciones, desarrollo de capacidades, coordinación interinstitucional e integridad policial.

Para cumplir con sus obligaciones en una sociedad multiétnica, multicultural y multilingüe, la Policía Nacional de Colombia ha fundado, en los últimos años, escuelas de capacitación policial para diferentes grupos étnicos en Colombia, y ha entrenado allí también a otros integrantes de la institución para comprender y mantener el orden público en estas comunidades. La Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos en Colombia ha documentado cómo las personas egresadas de estas escuelas han manejado conflictos para evitar el uso de la fuerza cuando se relacionan con estas comunidades y han mejorado la comunicación y cooperación entre sí^b.

^a Policía Nacional de Colombia, libro 5: 16 Estrategias Operativas de la Policía Nacional, Plan Green Heart, 2012, párrs. 152-160; Policía Nacional de Colombia, Directiva Operativa Permanente 003, 11 de julio de 2013.

^b ACNUDH, Colombia y la Policía Nacional de Colombia, Informe final: Informe conjunto de monitoreo sobre la implementación de cinco mecanismos seleccionados de prevención y respuesta en materia de derechos humanos en la Policía Nacional de Colombia.

Grupos particularmente en riesgo del uso ilícito, excesivo o arbitrario de la fuerza

Algunos grupos de la sociedad están en mayor riesgo de sufrir violaciones de derechos humanos y abusos que otros, incluyendo el uso ilegal o innecesario de la fuerza por parte del personal de las fuerzas del orden. Los organismos de orden público tienden a reflejar las sociedades en las cuales operan. Viniendo de una misma sociedad, los agentes de orden público probablemente

⁷³ En Pittsburgh, Estados Unidos, la policía ha desarrollado un ciclo de auditoría para revisar los posibles prejuicios raciales, incluido el uso de epítetos raciales por parte de los oficiales, asignando la responsabilidad a los supervisores de actuar a partir de los datos con el objetivo de eliminar las acciones que reflejan los prejuicios raciales de los oficiales; Decreto de Consentimiento de Pittsburgh, capítulo 13, disponible en: www.justice.gov/crt/about/spl/documents/pittssa.php.

tienen los mismos valores, comparten las mismas actitudes y estereotipos⁷⁴. Si es comúnmente aceptable tener actitudes hostiles hacia ciertos sectores de la sociedad, esto probablemente se refleje de la misma manera cuando agentes de orden público se enfrenten a integrantes de dichos grupos. Esto se puede manifestar de varias formas, por ejemplo, teniendo una disposición a emplear la fuerza contra integrantes de estos grupos (incumpliendo el respeto a sus derechos) o una actitud de no intervenir cuando sus derechos han sido abusados o violados, por ejemplo, como cuando no se da seguimiento a una queja (incumpliendo el respeto a sus derechos).

Los grupos que pueden ser más vulnerables que otros al abuso de la fuerza y al maltrato incluyen integrantes de grupos étnicos, religiosos, lingüísticos u otras minorías; personas gays, lesbianas, bisexuales, intersex y transgénero; migrantes, incluyendo migrantes en situación de irregularidad; personas apátridas; personas refugiadas; personas con trastornos por consumo de sustancias; niños, niñas y adolescentes; personas trabajadoras sexuales; personas en situación de pobreza; personas sin hogar; personas mayores; personas con discapacidad; integrantes de la oposición política; víctimas de violaciones de derechos humanos del pasado o de violencia sexual o basada en el género; y personas defensoras de derechos humanos, entre otros⁷⁵. La misma persona puede ser vulnerable por varios motivos, por ejemplo, una persona que ejerce el trabajo sexual con trastornos por consumo de drogas.

Otros problemas también pueden surgir cuando los agentes del orden público se encuentran con personas que no se pueden comunicar debido a una barrera idiomática, o a una discapacidad cognitiva, mental u otra⁷⁶. Estas situaciones pueden desencadenar en niveles de estrés elevados, incrementando la probabilidad del uso de la fuerza y sus riesgos asociados.

Los gobiernos y organismos de orden público necesitan identificar y abordar los factores clave que causan y perpetúan la vulnerabilidad de dichos grupos y los exponen al ejercicio ilegal y arbitrario de los poderes policiales, incluyendo la existencia de discriminación estructural contra estas poblaciones.

LIMITANDO EL USO DE LA FUERZA CONTRA GRUPOS VULNERABLES

En Portugal, el Reglamento sobre Límites al Uso de Medidas Coercitivas de la Policía Nacional (2004) estipula que: "El uso de medios coercitivos que podrían afectar la vida o la integridad física de la niñez, mujeres embarazadas, personas mayores o con discapacidad, es de carácter excepcional, y sólo es aceptable en caso de una amenaza a la vida o integridad del oficial de policía o terceras personas". (Capítulo 1, Sección 5.3, d)

⁷⁴ Osse, Anneke, *Entender la labor policial: Recursos para activistas de derechos humanos*, Amnistía Internacional, Países Bajos, 2006, disponible en www.amnesty.org/es/documents/sec01/003/2006/es/

⁷⁵ Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, (A/HRC/13/39/Add.5), 5 de febrero de 2010, párr. 193.

⁷⁶ Para obtener más información sobre los derechos humanos y la discapacidad, consulte ACNUDH, *La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Guía de formación*, Serie de capacitación profesional N° 19, 2014.

Mujeres y niñas

La Declaración de Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia contra la mujer insta a los Estados a aplicar una política para eliminar dicha violencia, incluyendo “la violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado” (artículos 2 y 4). Cuando las mujeres entran en contacto con el sistema de justicia penal⁷⁷, como víctimas, sospechosas y privadas de la libertad, frecuentemente se encuentran vulnerables a abusos sexuales y de otra índole. Muchas de ellas han sufrido previamente violencia sexual o basada en el género y están particularmente vulnerables a ser revictimizadas por agentes del orden público y de la justicia penal. Asimismo, las mujeres bajo custodia policial y en centros de detención también son vulnerables a abusos sexuales y otros tipos de violencia, que pueden ser usados para forzarlas a confesar delitos que pueden o no haber cometido⁷⁸. Las mujeres y las niñas que enfrentan formas múltiples de discriminación y son particularmente vulnerables a la violencia incluyen mujeres indígenas, refugiadas, mujeres migrantes, mujeres viviendo en comunidades rurales o remotas, mujeres en situación de calle, mujeres con discapacidad, mujeres mayores y mujeres en situaciones de conflicto armado. La violencia contra la mujer, en todas sus formas, viola o impide el disfrute de los derechos humanos de las mujeres y niñas. Los agentes del orden público deben tomar medidas para prevenir dichos actos de violencia y llevar a cabo investigaciones con celeridad, independientes, imparciales y eficientes de las denuncias de violencia contra mujeres y niñas, ya sea perpetrada por agentes públicos o particulares, en el hogar, en la comunidad o en instituciones oficiales.

En situaciones donde la policía utiliza legítimamente la fuerza contra mujeres, se debe prestar especial atención a una serie de factores. Por ejemplo, el empleo de la fuerza se debe evitar en la medida de lo posible contra mujeres embarazadas y, posteriormente, la asistencia médica debe estar disponible tan pronto como sea posible⁷⁹. Además de los factores relacionados con la persona contra la cual se usa la fuerza, la policía también debe considerar las posibles consecuencias físicas y psicológicas, que pueden ser diferentes para mujeres que para hombres.

Se recomienda capacitar a los agentes del orden público –independientemente de su género– en derechos de las mujeres e igualdad de género, y en cómo respetar y proteger estos derechos en el desempeño de sus funciones. En muchos países, se asigna a mujeres policías para ocuparse del trato con víctimas mujeres; del mismo modo, las sospechosas tienen la opción de ser atendidas por oficiales mujeres, a veces operando desde la Instancia de Mujeres o incluso desde una comisaría o unidad policial femenina. Generalmente, es una buena práctica asignarle a mujeres policías llevar a cabo los registros, cateos y supervisión de mujeres, incluyendo a las detenidas⁸⁰.

⁷⁷ Para más información sobre los principios fundamentales relevantes para la aplicación de la ley y los derechos humanos de las mujeres, ver OHCHR, *Human Rights and Law Enforcement, A Manual on Human Rights Training for Law Enforcement Officials* (publicación oficial pendiente), pp. 311-320.

⁷⁸ Ver UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, 2014, p. 8.

⁷⁹ Véase, por ejemplo, el informe final de “El Grupo de trabajo del presidente sobre la vigilancia policial del siglo XXI” en los Estados Unidos, publicado en mayo de 2015, que incluyó el siguiente elemento de acción: “El uso de equipos y técnicas de control físico contra poblaciones vulnerables –incluyendo niños, personas mayores, mujeres embarazadas, personas con discapacidades físicas y mentales, con conocimientos limitados de inglés y otros– puede socavar la confianza pública y deben utilizarse como último recurso. Las fuerzas del orden deben considerar y revisar cuidadosamente sus políticas hacia estas poblaciones y adoptar políticas en caso de que no existan.” (pp. 15-16).

⁸⁰ 80 Ver Manual UNODC sobre *Respuestas Policiales Eficaces ante la Violencia contra la Mujer*, p. 53.

MUJERES EN ORGANISMOS DEL ORDEN PÚBLICO

Los organismos del orden público deben reclutar un número suficiente de mujeres para asegurar una representación paritaria y facilitar la protección de los derechos de mujeres sospechosas, arrestadas y privadas de la libertad. No deben discriminar a la mujer en términos de reclutamiento, contratación, asignación, promociones, salarios o cualquier otro tema de carrera o administrativo, y pueden establecer medidas especiales de carácter temporal que permitan igualdad de participación y tomen en cuenta las necesidades y condiciones de las mujeres. Debe existir una revisión regular de las políticas de reclutamiento, contratación, capacitación y promoción para abordar cualquier sesgo de género que exista.

Las agentes del orden público deben recibir protección contra la violencia sexual y basada en el género, ya que su ocurrencia no es inusual⁸¹. Los mecanismos internos de disciplina, supervisión y responsabilidad deben estar preparados para manejar este tipo de casos.

⁸¹ Ver CHRI, *Duros Caminos hacia la Igualdad: mujeres policía en Asia del Sur*, 2015, disponible en inglés en: www.humanrightsinitiative.org/download/1449728344rough-roads-to-equalitywomen-police-in-south-asia-august-2015.pdf. Véase también el Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias (A/HRC/26/38/Add.1), 1 de abril de 2014.

Personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersex (LGBTI)

Las Naciones Unidas y otros mecanismos de derechos humanos han documentado cómo las personas LGBTI, en muchos contextos, están particularmente en riesgo de detención arbitraria, violencia, tortura y malos tratos, incluso por parte de agentes del orden público⁸¹. En muchos países las personas integrantes de la comunidad LGBTI también son acosadas por personal de las fuerzas del orden, a veces para extorsionarlas por dinero o sexo, o para chantajearlas. Cuando son detenidas, las personas LGBTI están particularmente en riesgo de ser víctimas de violencia sexual, otras torturas y malos tratos por parte de otras personas detenidas y con o por la complicidad de agentes del orden público. El derecho a la no discriminación de agentes LGBTI también debe asegurarse en los organismos del orden público.

Los mecanismos de Naciones Unidas han condenado la persistente impunidad por dichas violaciones y abusos y resaltado deficiencias, como son la acción policial ineficaz, el incumplimiento en el registro de casos, la falta de investigación, pérdida de documentos, clasificación inapropiada de actos e investigaciones guiadas por estereotipos y prejuicios, y el abuso policial de las víctimas LGBTI cuando intentan reportar actos de violencia. Para que agentes del orden público efectivamente respeten y protejan los derechos de los integrantes de las comunidades LGBTI, sus organismos deben adoptar medidas antidiscriminatorias y políticas contra el acoso, garantizar que las denuncias de violación contra personas LGBTI sean investigadas rápida y minuciosamente, y que los perpetradores sean responsabilizados. Asimismo, impartir capacitación obligatoria a oficiales para sensibilizarlos y combatir sesgos y prejuicios⁸².

⁸¹ Véase, por ejemplo, ACNUDH, *Discriminación y violencia contra las personas por motivos de orientación sexual e identidad de género*, A/HRC/29/23, secciones IV-V.

⁸² Véase ACNUDH, *Vivir libres e iguales: poner fin a la violencia y la discriminación contra las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales: prácticas, brechas y desafíos*, 2016 (en particular en lo relativo a la capacitación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley); así como OHCHR, *Human Rights and Law Enforcement, A Manual on Human Rights Training for Law Enforcement Officials* (publicación oficial pendiente), capítulo 13 (Aplicación de la ley, derechos humanos y género).

ASEGURANDO LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE PERSONAS LGBTI

Brasil, Honduras y México han establecido equipos específicos para investigar y enjuiciar delitos de odio homofóbico y transfóbico con todo el peso de la ley, y sus oficiales han sido entrenados en este sentido. En Irlanda, oficiales de enlace instruidos han sido asignados para manejar crímenes y denuncias relacionadas con homofobia o transfobia. En Sudáfrica, el gobierno ha establecido un equipo de trabajo multidisciplinario, que incluye tanto a autoridades del orden público como organizaciones de la sociedad civil, para dar seguimiento a la investigación y enjuiciamiento de crímenes de odio basados en la orientación sexual e identidad de género. En Serbia, la policía tomó medidas para proteger a participantes LGBTI contra ataques en reuniones pacíficas^a.

La Fuerza de Policía de Jamaica desarrolló una política interna sobre diversidad que establece: “es la política de la Fuerza de Policía de Jamaica que todos los informes, de cualquier persona o grupo, sean manejados de una forma que refleje el más alto nivel de profesionalismo y respeto por los derechos humanos y la dignidad”^b. Específicamente, esto fue el resultado de un diálogo con actores de la sociedad civil que defienden los derechos de personas LGBTI.

^a Véase ACNUDH, *Vivir libres e iguales: poner fin a la violencia y la discriminación contra las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales: prácticas, brechas y desafíos*, 2016 (en particular el capítulo 6.4 sobre la capacitación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y el capítulo 10).

^b Política de diversidad de JCF, órdenes de fuerza N° 3351 Parte I Sub. N° 1 con fecha 25-08-2011 (p. 6), disponible en inglés en www.yumpu.com/en/document/read/34187874/force-orders-3351a-dated-2011-08-25pdf

Niños y niñas

Los niños y niñas son definidos según la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC , por su sigla en inglés) como “todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”. Según la CRC, “en todas las medidas concernientes a la niñez, [...] una consideración primordial que se atenderá será el interés superior de la niñez”⁸³. Dicha consideración es entonces central en el rol de los agentes del orden público cuando entran en contacto con niños y niñas. La niñez y adolescencia tiene derecho de ser protegidas contra la violencia física y psicológica, las heridas o abusos, la negligencia o trato negligente, los malos tratos o explotación, incluyendo abusos sexuales⁸⁴, y si entran en contacto con el sistema de justicia, ya sea como víctimas o en conflicto con la ley, cualquier trato debe tener como objetivo promover la reintegración de la niñez y la adolescencia en la sociedad⁸⁵.

Debido a su desarrollo físico y mental en evolución, las niñas, niños y adolescentes son particularmente vulnerables a la violencia, abuso, extorsión y a ser forzados a actuar como informantes. Dichas vulnerabilidades deben considerarse, ya sea cuando las niñas y los niños entran directamente en contacto con agentes del orden público, o cuando integrantes de su familia son el objetivo.

Al tratar con niños y niñas, el personal de las fuerzas del orden debe tener en cuenta que las percepciones, el razonamiento y las reacciones no son las mismas que cuando se trata con adultos. Las niñas y niños se intimidan y asustan con mayor facilidad y tienen mayor dificultad para evaluar las consecuencias de sus acciones a largo plazo. Considerar a los niños como

⁸³ Artículo 3, Convención sobre los Derechos del Niño.

⁸⁴ Artículo 19, Convención sobre los Derechos del Niño.

⁸⁵ Artículos 39 y 40, Convención sobre los Derechos del Niño.

menos importantes o confiables que los adultos puede conducir fácilmente a una mala comunicación o acercamientos inadecuados con la niñez y adolescencia y, en última instancia, al uso de la fuerza, lo que puede traer consecuencias potencialmente devastadoras para la vida de los niños y las niñas.

Las recientemente adoptadas Estrategias y Medidas Prácticas Modelo de las Naciones Unidas para Eliminar la Violencia contra la Niñez y Adolescencia en el Ámbito de la Prevención del Delito y la Justicia Penal (Estrategias Modelo de Naciones Unidas)⁸⁶ reconocen que situaciones como la detención e investigación pueden representar riesgos particulares para los niños y las niñas y, por lo tanto, detallan una serie de medidas prácticas para reducir la posibilidad de que se produzcan acciones indebidas. En particular, se recomienda que la aprehensión, el arresto y la detención de niñas, niños y adolescentes se utilicen únicamente como medidas de último recurso; que “el uso de armas de fuego, armas para aplicar descargas eléctricas y métodos violentos para aprehender y detener a niños y niñas” sean prohibidos, y que se “adopten medidas y procedimientos que limiten y guíen cuidadosamente el empleo de la fuerza y de medios de coerción por parte de la policía al aprehender y detener a la niñez”⁸⁷.

Reconociendo también las particulares vulnerabilidades de niñas y niños privados de libertad, las Estrategias Modelo de Naciones Unidas invitan a los Estados a que “adopten y apliquen políticas estrictas que rijan el uso de la fuerza y medios de coerción física con la niñez durante su detención; adopten políticas que prohíban el porte y uso de armas por parte del personal en cualquier lugar donde haya niñas y niños detenidos, prohíban e impidan estrictamente el empleo de castigos corporales como medida disciplinaria, adopten políticas y procedimientos disciplinarios claros y transparentes en que se fomente el uso de formas de disciplina positivas y educativas”⁸⁸.

Las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de niñas y niños privados de libertad (Reglas de La Habana) ya habían especificado condiciones estrictas para recurrir excepcionalmente a los instrumentos de coerción y fuerza en el caso de niñez privada de libertad. Para promover un enfoque integral hacia la niñez dentro del sistema de justicia, y en particular entre agentes del orden público, se anima a la policía a adquirir formación especializada para tratar con la niñez y adolescencia y, cuando sea apropiado, para establecer unidades especializadas para hacer frente a las complejidades y sensibilidades relacionadas con el trato a niñas y niños⁸⁹.

Minorías y grupos marginados

En muchos países, integrantes de las minorías⁹⁰, ya sean étnicas, raciales, culturales, lingüísticas o nacionales, son sometidos de manera desproporcionada al uso arbitrario de la fuerza por parte de agentes del orden público⁹¹. Esto le ocurre con frecuencia a miembros de grupos que son económicamente desfavorecidos, que generalmente viven en asentamientos informales, a veces sin empleo fijo. Hombres jóvenes, especialmente los que provienen de minorías o

⁸⁶ A/RES/69/194, 18 de diciembre de 2014.

⁸⁷ Ver 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, Estrategia XII, 34 (c).

⁸⁸ Ver 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, Estrategia XV, 39 (c), (d), (e).

⁸⁹ Ver Regla de Beijing 12.

⁹⁰ Para más información sobre la aplicación de la ley y los derechos humanos de las minorías, ver OHCHR, *Human Rights and Law Enforcement, A Manual on Human Rights Training for Law Enforcement Officials* (publicación oficial pendiente), pp. 329-342.

⁹¹ Véase el Informe de la Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías, Rita Izsák, 30 de julio de 2015, A/70/212.

grupos marginados, están sobrerrepresentados entre las víctimas del uso excesivo de la fuerza en todo el mundo.

Las autoridades deben identificar y abordar las condiciones que llevan a las y los agentes del orden público a sospechar desproporcionadamente de personas pertenecientes a grupos minoritarios, y tomar medidas proactivas para evitar que dichos agentes participen en métodos de perfilamiento, incluyendo interrogatorios, arrestos y registros basados únicamente en la apariencia física, rasgos o pertenencia de una persona a un grupo minoritario en particular. Además, las fuerzas del orden público deben tomar las medidas necesarias para garantizar que todas las minorías estén debidamente representadas entre sus integrantes, en todos los niveles, y que los agentes estén capacitados para abordar la diversidad, tanto en sus relaciones con colegas pertenecientes a otros grupos, como en el contacto con diferentes comunidades.

FOCALIZACIÓN EN MINORÍAS PARA DETENCIÓN Y REGISTRO^a

La preocupación por que la policía, al realizar controles de identidad y operaciones de detención y registro, se base únicamente en características de una minoría en lugar de una sospecha razonable de que la persona en cuestión está involucrada en alguna actividad ilegal u otra justificación legítima de orden público, es común. Estos métodos han sido fuertemente criticados cuando se basan únicamente en perfiles raciales o étnicos, es decir, en criterios discriminatorios de raza o etnia, en lugar de fundamentarse en bases legales objetivas y transparentes^b.

Los agentes del orden público deben, entonces, poder justificar las razones por las cuales llevan a cabo un procedimiento. Dada la necesidad de facultar a la policía con poderes de detención y registro, al mismo tiempo que pueda aplicarlos de acuerdo con las normas y los estándares internacionales de derechos humanos, y dado el riesgo de abuso y discriminación, es una buena práctica mantener un registro de todas las detenciones y procedimientos que se realicen, de las quejas recibidas, y someter dichos procedimientos a evaluación periódica (independiente)^c. La revisión regular de actividades de detención y registro para evaluar si impactan a las minorías de forma justa y proporcional, con el debido respeto por la confidencialidad y protección de datos, también es una buena práctica.

^a Equipo especial sobre la ejecución de la lucha contra el terrorismo (CTITF), Grupo de trabajo sobre la protección de los derechos humanos mientras se lucha contra el terrorismo, “Guía Básica de Referencia sobre Derechos Humanos: Detención y Búsqueda de Personas”, marzo de 2014, párrafo 4, disponible en inglés en: www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/stoppingandsearching_en.pdf

^b Ver Open Society Justice Initiative, Uso de Perfiles Étnicos de la Policía, mayo de 2009, disponible en inglés en: www.opensocietyfoundations.org/reports/addressing-ethnic-profiling-police

^c Ver Junta Policial de Irlanda del Norte, Revisión temática de derechos sobre el uso de los poderes policiales para detener y detener e interrogar en virtud de la Ley de terrorismo y la Ley de justicia y seguridad (NI), 2013, disponible en inglés en: www.nipolicingboard.org.uk/sites/nipb/files/media-files/stop-and-search-thematic-review-15-october-2013.pdf

Personas con discapacidades intelectuales y/o psicosociales

Las personas con discapacidades intelectuales están bajo un mayor riesgo de sufrir el uso de la fuerza por parte de los agentes del orden público⁹². Muchos oficiales no tienen la formación adecuada sobre cómo abordar a las personas con discapacidades intelectuales y sobre los estándares de derechos humanos aplicables a esta población⁹³. A raíz de prejuicios y malas interpretaciones, algunas personas con problemas de comportamiento que difieren de los estándares de normalidad socialmente desarrollados. Los sistemas penales y administrativos (generalmente en virtud de las leyes de salud mental) a menudo otorgan, erróneamente, un mandato a los agentes de orden público para abordar a las personas con discapacidades psicosociales en momentos de crisis personal, en lugar de prever medidas menos represivas. Esto aumenta el riesgo de que dichas personas sean retenidas, posiblemente provocando más violencia y lesiones, y la privación arbitraria de su libertad. Además, ciertas armas, como las pistolas paralizantes, pueden tener un impacto desproporcionado en la salud de quienes están en un estado emocional alterado.

Un requisito previo para asegurar una respuesta eficaz de las fuerzas del orden a las personas con discapacidad psicosocial es una formación adecuada. Además, las fuerzas de orden público deben desarrollar un sistema de derivación a recursos comunitarios –preferentemente de la elección de la persona interesada – que pueden brindar apoyo y asesoría tanto a las fuerzas del orden como a la persona afectada. Las personas con discapacidad psicosocial deben tener acceso a la justicia para impugnar el uso arbitrario y abusivo de la fuerza por parte de agentes del orden público. Éstos deben cargar con el peso de la prueba de que el uso de la fuerza fue el último recurso, y de que agotaron todos los otros esfuerzos de apoyo, como llamar a los vínculos de apoyo preferidos por la persona, que pueden ser amistades, familiares o profesionales de la salud. En dichos casos, los agentes también deben probar que había una amenaza real – y no una amenaza percibida- para otros o una situación que pone en riesgo la vida de la persona afectada⁹⁴.

ATENCIÓN ESPECIAL A LAS NECESIDADES DE PERSONAS CON DISCAPACIDADES MENTALES E INTELECTUALES

En el Reino Unido, los equipos de armas de fuego son entrenados específicamente para lidiar con personas con discapacidades mentales e intelectuales. La formación se enfoca en darles espacio, evitar un desafío directo y priorizar el establecimiento de un contacto verbal mientras se protege a otras personas. En Jamaica, la Comisión Independiente de Investigación, INDECOM, recomendó que la policía estableciera equipos de respuesta médica integrados por policías con formación especializada en el abordaje de personas con discapacidad mental e intelectual y auxiliares psiquiátricos, que deben estar de guardia las 24 horas del día^a.

^a Ver INDECOM Jamaica, Salvaguardando el Derecho a la Vida: problemas de las investigaciones de las fuerzas de seguridad de Jamaica en 2012, 2013, p. 32.

⁹² Schwartz, Martin A. „Uso Policial de la Fuerza para Contener a los Enfermos Mentales”, *New York Law Journal*, vol. 253, N°123, 29 de junio de 2015, disponible en inglés en: www.newyorklawjournal.com/id=1202730675786/Police-Use-of-Force-to-Restrain-the-Mentally-Ill?slreturn=20150731112005; Wesley Lowery, Kimberly Kindy and Keith L. Alexander, “Gente angustiada, resultados mortales,” *The Washington Post*, 30 de junio de 2015, disponible en inglés en: www.washingtonpost.com/sf/investigative/2015/06/30/distraught-people-deadly-results/

⁹³ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, “Informe sobre Salud Mental y Derechos Humanos”, A/HRC/34/32, 31 de enero de 2017.

⁹⁴ Véase también el Foro de Investigación Ejecutiva de la Policía (PERF), *Un enfoque integrado para reducir la escala y minimizar el uso de la fuerza*, 2012, disponible en inglés en: www.policforum.org/assets/docs/Critical_Issues_Series/an%20integrated%20approach%20to%20de-escalation%20and%20minimizing%20use%20of%20force%202012.pdf

Medidas para prevenir el abuso de la fuerza contra grupos en riesgo

Un enfoque basado en los derechos humanos para la aplicación de la ley, insta a los organismos del orden público a preparar e implementar estrategias, para asegurar que los derechos humanos y libertades de aquellos grupos en mayor riesgo de abuso sean respetados y protegidos.

COLOMBIA: “ESTRATEGIA DE PROTECCIÓN DE POBLACIONES VULNERABLES”

La policía colombiana está implementando una estrategia para respetar y proteger a los grupos en riesgo⁹. Identificó seis grupos prioritarios que enfrentan una vulnerabilidad desproporcionada debido a factores como la pobreza y la violencia. Los grupos incluyen defensores de derechos humanos y sindicalistas, pueblos indígenas, afrocolombianos, víctimas de desplazamiento, mujeres y la población LGBTI. Estos grupos fueron ubicados geográficamente para identificar las zonas de más alta violencia. Posteriormente, la policía definió siete modalidades de intervención institucional, que incluyen capacitación especializada, diálogo, servicios policiales especializados, investigaciones de crímenes contra integrantes de estas poblaciones, desarrollo de capacidades, coordinación interinstitucional e integridad policial.

⁹ Policía Nacional de Colombia, libro 5 de “16 Estrategias Operativas de la Policía Nacional, Plan Corazón Verde”, 2012, pp. 152-160; Policía Nacional de Colombia, Directiva Operativa Permanente 003, 11 de julio de 2013.

Además de estas medidas, y en armonía con la resolución que adoptó el Código de conducta de Naciones Unidas, los diseñadores de políticas y organismos del orden público deben cerciorarse de que la policía sea “representativa, sensible y responsable con “las comunidades a las que sirven, asegurando que la composición del personal sea verdaderamente el reflejo de su comunidad en etnicidad, religión, raza, género y otros factores relevantes, de ser necesario, por medio de medidas de “acción afirmativa””. Para lograr esta representatividad, los organismos de orden público deben reclutar activamente a miembros de grupos subrepresentados, para avanzar hacia una organización que refleje más de cerca la composición de la sociedad (ver capítulo 5). Los organismos de orden público también deben garantizar la integración de la perspectiva de género en sus políticas, procedimientos y prácticas, para prevenir los efectos negativos que su omisión tiene sobre las mujeres de su organización y comunidades.

ESCUELAS DE FORMACIÓN POLICIAL PARA DIFERENTES GRUPOS ÉTNICOS EN COLOMBIA

Para cumplir con sus obligaciones en una sociedad multiétnica, multicultural y multilingüe, la Policía Nacional de Colombia ha fundado, en los últimos años, escuelas de capacitación policial para diferentes grupos étnicos en Colombia, y también ha capacitado a integrantes de la institución para comprender y mantener el orden público en estas comunidades. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Colombia ha documentado cómo egresados de estas escuelas han manejado los conflictos para evitar el uso de la fuerza cuando se relacionan con estas comunidades, y han mejorado la comunicación y la cooperación entre ellos⁹.

⁹ ACNUDH, Colombia y la Policía Nacional de Colombia, Informe final: Informe conjunto de monitoreo sobre la implementación de cinco mecanismos seleccionados de prevención y respuesta en materia de derechos humanos en la Policía Nacional de Colombia.

2.3. Escrutinio

Las agencias del orden deben estar abiertas al escrutinio público y responder a la ciudadanía, incluso cuando se muestre crítica de las acciones o decisiones de sus funcionarios. Las conclusiones de las evaluaciones públicas pueden contribuir a reformar agendas. Estos temas son abordados en detalle en el capítulo 11 sobre denuncias e investigaciones.

Personas defensoras de derechos humanos

El derecho a formar y participar en ONGs y otros grupos (de promoción) está protegido bajo el derecho internacional de los derechos humanos⁹⁵. La Declaración sobre el derecho y el deber de las personas, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (en adelante la “Declaración de los Defensores de los Derechos Humanos”) fue adoptada en 1998 para fortalecer la protección de las personas defensoras de los derechos humanos, al desempeñar su trabajo dentro del marco de los derechos humanos. Las personas defensoras de los derechos humanos y la sociedad civil cumplen un importante rol en una sociedad democrática, actuando como monitores y vigilantes, y dando a conocer las deficiencias en materia de derechos humanos. Los Estados (y, por lo tanto, los agentes del orden público) no sólo tienen el deber de abstenerse de amenazar, acosar, perseguir y tomar represalias contra defensores de los derechos humanos, sino que también tienen la obligación positiva de protegerlos.

De acuerdo con el Relator Especial de la situación de defensores de los derechos humanos, éstos son a veces descritos como “terroristas”, “enemigos del Estado” u “oposidores políticos” por parte de políticos, autoridades del Estado y medios de comunicación estatales⁹⁶. Las personas defensoras de los derechos de la mujer y los defensores de derechos humanos que trabajan en temas relacionados con personas LGBTI a menudo se encuentran particularmente en riesgo, debido a que abordan temas que desafían las normas y costumbres establecidas, las cuales son cultural y políticamente sensibles⁹⁷. Incluso cuando las personas defensoras de los derechos humanos critican las leyes, políticas y prácticas estatales, se debe garantizar que puedan ejercer sus derechos humanos. Los agentes del orden público deben esforzarse por tener una buena relación con las personas defensoras de los derechos humanos, ya que esto puede proporcionarles información útil y facilitarles canales de comunicación con las comunidades a las que sirven. También les puede proporcionar sugerencias de cómo mejorar sus esfuerzos para que la aplicación de la ley sea respetuosa con los derechos humanos, en particular con respecto al uso de la fuerza⁹⁸.

Periodistas y otros trabajadores de medios de comunicación

El derecho a la libertad de expresión y el derecho a recabar, recibir y difundir información están contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el ICCPR⁹⁹. Periodistas y otras personas trabajadoras de medios de comunicación, incluyendo -periodistas,

⁹⁵ Véase ICCPR, artículo 22. Véanse también las Directrices de la OSCE sobre la protección de los defensores de los derechos humanos, 2014, en: www.osce.org/es/odihr/230591

⁹⁶ Véase el Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Defensores de los Derechos Humanos. A/HRC/13/22, 30 de diciembre de 2009, párr. 27.

⁹⁷ *Ibid.*, párr. 47-49.

⁹⁸ Para obtener una lista de buenas prácticas para el compromiso y la protección de los defensores de los derechos humanos, véase OHCHR, *Human Rights and Law Enforcement, A Manual on Human Rights Training for Law Enforcement Officials* (publicación oficial pendiente), p. 210.

⁹⁹ Ver DUDH, artículo 19; ICCPR, artículo 19.

bloggers y trabajadores de medios de comunicación comunitarios, desempeñan un importante rol en hacer efectiva la responsabilidad de las agencias del orden público, y el Relator Especial sobre la situación de defensores de los derechos humanos ha argumentado, que muchos periodistas y otros trabajadores de medios de comunicación son, de hecho, también defensores de derechos humanos¹⁰⁰.

En su informe sobre “La Seguridad de los Periodistas y el Tema de la Impunidad”¹⁰¹, el Secretario General de las Naciones Unidas enfatizó la importancia del papel que juegan periodistas y trabajadores de medios de la siguiente manera:

“Un periodismo independiente y crítico es vital en toda sociedad democrática. El periodismo promueve el derecho a mantener y expresar opiniones y el derecho a buscar, divulgar y recibir información e ideas, como se define en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Contribuye a velar por que los asuntos públicos y otras cuestiones de interés público se gestionen de manera transparente y responsable, y permite a las personas participar de manera plena, activa y útil en todos los aspectos de la sociedad”.

El periodismo ha sido definido como una “función compartida por una amplia variedad de personas, como analistas y reporteros profesionales y de dedicación exclusiva, autores de blogs y otros que publican por su propia cuenta en medios de prensa, en Internet o por otros medios”¹⁰². Una amplia comprensión de quién constituye un periodista o trabajador de medios es importante para asegurar una protección adecuada de quienes investigan e informan sobre temas de derechos humanos y, por lo tanto, debe incluir a aquellos formalmente reconocidos como periodistas, así como también, por ejemplo, a trabajadores de medios comunitarios, blogueros, periodistas, y quienes monitorean protestas¹⁰³. En este sentido, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos destacó que todas las personas tienen derecho a la plena protección de sus derechos humanos, ya sea si el Estado los reconoce como “periodistas” o no; si son reporteros profesionales o “periodistas ciudadanos”; si tienen un título en periodismo o no; si reportan en línea o no¹⁰⁴.

Algunos periodistas y trabajadores de medios informan sobre hechos delictivos, incluyendo asuntos que siguen bajo investigación, y temas sensibles relacionados con la seguridad, así como operaciones de mantenimiento del orden público y el desempeño de los organismos encargados de esta tarea, en particular sobre su uso de la fuerza –por ejemplo, en el contexto de manifestaciones. Por lo tanto, juegan un rol importante en la configuración de percepciones sobre las fuerzas del orden público y su responsabilidad, y en promover cambios hacia operaciones de mantenimiento del orden que cumplan con los derechos humanos¹⁰⁵.

¹⁰⁰ Véase el Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Defensores de los Derechos Humanos. A/HRC/19/55, 21 de diciembre de 2011.

¹⁰¹ Ver A/69/268, párr. 3.

¹⁰² Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 34, Naciones Unidas doc. CCPR/C/GC/34, párr. 44. Véase también A/HRC/20/17, párr. 4-5 y A/HRC/20/22, párr. 26.

¹⁰³ Véase el Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Defensores de los Derechos Humanos. A/HRC/19/55, 21 de diciembre de 2011, párr. 33-34; Informe del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, A/HRC/20/22, 10 de abril de 2012, párr. 36 y 122; Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, A/HRC/20/17, párr. 54.

¹⁰⁴ Véase A/HRC/27/35, párr. 9: el Comité de Derechos Humanos, en su Observación General N° 34, también definió el periodismo como “una función compartida por una amplia gama de actores, incluidos reporteros y analistas profesionales a tiempo completo, así como blogueros y otras personas que se dedican a formas de autopublicación en la prensa, en Internet o en cualquier otro sitio” (véase CCPR/C/GC/34, párr. 44; véase también A/HRC/20/17, párr. 4 y 5; A/HRC/20/22, párr. 26 y A/HRC/24/23, párr.9).

¹⁰⁵ Véase, por ejemplo, el informe del Secretario General sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad, A/70/290.

BENEFICIO MUTUO: MEJORAR CONTACTOS CON LOS MEDIOS

Como declaró UNESCO: “Los periodistas proporcionan un vínculo entre las fuerzas de seguridad y la ciudadanía, quienes leen, miran o escuchan a los medios”^a. Cuando los organismos del orden público mejoran sus relaciones con los medios y periodistas, y cuando están abiertos al escrutinio, esto puede ayudarles a mejorar sus relaciones con la ciudadanía. Efectivamente, es una buena práctica que las agencias del orden público tengan, en su Código de Conducta, directrices para trabajar con los medios^b.

^a UNESCO (2015). Libertad de expresión y orden público. Manual de entrenamiento, p. 119, disponible en inglés en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002313/231305e.pdf>

^b Ver UNESCO (2015), ejemplos que incluyen Bélgica, Sudáfrica y Finlandia.

Como destacó la Asamblea General de las Naciones Unidas, los Estados deben promover un entorno seguro y propicio para que periodistas puedan ejercer su labor independientemente y sin interferencia, incluyendo la sensibilización de sus agentes del orden público y personal militar, con respecto a las obligaciones internacionales de derechos humanos¹⁰⁶. Es una buena práctica capacitar al personal de las fuerzas del orden, a fin de garantizar su conocimiento sobre estándares internacionales de derechos humanos y el rol y labor de periodistas y trabajadores de medios, la legitimidad de su presencia durante manifestaciones y protestas, así como las medidas que se pueden tomar para mejorar la protección de sus derechos¹⁰⁷.

Un ejemplo de buena práctica es destacada en OHCHR, *Human Rights and Law Enforcement, A Manual on Human Rights Training for Law Enforcement Officials* (publicación oficial pendiente), que sugiere que: “Para asegurar el normal desarrollo de una protesta, es importante que los agentes del orden público desarrollen una estrategia integral de enlace con los medios. Dicha estrategia debe incluir esfuerzos para desarrollar canales de comunicación a largo plazo con editores y periodistas, con el fin de que las fuerzas del orden público puedan publicitar mensajes de seguridad pública, mensajes orientados a tranquilizar a la comunidad, y llamados para quienes planean participar en manifestaciones o protestas públicas, lo hagan de forma pacífica. Cuando se prevea que se producirán actos de violencia colectiva, el personal de mando deberían comunicarse con el público a través de los medios para explicar cómo la propiedad y la seguridad personal serán protegidas”¹⁰⁸.

¹⁰⁶ A/RES/68/163.

¹⁰⁷ Ver UNESCO (2015), párr. 113-118. Consulte también OHCHR, *Human Rights and Law Enforcement, A Manual on Human Rights Training for Law Enforcement Officials* (publicación oficial pendiente), capítulo 9 (Derechos humanos y vigilancia de las reuniones públicas y protestas), en particular para obtener una lista de buenas prácticas para los organismos del orden público en la protección de los periodistas cuando vigilan protestas.

¹⁰⁸ OHCHR, *Human Rights and Law Enforcement, A Manual on Human Rights Training for Law Enforcement Officials* (publicación oficial pendiente), capítulo 9.

MATERIAL DE ENTRENAMIENTO DE UNESCO^a

El manual de capacitación *Libertad de Expresión y Orden Público* busca proporcionar a las y los agentes del orden herramientas teóricas y prácticas sobre sus deberes y obligaciones en relación con el mantenimiento del orden público, respetando los derechos humanos, la libertad de expresión y la seguridad de periodistas. El manual consta de siete módulos, algunos diseñados específicamente para el personal de las fuerzas de seguridad, mientras otros contemplan sesiones de formación conjuntas para el personal de las fuerzas de seguridad y periodistas. Dichas sesiones conjuntas buscan promover una mayor comprensión mutua de la realidad y las necesidades tanto de integrantes de las fuerzas de seguridad como de periodistas en una democracia.

^a UNESCO (2015).

MENSAJES CLAVE DEL CAPÍTULO

- Los elementos clave de un enfoque eficaz basado en los derechos humanos para el mantenimiento del orden público incluyen legitimidad, no discriminación y escrutinio público.
- Un enfoque de derechos humanos efectivo para el mantenimiento del orden público, funciona sobre la base del consentimiento.
- La mejor forma de preservar la vida y proteger y respetar la integridad mental y física, que son derechos inherentes de todo ser humano, es mediante la prevención del uso de la fuerza.
- Siempre que sea posible, las situaciones de conflicto deben manejarse utilizando habilidades de resolución de conflicto alternativas, como la mediación y la negociación. De esta manera, el personal del orden público puede adquirir legitimidad y confianza pública –dos condiciones clave para la eficacia en el mantenimiento del orden público.
- La legitimidad se fortalece llevando a cabo funciones de mantenimiento del orden público de manera justa, efectiva y no discriminatoria, de conformidad con la ley, incluidas las leyes de derechos humanos, y tomando en consideración los estándares y normas pertinentes y aplicables en materia de prevención del delito y de la justicia penal; estableciendo contactos con la comunidad; respondiendo a las necesidades individuales y comunitarias; involucrando a la comunidad en el establecimiento de políticas y prioridades; y actuando con integridad y responsabilidad.
- Un indicador importante del enfoque de derechos humanos para el mantenimiento del orden público, es cuántos agentes abordan efectivamente a los grupos que están particularmente en riesgo de sufrir violaciones de derechos humanos y abusos.
- Los agentes del orden público tienden a reflejar la sociedad en la cual operan. Dichos agentes deben ser capacitados para interactuar de manera efectiva y equitativa con una población diversa.
- Los grupos que suelen ser más vulnerables al abuso de la fuerza por parte de agentes del orden incluyen a integrantes de grupos o minorías étnicas, religiosas o lingüísticas; mujeres, niñas y niños; personas LGBTI; personas con discapacidad intelectual o psicosocial. Los gobiernos y los organismos del orden público deben identificar y abordar los factores clave que crean y perpetúan la vulnerabilidad de dichos grupos y su exposición al abuso de la fuerza.
- Los elementos clave de una estrategia efectiva para prevenir al abuso de la fuerza contra grupos en riesgo incluyen divulgación, formación y sensibilización, así como vigilancia y supervisión efectivas.
- Los agentes del orden público deben abstenerse de elaborar perfiles basados en la raza, religión u otros criterios discriminatorios en todo momento, y ser capaces de justificar la decisión de detener y registrar, cuando sea necesario. Se deben desarrollar orientaciones detalladas para las prácticas de detención y registro, con estándares claros y precisos para combatir la elaboración de perfiles basada en sesgos.
- Los organismos de las fuerzas del orden deben estar abiertos al escrutinio público y responder al público.
- Las personas defensoras de derechos humanos, así como periodistas y trabajadores de medios de comunicación, juegan un rol fundamental en asegurar la responsabilidad de los organismos del orden público. Fomentar una buena relación con las personas defensoras de derechos humanos y periodistas contribuye a alcanzar las metas de mantenimiento del orden público de manera efectiva.

PARTE II

.....
**LA RESPONSABILIDAD
DE LAS AUTORIDADES
DEL ORDEN PÚBLICO**
.....

Capítulo 3. Mando y control

En esta parte, el manual se enfoca en el rol de las autoridades del orden público, y la responsabilidad que tienen de diseñar y liderar la organización de tal manera que las y los oficiales sepan qué hacer, cuándo y cómo hacerlo, particularmente en relación con el posible uso de la fuerza. El Capítulo 3 aborda la importancia de contar con una estructura de mando y control efectiva, y examina la planificación adecuada de las operaciones para minimizar las probabilidades de que se requiera utilizar la fuerza, en particular la fuerza letal.

3.1. El rol de los gobiernos y los organismos de orden público en la creación de las condiciones necesarias para contar con una fuerza del orden público profesional

El gobierno y los organismos del orden público son responsables de crear las condiciones bajo las cuales el personal de las fuerzas del orden pueden operar profesionalmente. Esto incluye establecer mecanismos efectivos de mando y control, desarrollar POEs adecuados e instrucciones. Ellos deberían asumir las responsabilidades cuando no se cumplan tales condiciones¹⁰⁹. Cuando ocurren incidentes regulares de uso innecesario, desproporcionado e irresponsable de la fuerza, es a menudo una indicación del fracaso de la organización al no contar con los mecanismos efectivos de control requeridos, lo que podría conducir a una cultura institucional de violación de derechos humanos e impunidad.

Las autoridades de gobierno responsables del mantenimiento del orden público están a cargo de desarrollar políticas y reglamentos, de decidir sobre asignaciones presupuestarias y, en muchos países, de nombrar al Jefe de Policía. En varios países, dichas autoridades, incluyendo el Ministro y el Jefe de Policía, asumen conjuntamente la responsabilidad de instalar una línea de mando efectiva, establecer estructuras capaces de proporcionar una formación adecuada, establecer procedimientos justos para la compra de equipos y tomar medidas correctivas cuando sea necesario (sin embargo, en algunos países estas funciones se delegan al Jefe de Policía).

¹⁰⁹ Punch, Maurice, *Shoot to Kill: Police Accountability, Firearms and Fatal Force*. United Kingdom, Bristol: The Policy Press. 2011, p. 14.

Los organismos de las fuerzas del orden también son responsables por cualquier irregularidad cometida por su personal¹¹⁰. El BPUFF marca una diferencia entre “agentes del orden público” y “organismos del orden público”. Normalmente, el Ministro del Interior, junto con la dirección de los organismos del orden público, el Jefe de Policía y su equipo directivo superior, son las autoridades responsables a nivel nacional¹¹¹. Usualmente, el Ministro del Interior también tiene la responsabilidad política por el funcionamiento de los organismos del orden público, ante el poder legislativo y otros órganos de supervisión. Además, en muchos países, por ejemplo en América del Sur y Central, Europa continental, algunos países africanos, y partes del Medio Oriente y Asia, las autoridades locales, como los alcaldes (o sus equivalentes)¹¹² juegan un rol clave en la dirección y a veces en la supervisión del mantenimiento del orden público en sus localidades. Sea cual fuere la estructura institucional, es importante que los roles y responsabilidades estén claramente definidos.

HOMICIDIO POR NEGLIGENCIA CORPORATIVA

Ciertas jurisdicciones (principalmente de derecho consuetudinario) han promulgado legislación sobre “homicidio corporativo”, lo que significa que una organización (como entidad corporativa) puede ser considerada responsable, en virtud del derecho penal, cuando su personal viola las leyes y procedimientos. Es una responsabilidad institucional establecer estructuras, implementar y hacer cumplir normas y procedimientos que reduzcan la posibilidad de que se produzcan infracciones y que garanticen una adecuada rendición de cuentas en caso de que estas ocurran. Por ejemplo, en el Reino Unido, una organización es “culpable de un delito si el modo en que se gestionan u organizan sus actividades provoca la muerte de una persona y equivale a un incumplimiento grave de un deber de cuidado pertinente, que la organización le debe a la persona fallecida. Una organización es culpable de un delito sólo si la forma en que se gestionan u organizan sus actividades por su alta dirección es un elemento sustancial del [homicidio]”^a.

^a Ver Reino Unido, Ley de homicidio y homicidio corporativo de 2007 (CMCHA), sección 1.

¹¹⁰ Ver *McCann y otros v. Reino Unido*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos; PERF, “Reingeniería de la formación sobre el uso policial de la fuerza” “Re-Engineering Training on Police Use of Force”. Series Cuestiones críticas en el ámbito policial, 2015, p.9, disponible en inglés en: www.policforum.org/assets/reengineeringtraining.pdf; la investigación del IPCC sobre el asesinato de De Menezes; y también la investigación sobre el manejo de los ataques terroristas en Mpeketoni, Kenia, por parte de la Autoridad de Supervisión Policial Independiente (2014).

¹¹¹ Además, en algunos países hay un Consejo de Seguridad o Consejo de Policía, que establece los parámetros de política para la policía, y una Comisión de Policía, responsable de los asuntos de gestión de personal. En los sistemas descentralizados, y también en los estados federales, a veces hay un equivalente descentralizado.

¹¹² En algunos Estados, el alcalde (a menudo denominado “Jefe (de la aldea)” en los países africanos y asiáticos) es un funcionario elegido localmente que sirve a su electorado, en otros es designado por el Gobierno (nacional) y sirve al mismo. A veces, el alcalde es parte de la arquitectura de mantenimiento del orden público, a veces desempeña un papel de supervisión o es independiente.

3.2. Una línea de mando efectiva

La responsabilidad efectiva requiere del establecimiento de una línea de mando clara, dado que la disciplina diaria depende de ella¹¹³. Una línea de mando efectiva facilita la comunicación tanto hacia arriba como hacia abajo y favorece la coordinación de operaciones, que requieren el involucramiento de múltiples unidades (o múltiples organismos de orden público). Todo el personal debe tener claro a quién reportan y quién les informa.

Cualquier persona que desempeñe una función de supervisión es responsable de la conducta de su personal, y debe hacer que los que dependen de ella rindan cuenta de sus acciones y decisiones. Esto se captura en el principio 24 del BPUFF:

“Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley, adoptarán las medidas necesarias para que los superiores jerárquicos asuman la debida responsabilidad cuando tengan conocimiento, o debieran haberlo tenido, de que los funcionarios bajo su mando están recurriendo, o han recurrido, al uso ilícito de la fuerza y de las armas de fuego, y no tomaron todas las medidas a su alcance para impedir, reprimir o denunciar dicho uso.”

Los supervisores sólo pueden alegar excepcionalmente desconocimiento de la conducta ilícita de su personal, ya que se supone que un jefe inmediato, como parte de sus funciones de supervisión, debe estar al tanto de la conducta de aquellos bajo su mando. Por ende, el superior asume la responsabilidad por dicha conducta ilegal, siempre y cuando haya tenido una oportunidad razonable para prevenir dicho acto¹¹⁴. Más aún, el superior también carga con la responsabilidad de denunciar las irregularidades cometidas por quienes están bajo su mando y de tomar todas las medidas necesarias y adecuadas para sancionar a quienes violen las reglas y los procedimientos.

RESPONSABILIDAD DE DIRECTIVOS EN JAMAICA

La Comisión Independiente de Investigaciones (INDECOM) de Jamaica enfatizó:

“Un aspecto central del cumplimiento por parte del Estado del derecho a la vida debe ser la conducta de los supervisores de los agentes estatales, quienes a menudo deben decidir si se quita una vida. Liderar de una manera que fomente la observancia y el respeto de los derechos humanos es responsabilidad de quienes tienen el mando. Esto debe incluir capacitación y equipamiento, así como la evaluación de la conducta y la facilitación de una investigación independiente. Una buena medida de la eficacia de los oficiales de mando es su conducción de las operaciones planificadas”^a.

La Comisión recomienda que, en los casos apropiados, comandantes y supervisores rindan cuentas y, en algunos casos, “sean suspendidos de sus funciones hasta que concluyan las investigaciones, lo que requiere que comandantes de división desistan de participar en las revisiones de su propia actuación”^b.

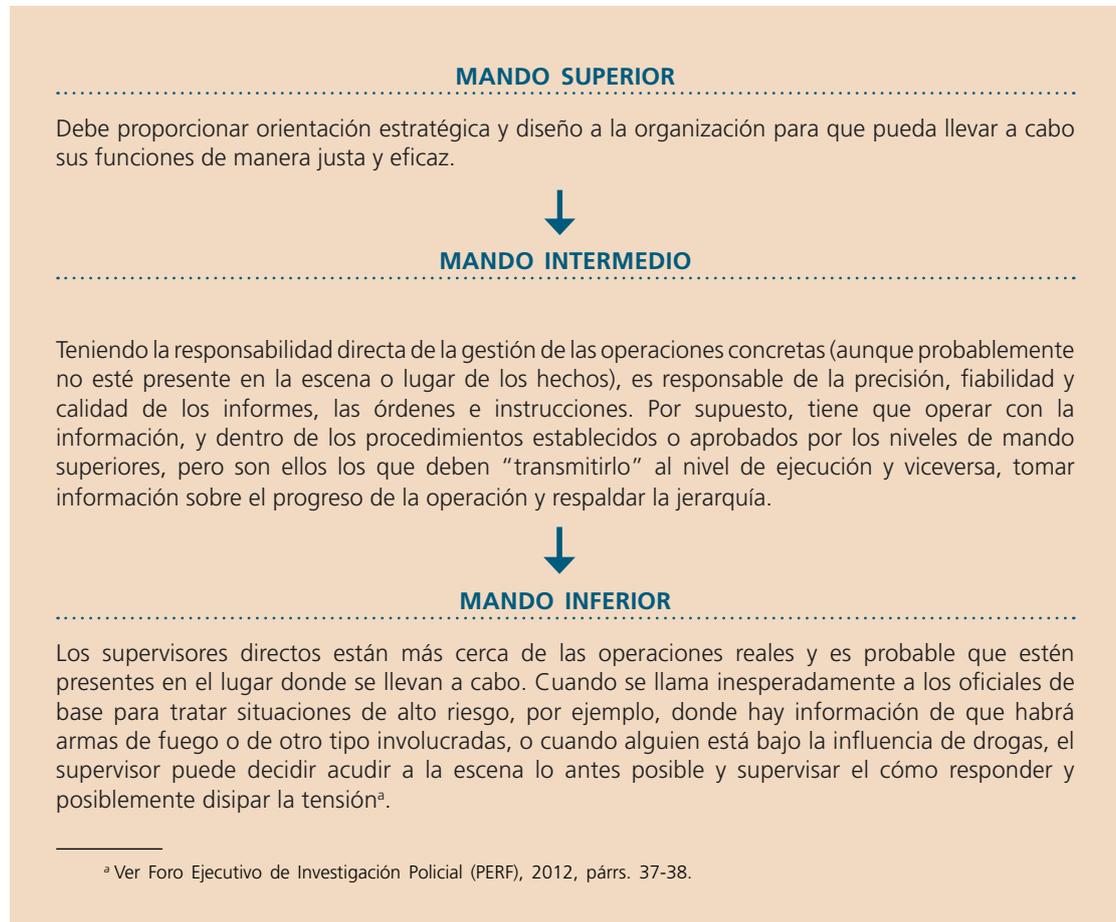
^a Ver INDECOM Jamaica, “Responsabilidad del mando por el uso de la fuerza”, Investigaciones especiales de INDECOM 2014 e Informes financieros anuales, 2014, p. 13, disponible en inglés en: www.indecom.gov.jm/wp-content/uploads/2014/12/2014-Command-Responsibility-for-the-Use-of-Force-Copy_opt.pdf

^b Ibid., p. 7.

¹¹³ Véanse los Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, principio 2; Conjunto de principios, principio 24; BPUFF, principio 24; Directrices para la implementación efectiva del Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, IB (3).

¹¹⁴ Véanse los Principios para la Prevención y la Investigación Efectivas de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias, principio 19.

Es una buena práctica distinguir entre puestos de mando estratégicos, tácticos y operativos, ya que cada uno de estos conlleva sus propias responsabilidades y autoridades particulares (también conocidas como dirección o mando superior, intermedio o inferior¹¹⁵).



La línea jerárquica o de mando también está a cargo de mantener la disciplina. El mando superior tiene la obligación de establecer procedimientos disciplinarios justos y transparentes y supervisar que éstos se apliquen responsable y consistentemente. La obligación de instalar una línea de mando efectiva, no depende de si el mantenimiento del orden público se encuentra organizado de forma centralizada o descentralizada, ya que toda estructura requiere mando y control efectivo.

Un aspecto importante de responsabilidad administrativa es la asignación de recursos –incluyendo recursos humanos– a las operaciones y se debe tomar el debido cuidado para asegurar que se asignen tareas al personal adecuadamente capacitado, equipado y preparado para esa actividad en particular. Por medio de la línea de mando, los agentes del orden público reciben información antes de salir a una operación en particular, a través de instrucciones basadas en un plan táctico.

¹¹⁵ En el Reino Unido, para cualquier operación, se utiliza un sistema que consta de comandantes Oro (estratégico), Plata (comando operativo) y Bronce (implementación). El papel de los comandantes Oro, de los cuales sólo hay uno por operación, no es sólo establecer los parámetros estratégicos, sino también monitorear las decisiones tomadas por Plata y “mantener una auditoría operativa de las decisiones clave con respecto a las comunicaciones con las partes interesadas y la movilización de recursos”. Punch, (2011). Ver Colegio de Policía (2013): *Estructuras de Mando*, disponible en inglés en: www.app.college.police.uk/app-content/operations/command-and-control/command-structures/

3.3. Órdenes y obediencia

Cuando un supervisor da una orden, el subordinado es personalmente responsable de cómo se ejecuta dicha orden. Sin embargo, la responsabilidad por el fondo y la legalidad de la orden recae en la persona que da las órdenes¹¹⁶. El principio 26 del BPUFF establece que “Los agentes del orden público, en su defensa, 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, la responsabilidad también recae en los superiores que dieron las órdenes ilícitas”. El sistema legal nacional debe permitir a los agentes del orden público resistirse a órdenes ilegales, y las leyes y reglamentos no deberían establecer un deber absoluto de obediencia. La ley debe aclarar que el personal de las fuerzas del orden tiene derecho y, bajo ciertas circunstancias, incluso la obligación, de negarse a cumplir órdenes manifiestamente ilegales, y que la negativa a seguir dichas órdenes no tendrá repercusiones disciplinarias o penales¹¹⁷. Estas medidas deben complementarse con garantías legales o constitucionales que permitan a los agentes del orden público resistirse a una orden ilegal. También se necesitan mecanismos de denuncia y supervisión apropiados (y un sistema de justicia que funcione) para garantizar la responsabilidad de los superiores y otros (por ejemplo, los políticos) que dan órdenes ilegales¹¹⁸.

Según la Convención contra la Tortura, “No podrá invocarse una orden de un funcionario superior o de una autoridad pública como justificación de la tortura”. El principio de que obedecer una orden ilegal no exime al agente del orden público de responsabilidades criminales y de otro tipo, también está reflejado en otros instrumentos internacionales¹¹⁹.

EJEMPLOS DE LEGISLACIÓN NACIONAL

En el Reglamento de la Jefatura de la Policía Nacional de Indonesia, el artículo 57 prohíbe a todo el personal policial “explotar a sus subordinados u ordenarles que realicen actos por interés personal y fuera de su autoridad”. Además, el oficial de policía es “responsable por cada consecuencia de sus órdenes”, lo que puede incluir “responsabilidades penales y administrativas”^a.

En Guatemala, la Constitución establece en su artículo 156 que las órdenes que son manifiestamente ilegales o que impliquen la comisión de un delito no son de obligatorio cumplimiento para ningún funcionario o funcionaria o servidor público, ya sea militar o civil.

^a Ver Reglamento del Jefe de la Policía Nacional de Indonesia (INP), artículo 57 (6) y (7).

¹¹⁶ Ver BPUFF, principio 26; ICPAPED.

¹¹⁷ Ver BPUFF, principios 25-26; Principios Relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias, principios 3 y 19.

¹¹⁸ Vea la parte V sobre Responsabilidad por el uso de la fuerza y las armas de fuego en la aplicación de la ley.

¹¹⁹ Ver CAT (2) (3); Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, principio 19.

Es una buena práctica establecer una orientación clara para los agentes del orden público que se enfrenten a órdenes que sospechan pueden ser ilegales¹²⁰, y capacitar a los reclutas para manejar dichas situaciones durante su formación básica¹²¹. Los reclutas deben discutir ejemplos de órdenes ilegales en situaciones cotidianas comunes –incluyendo órdenes para torturar, golpear a alguien que se ha sometido a las autoridades, o cobrar sobornos– que puedan prepararles para situaciones operacionales reales.

3.4. Planificación de operaciones

Una planificación efectiva minimiza las probabilidades de que sea necesaria la fuerza, en particular la fuerza letal; y maximiza el potencial de proteger la vida y los derechos de las personas involucradas; si la fuerza debe ser usada, es más probable que ésta sea estrictamente necesaria bajo las circunstancias y proporcional a la amenaza que se presenta¹²².

El requerimiento de planificación debe estar al centro de cualquier acción u operación de mantenimiento de orden público. La pregunta principal a ser respondida en este contexto es la siguiente: “¿Cuál es el objetivo de la operación y cuáles son las opciones disponibles para alcanzar dicho objetivo?” Es una buena práctica contar con una lista de preguntas para guiar cualquier planificación¹²³. Este listado debe incluir preguntas como:

- ¿Cuál es el asunto de mantenimiento del orden público en cuestión?
- ¿Cuál es la situación en el terreno?
- ¿Cuál es el objetivo legítimo de orden público?
- ¿Cuáles son los riesgos involucrados en esta situación?
- ¿Tengo autoridad para actuar, y qué implica esta autoridad?
- ¿Tengo todas las destrezas necesarias/equipamiento/posibilidad para actuar?
- ¿Cómo abordo la situación/cuál es mi plan?
- ¿Qué enfoques alternativos están disponibles?

Un enfoque basado en derechos humanos para el mantenimiento del orden público debe incorporar consideraciones de derechos humanos en la etapa de planificación de cualquier operación, incluyendo medidas de mitigación cuando se identifiquen riesgos a los derechos humanos. Las órdenes y sesiones informativas deben incluir temas de derechos humanos, y deben emitirse directrices claras sobre cómo se deben proteger los derechos humanos en la situación específica¹²⁴.

¹²⁰ Véase, por ejemplo, la Ley albanesa sobre la policía estatal (núm. 108/2014), artículo 86.

¹²¹ Véanse los Principios Relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias, principio 3.

¹²² Ver INDECOM Jamaica (2014), p. 13: “para prevenir la pérdida de vidas o causar lesiones graves, siempre que sea posible, las operaciones deben planificarse cuidadosamente, y se debe registrar quiénes participan y con qué equipo, qué poderes se van a desplegar, los cuales deben estar debidamente autorizados, y los mandos deben asegurarse de que se cumplan las políticas de uso de la fuerza”.

¹²³ Adang, O.M.J, *Learning to Deal with Potentially Dangerous Situations: a Situation-Oriented Approach*, 2012, In: M.R. Haberfeld, C.A. Clarke and D.L. Sheehan (eds.), *Police Organization and Training: Innovations in Research and Practice*, Springer, New York, 2012.

¹²⁴ Véase OHCHR, *Human Rights and Law Enforcement, A Manual on Human Rights Training for Law Enforcement Officials* (publicación oficial pendiente), capítulo 19 (Aplicación de la Ley y Derechos Humanos en el Mando, la Gestión y la Organización), p. 443.

ASESORES EN DERECHOS HUMANOS

Algunos Estados emplean asesores en derechos humanos para ayudar a los comandantes, así como a oficiales de base, a cumplir con las leyes de derechos humanos. Por ejemplo, en Irlanda del Norte, las fuerzas del orden cuentan con la asesoría de abogados y abogadas con experiencia en derechos humanos y que trabajan en todos los aspectos de la policía, desde el procesamiento de la información, investigaciones heredadas para la lucha contra el terrorismo y el mantenimiento del orden público. La persona asesora en derechos humanos está disponible para ayudar a todos los oficiales, asiste a reuniones de planificación y puede estar presente en el centro de comando para operaciones importantes. El papel del abogado/a es sólo de asesoramiento, y la responsabilidad de las decisiones recae en el oficial de policía pertinente. De manera similar, en Chile, los Carabineros firmaron un acuerdo con el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) para permitir que los delegados del INDH supervisaran y estuvieran presentes en las comisarías y autobuses cuando la policía arrestara a estudiantes que se manifestaban en Santiago. En Polonia, la policía ha empleado asesores de derechos humanos desde 2008; hay uno en cada región (17 en total) y un asesor a nivel central^a.

^a Ver OSCE, Oficina del Secretario General, Unidad de Asuntos Estratégicos de la Policía. Taller regional sobre vigilancia democrática: informe del taller, Minsk, Bielorrusia, 16-17 de septiembre de 2009: <https://polis.osce.org/report-regional-workshop-democratic-policing-held-1617-september-2009-minsk-belarus>

Es necesario tener presente que estas preguntas y consideraciones siempre se deben tener en cuenta antes de entrar en acción. Puede haber meses de planificación previa en el caso de una conferencia internacional donde se anticipan protestas; o simplemente unas horas cuando un incidente ocurre inesperadamente; o incluso minutos cuando se responden a llamadas de asistencia durante patrullajes. Aun cuando hay poco tiempo, los agentes del orden público deben estar capacitados para analizar automáticamente la información sobre el incidente y considerar varios escenarios. La idea subyacente es que siempre hay momentos decisivos, donde el personal de las fuerzas de orden involucrado puede elegir si quiere y cómo responder, y debe asegurarse de hacer un uso efectivo de estos momentos para responder apropiadamente y minimizar el riesgo para sí mismo, la persona de la operación de mantenimiento de orden público y otros, incluidas las terceras personas presentes en el lugar.

PLANIFICACIÓN ADECUADA PARA EVITAR EL “SÍNDROME DE FRACCIÓN DE SEGUNDO”

Los encuentros entre la policía y la ciudadanía son eventos transaccionales, en los que cada participante toma decisiones y responde a las decisiones del otro. Como resultado, el uso de la fuerza por parte de un oficial de policía es la culminación de una serie de acciones y reacciones anteriores. Sin embargo, las revisiones de incidentes que involucran el empleo de la fuerza con frecuencia ignoran las primeras etapas del encuentro y se centran por completo en la decisión del cuadro final, llamada “síndrome de fracción de segundo”. Se ha argumentado que un enfoque tan limitado excusa la violencia innecesaria resultante de las malas decisiones tomadas por oficiales en las primeras etapas del encuentro^a.

En este sentido, ver también el Foro de Investigación Ejecutiva de la Policía (PERF), “Reingeniería de la Formación sobre el Uso Policial de la Fuerza” (2015)^b.

^a J.J. Fyfe, Síndrome de fracción de segundo y otros factores determinantes de la violencia policial, cuestiones críticas en la vigilancia: lecturas contemporáneas, pp. 465-479, 1989; Roger G. Dunham y Geoffrey P. Alpert, editores, disponible en inglés en: www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/split-second-syndrome-and-other-determinants-police-violence

^b Ver Foro Ejecutivo de Investigación Policial (PERF), 2015, p. 9.

En situaciones de operaciones planificadas, donde se va a desplegar un número considerable de personal bajo una estructura de mando, el nivel de mando táctico es responsable de preparar un plan táctico para abordar la situación en cuestión. Es una buena práctica que el organismo establezca una política que especifique los elementos requeridos para un plan táctico; esta información debe estar fácilmente accesible para jefes operativos que puedan tener que elaborar un plan de respuesta a un incidente inesperado.

Un sistema de planificación efectivo permite al mando superior coordinar recursos y darle instrucciones y órdenes a los mismos.

- Permite la preparación de órdenes e instrucciones basadas en un plan operativo que puede ser desarrollado y ejecutado.
- Conlleva órdenes que son empleadas para difundir información y delinear responsabilidades durante la planificación y las diferentes fases de la operación en sí.
- El plan debe basarse en el marco legal que rige el funcionamiento del organismo, sus políticas, código ético, lecciones aprendidas (evaluación de incidentes previos en los que se usó la fuerza) y otras orientaciones para garantizar que dicho plan no se desarrolle de manera aislada.

Cuando se desarrolla un plan táctico, se deben abordar las cuestiones relativas a cómo prevenir la posibilidad de recurrir al uso de la fuerza y, de ser necesario usarla, cómo minimizarla. Se deben tomar las debidas precauciones para garantizar que la operación se lleve a cabo de una manera que no implique un riesgo indebido para la vida o la seguridad de terceras personas. Calcular la pérdida incidental de vidas o lesiones causadas a personas no involucradas a la hora de planificar una operación, nunca es aceptable en un contexto de mantenimiento del orden público¹²⁵.

Es una buena práctica invitar a un asesor en derechos humanos a asistir a las reuniones de planificación, para abordar las opciones tácticas que pueden o no ser desplegadas para operar en total cumplimiento con las obligaciones de derechos humanos.

El proceso de planificación en estos casos es muy similar al descrito anteriormente, y debería responder a las preguntas enumeradas. En este sentido, la planificación debería:

- Empezar recabando y analizando información relevante, sobre el incidente así como los desarrollos esperados, para poder hacer una evaluación de riesgo.
- Identificar actores relevantes y desarrollar mecanismos de comunicación y coordinación con ellos, y prever escenarios (tanto el peor escenario como el realista) sobre lo que podría acontecer (también llamado “plan de contingencia”).
- Formular los objetivos de mantenimiento del orden público y cómo alcanzarlos de manera realista mientras se hace la preparación para diferentes escenarios posibles y los pasos que serían necesarios en cada caso.
- Responder a preguntas como ¿cuáles son las amenazas y cuáles son las opciones tácticas, el número de personal a ser desplegado, con qué equipo y con qué uniforme?
- Enfocarse en cómo reducir las tensiones para prevenir el uso de la fuerza y, si ésta debe ser empleada, asegurarse que sea la mínima necesaria y siempre proporcional a la amenaza.
- Ser flexible, para que pueda adaptarse durante el desarrollo de los eventos, cuando sea necesario, lo cual requiere una continua recolección de datos y supervisión, antes y durante la operación.

¹²⁵ La noción de daño incidental legal es específica del paradigma de conducta de hostilidades e inaplicable a las operaciones de mantenimiento del orden público.

El uso de la fuerza durante las operaciones planificadas está sujeto a un nivel de escrutinio más estricto que en el caso de eventos no planificados. Todos los planes deben registrarse, incluidas las consideraciones sobre las opciones rechazadas o desarrolladas, junto con las razones por las que se llegó a tales conclusiones, y por quién¹²⁶.

Antes de la operación, y de acuerdo con el plan táctico, habrá que informar a los participantes sobre los objetivos, los posibles escenarios y lo que deben y no deben hacer. La sesión informativa debe ser realista y usar un lenguaje neutral, ya que cuando se les dice al personal del orden público que esperen violencia, existe el riesgo de que se acerquen a la situación más dispuestos a usar la fuerza (en lugar de prevenirla), lo que puede conducir a resultados no deseados.

Debe haber una estructura de mando operativa clara que defina quién está autorizado para tomar decisiones sobre aspectos operativos específicos y, por lo tanto, que identifique también a los responsables. En cada operación debe haber un jefe, responsable del mantenimiento de registros precisos, de la recopilación de información, la investigación, los interrogatorios, las incautaciones, la tramitación de las detenciones, el procesamiento judicial, la revisión de casos y los informes.

INDIA: ESQUEMA DE DISPOSICIONES POLICIALES

Para grandes eventos que requieren que la policía desempeñe un papel facilitador o de control, como elecciones, festivales, manifestaciones, eventos deportivos y marchas de protesta anunciadas previamente que atraen a una gran cantidad de personas, el número de agentes del orden público desplegados puede extenderse de unos pocos a cientos o miles. En la India, para tales eventos se prepara por adelantado un “esquema de disposiciones policiales” por escrito, luego de una discusión entre oficiales de policía de mayor rango. El esquema indica cómo se selecciona y despliega la fuerza policial; se detallan las tareas, se asignan responsabilidades, se explica cómo operarán los mecanismos de mando y control, etc. También se especifican los sistemas de comunicación, disposiciones de tráfico, posicionamiento de rifles, gases lacrimógenos y unidades de asistencia médica, disposiciones administrativas para alimentos y agua, recopilación de información, enlace con organizadores, planificación de contingencia, etc. Estos documentos se distribuyen o circulan (por ejemplo, por correo electrónico) a todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, incluidas las tropas. También es costumbre emitir comunicados de prensa que transmitan información relevante al público.

3.5. Creando una cultura de profesionalismo y respeto por los derechos humanos

Nunca se insistirá lo suficiente en el papel que desempeña la línea de mando en el establecimiento de un entorno que facilite el cumplimiento de los derechos humanos. Quizás el aspecto más importante sea también el menos tangible: el de la cultura profesional. Es el liderazgo el que tiene la responsabilidad de establecer una cultura profesional que valore la dignidad humana inherente a todas las personas, incluidos los agentes del orden público, y envíe el mensaje de que el órgano encargado de hacer cumplir la ley no tolera el abuso.

¹²⁶ Véase, por ejemplo, SNI, *Manual of Policy, Procedure and Guidance on Conflict Management*, Police use of firearms, capítulo 9: Police use of firearms, párr. 9, 107.

Todas las personas integrantes del organismo, desempeñan un papel en la configuración de la cultura profesional, las normas y los valores, pero el comportamiento ejemplar de quienes conforman la línea de mando nunca debe subestimarse. Para establecer una ética que sea respetuosa de los derechos humanos, deben asegurarse de dar el ejemplo correcto, para lo cual:

- Deben responder con celeridad, de manera transparente y efectiva a los incidentes de abuso cuando ocurran, para así evitar que se conviertan en costumbres y patrones que serán difíciles de cambiar.
- Deben usar un lenguaje apropiado al hablar sobre el uso de la fuerza, sobre vidas perdidas, pero también sobre género y grupos minoritarios.
- Deben tratar a las víctimas de delitos y de violencia policial con respeto.

El establecimiento de una ética de trabajo, que sea respetuosa de los derechos humanos y se base en el respeto a la dignidad humana, también es visible en las condiciones de trabajo bajo las cuales el personal debe operar:

- Instalaciones limpias
- Condiciones sanitarias adecuadas
- Áreas de vivienda adecuadas
- Uniformes
- Salarios y beneficios

Todo esto es indicativo de cómo el personal del orden público es tratado por su propia organización. Cuando las condiciones de trabajo son malas, es probable que tengan un impacto negativo en el espíritu laboral y, en consecuencia, en cómo se trata a la ciudadanía, en particular a los grupos menos privilegiados.

Esto se reconoce en el preámbulo de los Principios Básicos, que establece que “existe (...) la necesidad de mantener y, cuando sea necesario, mejorar, las condiciones de trabajo y situación de estos funcionarios”. Las Directrices para la implementación efectiva del Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en la directriz IB(2) establecen: “Todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recibirán una remuneración adecuada y se les proporcionarán las condiciones de trabajo adecuadas”. Esto también fue reconocido por la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, cuando adoptó la “resolución sobre la policía y los derechos humanos en África”, confirmando la importancia de tener un entorno propicio:

“Preocupados porque la vigilancia policial efectiva en África se ve obstaculizada por varios factores, incluidos los recursos financieros limitados, la capacitación inadecuada, las malas condiciones de trabajo y la corrupción; preocupados, además, porque esta situación haya provocado el incumplimiento por parte de la policía de normas básicas de derechos humanos en el desempeño de sus funciones, incluido el uso de fuerza excesiva y desproporcionada, ejecuciones extrajudiciales y ejecuciones sumarias, arrestos arbitrarios e ilegales, tortura y maltrato (...)”¹²⁷.

¹²⁷ Resolución ACHPR/RES.259 (LIV) 2013 sobre Policía y Derechos Humanos, aprobada durante la 54ª Sesión Ordinaria, celebrada del 22 de octubre al 5 de noviembre de 2013 en Banjul.

MENSAJES CLAVE DEL CAPÍTULO

- Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley tienen la responsabilidad de crear las condiciones bajo las cuales el personal del orden público puedan operar profesionalmente, incluido el establecimiento de mecanismos efectivos de mando y control, y el desarrollo de POEs e instrucciones adecuados.
- La gestión eficaz dentro de los organismos de orden público debe contar con una cadena de mando que facilite la comunicación ascendente y descendente, y la coordinación de operaciones entre múltiples unidades.
 - El mando superior debe brindar orientación estratégica.
 - El mando intermedio tiene la responsabilidad de gestionar las operaciones concretas y dar cuenta de la precisión, confiabilidad y calidad de los informes, las órdenes e instrucciones.
 - El mando inferior supervisa directamente a oficiales, decidiendo cómo responder y disipar tensiones.
- Cualquier persona que desempeñe una función de supervisión es responsable de la conducta de su personal, y debe hacer que el personal subordinado rindan cuenta de sus acciones y decisiones.
- Las órdenes e instrucciones transmitidas a través de la línea de mando deben ser legales, y deben existir mecanismos y procedimientos para objetar órdenes e instrucciones que sean manifiestamente ilegales. Seguir órdenes claramente ilegales no exime a un agente de la ley de responsabilidad penal y otras formas de responsabilidad por acciones ilegales.
- Las órdenes e instrucciones que se transmiten a través de la línea de mando tienen que ser legales, y deben existir mecanismos y procedimientos para objetar las órdenes e instrucciones manifiestamente ilegales. El cumplimiento de órdenes claramente ilegales no exime a un agente de las fuerzas del orden de la responsabilidad penal o de otro tipo por sus acciones ilícitas.
- Las leyes y reglamentos no deben establecer un deber absoluto de obediencia. La ley también debe especificar que los agentes del orden público tienen el derecho y, en ciertas circunstancias, incluso están obligados a negarse a cumplir con las órdenes manifiestamente ilegales, y que la negativa a seguir dicha orden no tendrá repercusiones disciplinarias o penales.
- El empleo o la participación de asesores de derechos humanos dentro de una agencia pueden ayudar a comandantes y tropas a cumplir con las normas y estándares de derechos humanos.
- La planificación adecuada debe estar en el centro de cualquier acción u operación policial. Un enfoque basado en los derechos humanos debe incorporar consideraciones de derechos humanos en la etapa de planificación. Deben identificarse todos los posibles problemas de derechos humanos y tener en cuenta la mitigación de los riesgos asociados. Las órdenes y sesiones informativas deben incluir estos aspectos, y deben emitirse directivas claras, sobre cómo se deben proteger los derechos humanos en la situación específica.
- El alto mando debe inculcar una cultura de respeto por los derechos humanos y la dignidad de cada persona, enviando un mensaje claro de que no se tolerarán los abusos, incluyendo en las condiciones de trabajo adecuadas para los propios agentes de orden público.

Capítulo 4. Gestión de recursos humanos

Además de una buena gestión, el cumplimiento de los principios establecidos en este manual requiere que los agentes del orden público tengan la actitud, las habilidades y la experiencia adecuadas, lo que a su vez requiere un manejo propicio de los recursos humanos, incluidos los procedimientos de reclutamiento y selección, la capacitación adecuada y la gestión del desempeño. El Capítulo 4 aborda estos temas de recursos humanos: cómo reclutar y seleccionar personas con las habilidades, competencias y actitudes correctas, y capacitarlas para que sepan cómo usar medios alternativos a la fuerza para resolver conflictos, y si tienen que emplear la fuerza, cómo pueden analizar una situación, con la ayuda de capacitación basada en posibles escenarios, para identificar la respuesta más apropiada .

4.1. Reclutamiento, selección y promoción

El primer paso para crear una fuerza laboral profesional es asegurarse de obtener las personas idóneas para hacer el trabajo y capacitarlas adecuadamente¹²⁸. Al respecto, el principio 18 del BPUFF indica:

“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”¹²⁹.

Los procesos de reclutamiento deben enfocarse en habilidades y competencias, la actitud correcta y los valores morales, junto con aspectos de aptitud física, educación requerida y referencias. Las personas que no se ajusten a los criterios preestablecidos no se les debe permitir ingresar al organismo.

Los procesos de reclutamiento deben anunciarse pública y ampliamente; estar bien preparados e implementados, de manera que resulten una fuerza laboral representativa de las comunidades atendidas. Las políticas y los procesos de reclutamiento deben garantizar que las personas

¹²⁸ En algunos países, la policía es responsable del reclutamiento y la capacitación, en otros, esto es responsabilidad del Ministerio del Interior.

¹²⁹ Véanse las Directrices para la Aplicación Efectiva del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, Directriz IB (1).

solicitantes, con las actitudes sociales y habilidades interpersonales requeridas sean las seleccionadas. Además, cuando la fuerza laboral está sesgada y tiene una representación desproporcionada de una comunidad, por ejemplo, por motivos étnicos o religiosos, es probable que esto genere a deficiencias de legitimidad, que pueden manifestarse siempre que el personal de las fuerzas del orden opere dentro de un área habitada por integrantes de la comunidad subrepresentada o donde sus intereses están en juego. Además, como se señaló en el capítulo 2, el uso arbitrario o excesivo de la fuerza a menudo se dirige a comunidades que están subrepresentadas dentro de los organismos de orden público.

Se deben hacer esfuerzos para determinar la causa de la falta de representación equitativa, cuando corresponda, de modo que se puedan tomar medidas correctivas. Las medidas de acción afirmativa pueden ser útiles, manteniendo altos estándares de profesionalismo de la fuerza laboral. En línea con el principio clave de no discriminación, siempre que ciertos canales de reclutamiento o criterios de selección tengan un efecto discriminatorio directo o indirecto¹³⁰, deben revisarse y modernizarse cuidadosamente para abordar las deficiencias. Esto podría conducir a medidas tales como ampliar los canales a través de los cuales se anuncian los procesos de reclutamiento, por ejemplo, mediante la inclusión de medios de comunicación que se dirigen al grupo subrepresentado, o llegar activamente a las comunidades que están subrepresentadas. Se considera una buena práctica que los organismos de orden público examinen opciones para proporcionar capacitación adicional a las personas solicitantes con un buen potencial, pero que no cumplan con un estándar particular, para mejorar sus posibilidades.

4.2. Capacitación

Principios generales para el entrenamiento

Cada vez que los reclutas ingresan al ámbito del mantenimiento del orden público, primero deben recibir capacitación. La duración del entrenamiento varía y generalmente está en el rango de 6 a 18 meses. En la mayoría de los países, la capacitación en instalaciones de educación policial es seguida por un período de formación “en el trabajo”, generalmente bajo la guía de un oficial experimentado, el llamado mentor. Para ser eficaz, la capacitación debe basarse en políticas, procedimientos y POEs apropiados, que deben reforzarse en la práctica para garantizar que se apliquen de manera efectiva¹³¹.

Para que la capacitación tenga relevancia para la práctica del mantenimiento del orden público, debe basarse en experiencias del “mundo real”, haciendo uso de escenarios de la vida real. Esto es particularmente importante para la formación en derechos humanos, que debe integrarse y transversalizarse en todos los módulos y materiales de capacitación, en lugar de tratarse como un módulo separado. Dicha transversalización ayuda a garantizar que los derechos humanos se integren en la realidad de la práctica policial.

¹³⁰ La discriminación directa ocurre cuando alguien ha sido tratado de manera menos favorable debido a una característica protegida como la religión u orientación sexual, incluso cuando se percibe esa característica, independientemente de si coincide con la realidad. La discriminación indirecta ocurre cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral pone a una persona con una característica particular en una mayor desventaja que otras, sin poder ser objetivamente justificada.

¹³¹ Ver Osse, A., Entender la Labor Policial: Recursos para Activistas de Derechos Humanos, Amnistía Internacional, Países Bajos, 2006; Foro Ejecutivo de Investigación Policial (PERF), 2012, p. 35: “Los participantes también destacaron la importancia de garantizar que las políticas y la capacitación estén sincronizadas entre sí.”

A veces los derechos humanos se tratan como un curso independiente, que todos tienen que pasar, pero nadie sabe realmente por qué. Este enfoque no demuestra adecuadamente cómo los derechos humanos se relacionan con el trabajo diario de los agentes del orden público. Por ejemplo, un instructor puede debatir sobre la protección del derecho a la vida bajo diferentes instrumentos internacionales, pero es mucho más efectivo vincular este tema a la capacitación sobre el uso de la fuerza y cómo se puede minimizar dicho uso para evitar que se pierdan vidas.

Los nuevos reclutas deben ser capacitados en funciones policiales, el rol y las responsabilidades del mantenimiento de orden público en la sociedad y en cómo llevar a cabo sus tareas respectivas de acuerdo con las leyes y políticas relevantes. Deben aprender cuándo y cómo usar sus poderes policiales –incluida la facultad de emplear la fuerza– cómo ejercer los poderes que prevén cierto grado de discrecionalidad y las responsabilidades que conllevan. Además, los agentes del orden público que tienen facultades relacionadas con el arresto, la detención y el tratamiento de las personas detenidas deben recibir la capacitación adecuada para esas tareas en particular¹³².

Los responsables de asesorar a los nuevos reclutas durante su formación “en el trabajo” deben recibir una capacitación similar, que les permita saber qué han aprendido sus reclutas. Lo más importante es que los mentores deben comprender que su papel es ayudar a inculcar una actitud de trabajo basada en el profesionalismo, el respeto por los derechos humanos y la dignidad, la disposición a aprender y manejar la supervisión y el escrutinio de una manera positiva y constructiva, y deben dar ejemplo de estas características. Especialmente, en el caso de reformas que afectan las reglas y prácticas de aplicación de la ley, se debe tener cuidado de que los formadores y mentores no refuercen el “viejo” código operativo, frustrando así las reformas¹³³. Esto significa que deben seleccionarse cuidadosamente y ser asesorados para garantizar que cumplan con la agenda de reformas. En principio, aquellos que han estado implicados en violaciones de derechos humanos o abusos en el pasado no deben ser mentores de nuevos reclutas.

Quienes ocupan posiciones de mando deben estar debidamente capacitados y preparados para las responsabilidades específicas que tienen en cuanto a la supervisión efectiva (es decir, el mando directo durante las operaciones), la planificación operativa, incluido el desarrollo de planes tácticos, y la evaluación de las operaciones y acciones para aprender de ellas y tomar las medidas pertinentes para evitar que se repitan los errores. Esto también implica que, cuando se promueve a un funcionario encargado del mantenimiento del orden público, se le debe proporcionar capacitación adicional, acorde con las nuevas responsabilidades, incluido el uso de la fuerza. En la mayoría de los países, existen institutos especializados de capacitación en gestión para puestos de liderazgo, independientemente de su grado de entrada.

Es crucial que la formación esté en clara conexión con el aspecto operativo del mantenimiento del orden público, por lo que las lecciones aprendidas de la práctica de dicha tarea pueden incluirse en la capacitación, según el principio 20 del BPUFF, que establece que “los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben examinar sus programas de capacitación y procedimientos operativos a la luz de casos concretos”. Se recomienda un intercambio regular de instructores que vuelvan a la práctica operativa y viceversa. Esto también es importante en vista de los nuevos instrumentos, tecnologías y tácticas que pueden haberse desarrollado, ya sea en la práctica o en la teoría. La información sobre la persona responsable de los contenidos de capacitación y el registro de actualizaciones debe ser precisa y transparente.

¹³² Ver CAT, artículo 11; Comité contra la Tortura, Observación General 20, párr. 10.

¹³³ Ver Foro Ejecutivo de Investigación Policial (PERF), 2012, *La resistencia de una unidad de capacitación puede frustrar las reformas políticas*, pp. 37-38.

Capacitación en el uso de la fuerza: práctica, realista y basada en escenarios

La capacitación para el uso de la fuerza debe basarse en escenarios, con énfasis en aquellos que más probablemente encontrará el nuevo recluta en la práctica. Al trabajar dichos escenarios, el recluta aprende a evaluar una situación para identificar opciones sobre cómo resolverla.

El principio 20 del BPUFF indica que los gobiernos y organismos del orden público “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”.

De hecho, los reclutas deben aprender a manejar situaciones de conflicto de otras maneras que no sean el uso de la fuerza. Deben aprender a reducir la tensión, utilizar las habilidades de comunicación, como la mediación y la negociación, y comprender las diferentes tácticas que podrían implementar.

Los temas que deben abordarse en el aula; en la capacitación relacionada con el uso de la fuerza y luego ser reforzados durante la capacitación “en el trabajo”, incluyen¹³⁴:

- Marco legal y ético relevante para la vigilancia, en general, y el uso de la fuerza, en particular;
- Prohibición absoluta de la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes¹³⁵;
- Solución pacífica de conflictos o habilidades de resolución de conflictos;
- Habilidades de comunicación, incluidos los métodos de persuasión, negociación y mediación;
- Conciencia cultural y sensibilidad frente a la diversidad;
- Conciencia de género, incluso en el contexto de la violencia sexual y de género;
- Cuestiones relacionadas con la niñez, incluso en el contexto de la violencia contra niños, niñas y adolescentes;
- Conciencia de los derechos y necesidades de las víctimas de delitos;
- Facilitar las reuniones;
- Comprensión del comportamiento de la multitud;
- Investigaciones criminales profesionales;
- Uso de diferentes tipos de equipos y armas;
- Seguridad personal y manejo del estrés;
- Formación en primeros auxilios;

Además, los agentes del orden público deberían saber que no todas las situaciones requieren acción; esta es la manera de proceder recomendada en caso de que un oficial pueda alejarse de una situación y no haya resultados negativos, o si la situación puede ser manejada mejor por

¹³⁴ Ver BPUFF, principios 5 (c), 19, 20, 22; CAT, artículo 10; Declaración sobre la violencia contra la mujer, artículo 4 (i); Estrategias y medidas prácticas modelo para eliminar la violencia contra los niños en el ámbito de la prevención del delito y la justicia penal, capítulo X; Fortalecimiento de la capacidad y capacitación de los profesionales de la justicia penal, artículo 28 (g) y (h); Convención contra el Racismo; Declaración de Principios Básicos de Justicia para Víctimas de Delitos y Abuso de Poder; Código de Conducta de las Naciones Unidas para Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley; Pautas para la Implementación Efectiva del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley.

¹³⁵ Ver CAT, artículo 10; Observación General N° 20, artículo 7 (Prohibición de la Tortura u otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes) adoptada en 1992 por el CDH, párr. 10.

otros organismos con respuestas más efectivas¹³⁶. Si la situación requiere acción, los agentes deben aprender a considerar los medios no violentos primero, y sólo recurrir al empleo de la fuerza cuando los medios no violentos permanecen ineficaces o probablemente no tendrán éxito. Incluso en tales casos, cualquier uso de la fuerza debe cumplir estrictamente con los principios de necesidad y proporcionalidad.

Deben incluirse consideraciones de seguridad personal en la capacitación, ya que pueden ayudar a reducir la sensación de amenaza en una situación determinada y, por lo tanto, evitar la posibilidad de que un oficial recurra al uso de la fuerza. Se puede encontrar un ejemplo en Somalilandia, donde el Programa de Educación Integral que se desarrolló con la asistencia de la UNODC y que se ofrecerá a todos los niveles de oficiales de policía, incluye un módulo sobre defensa propia, que incluye gestión de conflictos, comunicación, control y contención no letal y transporte de prisioneros.

PERF: CAPACITACIÓN EN REINGENIERIA SOBRE EL USO DE LA FUERZA POLICIAL (2015)

En su última publicación sobre formación en el uso de la fuerza, el Foro de Investigación Ejecutiva de la Policía (PERF) escribió:

“Se hizo evidente que este problema de desescalada era una de las muchas formas en que se puede mejorar la capacitación de los agentes de policía. Nuestro objetivo es dotar a los oficiales de policía de mejores herramientas para evitar el uso innecesario de la fuerza, particularmente de la fuerza letal”^a.

La investigación descubrió que la capacitación generalmente tenía un fuerte énfasis en el enfoque de “disparar - no disparar”, que “[no] proporciona la gama completa de cuestiones que los oficiales deben considerar”.

^a Ver Foro Ejecutivo de Investigación Policial (PERF), 2015.

Durante el entrenamiento real de uso de la fuerza (en el campo de tiro, al aprender a usar el bastón o aplicar las esposas), el recluta debe aprender a reflexionar sobre los principios que deben aplicarse cuando se recurre al empleo de la fuerza, y sus responsabilidades generales de respetar, proteger y hacer cumplir los derechos humanos, para que él o ella, en una etapa posterior, también pueda aplicarlos a escenarios más complejos y en la práctica real, cuando actúe bajo presión.

Es esencial capacitar a los agentes del orden público en el uso correcto de las armas de fuego, pero en muchos países dicha capacitación se limita a limpiar el arma, desarmarla y volverla a armar, y disparar “al blanco”. Esto es claramente insuficiente; de hecho, el entrenamiento con armas de fuego debe incluir un mínimo necesario de práctica de tiro y también estar basado en escenarios, donde los estudiantes tienen que hacer evaluaciones de una situación y decidir si, y cómo, responder.

¹³⁶ Ver Foro Ejecutivo de Investigación Policial (PERF), 2012, pp. 37-38.

Específicamente, durante el entrenamiento de uso de fuerza real, los reclutas deberían aprender:

- Obligaciones generales del derecho internacional de los derechos humanos y sus implicaciones;
- Principios de proporcionalidad y necesidad y cómo aplicarlos en ejemplos prácticos;
- Leyes y reglamentos nacionales;
- Cómo utilizar la fuerza sin armas de manera eficaz;
- Cómo utilizar los distintos instrumentos y técnicas de fuerza de manera profesional;
- Cómo usar armas de fuego profesionalmente;
- Cuándo y cómo dejar de emplear la fuerza que comenzó legalmente, pero que ya no es necesaria; por ejemplo, cómo evitar sentirse irritado, enojado o vengativo durante las operaciones (independientemente de cualquier provocación);
- Qué pasos tomar después de haber usado la fuerza o las armas de fuego;
- Problemas relacionados con la cadena de mando, las obligaciones de informar y por qué tales estructuras y obligaciones son importantes.

Cualquier formación impartida, así como la elección de los instrumentos que se utilizarán, deben ser independientes de cualquier empresa o intereses comerciales involucrados en la fabricación y comercialización de instrumentos de fuerza¹³⁷.

Pruebas y certificación

El principio 19 del BPUFF señala que los gobiernos y organismos de orden público “procurarán que todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (...) sean examinados de conformidad con normas de evaluación adecuadas.” Los reclutas deben demostrar que pueden aplicar lo que se les enseñó en la práctica, preferiblemente en el contexto de escenarios realistas.

Un elemento importante de la prueba debe ser evaluar si los agentes del orden público saben cómo emplear la comunicación y otras habilidades tácticas para evitar el uso de la fuerza, también si saben cómo determinar el nivel mínimo de fuerza necesario a utilizar y cómo evaluar la proporcionalidad de la fuerza empleada para la amenaza encontrada.

El Principio 19 también establece que “aquellos funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que estén obligados a portar armas de fuego, deben estar autorizados para hacerlo sólo después de completar una capacitación especial en su uso”.

Para estar autorizado a usar un arma de fuego, el recluta debe estar certificado para ese instrumento en particular, lo que significa que debe volver a someterse a pruebas regularmente y perder su licencia o certificación, o suspenderla, cuando no apruebe una evaluación. En tales casos, se debe exigir a los agentes del orden público que entreguen el instrumento de fuerza respectivo.

¹³⁷ Véase Fundación de Investigación Omega, Informe para el Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias sobre el Uso de la Fuerza Letal durante el Arresto, 2011, disponible en inglés en: <https://omegaresearchfoundation.org/sites/default/files/uploads/Publications/Briefing%20for%20SR%202.pdf>

Capacitaciones para seguimiento y actualización

La formación no se detiene después de que el personal de las fuerzas del orden recién reclutado haya terminado su capacitación básica. Las normas y estándares que rigen la labor del mantenimiento del orden público deben reforzarse en todos los cursos de capacitación y actualización posteriores. Esta necesidad también se enfatiza en el principio 18 del BPUFF, que destaca la obligación de los organismos de aplicación de la ley de proporcionar “capacitación profesional continua y exhaustiva”.

En muchos países es común que los agentes del orden público reciban capacitación periódica de actualización sobre el uso de armas de fuego, sin embargo, esto no es suficiente. La capacitación de actualización debería reforzar la conciencia constante de evitar el empleo de la fuerza siempre que sea posible, y utilizar las herramientas que facilitan la aplicación de la ley que no dependen de la fuerza. Para ese momento, los participantes tienen experiencia práctica, es importante permitirles reflexionar sobre cómo trataron ciertas situaciones, cómo podrían haber hecho las cosas de manera diferente y evitar el uso de la fuerza y cómo pueden utilizar su experiencia para mejorar sus habilidades y competencias policiales.

Las academias o universidades de policía deben tener un registro de capacitación de cada oficial que recibió formación inicial y convocar a los oficiales para cursos de seguimiento y actualización de acuerdo con el horario institucional.

4.3. Gestión del desempeño

El principio 18 del BPUFF establece que “la aptitud continua [de los agentes del orden público] para realizar [sus] funciones debe estar sujeta a revisión periódica”.

Asegurar un enfoque basado en los derechos humanos para la aplicación de la ley, requiere un proceso eficaz de gestión del desempeño, que implica evaluaciones periódicas a cada integrante del personal sobre la base de indicadores previamente establecidos, y (conjuntamente) desarrollar un plan sobre cómo mejorar el desempeño, donde es necesario.

Además, en una buena gestión los superiores también vigilan la situación personal de los agentes del orden público bajo su mando. Sin entrometerse, un comandante debe notar y observar cuándo ciertas circunstancias u operaciones parecen afectar el juicio de alguien. En estos casos, el comandante debe tomar las medidas convenientes y asignarle otras tareas para el momento. Esto se reconoce, por ejemplo, en los reglamentos de la Policía Nacional de Indonesia, donde el artículo 57 exige que los superiores “estén al tanto de las condiciones de salud de sus subordinados” y “consideren la capacidad de sus subordinados de acuerdo con la tarea que se les ha asignado”¹³⁸.

¹³⁸ Ver Reglamento del Jefe de la Policía Nacional de Indonesia (INP), N° 8, 2009, disponible en inglés en: [www.rightofassembly.info/assets/downloads/Police_Regulation_No._8_of_2009_\(English_version\).pdf](http://www.rightofassembly.info/assets/downloads/Police_Regulation_No._8_of_2009_(English_version).pdf)

SUICIDIO POLICIAL Y VIOLENCIA FAMILIAR

Hay muchos informes sobre agentes del orden público que usan sus armas contra sí mismos o sus familiares. De hecho, los niveles de suicidio entre el personal de las fuerzas del orden tienden a ser altos, y uno de los facilitadores de esta lamentable tendencia es que tienen acceso a instrumentos de fuerza, en particular a armas de fuego. Además, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley han utilizado sus instrumentos de fuerza oficiales (en particular, armas de fuego) contra sus cónyuges, hijos y otras personas en casos de violencia familiar. Cuando los instrumentos de fuerza proporcionados a título oficial se han utilizado en incidentes privados, incluidos los casos de violencia por razón de género, esto debería tener consecuencias disciplinarias, y siempre que se justifique, consecuencias penales. En muchos países, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben dejar sus armas de fuego en el trabajo, en los espacios de almacenamiento designados. También es importante contar con programas de prevención del suicidio y apoyo psicológico para los agentes de la ley. En Argelia, por ejemplo, la policía nacional tiene varios psicólogos para el personal que están disponibles para apoyar a los integrantes del organismo.

Un aspecto importante del ciclo de gestión del desempeño es supervisar y evaluar la conducta del personal en el ejercicio de sus funciones, incluidas las detenciones realizadas y los incidentes de fuerza¹³⁹, el uso de armas de fuego, así como las bajas resultantes de sus acciones, a la luz de su ubicación geográfica y su estructura de mando.

¿ELOGIAR O PREMIAR?

En Río de Janeiro, Brasil, en lugar de castigar a los oficiales por sus faltas, el Estado premió financieramente a 11.749 policías y otros servidores públicos, en abril de 2013, por cumplir objetivos de reducción de crímenes y actos de violencia, incluidos los homicidios de la policía^a. Esto ha ayudado a reducir los asesinatos por parte de la policía, ya que las unidades que tuvieron un alto número de muertes tuvieron menos posibilidades de obtener la bonificación. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que dicha política conlleva un gran riesgo cuando no incluye una referencia transparente de cómo el desempeño de los oficiales de policía se relaciona con la disminución de las tasas de delincuencia. Por lo tanto, los agentes de policía sólo deben ser recompensados cuando reducen la delincuencia de conformidad con la ley. De hecho, la definición de indicadores precisos es un gran desafío para medir los esfuerzos.

^a Ver Human Rights Watch, Informe Mundial, Brasil, 2014, disponible en inglés en: www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/brazil

¹³⁹ Osse, Anneke, Entender la Labor Policial: Recursos para Activistas de Derechos Humanos, Amnistía Internacional, Países Bajos, 2006.

4.4. Sistemas de intervención temprana

En algunos países, los organismos del orden público utilizan el llamado “sistema de intervención temprana” (también conocido como el “sistema de alerta temprana”) para identificar a los agentes en riesgo de mala conducta, incluido el uso de fuerza excesiva, y para proporcionarles asesoramiento o capacitación adecuados, para corregir su desempeño antes de que surja una situación que justifique una acción disciplinaria formal¹⁴⁰.

Para que dicho sistema sea eficaz, los informes de incidentes que implican el uso de la fuerza y denuncias de la ciudadanía deben completarse e incluirse en el sistema, con el fin de analizar si existe un patrón negativo en la conducta de un oficial, y si él o ella tiene un número de incidentes relacionados con el uso de la fuerza o de denuncias superior a la media. Cuando se puede establecer dicho patrón, los supervisores deben realizar una revisión del desempeño de la persona, para detectar las causas subyacentes y decidir si es necesario intervenir y, de ser así, qué tipo de intervención podría abordar el problema de manera efectiva.

Aunque no existen criterios estándar para los sistemas de intervención temprana, un estudio realizado en 2001 concluyó que había consenso sobre los factores que ayudan a identificar a los “oficiales problemáticos”, los que incluyen denuncias de la ciudadanía, informes de descarga de armas de fuego, litigios civiles, incidentes de resistencia al arresto, persecuciones y accidentes vehiculares¹⁴¹. La inclusión en un sistema de intervención temprana parecía reducir significativamente las conductas problemáticas y cambiar el comportamiento de los supervisores y los oficiales identificados. Sin embargo, el verdadero impacto de estos sistemas fue difícil de evaluar, ya que normalmente se correlacionó con la cultura general de responsabilidad de la agencia. El estudio concluyó que “los sistemas de alerta temprana pueden ser instrumentos de gestión eficaces, pero son sólo una de las muchas herramientas necesarias para elevar el nivel y mejorar la calidad de los servicios policiales”¹⁴².

BRASIL: ÍNDICE DE APTITUD PARA EL USO DE LA FUERZA

En Río de Janeiro, Brasil, la policía, con la ayuda de la Universidad de Río de Janeiro, ha desarrollado un Índice de Aptitud para el uso de la fuerza para cada agente de policía, basado en información de fuentes médicas, incluidas las de profesionales de la salud mental, y el historial del oficial sobre el uso de la fuerza. Según este programa, los agentes que superen un cierto umbral de consumo de municiones durante los seis meses anteriores y también aquellos que se involucren en incidentes armados con consecuencias fatales, y no fatales, deben ser sometidos a un evaluación mensual y a un programa de capacitación, en el cual el empleo de la fuerza se vuelve abordar y se enfatiza la contención. Para poder reanudar sus funciones, los oficiales deben ser declarados aptos en las evaluaciones médicas, psicológicas y técnicas. Los agentes que, después de participar en el curso, exceden el umbral del consumo de municiones, pueden ser asignados a tareas administrativas que no impliquen la posibilidad de usar la fuerza.

¹⁴⁰ Walker, Samuel y Archbold, Carol Ann, *The New World of Police Accountability*, Sage Publications, 2014.

¹⁴¹ Walker, Samuel; Alpert, Geoffrey P. y Walker, Dennis J. Kenny, *Sistemas de Alerta Temprana: Respondiendo al Oficial de Policía Problemático*, Instituto Nacional de Justicia de los Estados Unidos, julio de 2001.

¹⁴² *Ibid.*

MENSAJES CLAVE DEL CAPÍTULO

- El cumplimiento de los principios establecidos en este manual de referencia requiere que los agentes del orden público tengan la actitud, las habilidades y la experiencia adecuadas, lo que a su vez implica una gestión apropiada de los recursos humanos, incluidos los procedimientos de reclutamiento y selección, la formación adecuada y la gestión del desempeño.
- Los procesos de reclutamiento deben ser justos y efectivos, a fin de seleccionar a las personas con el espíritu de trabajo correcto y establecer una fuerza laboral cuya composición sea un reflejo de la sociedad en la que opera.
- Los nuevos reclutas deben recibir una capacitación adecuada, para facilitar la familiarización con las normas y procedimientos pertinentes para su trabajo, así como su correcta aplicación.
- Se debe proporcionar una amplia formación sobre el uso de la fuerza. Para que la capacitación tenga relevancia en la práctica del mantenimiento del orden público, debe basarse en experiencias del "mundo real", haciendo uso de escenarios de la vida real e incluyendo lecciones aprendidas de la práctica anterior. Aquellos en posiciones de mando deben estar capacitados y preparados para sus responsabilidades específicas.
- Es importante que los agentes del orden público sepan que no todas las situaciones requieren acción. Si la situación requiere acción, el personal debe aprender a considerar primero los medios no violentos, y sólo considerar el uso de la fuerza cuando los medios no violentos sean ineficaces o no tengan probabilidades de éxito.
- La capacitación en armas de fuego debe incluir un mínimo necesario de prácticas de tiro y estar basada en escenarios, donde los funcionarios tienen que hacer evaluaciones de una situación y decidir si responder o no, y cómo hacerlo.
- El seguimiento regular y la capacitación de actualización son buenas prácticas.
- Un proceso eficaz de gestión del desempeño implica evaluaciones periódicas de cada miembro del personal, sobre la base de indicadores previamente establecidos y un plan desarrollado conjuntamente sobre cómo mejorar el desempeño. La buena gestión del desempeño requiere que el supervisor también vigile la situación personal de los agentes del orden público bajo su mando.
- Los agentes que corran el riesgo de usar fuerza excesiva o arbitraria deben ser identificados lo antes posible, tomándose las medidas necesarias para abordar este problema. Un llamado "sistema de intervención temprana" para identificar a oficiales en riesgo de mala conducta y ofrecerles asesoramiento o capacitación para corregir el desempeño, antes de que su situación se intensifique.

PARTE III

.....
**INSTRUMENTOS PARA
EL USO DE LA FUERZA**
.....

Capítulo 5. Una amplia “gama de medios” para permitir una respuesta diferenciada

En situaciones donde es absolutamente necesario usar la fuerza, los agentes del orden público deben emplear la cantidad mínima necesaria para lograr el objetivo de aplicación de la ley, y de manera proporcional a la amenaza encontrada. Esto requiere que puedan elegir entre diferentes instrumentos, incluidos los llamados instrumentos menos letales.

5.1. Introducción: en primer lugar, emplear medios no violentos

El principio 4 del BPUFF insiste en que los agentes de orden público deberían considerar el uso de medios no violentos primero, y sólo utilizar la fuerza cuando los medios no violentos “resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto”.

Esto significa que antes de recurrir a la fuerza, el personal de las fuerzas del orden siempre debe agotar las medidas no violentas, como el uso de barreras para separar a las multitudes o para proteger un objetivo potencial. Además, los agentes siempre deben considerar si pueden resolver el conflicto a través del diálogo: ¿Hay facilidades para comunicarse con las personas? ¿Es posible involucrar a alguien que tenga una buena relación con las personas y pueda hablar con ellos (un padre, abogado/a, trabajador social o líder comunitario)? ¿Esperar para actuar mejorará las posibilidades de evitar el uso de la fuerza?

Todas las opciones mencionadas anteriormente evitan o reducen la probabilidad del empleo de la fuerza, al tiempo que ayudan a los agentes del orden público a alcanzar sus objetivos.

5.2. Una amplia gama de medios

Cuando los agentes del orden público necesitan recurrir a la fuerza, para actuar de manera coherente con los principios de necesidad y proporcionalidad, el principio 2 del BPUFF hace un llamado a los gobiernos y los organismos de orden público, los cuales “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 ellas 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”.

Los agentes del orden público deben estar capacitados para resolver conflictos sin tener que recurrir al uso de la fuerza, y cuando tienen que recurrir a ella, deben poder elegir entre una variedad de tipos de fuerza para optar por aquella mínima necesaria para lograr el objetivo requerido, garantizar que dicho empleo de la fuerza sea proporcional a la amenaza que se enfrenta, y escalar cuando sea necesario o disminuir cuando la situación lo permita; esto, a veces, se conoce como la “escala de fuerza”, que es una guía útil para capacitar oficiales.

ESCALA DEL USO DE LA FUERZA

No debe entenderse que la escala de fuerza, o el continuo de fuerza, implican que los agentes del orden público deberían ir subiendo y bajando, paso a paso, dependiendo de la resistencia encontrada. De hecho, el personal de las fuerzas del orden no intentará (y no debería) probar todos los medios a su alcance uno por uno, sino que, de acuerdo con su evaluación, con el marco legal y las políticas en uso, elegirá lo que cree que es la respuesta más apropiada a una situación dada^a.

Más bien, el concepto de “escala” implica que los agentes de orden público deberían poder elegir entre diferentes instrumentos y tipos de fuerza, lo que les permite aumentar y disminuir según la situación. Esto requiere que estén equipados y entrenados en el uso de varios instrumentos y técnicas de fuerza diferentes, para que sean conscientes del impacto potencial de los diferentes instrumentos y puedan tomar una decisión informada, sobre cuándo elegir qué instrumento.

^a Ver Foro Ejecutivo de Investigación Policial (PERF), 2015, pág. 9: “también necesitamos revisar las políticas de uso de la fuerza, muchas de las cuales se basan en conceptos obsoletos de un “continuo” uso de la fuerza, en el que los niveles de resistencia de un sospechoso coinciden con tácticas y armas policiales específicas”.

Desafortunadamente, es común que las armas de fuego sean los únicos instrumentos de fuerza con que cuentan los agentes del orden público. Esto puede llevar a una dependencia excesiva de estas armas, resultando en lesiones innecesarias y pérdida de vidas.

Una descripción general de los tipos e instrumentos de fuerza más utilizados en el mantenimiento del orden público, incluye:

Sin uso de instrumentos:

- Técnicas de mano abierta, como levantar una mano abierta o empujar a alguien hacia atrás con la palma de la mano;
- Técnicas de puntos de presión;
- Impacto corporal (empujar);
- Técnicas duras de manos vacías, como sostener el brazo de alguien detrás de la espalda;
- Técnicas de mano cerrada (puños);

Usando instrumentos:

- Garrotes, bastones, porras;
- Uso de escudos para hacer retroceder a las personas;
- Esposas y otras ataduras (restricciones);
- Irritantes químicos, como gas pimienta u OC y gas lacrimógeno;
- Cañón de agua;
- Perros y otros animales;
- Armas de electrochoque, incluidas las armas paralizantes, porras y “tasers”;
- Armas con munición de impacto cinético, como proyectiles de goma y de bean bag;
- Armas de fuego.

Esta lista no es exhaustiva, ya que hay muchos otros instrumentos de fuerza, y se están desarrollando otros nuevos de manera regular. En la práctica, la mayoría de las operaciones de mantenimiento del orden público no requieren el empleo de instrumentos, sino el uso de las manos, los brazos y el cuerpo de un oficial para empujar o derribar a la persona para obtener el control¹⁴³.

Sólo se deben utilizar aquellos instrumentos que han sido debidamente probados, autorizados por ley para su uso, que tengan reglas y regulaciones robustas que rijan su utilización y que se empleen de acuerdo con estas reglas¹⁴⁴. Cuando los instrumentos de fuerza son nuevos, puede haber regulaciones provisionales que rijan su uso durante la fase piloto. Nunca deben utilizarse instrumentos que no estén de acuerdo con las pautas, o para otros fines que no sean para los que fueron diseñados. Debe evitarse una situación en la que los agentes del orden público tengan sus propios instrumentos de fuerza por los cuales la agencia se niega a asumir la responsabilidad.

5.3. Instrumentos de fuerza “menos letal”

Los principios 2, 4 y 5 estipulan que, cuando la fuerza es necesaria, deberá utilizarse la fuerza gradual, en la medida de lo posible. La disponibilidad de equipos menos letales permite a los agentes del orden público abstenerse de usar armas de fuego o permitir un uso gradual más efectivo de la fuerza. Como se señaló en la sección anterior, a fin de disminuir “la aplicación de medios capaces de causar la muerte o lesiones a personas”, el BPUFF le encomienda a los gobiernos y agencias de aplicación de la ley desarrollar instrumentos menos letales¹⁴⁵.

Desde la adopción de los Principios Básicos en 1990, ha habido una evolución significativa en el desarrollo de armas menos letales. Aunque algunas de estas armas son parte de los instrumentos más tradicionales que se proporcionan a los agentes del orden público, incluido el bastón, existe una gama cada vez mayor de instrumentos recientemente desarrollados, incluidos productos químicos,

¹⁴³ Ver Foro Ejecutivo de Investigación Policial, 2015; Michael R. Smith, J.D., Robert J. Kaminski, Geoffrey P. Alpert, Ph.D. e.a. *Una evaluación de métodos múltiples de los resultados del uso de la fuerza por parte de la policía: Informe final para el Instituto Nacional de Justicia*, NCJRS, julio de 2010, disponible en inglés en: www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/231176.pdf

¹⁴⁴ En una situación de emergencia, los agentes del orden público pueden usar cualquier cosa para defenderse a sí mismos o a otros, siempre que esté justificado. Sin embargo, se les deben dar instrumentos efectivos para que no tengan que depender de herramientas improvisadas.

¹⁴⁵ BPUFF se refiere a “armas incapacitantes no letales”. Sin embargo, se ha convertido en una buena práctica utilizar el término “menos letal” en vez de “no letal” para subrayar que estos instrumentos pueden ser letales. Esto señala que, en el curso normal de su uso previsto, las armas menos letales tienen un menor riesgo de causar la muerte o lesiones graves que las armas de fuego. Sin embargo, no existe una definición acordada internacionalmente de armas menos letales.

de golpe contundente, armas de descargas eléctricas, armas acústicas¹⁴⁶ y armas de energía dirigida¹⁴⁷, que deben distribuirse sólo a pequeñas unidades especializadas dentro de la policía.

UN INSTRUMENTO DE FUERZA ADICIONAL, EN LUGAR DE UN SUSTITUTO

La distribución de armas menos letales puede, de hecho, llevar a una menor dependencia del uso de instrumentos que pueden causar la muerte o lesiones graves (en este sentido, ver el principio 2 del BPUFF), pero esto depende de las características específicas del instrumento respectivo, su efectividad, la cantidad de dolor que inflige, y su lugar en la escala de fuerza. La investigación ha demostrado que, en la práctica, la policía emplea sus instrumentos de fuerza menos letal no como sustitutos de las armas de fuego, sino además del arsenal de armas que ya tiene. Como resultado, las armas menos letales no conducen a un menor uso de armas de fuego^a. Además, los instrumentos menos letales a veces se utilizan como una herramienta de castigo que puede equivaler a malos tratos y que no puede calificarse como uso legal de la fuerza.

^a Otros ejemplos incluyen armas de onda milimétrica que usan rayos de radiación electromagnética enfocados para calentar el objetivo; malos olorizantes para afectar a una persona o grupo de personas; y armas ópticas, como láseres, LED desorientador o luz brillante, que utilizan rayos de luz para afectar la visión del objetivo; Dymond and Corney, “The use of ‘less-lethal’ Weapons in Law Enforcement,” chapter 2, in Casey-Maslen (ed.), *Weapons Under International Human Rights Law*.

El principio 3 del BPUFF obliga a los Estados a “evaluar cuidadosamente” el desarrollo y despliegue de armas menos letales, e indica que el uso de tales armas debe ser “cuidadosamente controlado”.

A menudo se entiende que la escala de fuerza va de no letal, a menos letal y a letal, pero en la práctica los diferentes instrumentos de fuerza no se pueden clasificar tan fácilmente. A lo largo de los años, numerosos estudios han demostrado que algunos de los instrumentos menos letales en realidad conllevan el riesgo de ser letales o causar lesiones graves, dependiendo del tipo de instrumento, pero también del contexto en el que se usa y de las características y el estado de salud de la víctima¹⁴⁸.

Es importante que existan leyes nacionales y reglamentos internos para la aplicación de la ley claros y accesibles, que estén de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos, y que estipulen para qué tipos, cómo y cuándo se pueden usar los diferentes equipos o armas. Los Estados también deberían trabajar juntos para implementar protocolos internacionales para la capacitación y el uso de armas menos letales¹⁴⁹. La capacitación debería permitir a los usuarios abordar el empleo de estos instrumentos menos letales de una manera similar a las armas de fuego, es decir, tratarlos como potencialmente letales¹⁵⁰.

¹⁴⁶ Las armas acústicas, aunque no son letales ni capaces de infligir lesiones visibles, pueden causar un dolor significativo e incluso pueden ocasionar sordera. Además, no pueden apuntar a una persona específica y, por lo tanto, impactarán invariablemente y de forma negativa a los transeúntes.

¹⁴⁷ Otros ejemplos incluyen armas de onda milimétrica que usan rayos enfocados de radiación electromagnética para calentar el objetivo; malos olorizantes para afectar a una persona o grupo de personas; y armas ópticas, como láseres, LED desorientador o luz brillante, que utilizan rayos de luz para afectar la visión del objetivo; Dymond and Corney, “The use of ‘less-lethal’ Weapons in Law Enforcement,” chapter 2, in Casey-Maslen (ed.), *Weapons Under International Human Rights Law*.

¹⁴⁸ Véase el Informe del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, 1 de abril de 2014, párr. 101-107.

¹⁴⁹ Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, 2016, párr. 55.

¹⁵⁰ Ver Fundación de Investigación Omega, Informe para el Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, sobre el Uso de la Fuerza Letal durante el Arresto, 2011.

El desarrollo de medios de fuerza menos letales se ha expandido rápidamente en todo el mundo, principalmente por iniciativa del sector privado que vio un gran potencial comercial en su desarrollo y venta minorista. La desventaja de la proliferación es que es difícil hacer un seguimiento de todas las armas disponibles y realizar una investigación en profundidad. Además, el desarrollo y uso de nuevas herramientas está cada vez más dictado por los intereses de la industria, más que por las necesidades de las fuerzas del orden, lo cual es una tendencia indeseable que ha llevado a la militarización de las unidades policiales en varios países¹⁵¹. El Estado debe tener el control de los tipos de equipos que usan sus agentes y con qué propósito. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha recomendado que los Estados realicen pruebas exhaustivas, independientes y científicas de armas menos letales para el control de multitudes, por ejemplo, y que los resultados de dichas pruebas sirvan de insumo base para las regulaciones nacionales e internas¹⁵². En última instancia, las necesidades del Estado deberían guiar, en lugar de seguir, lo que la industria debería desarrollar.

USO DE SISTEMAS NO TRIPULADOS EN EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias^a ha examinado el uso de armas cada vez más autónomas en el mantenimiento del orden público, y las posibilidades de que la creciente despersonalización del uso de la fuerza, a través de tecnologías de entrega de fuerza no tripulada, pueda infringir los estándares de derechos humanos. Su informe destaca posibles áreas en las que las armas no tripuladas pueden ser potencialmente utilizadas en el contexto de mantenimiento del orden público, incluido el control de multitudes; en una acción contra clases específicas de perpetradores, como fugitivos de la prisión o cazadores furtivos de caza mayor; y en la provisión de protección perimetral alrededor de edificios específicos.

El Relator Especial señala que los agentes del orden público tienen un deber mucho más estricto de considerar las circunstancias específicas de cada caso individual antes de usar la fuerza, incluida la intención subjetiva de aquellos contra quienes se emplea la fuerza, como en el caso de los conflictos armados. Además, los sistemas no tripulados generalmente no permiten la captura.

Por lo tanto, el Relator Especial ha sugerido que se debe considerar seriamente si los sistemas no tripulados, en particular los sistemas de armas autónomas utilizados en el contexto del mantenimiento del orden público, ya sea con fuerza letal o menos letal, pueden considerarse armas legales per se.

^a Informe del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, A/69/265, 6 de agosto de 2014, párrs. 65-87.

5.4. ¿Cómo decidir cuándo usar qué tipo de fuerza?

Con los diversos instrumentos de fuerza a disposición de la policía, ¿cómo puede decidir qué instrumento constituye la fuerza apropiada en una situación dada? Es imposible regular en detalle qué tipo de fuerza debe desplegarse precisamente bajo qué circunstancias, y cuándo y

¹⁵¹ Encuesta de Armas Ligeras (2011): *Estados de seguridad*. Capítulo 3, p. 94, disponible en inglés en: www.smallarmssurvey.org/Publications/by-type/yearbook/small-arms-survey-2011.html También el Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias enfatiza que existe una necesidad urgente de contar con directrices claras sobre el desarrollo y despliegue de los nuevos instrumentos de fuerza. Además: “puede ser necesario imponer restricciones al comercio internacional y la proliferación de estas armas”. Informe del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, A/HRC/26/36, 1 de abril de 2014, párr. 106.

¹⁵² Consejo de Derechos Humanos, “Asentamientos Israelíes en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, y en el Golán Sirio Ocupado, Informe del Secretario General”, A/HRC/25/38, párr. 15, disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/25/38>

cómo escalar al siguiente nivel de fuerza, ya que obviamente esto depende de las situaciones específicas, incluido el tipo de resistencia presentada por el presunto sospechoso. La discrecionalidad otorgada al personal de las fuerzas del orden en la decisión sobre qué instrumento elegir es una característica clave de la policía profesional¹⁵³.

La discrecionalidad en la práctica significa que, dentro de las limitaciones de la ley y la política, los agentes del orden público, o su comandante cuando está presente, están autorizados a decidir sobre la necesidad de usar la fuerza en una situación dada, y también sobre qué nivel de fuerza puede considerarse proporcional. A veces, tales decisiones deben tomarse en una fracción de segundo, lo que le otorga una gran responsabilidad al oficial involucrado; significa que debe estar bien capacitado para evaluar las situaciones a medida que se presentan y decidir una respuesta adecuada. La discrecionalidad debe ser contrarrestada por la rendición de cuentas: los agentes del orden público deben registrar las decisiones y acciones tomadas, y luego informar las razones de las mismas y las circunstancias bajo las cuales fueron tomadas, para que su conducta pueda estar sujeta a un control y supervisión adecuados.

El tipo y el nivel de fuerza utilizados deben ser consistentes con los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Dicha consistencia depende de los siguientes factores:

- El objetivo de orden público que se busca;
- La amenaza al agente de orden público o a terceras personas;
- El tipo de resistencia (esperada);
- La conducta de la persona que se enfrenta;
- El tiempo disponible para tomar una decisión;
- El nivel de auto-protección;
- La disponibilidad de otros recursos, incluida la posibilidad de pedir refuerzos;
- El área y la presencia de transeúntes no involucrados;
- Las instrucciones o información recibida por el oficial;
- Las destrezas del agente de orden público;
- La seriedad del delito que se cometió o que es probable que se cometa.

CONSIDERACIONES TÁCTICAS

Los agentes del orden público deben tener en cuenta las consideraciones tácticas al decidir cómo manejar una situación de conflicto. Tales consideraciones tácticas incluyen:

- ¿Es el área geográfica o funcionalmente adecuada para emplear la fuerza prevista?
- ¿Cuál será el impacto en la cooperación del presunto sospechoso si se le enfrenta con fuerza ahora?
- ¿Cuál será el impacto en la cooperación de la comunidad si se enfrenta con la fuerza ahora?
- La presencia de más —o menos— o diferentes tipos de oficiales (como personal con buenas habilidades de negociación, de un grupo étnico específico, que hable el idioma, que conozca a la comunidad, de un rango superior, etc.), ¿ayudaría a minimizar o evitar el uso de la fuerza?
- ¿Qué instrumentos deberían o no mostrarse para tratar de calmar la situación?

¹⁵³ Osse, Anneke, *Entender la Labor Policial: Recursos para Activistas de Derechos Humanos*, Amnistía Internacional, los Países Bajos, 2006.

La policía no siempre debe hacer uso de todos sus medios de fuerza, incluso cuando legalmente tenga derecho a hacerlo. A veces, las tensiones en una situación pueden reducirse, ya que, en ocasiones, la intervención de las fuerzas del orden termina intensificando la situación a la tensión creciente.

Los agentes del orden público siempre deben recordar que existe la opción de retirarse (retirada táctica)¹⁵⁴, incluso temporalmente, cuando una situación se intensifica peligrosamente, o cuando la intervención continua puede generar peligro.

La retirada táctica también puede permitir considerar otras opciones, como buscar una cobertura alternativa, esperar refuerzos o unidades especializadas que permitan contener la situación¹⁵⁵. Dicha acción, sin embargo, debe tomarse teniendo en cuenta la obligación de ejercer la debida diligencia en la protección de las personas bajo la jurisdicción del Estado. Por lo tanto, la retirada no es una opción adecuada, por ejemplo, cuando tendría el efecto de facilitar un ataque contra una minoría o un grupo no privilegiado, por parte de la mayoría o el grupo dominante, ya que eso sería invariablemente una falla en la protección de sus derechos.

PREVENIR REACCIONES DESMEDURADAS: LA NECESIDAD DE DESACELERAR^a

A menudo los encuentros tensos se desarrollan nada más que a partir de la negativa de una persona a cumplir con la orden de un oficial de policía. Los agentes de policía informan que los disparos suelen ser el resultado de los llamados problemas de “percepción”, en los que la persona sospechosa, a menudo durante una persecución a pie, hace un movimiento repentino que se percibe como la intención de desenfundar un arma de fuego. Es sólo en retrospectiva que se sabe si la persona estaba buscando un teléfono celular u otro objeto. Puede ser extremadamente difícil para los oficiales evaluar tales situaciones y garantizar su propia seguridad, especialmente cuando sólo tienen segundos para emitir un juicio. Por esta razón, analizando este tema, jefes de policía durante una conferencia organizada por el Foro de Investigación Ejecutiva de la Policía (PERF), se refirieron a las ventajas de “ralentizar” los encuentros difíciles y pensar detenidamente en tácticas para no encasillarse en un incidente de tensión creciente.

^a Ver Foro Ejecutivo de Investigación Policial (PERF), 2012, p. 36.

¹⁵⁴ Ver Foro Ejecutivo de Investigación Policial (PERF), 2012-2015.

¹⁵⁵ Ver Policía Montada del Canadá, *Modelo de Gestión de Incidencias / Intervención: El Reposicionamiento Táctico*, disponible en inglés en www.rcmp-grc.gc.ca/ccaps-spcca/cew-ai/imim-migi-eng.htm#lethal

DEPARTAMENTO DE POLICÍA DE SEATTLE, ESTADOS UNIDOS^a

Un oficial no puede usar fuerza física:

- Para castigar o tomar represalias;
- Contra personas que sólo lo confrontan verbalmente a menos que la vocalización impida una función legítima de aplicación de la ley o contenga amenazas específicas para dañar a los oficiales u otras personas;
- En personas esposadas o reducidas de otra manera, salvo en circunstancias excepcionales, cuando las acciones de la persona deben ser detenidas de inmediato para evitar lesiones, un escape o la destrucción de propiedad. El uso de la fuerza en personas reducidas debe ser revisado de manera crítica y detallada. Los oficiales deben sopesar dos factores:
 - Las circunstancias excepcionales, y;
 - Las razones por las cuales no parecía existir una alternativa razonablemente efectiva al uso de la fuerza.
- Para evitar que una persona se trague algún contenido, como una bolsa de plástico que contenga una sustancia controlada u otra evidencia;
- Para extraer una sustancia o artículo del interior del cuerpo de una persona sospechosa sin una orden judicial.

^a Consulte el Manual del Departamento de Policía de Seattle, Sección "8.100 - Uso de la Fuerza", 2014, artículo 2.

Cuándo no usar la fuerza

Es una buena práctica especificar en el reglamento sobre el uso de la fuerza las circunstancias o casos en que el empleo de la fuerza no es legal y, por lo tanto, está prohibido.

Los agentes del orden público nunca deben usar la fuerza para obtener alguna información o admisión de hecho, o confesión de culpabilidad (ver capítulo 8).

En algunos países, los POEs enumeran explícitamente qué tipo de fuerza está prohibida por la policía, proporcionando ejemplos detallados, como la prohibición de golpear la cabeza de alguien contra la pared. Hacer este listado puede ser una buena práctica, en particular como una herramienta para abordar patrones de uso ilegal, arbitrario o excesivo de la fuerza dentro de un organismo de orden público.

5.5. Modelos y matrices para el uso de la fuerza

Algunos Estados han desarrollado políticas destinadas a brindar más orientación sobre el tipo de fuerza que es más apropiado para lidiar con los diferentes tipos de resistencia.

MODELOS DIFERENTES PARA BRINDAR ORIENTACIÓN

Matriz del uso de la fuerza, Nigeria

La “situación o tipo de amenaza planteada por el delincuente/persona sospechosa” –que va desde cooperativa, resistente (pasiva, semiactiva o activa), hasta agresiva (posible daño corporal, daño corporal grave o muerte)– se incluye en la primera columna. La segunda columna identifica el tipo de respuesta que el oficial de policía puede dar (presencia física, mano suave, mano dura, bastón, letal). El modelo también indica el lenguaje y las posturas defensivas que deben acompañar la respuesta.

Modelo de uso de la fuerza^a, utilizado por varias agencias

El modelo es una representación gráfica de las pautas para el empleo apropiado de la fuerza en relación con las acciones de una persona.

Modelo de gestión de incidentes/intervención, Canadá^b

Este modelo es más dinámico y considera los incidentes como “eventos en constante evolución”, que requieren una evaluación continua del riesgo y la valoración de los funcionarios involucrados. El proceso de evaluación continua de riesgos ayuda a explicar cómo el comportamiento (y las opciones de intervención) puede cambiar de cooperativo a agresivo (de comunicación a fuerza letal) en una fracción de segundo, sin pasar por ningún otro comportamiento u opciones de intervención. La decisión sobre qué fuerza usar depende de factores situacionales, del entorno, del número de sujetos, de las habilidades percibidas de los sujetos, del conocimiento del sujeto, del tiempo y de la distancia, de las señales de amenaza y del comportamiento del sujeto, de la percepción y de las consideraciones tácticas.

^a Desmedt, John C., El modelo de uso de la fuerza, 1982: www.chicago.gov/dam/city/depts/ipra/general/Use%20of%20Force%20Model%20Chart.pdf

^b Ver Policía Montada del Canadá, Modelo de Gestión de incidentes/intervención: El reposicionamiento táctico: b) www.rcmp-grc.gc.ca/en/incident-management-intervention-model-imim?wbdisable=true

AUMENTAR O REDUCIR LA RESPUESTA

Los agentes del orden público deben tener en cuenta que las situaciones cambian, y el uso de la fuerza puede estar justificado en cierto punto, pero esto puede cambiar mientras ocurre el incidente. Como mencionó un jefe de policía durante una conferencia organizada por el Foro de Investigación Ejecutiva de la Policía (PERF) sobre este tema:

“Una de las cosas que descubrí durante mi tiempo como oficial de policía es que es fácil escalar en el uso de la fuerza, pero lo difícil es reducirlo y reducir tensiones de manera efectiva. Son eventos dinámicos que están ocurriendo. Un oficial puede estar justificado al emplear un cierto nivel de fuerza en un momento dado, pero eso no significa necesariamente que la misma ventana esté abierta tres, cuatro, cinco segundos más tarde en un evento que se desarrolla^a”.

^a Ver Foro Ejecutivo de Investigación Policial (PERF), 2012, p. 1; Terrill, w. E. A. Paoline III y J. Ingram, Borrador del Informe Técnico Final: Evaluación de la Política de Uso de la Fuerza por parte de la Policía y sus Resultados. NCJRS, Feb. 2012, disponible en inglés en: [/www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/237794.pdf](http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/237794.pdf)

Aunque modelos como éstos pueden ser útiles, también son criticados por varias razones. Se dice que dificultan la toma de decisiones, que aumentan el temor a los problemas de responsabilidad y que pueden no tener en cuenta las cualidades y habilidades particulares que los individuos o grupos de personas de la policía pueden aportar a la situación.

Un problema de muchos modelos de empleo de la fuerza es que se basan en un principio de “uso de la violencia encontrada + 1”, lo que implica que el oficial de la ley siempre debe estar un paso por delante de la violencia encontrada. En consecuencia, su uso puede conducir a una escalada de violencia, en lugar de permitir la oportunidad de disminuirla, lo que posiblemente conduzca a un empleo de la fuerza que no cumpla con los requisitos de necesidad y proporcionalidad.

EL MODELO DE DECISIÓN NACIONAL, EL REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE^a

El Reino Unido se ha alejado de los modelos de uso de la fuerza que siguen una escala de fuerza, y en su lugar adoptó el Modelo de Decisión Nacional, que es genérico y puede aplicarse tanto a incidentes espontáneos como a operaciones planificadas; ya sea realizadas por un individuo o equipo de personas; y para situaciones operacionales y no operacionales. Tiene seis elementos clave. En el centro está el Código de Ética, que contiene los principios y estándares de comportamiento profesional que deben guiar todas las acciones y decisiones policiales. El modelo comienza con la recopilación de información e inteligencia; la evaluación de amenazas y riesgos y el desarrollo de una estrategia de trabajo; consideración de poderes y políticas; identificación de opciones y contingencias; luego, la toma de medidas; y, por último, la revisión de lo que pasó. El modelo es cíclico, ya que esta acción proporciona nueva información, que a su vez debe evaluarse. Las decisiones tomadas deben registrarse y están sujetas a revisión.

^a Ver Colegio de Policías, Modelo de Decisión Nacional, 2014.

El tipo de política más adecuado para una circunstancia concreta debe depender del contexto en el que se vaya a utilizar: en los países donde se considera que la discrecionalidad conduce a muchos incidentes de abuso de fuerza, una política puede ayudar a reducir tal consideración. Sin embargo, adoptar una política no es suficiente si no va acompañada de medidas para implementarla y garantizar su cumplimiento, especialmente las relativas a capacitación, planificación, instrucciones adecuadas y responsabilidad.

5.6. Equipo de protección, de comunicaciones y autoprotección

Los gobiernos y los organismos del orden público no sólo tienen obligaciones hacia la ciudadanía, sino también hacia su propio personal. Una máxima subyacente de los Principios en su conjunto es que los agentes del orden público tienen derecho a recibir una capacitación adecuada sobre cómo analizar una situación y evitar una escalada, utilizar técnicas de comunicación efectivas y reducir la tensión de una situación, y si se requiere el uso de la fuerza, recibir capacitación sobre cómo hacerlo de manera adecuada y de acuerdo con las normas y estándares internacionales. Saber cómo protegerse a sí mismo y a colegas no sólo puede ayudar a salvar la vida de otras personas, sino que también sirve para salvar la vida de funcionarios afectados. Lo mismo se

aplica a tener un buen equipo. Como declaró el CICR: “el equipo, en particular el equipo de protección y los dispositivos de comunicación, son clave para mantener el control sobre una situación y evitar la violencia”¹⁵⁶.

Equipo de protección

Reconociendo que el personal de las fuerzas del orden a veces tiene que operar en situaciones potencialmente peligrosas y, en ocasiones, potencialmente mortales, debe estar adecuadamente protegido y provisto de equipos de defensa personal. El Principio 2 del BPUFF solicita a los Estados que proporcionen equipos como “escudos, cascos, chalecos antibalas y medios de transporte a prueba de balas”. Esto, que permite proteger a los agentes, al mismo tiempo disminuye la necesidad de usar la fuerza (letal), resguardando así la vida de todas las personas involucradas. El Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias se refiere a la experiencia en Irlanda del Norte, donde, después de que los agentes de policía recibieron escudos y overoles ignífugos, hubo una drástica reducción del empleo de la fuerza¹⁵⁷.

Equipo de comunicación

En algunos países, los agentes del orden público son enviados a zonas peligrosas, donde hay una alta incidencia de enfrentamientos violentos, sin la posibilidad de comunicarse entre sí. En tal situación, cuando un funcionario se enfrenta a un peligro potencial, es más probable que use su arma u otro tipo de fuerza, simplemente para protegerse, debido a la imposibilidad de solicitar refuerzos.

De hecho, además del equipo de protección, es importante proporcionar al personal de las fuerzas del orden dispositivos de comunicación que funcionen adecuadamente, para que pueda solicitar refuerzos cuando sea necesario, informar a sus superiores sobre los acontecimientos en el terreno y compartir información con sus colegas. La comunicación efectiva en situaciones dinámicas también es esencial para garantizar que todos los oficiales involucrados en la operación estén al tanto de la información actualizada y que la confusión, que podría conducir a reacciones exageradas o mal uso de la fuerza, se minimice o elimine.

Además de garantizar una comunicación efectiva entre los agentes del orden público de la misma unidad o agencia, debe corroborarse que los diferentes organismos involucrados en una operación, así como los servicios de emergencia médica, puedan comunicarse sin problemas entre sí.

Es una buena práctica equipar al personal del orden público y sus vehículos, mientras patrullan o durante las operaciones, con radios que funcionan a una frecuencia reservada para tales comunicaciones policiales. Las comunicaciones de radio de las fuerzas del orden generalmente están protegidas del público y deben grabarse para permitir su revisión y escrutinio después del evento.

¹⁵⁶ Ver CICR, 2011, p. 18.

¹⁵⁷ Véase el Informe del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, A/HRC/17/28, 23 de mayo de 2011, párr. 104.

5.7. Adquisición de instrumentos para el uso de la fuerza

La distribución de armas en una situación particular debe basarse en una evaluación de las amenazas, necesidades y objetivos policiales locales o nacionales.

Antes de comenzar el proceso de adquisición, los requisitos para el equipo necesario deben detallarse y especificarse: ¿qué debe hacer, en qué circunstancias (corta o larga distancia, contra una persona o una multitud), y para qué objetivo de aplicación de la ley? Si esto no está bien formulado previamente, existe el riesgo de que las recomendaciones de los fabricantes sean una consideración importante en el proceso, a expensas de las necesidades reales de la agencia o unidad de aplicación de la ley en particular¹⁵⁸. De hecho, la selección de instrumentos debe hacerse independientemente del interés comercial.

Cualquier nuevo instrumento de fuerza debe probarse a fondo antes de ser distribuido en el terreno; los datos e información sobre capacidades y funciones, según lo provisto por los fabricantes, no deben aceptarse sin pruebas independientes antes de la presentación del instrumento al organismo del orden público. Los Estados deben establecer un proceso formal para evaluar y valorar nuevas armas, que debe incluir¹⁵⁹:

- Un análisis de necesidades;
- Determinación de los requisitos operativos;
- Evaluación técnica (lo que puede y no puede hacer, facilidad de manejo, riesgos durante el manejo, confiabilidad, precisión, efectividad);
- Evaluación médica de los riesgos de salud particulares asociados con cada tipo de “arma menos letal”;
- Impacto en los derechos humanos;¹⁶⁰
- Pruebas de desempeño operacional.¹⁶¹

Es una buena práctica, durante la fase de prueba, consultar a expertos médicos, científicos, personas defensoras de derechos humanos y otras partes interesadas relevantes.

La evaluación debe entregar información directa respecto de las limitaciones políticas de las situaciones en las que se puede utilizar el arma, y también sobre la capacitación asociada para usuarios. Es importante tener en cuenta que cada tipo de arma debe ser evaluada individualmente, ya que los efectos pueden variar mucho incluso entre diferentes armas de la misma categoría. Debe tenerse en cuenta el riesgo de abuso que ofrece el arma en cuestión.

¹⁵⁸ Ver Encuesta de Armas Ligeras, 2011, p. 88: “La proliferación de productos menos letales disponibles en el mercado a veces alienta a las agencias de policía a adquirir armas sin considerar si el equipo está destinado a objetivos individuales o requisitos de control de multitudes. Mientras que las granadas CS son tácitamente entendidas por la policía como un medio para dividir indiscriminadamente a las multitudes rebeldes, no existe un estándar internacional oficial sobre cómo deberían usarse otros sistemas de armas más recientes, como los lanzadores cinéticos. En muchos casos, las recomendaciones del fabricante sustituyen a la adquisición dirigida por la doctrina”.

¹⁵⁹ Ver Colegio de Policía, *Uso de la Fuerza, Armas de Fuego y Armas Menos Letales*, 2013.

¹⁶⁰ Véase Fundación de Investigación Omega (2011): “Sin esto, es difícil garantizar que tales armas sean compatibles con el artículo 3 de los Principios básicos sobre el uso de la fuerza y las armas de fuego, que establece que “las armas incapacitantes no letales (...) deberían restringir cada vez más la aplicación de medios capaces de causar la muerte o lesiones a personas”; es decir, cualquier arma introducida debe ser menos dañina que las alternativas existentes”.

¹⁶¹ El arma debe ser probada en la práctica por una muestra de toda la comunidad policial, y se deben emitir pautas claras para su uso. Los dispositivos deben ser adecuados para ser empleados en la mayoría de las personas dentro de la población, incluidos hombres y mujeres, discapacitados, personas que pueden estar intoxicadas y otras que pueden ser particularmente vulnerables.

Cuando este sea el caso, el dispositivo debe adaptarse para evitar dicho abuso, y cuando eso no sea posible, se deben desarrollar pautas para evitar que ocurra el abuso. Se debe tener cuidado y examinar minuciosamente las funciones adicionales con las que las armas pueden estar equipadas, para evaluar si son necesarias y qué riesgos representan. Las armas de fuego que tengan la función automática, deberán tener la posibilidad de que esta función sea desactivada. El equipo para grabar digitalmente y en audio el uso del instrumento de fuerza debe estar habilitado para facilitar cualquier investigación posterior, así como para proteger al agente de la ley de cualquier acusación injusta¹⁶².

La decisión sobre qué equipo adquirir debe tomarse en consulta con usuarios finales, incluidos agentes del orden público. En los países donde dichos agentes están afiliados a un sindicato, los representantes del sindicato pueden desempeñar un importante papel asesor a este respecto. Una vez finalizados los procesos de evaluación y valoración, y en función de los resultados de las pruebas de rendimiento, se pueden desarrollar programas de capacitación para ayudar a que el instrumento se “implemente gradualmente”.

Se pueden adquirir instrumentos para una unidad altamente especializada en particular, por ejemplo, un equipo SWAT o una Unidad Antiterrorista, pero esto no debería conducir a la proliferación de esas armas en todas las unidades de aplicación de la ley, incluidas aquellas con deberes más generales.

Se recomienda tener una lista central de equipos aprobados a nivel nacional o por los organismos de orden público. La responsabilidad de la adquisición de instrumentos de fuerza, la elección de municiones y el desarrollo de directrices puede recaer en la agencia del orden o en el Ministerio correspondiente. De cualquier manera, para propósitos de rendición de cuentas, tiene que estar claramente establecido, y preferiblemente dispuesto por ley, quién puede autorizar la elección del armamento y ser responsable de su adquisición. Por ejemplo, en Argentina, la Dirección Nacional de Logística, que depende del Ministerio de Seguridad Nacional, coordina los planes logísticos de la policía y las fuerzas de seguridad, y supervisa su implementación.

INSTRUMENTOS DE MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO QUE NO SON ACEPTADOS BAJO UN ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS:

- Armas diseñadas para causar sufrimiento innecesario, como porras con púas o esposas para los pulgares;
- Municiones incendiarias, es decir, municiones que causa fuego;
- Humo de fósforo blanco;
- Bayonetas fijadas en el arma de fuego;
- Artillería y armamento desplegado por avión;
- Cualquier arma que sea ilegal bajo una convención internacional, como las minas antipersonales.

¹⁶² Al mismo tiempo, debe considerarse que tales grabaciones pueden tener serias implicaciones para los derechos humanos, en particular con respecto al derecho a la privacidad. Asimismo, esta característica también puede desalentar el abuso por parte de los agentes del orden público. Cada vez que una agencia decide hacer uso de esta función, debe equilibrar cuidadosamente todas las consideraciones relevantes en el contexto específico.

Todo el proceso de adquisición debe estar sometido a una supervisión eficaz o a un control democrático que sea independiente de la interferencia comercial, policial o política, y debe hacerse teniendo en cuenta una amplia gama de experiencia/conocimiento, incluyendo aspectos de derechos humanos, derecho, representación médica y civil. Cuando corresponda, se recomienda invitar a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en seguridad o derechos humanos a participar en el proceso de revisión. Además, es una buena práctica hacer que todo el proceso de adquisición sea revisado y publicado por pares, así como las directrices de uso. Las tácticas sobre cómo usar el instrumento pueden mantenerse en secreto, pero el tipo de equipo, las directrices de empleo, las pruebas y la selección deben hacerse públicas.

Idealmente, también debe haber una conciencia pública generalizada sobre la naturaleza del arma propuesta y sus efectos, etc. El público no debe mantenerse en la opacidad sobre las nuevas armas utilizadas en el mantenimiento del orden público.

Instrumentos militares para el uso de la fuerza con el propósito de mantenimiento del orden público (civil)

En ciertos países, ha habido una tendencia hacia la adquisición de equipos para el mantenimiento del orden público que se desarrollaron con fines militares, por ejemplo, para su uso en el contexto de la lucha contra el terrorismo, pero también de la lucha contra la delincuencia violenta, en particular, los cárteles de droga y las pandillas. A veces, tales transferencias son causadas simplemente por tener un excedente de instrumentos militares. La tendencia de los organismos del orden público en algunos países a adquirir cada vez más equipos militares es preocupante, ya que entidades con objetivos organizativos y culturas operativas muy diferentes han comenzado a utilizar el mismo tipo de arsenal¹⁶³.

El uso de armas militares puede ser inapropiado para el mantenimiento del orden público, y dada su naturaleza, puede dificultar el cumplimiento de la obligación de aplicar la fuerza mínima necesaria para lograr el objetivo legítimo. Una desventaja adicional es el impacto que tendrá en la imagen del mantenimiento del orden público que tienen las personas, lo que puede tener efectos adversos en las relaciones entre la comunidad y las fuerzas del orden.

En general, los instrumentos militares del tipo ofensivo no deben usarse en el mantenimiento del orden público. Si son necesarios para una situación particular, deben ser utilizados sólo por una unidad especial capacitada en su empleo, bajo supervisión especial y después de una estricta autorización en los niveles más altos.

¹⁶³ Ver *Encuesta de Armas Ligeras*, 2011, p. 93: “Observar el desarrollo de armas pequeñas militares es la forma más fiable de predecir lo que se entregará a los policías en el futuro cercano”.

ESTADOS UNIDOS: INTERVENCIONES PROPUESTAS PARA EQUILIBRAR LA ADQUISICIÓN DE EQUIPO MILITAR

En los Estados Unidos, un programa para transferir equipos militares a agencias policiales locales^a ha sido recientemente objeto de un intenso debate^b. Una evaluación ordenada por la Oficina del Presidente concluyó que se necesita una mejor supervisión, y también que la adquisición de nuevas armas debe ir acompañada de una capacitación adecuada, incluida la formación en derechos humanos, y que debe haber mecanismos para responsabilizar a los organismos del orden público por el mal uso o la aplicación incorrecta de los equipos, ya que esto puede erosionar “la alianza y la colaboración para resolución de problemas y prevención del delito con la ciudadanía, que están al centro de una actuación policial eficaz”.

^a Ver Oficina Ejecutiva del Presidente, Estados Unidos., Revisión: Apoyo federal a la adquisición de equipos para las fuerzas de seguridad locales, diciembre de 2014, disponible en inglés en: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/federal_support_for_local_law_enforcement_equipment_acquisition.pdf

^b Ver “El cauteloso primer paso de Obama hacia la desmilitarización de la policía”, *The Atlantic*, 1 de diciembre de 2014, disponible en inglés en: www.theatlantic.com/politics/archive/2014/12/obamas-cautious-first-step-toward-demilitarizing-the-police/383305/; “Obama Offers New Standards on Police Gear in wake of Ferguson Protests”, *New York Times*, 1 dec 2014: www.nytimes.com/2014/12/02/us/politics/obama-to-toughen-standards-on-police-use-of-military-gear.html?_r=0

MENSAJES CLAVE DEL CAPÍTULO

- Los Estados deben equipar a sus agentes del orden público con una variedad de medios mediante el suministro de equipos y el desarrollo de habilidades, para que puedan elegir una respuesta diferenciada a las situaciones que esté en línea con las normas y estándares internacionales, incluido el BPUFF.
- Desarrollar una política de uso de la fuerza con el fin de brindar orientación sobre cuándo elegir qué tipo de fuerza, puede ayudar al personal del orden en sus decisiones.
- Los instrumentos de fuerza menos letales que conllevan un gran riesgo para la vida deben estar sujetos a las mismas disposiciones que las armas de fuego, pero con el entendimiento de que, cuando sea posible, el uso de tales instrumentos debe agotarse antes de recurrir a la fuerza letal.
- La capacitación debe guiar a los usuarios abordar el empleo de los instrumentos menos letales de manera similar a las armas de fuego, es decir, tratarlos como potencialmente letales.
- Los agentes de orden público siempre deben recordar que existe la opción de retirarse (es decir, la retirada táctica), incluso temporalmente, cuando una situación se agrava peligrosamente o cuando la intervención continua puede conducir a un peligro.
- La discrecionalidad otorgada a los agentes del orden público en la decisión sobre qué instrumento utilizar es una característica clave de la policía profesional. Dicha discrecionalidad debe ser contrarrestada por la responsabilidad: los agentes deben registrar las decisiones y acciones tomadas, e informar sobre ellas para que se pueda ejercer un control y supervisión efectivos. Es una buena práctica equipar a los agentes del orden público y sus vehículos, mientras patrullan o durante las operaciones, con radios que operan a una frecuencia reservada para dichas comunicaciones policiales y grabar dichas comunicaciones para permitir su revisión después del evento.
- Cualquier nuevo instrumento de fuerza debe ser evaluado y probado a fondo antes de ser distribuido en el terreno, poniendo especial atención a los riesgos y las medidas de respuesta apropiadas para la mitigación.
- En general, los instrumentos militares del tipo ofensivo no deben usarse en el mantenimiento del orden público. Si son necesarios para una situación particular, sólo deben ser empleados por una unidad especial capacitada en su uso, bajo supervisión especial y después de una autorización estricta en los niveles más altos.

Capítulo 6. Orientaciones sobre los instrumentos de fuerza más comúnmente utilizados por los agentes del orden público

Este capítulo analiza diferentes instrumentos de fuerza que se emplean comúnmente en todo el mundo, incluidos bastones, esposas y otros medios de sujeción, perros y caballos, irritantes químicos, cañones de agua, armas de electrochoque, proyectiles de impacto cinético y armas de fuego. Aborda las tácticas que deberían guiar su uso, basadas en las normas y estándares internacionales de derechos humanos, así como las buenas prácticas reconocidas. Esta orientación debería incluirse en las políticas y normativas nacionales.

6.1. Principios generales para todos los instrumentos

De acuerdo con el principio de legalidad, antes de su despliegue, todos los instrumentos de fuerza analizados en este capítulo deben ser debidamente probados y autorizados, y las autoridades del orden público deben elaborar reglamentos u otras orientaciones autorizadas para su uso.

Los reglamentos deben referirse al instrumento y, cuando corresponda, a su munición, cómo se usa y en qué circunstancias¹⁶⁴. Deberían prohibir expresamente la modificación de un instrumento de fuerza para hacerlo más potente, por ejemplo, colocando una perilla de metal en un extremo del bastón, aumentando el peso de la porra, etc. En países donde es una práctica habitual entregar un instrumento de fuerza por largo plazo a un agente, deberá comprobarse periódicamente si se ha modificado y verificar si sigue siendo apto para su finalidad.

El uso de cualquiera de los instrumentos abordados en este capítulo sólo puede justificarse mediante el establecimiento de la autoridad legal para aplicar la fuerza y habiendo motivos objetivos razonables para hacerlo. Es importante tener en cuenta que cada una de las aplicaciones del instrumento debe justificarse y no solamente la primera vez que se utilice.

Por lo tanto, los agentes del orden público siempre deben:

- Evaluar la situación;
- Determinar si se requiere fuerza o si hay otro medio para lograr el objetivo;
- Decidir cuál es el uso máximo de fuerza permisible;

¹⁶⁴ En situaciones de autodefensa, los agentes del orden público están autorizados a utilizar todo lo que está a la mano, siempre que sean métodos proporcionales y considerando que tendrán que dar cuenta de ello después de ocurrido los incidentes.

- Decidir cuál es el uso mínimo de fuerza que podría lograr el objetivo;
- Aplicar la fuerza si no hay otra opción viable disponible;
- Reevaluar la situación y decidir si aplicar la fuerza nuevamente, aumentarla o disminuirla escalonadamente.

Éste es un proceso de evaluación continuo y cíclico que debe seguir hasta que se haya alcanzado el objetivo o, de lo contrario, hasta que las circunstancias hayan cambiado y ya no se requiera la fuerza.

Cada instrumento de fuerza conlleva ventajas y riesgos, y se debe tener cuidado en minimizar estos últimos tanto como sea posible. Además, no se puede garantizar que ninguno de los instrumentos analizados tenga una tasa de eficiencia perfecta.

El uso de cualquiera de los instrumentos de fuerza abordados en este capítulo debe estar condicionado a la capacitación adecuada para su empleo, reforzada con un entrenamiento de actualización regular. La capacitación debe basarse en escenarios, ser práctica, lo más cercana a la realidad posible, y permitir al usuario articular los hechos que provocaron el uso de la fuerza.

Siempre que sea posible, se debe dar una advertencia antes del uso de un instrumento de fuerza, si corresponde, y se debe permitir que el sujeto pueda cumplir la advertencia antes de que se emplee el arma.

Los agentes del orden público que aplican la fuerza, independientemente del instrumento, son individualmente responsables de hacerlo, y por lo tanto, deben ser personalmente identificables. Deben registrar, en detalle, cualquier empleo de la fuerza e informarlo a sus superiores, y se les debe exigir que den cuenta de sus acciones y que demuestren que actuaron de manera responsable dentro del marco legal y operativo aplicable. Seguir órdenes no es excusa para hacer uso de fuerza arbitraria o excesiva.

Los supervisores y los comandantes son responsables de la legalidad de sus órdenes, la idoneidad de su supervisión y la calidad de la información y de las instrucciones entregadas antes de una operación, así como del informe. También es su responsabilidad intervenir cuando se sabe que un agente tiene un historial problemático en el uso de la fuerza.

REGLAMENTOS FÁCILMENTE ACCESIBLES Y POES PÚBLICAMENTE DISPONIBLES

El Reino Unido ha hecho pública la mayor parte de sus materiales, incluidas sus políticas sobre uso de la fuerza, reglamentos, manuales de orientación sobre el uso de diversos instrumentos de fuerza, y también informes de evaluación sobre operaciones específicas y temas de interés. Hasta hace poco, la Asociación de Jefes de Policía (ACPO) era responsable del desarrollo de políticas y orientaciones sobre diversas cuestiones policiales^a. Sin embargo, en 2013, el Reino Unido estableció el Colegio de Policía, cuyas responsabilidades incluyen el establecimiento de normas y el desarrollo de políticas y orientaciones para la actuación policial. El Colegio ha incorporado la mayor parte de las orientaciones de la ACPO sobre diversos instrumentos de fuerza, que ahora se denomina “Práctica profesional autorizada”. Algunos de estos materiales de orientación se han actualizado para reflejar la última jurisprudencia nacional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos^b.

Dentro del Reino Unido, Irlanda del Norte tiene una historia de violencia entre comunidades que impone demandas significativas a la policía. El uso de la fuerza por parte de la Real Policía del Ulster (RUC), tanto en operaciones contra el terrorismo como de orden público, generó críticas al Estado; después de los acuerdos de paz de 1997 (Acuerdo de Belfast), la RUC fue reformada y ahora se conoce como el Servicio de Policía de Irlanda del Norte (PSNI). El PSNI tiene un Manual de políticas, procedimientos y orientaciones sobre manejo de conflictos, que cubre varios temas relacionados con el uso de la fuerza. Todo el manual está disponible en Internet^c.

^a Estos manuales no eran jurídicamente vinculantes, pero se esperaba que las fuerzas del Reino Unido adhirieran a las orientaciones establecidas en ellos para garantizar la conformidad entre las fuerzas policiales. Las orientaciones recogen toda la legislación pertinente, los reglamentos subsidiarios y buenas prácticas actuales. Fueron compiladas por representantes y expertos del ámbito de especialización requerido, e incluyeron aportes de otras partes interesadas. Las agencias locales podrían utilizar estas orientaciones para redactar sus POEs o consultar el manual correspondiente.

^b Ver www.app.college.police.uk

^c www.psni.police.uk/advice_information/our-publications/corporate-policy/conflict-management-manual/

6.2. Instrumentos de fuerza

Bastones

Descripción y uso

Un bastón es un palo, que a veces incluye un mango en ángulo recto con respecto al eje principal, que se usa para sujetar o contener a una persona, punzarla o golpearla, generalmente en los grupos musculares más grandes de las extremidades. Hay varios tipos de bastones. Algunos tienen un centro blando, otros un centro metálico –que obviamente conlleva un mayor riesgo de herir gravemente a alguien–, y algunos son extensibles. Los más largos suponen un mayor riesgo, ya que pueden infligir un mayor nivel de fuerza. Un bastón no debe ser demasiado pesado, idealmente no más de una libra o medio kilogramo, ya que algo más pesado hace que sea más difícil de manejar, lo que puede provocar lesiones más graves. En algunos países, el personal de las fuerzas del orden utiliza bastones más tradicionales. Por ejemplo, la policía en Filipinas está equipada con un palo de ratán¹⁶⁵ y en la India los policías emplean un bastón de madera llamado lathi.

Un bastón tiene varias funciones principales como instrumento de uso de fuerza:

- Es un signo de autoridad que otorga legitimidad al personal policial e indica la capacidad de usar la fuerza;

¹⁶⁵ Ver el Manual de la Policía Nacional de Filipinas (Philippine National Police Manual), 2010, disponible en inglés en: <http://hrlibrary.umn.edu/research/Philippines/Philippine%20National%20Police%20Manual%202010.pdf>

- Se puede emplear a la defensiva para proteger a la policía u otras personas de la agresión física, dada su capacidad de bloqueo. Sostener el bastón de mando “en la mano” puede tener un efecto disuasivo a incrementar violencia, “ya que presenta una demostración clara de la respuesta policial prevista hacia un agresor real o potencial”¹⁶⁶;
- Se puede usar para aplicar fuerza con el objetivo de someter, controlar o desarmar a una persona con el propósito de arrestarla, por ejemplo, empleándolo para bloquear el brazo de una persona;
- Se puede utilizar para obligar a una persona a moverse adonde lo desee el agente del orden público, por ejemplo, a través de técnicas de bloqueo;
- También puede tener otras funciones no relacionadas con el uso de la fuerza.

Dada la variedad de funciones que puede tener un bastón, el entrenamiento provisto por los organismos del orden público para su correcto uso es esencial para desarrollar en los agentes la capacidad de diferenciar el uso de la fuerza en función del objetivo de orden público y la amenaza encontrada. No se espera que un bastón sea letal cuando se usa adecuadamente.

Riesgos y cómo mitigarlos

El uso de bastones y equipos similares puede causar lesiones cerebrales o la muerte si se ataca la cabeza u otras áreas sensibles del cuerpo¹⁶⁷. El Manual de PSNI indica que “cualquier uso de bastones tiene el claro potencial de causar lesiones a una persona y destruir o dañar la propiedad. En todas las circunstancias en las que un oficial de policía haya utilizado un bastón, se requerirá que cada agente justifique individualmente la legalidad, la necesidad y la proporcionalidad de sus acciones”¹⁶⁸.

En Irlanda del Norte, debe notificarse cualquier uso de bastón y los oficiales deben facilitar la entrega de este instrumento para su inspección. En las ocasiones en que un oficial superior ha dado instrucciones a otros agentes de policía para que saquen sus bastones, la persona que da las instrucciones también debe completar un informe, indicando el número de oficiales implicados, el tamaño estimado de la multitud, etc. El Ombudsman de la Policía de Irlanda del Norte realizó una evaluación del empleo de bastones en 2003 e hizo recomendaciones para mejorar tanto la capacitación como la actualización, y mejorar la coherencia del registro del uso de la fuerza física por parte del personal de las fuerzas del orden¹⁶⁹.

Precauciones especiales

- Los agentes del orden público siempre deben usarlo con moderación y evaluar si elevar un bastón causa el efecto deseado, sin la necesidad de golpear a la persona.
- Se debe tener cuidado de no golpear a alguien en la cabeza o en partes del cuerpo con órganos vitales, incluidos los riñones o el área de la ingle¹⁷⁰. Otras áreas de riesgo son las articulaciones –que pueden dañarse fácilmente o incluso fracturarse–, canillas, tobillos, la espalda –debido al riesgo de lesiones en la columna–, el cuello y el esternón.

¹⁶⁶ Consulte el *Manual de procedimientos y orientación sobre políticas de PSNI sobre gestión de conflictos*, capítulo 5: Bastones.

¹⁶⁷ Amnistía Internacional y Fundación de Investigación Omega, *Impacto sobre los Derechos Humanos de las Armas Menos Letales y otros Tipos de Materiales para Hacer Cumplir la Ley*, 2015, p. 16, disponible en: <https://amnistia.org.ar/wp-content/uploads/delightful-downloads/2016/10/ACT3013052015SPANISH.pdf>

¹⁶⁸ *PSNI Manual of Policy, Procedure and Guidance on Conflict Management, Police use of firearms*, capítulo 5: *Procedures and Guidance Regarding Monaghan Friction Lock Batons*, para 5.22.

¹⁶⁹ Véase Oficina del Defensor del Pueblo para Irlanda del Norte, Informe de investigación 02/2003, marzo de 2003, disponible en inglés en: <http://cain.ulst.ac.uk/issues/police/ombudsman/po03report2.pdf>

¹⁷⁰ Ver, por ejemplo, el Instituto de Estados Unidos de Paz, Proyecto de Ley Modelo de Poderes de Policía, 2008.

- Cuando un oficial de policía ha golpeado a alguien repetidamente, o mientras está en el suelo, esto puede equivaler a una fuerza excesiva y el hecho debe ser investigado como tal. Una situación en la que las fuerzas del orden buscan controlar a una persona altamente violenta es un encuentro dinámico y en constante cambio, en el que el agente tendrá que ajustar su respuesta a la conducta encontrada.

REGLAMENTO DE USO DE BASTONES

El Reglamento portugués sobre *Limites al Uso de Medios Coercitivos* por parte de la Policía Nacional (2004), en su capítulo 2, sección 6.6, establece: “los golpes de bastón en ciertas áreas del cuerpo (áreas rojas como la cabeza, el cuello y la columna vertebral) están prohibidos en vista de sus posibles consecuencias letales, a menos que haya una amenaza potencialmente letal”.

El Manual Peruano de Derechos Humanos para la Policía (2006) instruye de manera similar a los oficiales para evitar ataques con porras en la cabeza, el cuello y el tórax.

Esposas y otros sistemas de sujeción (restricciones)

Descripción y uso

Las esposas (o también candados de mano) son un medio de sujeción universalmente utilizado, aplicado para controlar a una persona que representa un riesgo o puede huir. No han sufrido ningún cambio significativo desde su introducción. Consisten en anillos conectados elaborados en metales livianos como, por ejemplo, acero inoxidable o niquelado, a veces plástico, y se usan para atar las manos de alguien ya sea al frente o detrás de la espalda, con las palmas colocadas hacia afuera.

Algunos tipos de esposas se vuelven más ajustadas si no están “doblemente cerradas”, como cuando alguien trata de quitarlas. Otros tipos son fijas. Con las manos debidamente esposadas, la mayoría de las personas están bajo control, ya que esto dificulta la huida. Sin embargo, algunas personas sospechosas pueden persistir en el comportamiento agresivo y pueden ser necesarias medidas adicionales, incluida posiblemente la aplicación de instrumentos de sujeción de las extremidades (véase más adelante).

Riesgos y cómo mitigarlos

Se considera una buena práctica usar sólo esposas que puedan estar doblemente cerradas para evitar apretar demasiado. Por razones de seguridad, las esposas no deben emplearse para sujetar a alguien a otra persona o a un objeto.

Las esposas u otros instrumentos de sujeción nunca deben usarse con el único objetivo de castigar a alguien, o mantenerse más allá del tiempo necesario, o una vez que la persona se encuentra en una situación en la que ya no representa un riesgo ni intenta huir. En algunos países, las esposas siempre se usan durante el arresto o al transportar a una persona detenida, independientemente de la amenaza que represente. Sin embargo, no siempre se requiere la aplicación de esposas y puede crear molestias innecesarias para la persona. Las esposas sólo deben emplearse cuando hay una razón objetiva para creer que el infractor podría escapar o es probable que use violencia contra el oficial u otra persona¹⁷¹.

¹⁷¹ Consulte el *Manual de Políticas, Procedimientos y Orientaciones sobre Manejo de Conflictos del PSNI*, capítulo 6: Esposas.

La edad, el sexo, el tamaño respectivo y la fuerza aparente, así como la aptitud física (es decir, la condición física) de una persona, son factores para decidir si las esposas deben aplicarse o no. Por ejemplo, si una persona tiene una condición que pudiera agravarse si fuera esposada, esto puede hacer que su uso no sea razonable y constituir una fuerza excesiva. Algunos países prohíben explícitamente el empleo de esposas o instrumentos de sujeción en mujeres que están visiblemente embarazadas¹⁷². Cuando se usan esposas, se debe ver la condición de la persona para asegurarse de que no exista un riesgo particular de lesiones o muerte¹⁷³.

Las esposas deben retirarse tan pronto como ya no sea necesario utilizarlas. En cualquier caso, generalmente se retiran una vez que la persona ha sido llevada a un área de retención segura.

Cuando los agentes del orden público aplican las esposas, tienen que informarlo después, y también tomar en cuenta el período de tiempo en que se utilizaron antes de su eventual retiro. El Manual de PSNI ordena a todos los oficiales que “registren todo el uso de esposas en sus cuadernos oficiales e incluyan la siguiente información¹⁷⁴:

- Las esposas han sido revisadas para comprobar un ajuste ceñido apropiado;
- Las esposas han sido bloqueadas dos veces;
- Los oficiales han advertido a la persona detenida que luchar puede causarle lesiones”.

Algunos instrumentos de sujeción están totalmente prohibidos. Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, recientemente revisadas (en adelante, “SMR”, también conocidas como “Reglas Nelson Mandela”) establecen que el uso de cadenas, fierros u otros instrumentos que sean inherentemente degradantes o dolorosos estará prohibido¹⁷⁵. El Relator Especial sobre la Tortura ha declarado que el uso de medios de contención física que son “inherentemente inhumanos, degradantes o dolorosos”, como cinturones de aturdimiento por electrochoque, sillas de sujeción, cadenas o fierros, no se utilizarán como restricciones en ningún momento, ni tampoco los sedantes, neurolépticos u otras drogas para fines similares¹⁷⁶.

Sujeciones de las extremidades

Los instrumentos de sujeción de las extremidades están diseñados y son utilizados por agentes del orden público para limitar el rango de movimiento de los brazos y/o piernas, cuando se enfrentan a la violencia o la amenaza de violencia o cuando alguien está luchando activamente mientras está esposado. Por ejemplo, la Real Policía Montada de Canadá (RCMP) introdujo restricciones para las piernas, que consisten en una cuerda y clips para sujetar las piernas de las personas sospechosas; su aplicación tiene como objetivo evitar que una persona patee y/o golpee, y permiten el transporte seguro de la persona en un vehículo a un área de retención segura.

¹⁷² Véase, por ejemplo, Ley de Policía de Armenia (2001), artículo 29.4: “La aplicación de medios especiales (por ejemplo, gomas, esposas, gases lacrimógenos, etc.) contra mujeres con signos notables de embarazo, discapacitados y menores (con la excepción de los casos de ataque armado, resistencia armada y ataques grupales que pongan en peligro la vida y la salud de las personas) [...] estará prohibida [...]”. (Como se cita en Amnistía Internacional, *Uso de la Fuerza, Directrices para la Implementación de los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego por Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*, 2015, p. 140).

¹⁷³ Consulte la guía de ACPO sobre el uso de esposas, 2009, disponible en inglés en: www.npcc.police.uk/documents/FoI%20publication/Disclosure%20Logs/Uniformed%20Operations%20FOI/2013/003%2013%20Att%2015%20of%20the%20Guidance%20on%20the%20Use%20of%20Handcuffs.pdf

¹⁷⁴ *PSNI Manual of Policy, Procedure and Guidance on Conflict Management, Police use of firearms*, capítulo 6: Handcuffs, Parr. 6.8.

¹⁷⁵ Véanse las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas de Nelson Mandela), Regla 47 (1). El SMR revisado fue adoptado por la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su 24º período de sesiones, celebrado en Viena del 18 al 22 de mayo de 2015 y aprobado por el Consejo Económico y Social, E/CN.15/2015/L.6/Rev.1, adoptado por unanimidad por la Asamblea General (UN-Doc A/Res/70/175) el 17 de diciembre de 2015.

¹⁷⁶ Véase el Informe Provisional del Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. A/68/295, 9 de agosto de 2013, párr. 58.

La inmovilización de las extremidades sólo debe usarse durante el tiempo necesario, por parte de oficiales que hayan recibido la capacitación adecuada, la que debe incluir la comprensión de las consecuencias médicas asociadas al empleo del dispositivo, como la trombosis venosa profunda, así como los riesgos relacionados con afecciones conocidas como asfixia posicional y trastorno conductual agudo¹⁷⁷. Debido a los riesgos médicos que tiene una persona que está inmovilizada de esta manera, las restricciones de las extremidades se deben utilizar solamente en circunstancias excepcionales y deben ser fáciles de quitar. Además, ACPO establece que cualquier dispositivo que se adopte debe ser revisado médicamente para minimizar la posibilidad de lesiones a la persona¹⁷⁸.

Se deben evitar las sujeciones metálicas de las extremidades, como los puños para las piernas o las cadenas que conectan las extremidades con las esposas y cinturones. Deben preferirse siempre las sujeciones blandas, de acuerdo con las Reglas de Nelson Mandela. Debería haber una prohibición absoluta de los instrumentos de sujeción con peso y también de los no ajustables, como anillas fijas, fierros, cadenas o grilletes.

La atadura de las manos y las piernas de alguien por la espalda, no debe usarse debido a la incomodidad y el sufrimiento innecesario que causa, así como al riesgo de asfixia que representa. Esta llamada “atadura de cerdos” puede equivaler a un trato o castigo cruel, inhumano o degradante.

Perros y caballos

Descripción y uso

En el mantenimiento del orden público, los perros se usan para buscar personas o bienes (por ejemplo, explosivos, drogas) o como un instrumento de fuerza. Esta sección sólo analizará el empleo de perros como un instrumento de fuerza.

Los perros generalmente se usan para ayudar en la búsqueda, persecución, aprehensión y detención de una persona que se resiste activamente a su arresto o que agrede al oficial; para desarmar a un sospechoso armado con un arma de fuego o de otro tipo; para vigilar y escoltar a las personas sospechosas después del arresto; para defenderse de un ataque; y para proteger a la ciudadanía y la propiedad¹⁷⁹. En algunos países los perros sólo pueden usarse contra presuntos delincuentes de delitos violentos graves.

Además, los perros pueden desplegarse como un elemento disuasivo en situaciones de desorden general. También se pueden emplear para apoyar cordones, escoltar marchas/grupos, ayudar con la dispersión de una multitud o contribuir a arrestar o detener a alguien¹⁸⁰.

¹⁷⁷ Consulte el *Manual de Políticas, Procedimientos y Orientaciones de PSNI sobre Gestión de Conflictos*, capítulo 7: Restricciones de Miembros, disponible en inglés en: www.psni.police.uk/globalassets/advice--information/our-publications/conflict-management-manual/cover__contents.pdf

¹⁷⁸ Consulte la *Guía de ACPO sobre el Uso de Restricciones de Extremidades*, 2009, disponible en inglés en: www.acpo.police.uk/documents/uni-formed/2009/200905UNGLR01.pdf

¹⁷⁹ Ver Osse, Anneke, *Entender la Labor Policial: Recursos para Activistas de Derechos Humanos*, Amnistía Internacional, Países Bajos, 2006; Manual de orientación de perros policía de la ACPO, 2011, disponible en inglés en: <https://cinotecniamilitar.files.wordpress.com/2015/02/201103uopdogsmog1-1.pdf> Ver Colegio de Policía, *Opciones Tácticas*, 2014.

¹⁸⁰ See College of Policing, *Tactical options*, 2014.

Los perros no deben utilizarse en un papel ofensivo en una situación de orden público. El despliegue de perros en una situación de orden público depende del plan táctico elaborado como preparación para el evento, que especifica claramente para qué se usarán y en qué condiciones.

Riesgos y cómo mitigarlos

Es esencial que las capacidades y limitaciones del empleo de perros se entiendan plenamente antes de su despliegue. Los perros y las personas adiestradoras deben estar bien entrenados y debe solicitarse la asesoría del adiestrador antes de su despliegue. La combinación de perro y adiestrador debe estar certificada. Cuando se emplean, los perros pueden ir con o sin bozal, con o sin correa; cada opción obviamente tiene un impacto diferente y distintos niveles de riesgo. Los perros deben ser entrenados para “encontrar y ladrar” en lugar de “encontrar y morder”.

En general:

- Sólo se deben usar perros adiestrados en combinación con su adiestrador/a;
- Los perros sólo pueden ser utilizados por un adiestrador calificado, quien tiene la responsabilidad última;
- El uso de un perro sin bozal debe colocarse en el extremo superior de la escala de fuerza y sólo debe emplearse en situaciones específicas prescritas¹⁸¹;
- La decisión de desplegar un perro y sus razones, así como los resultados, siempre deben registrarse.

Los perros sin entrenamiento nunca deben usarse, ni los perros deben ser manejados por oficiales que no han sido entrenados para esa tarea.

*Uso de caballos durante manifestaciones*¹⁸²

Los caballos son útiles para mantener una visión general, monitorear la dinámica de la multitud y hacer contacto con las personas en el terreno. También son prácticos para cerrar eventos. Como los caballos son generalmente bastante intimidantes, las personas tienden a cumplir con las instrucciones dadas.

Es esencial que las capacidades y limitaciones de los caballos como opción de fuerza se entiendan plenamente antes de su uso. Se debe solicitar autorización por separado antes de desplegar los caballos y se debe pedir consejo del comandante de orden público montado. Su despliegue debe ser acorde con el plan táctico.

Los caballos se pueden usar para cargar a un grupo de personas violentas y dispersarlas, su jinete puede utilizar un bastón y apoyar a otros oficiales que vayan a pie, pero el caballo no está destinado a atropellar a las personas, ya que obviamente puede ser extremadamente peligroso. Los oficiales de a pie deben ser entrenados cuando se desplieguen con la policía montada. Debe haber rutas de escape para las multitudes.

La utilidad del despliegue de caballos depende de la situación, del terreno y también del tipo de violencia encontrada. El empleo de caballos no siempre es apropiado por motivos de seguridad. Como en todos los casos relacionados con el uso de animales, también debe garantizarse su bienestar y protección.

¹⁸¹ Ver Instituto de Paz de los Estados Unidos, Proyecto de Ley Modelo de Poderes de Policía, 2008.

¹⁸² Ver Colegio de Policía, *Opciones Tácticas*, 2014.

PERSPECTIVAS DE DERECHOS HUMANOS SOBRE EL USO DE PERROS Y CABALLOS

En su *Manual de Derechos Humanos y Aplicación de la Ley*^a, el ACNUDH ha planteado varias preocupaciones de derechos humanos con respecto al uso de perros y caballos, en particular en un contexto de control de multitudes. Por ejemplo, se ha referido a varios estudios que indican la gran cantidad de lesiones permanentes y graves causadas por las mordeduras de perros, a menudo con complicaciones médicas importantes. También ha destacado un estudio que indica que el empleo de perros en situaciones de uso de fuerza en algunas agencias había aumentado el riesgo de lesiones en casi 40 veces en comparación con otros métodos menos letales. Otra preocupación planteada es la necesidad de utilizar unidades caninas de una manera culturalmente sensible. En algunas culturas o religiones, los perros se consideran impuros, lo que debe tenerse en cuenta a la hora de usarlos para facilitar una manifestación de dichas comunidades.

Con respecto al empleo de caballos, el Manual destaca que, si bien el uso de caballos ofrece ventajas incomparables en cuanto a la vigilancia y el control de las multitudes, un jinete no tiene el control total de todo el cuerpo de un caballo y no es capaz de corregir en todo momento el nivel de fuerza utilizado. Es esencial usar caballos en las situaciones correctas y hacer una evaluación de cómo pueden reaccionar las multitudes. Por ejemplo, por razones de seguridad, los caballos no deben usarse cerca de las barreras, y cuando se emplean para dispersar multitudes, las rutas de escape deben identificarse y comunicarse.

^a OHCHR, Human Rights and Law Enforcement, *A Manual on Human Rights Training for Law Enforcement Officials* (publicación oficial pendiente), capítulo 9 (Derechos humanos y vigilancia de las asambleas públicas y protestas), pp. 220-221.

Irritantes químicos: gas pimienta y gas lacrimógeno

Descripción y uso

Existe una amplia variedad de químicos utilizados en la aplicación de la ley, generalmente con fines de control de disturbios, conocidos como agentes de control de disturbios o RCA (por su sigla en inglés)¹⁸³.

Los diversos tipos de productos químicos tienen diferentes efectos y, por lo tanto, su empleo tiene distintas implicaciones legales. Los RCA afectan los sentidos periféricos. Sin embargo, hay otros químicos tóxicos (por ejemplo, derivados de fentanilo) que afectan el sistema nervioso como una forma de anestésico, los que nunca deben usarse en el mantenimiento del orden público ordinario, debido al riesgo de muerte y discapacidad permanente para quienes se exponen a ellos¹⁸⁴. Los RCA más utilizados se conocen coloquialmente como gas pimienta y gas lacrimógeno¹⁸⁵.

¿Cuáles son sus efectos?

Todos los RCA causan irritación intensa y dolor en los ojos, las vías respiratorias y la piel, lo que resulta en llanto, tos, opresión en el pecho y dificultad para respirar. Estos efectos

¹⁸³ Consulte la Convención sobre Armas Químicas (CWC), artículo 2: “Agente Antidisturbios” se define como “cualquier producto químico no incluido en una lista, que pueda producir rápidamente irritación sensorial o efectos físicos incapacitantes en humanos, que desaparecen en poco tiempo tras el cese de la exposición”.

¹⁸⁴ Consulte la posición del CICR sobre el Uso de Productos Químicos Tóxicos como Armas para la Aplicación de la Ley, disponible en inglés en: www.icrc.org/eng/resources/documents/legal-fact-sheet/2013-02-06-toxic-chemicals-weapons-law-enforcement.htm

¹⁸⁵ Los productos químicos más comunes utilizados en la aplicación de la ley incluyen o-clorobenciliden malonitrilo (CS), cloroacetofenona (CN) y Dibenz (b, f) -1,4-oxazepina (CR), que a menudo se denominan “gases lacrimógenos”, y oleoresin capsicum (OC) y vanilamida de ácido pelargónico (PAVA), conocidos comúnmente como “aerosoles de pimienta”.

suelen ir acompañados de ansiedad y pánico. También pueden producirse efectos más graves, como vómitos y ampollas en la piel, así como daños permanentes en los ojos, la piel y los pulmones, según el grado de exposición.

La toxicidad de los diferentes RCA varía, y la gravedad de las lesiones causadas dependerá de una combinación de factores que incluyen el agente químico específico, su concentración, la duración de la exposición, el método de administración (líquido, humo, aerosol, polvo), el medio ambiente (interior/exterior y condiciones climáticas) y las vulnerabilidades de la víctima (edad, salud). Las concentraciones de la sustancia química activa pueden variar mucho entre las diferentes armas y no existen normas internacionales que regulen las armas comercializadas por los fabricantes. Los disolventes mezclados con los RCA también pueden ser tóxicos.

La exposición a altas concentraciones de estos productos químicos, o durante un período prolongado, puede causar lesiones graves o incluso la muerte. Por lo tanto, el uso de RCA debe controlarse cuidadosamente y no deben emplearse en espacios confinados o cerrados. Incluso las bajas concentraciones pueden causar lesiones graves a grupos vulnerables como niños y niñas, personas mayores o personas con sensibilidades o afecciones médicas, como asma.

Por lo tanto, las fuerzas del orden deben asegurarse de que sólo utilizan RCA que han sido probados científicamente, y que revisan el impacto de su uso. En los casos en los que se compruebe que el agente antidisturbios tiene efectos duraderos, es necesario analizar si los efectos a largo plazo pueden prevenirse a través de una mejor supervisión y capacitación o si se debe suspender el uso de un tipo particular de agente antidisturbios¹⁸⁶.

Los agentes del orden público a nivel global usan los irritantes químicos en un dispositivo portátil. Esto generalmente se coloca en el extremo inferior de la escala de fuerza y en la mayoría de los países dichos agentes tienen una amplia discreción sobre su uso.

Dichos dispositivos se emplean a corta distancia, rociando a la persona sospechosa en la cara para deshabilitarlo temporalmente o desorientarlo. Se pueden utilizar desde 4 metros, pero se logrará una precisión óptima en una distancia de 1,25 a 2 metros. El manual de PSNI, por ejemplo, establece que el aerosol no debe usarse en las siguientes circunstancias:

- A una distancia de menos de un metro;
- En un área cerrada (por ejemplo, en un auto);
- Con una persona que está restringida en su movimiento o esposada;
- Como una táctica de dispersión de multitudes (debido a la posibilidad de que otros oficiales y transeúntes inocentes se vean afectados).

En todos los casos antes mencionados, “los oficiales deben estar preparados para justificar no sólo el uso del aerosol, sino también su decisión de emplearlo en tales circunstancias”. Puede tomar hasta un minuto antes de que sus efectos sean notorios, y éstos pueden durar horas.

Riesgos y cómo mitigarlos

El uso de irritantes químicos conlleva el riesgo de dañarse a sí mismo o a otros, incluidos otros agentes del orden público¹⁸⁷. El uso de irritantes químicos no siempre es efectivo y puede provocar más resistencia o agresión por parte de la persona. No debe emplearse contra

¹⁸⁶ OHCHR, *Human Rights and Law Enforcement, A Manual on Human Rights Training for Law Enforcement Officials* (publicación oficial pendiente), capítulo 5.

¹⁸⁷ Ver también OHCHR, *Human Rights and Law Enforcement, A Manual on Human Rights Training for Law Enforcement Officials* (publicación oficial pendiente), capítulo 5 (Derechos Humanos y Uso de la Fuerza).

alguien que esté armado, ya que puede llevarlo a comenzar a disparar indiscriminadamente. El manual de PSNI establece que “si el arma de fuego está al alcance de la mano, el rocío puede ser útil para evitar que un sujeto se arme a sí mismo. Debido a los peligros extremos, el uso en tales circunstancias debe considerarse cuidadosamente”. Tampoco debe emplearse contra alguien que conduce.

Estos gases se pueden usar contra personas violentas, que no estén armadas con armas de fuego o armas de daño remoto similares, donde la falta de incapacitación “inmediata” aumentaría los riesgos para quienes estén presentes en la escena.

En Irlanda del Norte, el PSNI reconoce que el empleo de aerosoles portátiles puede prestarse para abusos y, por lo tanto, su manual comienza afirmando que cualquier abuso de estos dispositivos puede constituir agresión y dar lugar a nuevas investigaciones internas o externas.

Los cartuchos y granadas de gas lacrimógeno están diseñados para usarse en la dispersión de grupos que presentan una amenaza inmediata y directa y cuando los métodos convencionales policiales han sido probados y han fallado, o es poco probable que tengan éxito.

En situaciones de orden público, el empleo de gas lacrimógeno se coloca claramente en el extremo más alejado de la escala de fuerza, ya que es difícil dirigirlo a personas específicas y, por lo tanto, es probable que afecte y perjudique a transeúntes no involucrados. Por su propia naturaleza, no puede discriminar y, como resultado, todos los transeúntes se ven afectados. De hecho, el Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación señaló que “el gas no discrimina entre manifestantes y no manifestantes, personas sanas y personas con condiciones médicas”. También advierte contra cualquier modificación de la composición química del gas con el único propósito de infligir dolor severo a manifestantes e, indirectamente, a espectadores¹⁸⁸. Por esta razón, algunas agencias policiales no usan granadas de gas lacrimógeno, ya que no las consideran una herramienta apropiada para mantener el orden público debido a su incapacidad para discriminar, así como al riesgo de escalada y otros daños causados por las multitudes que huyen.

EJEMPLOS NACIONALES SOBRE EL USO DE GAS LACRIMÓGENO

El Manual de la Policía Nacional de Filipinas contiene una disposición explícita que señala que los gases lacrimógenos y cañones de agua “sólo pueden usarse [en concentraciones y manifestaciones] cuando en la asamblea pública haya violencia real o amenazas graves de violencia, o destrucción deliberada de la propiedad”^a. En Túnez existe un requisito similar, según el cual sólo el comandante a cargo (le commandant d’opération) puede decidir usar gases lacrimógenos. El comandante de operaciones en el lugar de los hechos debe hacer una evaluación de la escena para decidir si el uso de gases lacrimógenos sería necesario, proporcionado y eficaz, y recomendar/ordenar su utilización al jefe de la operación. Después del evento, el comandante a cargo debe verificar que el sitio se haya liberado adecuada y completamente del gas.

^a Ver el Manual de la Policía Nacional de Filipinas, 2010, Regla 23, Sección 3 y 10; Regla 24, Sección 2.

¹⁸⁸ Véase el Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párr. 35.

Directrices para el uso de granadas de gas lacrimógeno

El Manual del ACNUDH, *Human Rights and Law Enforcement, A Manual on Human Rights Training for Law Enforcement Officials* (publicación oficial pendiente), con el fin de limitar el riesgo de lesiones de las personas a las que se dirige, recomienda que los agentes de orden público (AOP) siempre tengan en cuenta lo siguiente¹⁸⁹:

- Nunca utilizar una concentración de gas lacrimógeno superior a la aprobada de acuerdo con los estándares internacionales, para que se sigan considerando como arma menos letal;
- Nunca utilizar gas lacrimógeno en espacios confinados ni exponer a los mismos objetivos a gas lacrimógeno varias veces durante un período de tiempo corto;
- Nunca se debe usar gas lacrimógeno contra personas que estén retenidas o confinadas en un lugar donde no tengan vías de escape del producto químico;
- Nunca disparar cartuchos de gas lacrimógeno desde lanzadores manuales directamente hacia una persona. Muchas personas han muerto o han resultado gravemente heridas por el impacto de un contenedor de estos elementos químicos;
- Nunca usar granadas de gas lacrimógeno en áreas amplias contra grupos grandes, a menos que el nivel de violencia haya alcanzado tan alto nivel, que los agentes del orden no puedan abordar la amenaza dirigiendo su actuar éticamente contra personas violentas;
- Descontaminar siempre a una persona detenida que haya estado expuesta a gases lacrimógenos;
- Asegurarse siempre que sólo los agentes del orden experimentados y capacitados puedan lanzar gases lacrimógenos;
- Documentar siempre el uso de gases lacrimógenos, incluido el tipo, la cantidad y el motivo del uso de la fuerza;
- Siempre realizar investigaciones eficaces y aplicar medidas de responsabilidad por el uso indebido de los gases lacrimógenos y analizar la causa de las posibles deficiencias de los procedimientos operativos estándar, las capacitaciones u órdenes.

Otro uso de disuasivos químicos irritantes, es el de un gas lacrimógeno o un gas pimienta que se dispara o se lanza en un área confinada para llevar a cabo una detención de una persona que, razonablemente, se puede esperar que tenga armas de fuego listas para su uso, o que, de otro modo, represente una gran amenaza para la vida o integridad física. En tales casos, el empleo de la sustancia química tiene como objetivo impedir que la persona dispare un arma, detone una bomba o cree una amenaza inminente de muerte o lesiones graves.

Tácticamente, ésta es una opción arriesgada, ya que el gas puede ser relativamente lento para incapacitar a una persona, lo que permite que, mientras no haya surgido su efecto, la persona sospechosa pueda causar daño. También es difícil estimar la dosis exacta requerida; si la dosis utilizada es demasiado alta, puede ser letal y, si es demasiado baja, puede no incapacitar a la persona. Debido a la imprevisibilidad, cualquier uso de irritantes químicos debe ser monitoreado –por ejemplo, por la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH)–, incluidos sus efectos médicos a largo plazo¹⁹⁰.

¹⁸⁹ OHCHR, *Human Rights and Law Enforcement, A Manual on Human Rights Training for Law Enforcement Officials* (publicación oficial pendiente), capítulo 5. Véase también Amnistía Internacional y Fundación de Investigación Omega, *Impacto sobre los Derechos Humanos de las Armas Menos Letales y otros Tipos de Materiales para Hacer Cumplir la Ley*, 2015.

¹⁹⁰ Ver Fundación de Investigación Omega, Informe para el Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias sobre el Uso de la Fuerza Letal durante el Arresto, 2011.

¿CUÁNDO USAR GAS LACRIMÓGENO?^a

En los Países Bajos, durante los disturbios en una pequeña aldea que abrumaron totalmente a la policía, se decidió no usar gases lacrimógenos porque no había suficiente policía antimotines para “avanzar”, había muchos jóvenes menores de edad y también porque los disturbios tuvieron lugar en un área donde vivía mucha gente, lo que implicaba un gran riesgo de causar daño a los residentes que no tenían nada que ver con la revuelta. De hecho, el gas lacrimógeno no debe utilizarse en todas las situaciones para dispersar a una multitud, incluso cuando está alborotada, y su empleo siempre debe basarse en un análisis cuidadoso de la situación concreta.

^a Adang, Otto M. J. y Van Ham, Tom, “Contextual and Individual Factors Determining Escalation of Collective Violence: Case Study of the Project X-Riot in Haren, the Netherlands”, *British Journal of Criminology*, November, 2015.

Cañón de agua*Descripción y uso*

Un cañón de agua es exactamente lo que su nombre señala: un cañón que “dispara” un gran volumen de agua por docenas de metros. Se usa en algunos países para dispersar a una multitud violenta, controlar el movimiento de una multitud o mantener a una aglomeración a distancia. De hecho, “la mera presencia de un cañón de agua puede tener un efecto disuasorio y la experiencia de Irlanda del Norte demuestra que los cañones de agua a menudo se despliegan sin ser empleados”¹⁹¹.

Sólo debe usarse en situaciones de desorden público grave, en las que exista el potencial de violencia que puede causar la pérdida de vidas, lesiones graves o destrucción generalizada. Las consideraciones para su despliegue deben tener en cuenta la repercusión en los medios de comunicación y la disponibilidad de oficiales bien capacitados.

Es esencial que se conozcan perfectamente las capacidades del equipo antes de su despliegue y que se disponga de un asesor táctico específicamente formado en el uso de este equipo. La utilización de un cañón de agua debe ir acompañada del empleo de agentes del orden público de a pie¹⁹². Para cumplir con los requisitos de necesidad y proporcionalidad, el despliegue de cañones de agua debe planificarse y gestionarse cuidadosamente con un riguroso mando y control a un nivel superior.

Riesgos y cómo mitigarlos

Un cañón de agua no debe usarse indiscriminadamente contra una multitud¹⁹³. Al emplear un cañón de agua, es importante que los agentes del orden público presten atención a la presión que se está utilizando, ya que cuando la presión es demasiado alta puede derribar a las personas, golpearlas en la cabeza o hacer que objetos o escombros las golpeen, pudiendo

¹⁹¹ Consulte ACPO y Escuela de Policía, Cañón de Agua Nacional, 2014, disponible en inglés en: www.statewatch.org/media/documents/news/2014/jan/acpo-2014-01-08-water-cannon-briefing.pdf

¹⁹² Ver Colegio de Policía, *Opciones Tácticas*, 2014.

¹⁹³ El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha enfatizado que los cañones de agua nunca deben aplicarse indiscriminadamente, ni usarse contra manifestantes pacíficos y nunca de tal manera que el uso en sí mismo provoque una escalada de tensiones. ACNUDH, “Corea del Sur: un experto en derechos de las Naciones Unidas pide una investigación independiente sobre el uso letal de cañones de agua”, 28 de septiembre de 2016, disponible en inglés en: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20603&LangID=E

provocar lesiones graves. Los cañones de agua no deben usarse contra nadie que no pueda moverse, por ejemplo, manifestantes que se han encerrado en una cerca, personas mayores, personas lesionadas o con discapacidad, niños y niñas y personas a una altura elevada.

También pueden existir problemas suscitados porque los agentes del orden público modifican el agua utilizada en un cañón de agua¹⁹⁴. Por ejemplo, en algunos países, los policías usan cañones de agua caliente para evitar que el agua se congele, dado que en climas fríos el agua congelada puede provocar lesiones o exposición no intencionadas. Los agentes en algunos países mezclan el agua con productos químicos; aunque no está expresamente prohibido por el derecho internacional, esto no se recomienda, ya que el agua mezclada con productos químicos conlleva un riesgo mucho mayor de causar daños, incluido el dolor físico, con efectos que pueden durar más que los causados por el gas lacrimógeno. En algunos países el agua está coloreada, por lo que marca a los que han sido rociados, sin embargo, no existe un objetivo policial para el cual dicha marca sería útil, en particular porque tendría poco valor (si lo hubiera) como evidencia en un juicio penal.

Armas de electrochoque

Descripción y uso

Las armas de electrochoque¹⁹⁵ vienen en diversos formatos, y constantemente se desarrollan nuevos tipos, incluyendo pistolas de aturdimiento de electrochoque, escudos, cinturones y bastones. El uso de armas de electrochoque ha crecido exponencialmente, y en la actualidad más de la mitad de los países del mundo utilizan algún tipo de ellas¹⁹⁶.

Para mantener el orden público, el arma de electrochoque más empleada es la pistola paralizadora (Taser), una “pistola aturdidora de mano eléctrica que puede disparar dos dardos de púas hasta una distancia de 7 metros, que permanecen unidos a la pistola mediante cables. Los dardos con forma de anzuelo están diseñados para penetrar hasta dos pulgadas en la ropa o la piel del objetivo y entregar un electrochoque de alto voltaje y bajo amperaje mediante cables de cobre aislados”¹⁹⁷. Es un dispositivo de disparo único (los nuevos modelos desarrollados recientemente pueden descargar dos disparos) diseñado para incapacitar temporalmente a una persona mediante el uso de una corriente eléctrica que interfiere temporalmente con el sistema neuromuscular del cuerpo; el dispositivo entrega su carga eléctrica en un ciclo de 5 segundos que se puede detener, extender o repetir¹⁹⁸.

Taser es la marca utilizada para los productos fabricados por Taser International, los primeros en fabricar esta arma, que viene en varios formatos. Otras compañías han producido armas similares, por lo que la variedad está aumentando, y hay otras marcas y tipos de equipos. Como Taser se ha convertido en un término de uso común, este manual de referencia lo usará genéricamente para referirse a este tipo de armas, mientras que los principios tratados en esta sección se aplican igualmente a todos los dispositivos de electrochoque. Algunos organismos de

¹⁹⁴ En algunos países se utiliza agua de ríos cercanos y contaminados, con un alto riesgo de propagación de enfermedades. Esto debe ser evitado.

¹⁹⁵ Se pueden usar otros términos, incluyendo arma de energía conducida (AEC), arma de descarga eléctrica (ADE), dispositivo de control electrónico (DCE) y el nombre de marca “Taser” (a menudo se usa como un término general).

¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ Osse, Anneke, *Entender la Labor Policial: Recursos para los Activistas de Derechos Humanos*, Amnistía Internacional, Países Bajos, 2006, p. 133.

¹⁹⁸ Ver Colegio de Policía, *Dispositivos de Energía Conducida*, 2013.

orden público equipan a sus funcionarios con una pistola Taser, pero en la mayoría de los países sólo es utilizada por unidades especializadas.

¿Cuáles son sus efectos?

Sus efectos son, en general, la pérdida de control muscular voluntario, que puede resultar en “que la persona caiga al suelo, causando varias lesiones secundarias o “parálisis” en el acto”¹⁹⁹. Es probable que los efectos sean instantáneos, pero es factible que el efecto de incapacidad directa sólo dure mientras se suministre la descarga eléctrica. De hecho, la persona puede recuperarse inmediatamente después y continuar con su comportamiento anterior. Por lo tanto, el manual del Reino Unido advierte que “una persona incapacitada debe ser controlada de forma rápida y efectiva”.

*Riesgos y cómo mitigarlos*²⁰⁰

El efecto directo del Taser incluye lesiones por penetración de púas, especialmente en personas con una estatura pequeña o delgada, niñas y niños, en los que puede conducir a la penetración de órganos internos²⁰¹. También se producen lesiones punzantes por las púas que penetran en la piel y pueden ser particularmente graves si las púas golpean la cabeza, el cuello, los ojos o la ingle. Ha habido casos en los que hubo lesiones en la cabeza y penetración en los ojos, y lesiones de púa en la piel cuando se retiró el dardo, lo que debe hacer un médico. Además, existen casos en que tras el uso de la pistola Taser se ha producido paro cardíaco, provocando la muerte de la víctima²⁰². Ciertos métodos de uso aumentan los riesgos para la persona, en particular los golpes directos en el área del tórax y múltiples o repetidos choques.

Las lesiones secundarias pueden deberse a caídas, inflamabilidad, asfixia posicional y trastornos conductuales agudos/delirio agitado. Los funcionarios deben evitar las áreas sensibles de “aplicación” (como la cabeza, el cuello, la ingle o el área del corazón).

Para las mujeres embarazadas y las personas con reemplazo cardíaco o corazones débiles, los efectos pueden ser graves e impredecibles, aunque las consecuencias aún no se aprecian por completo. El uso de una pistola Taser contra personas con una afección médica preexistente, niños y niñas, y personas de baja estatura, conlleva un riesgo adicional.

Las principales dificultades con el despliegue de armas de electrochoque son que el personal de orden público en terreno no puede predecir el efecto completo que podría tener el empleo del arma, dada su falta de conocimiento sobre la persona contra la que está a punto de usarla. Las personas con mayor riesgo y probabilidad de tener cualquier efecto dañino al recibir un impacto del dispositivo incluyen aquellas que se encuentran bajo los efectos de drogas, o que han estado luchando violentamente y/o presentan otros factores de riesgo. Esto no significa que nunca se deba emplear la pistola Taser, sino que se debe tener especial cuidado y se debe proporcionar

¹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰ Ver, *Estudio de muerte bajo custodia de NIJ: El Impacto del Uso de Dispositivos de Energía Conducida*, Instituto Nacional de Justicia, 2011. Todavía se debate la gravedad de los riesgos para la salud asociados con el uso de armas eléctricas como las armas Taser. Es notable que, para un arma tan ampliamente utilizada, el mecanismo de acción del Taser aún no se comprende completamente desde una perspectiva científica y médica.

²⁰¹ DOMILL (Subcomité del Consejo Científico Asesor de Defensa sobre las Implicaciones Médicas de las Armas Menos Letales, 2012) Declaración sobre las Implicaciones Médicas del Uso de los Sistemas Menos Letales Taser X26 y M26 en Niños y Adultos Vulnerables, disponible en inglés en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/443842/DOMILL14_20120127_TASER06.2.pdf²⁰² Zipes, Douglas P., “Paro Cardíaco Repentino y Muerte Asociados con la Aplicación de Descargas de un Dispositivo de Control Electrónico TASER”, *Arritmia/Electrofisiología*, American Heart Association Journal, 2012.

²⁰² Douglas P. Zipes, “Sudden Cardiac Arrest and Death Following Application of Shocks from a TASER Electronic Control Device”, *Arrhythmia/Electrophysiology*, *American Heart Association Journals*, 2012.

asistencia médica inmediata para evaluar a la persona, ya que los efectos pueden ser muy perjudiciales, incluso irreversibles²⁰³.

Una de las preocupaciones que suscitan las pistolas eléctricas es que tienden a utilizarse como sustitutos de otros usos menores de la fuerza, “con el resultado de que se emplea una fuerza más grave que la que se emplearía si [las armas de electrochoque] no estuvieran disponibles”²⁰⁴. De hecho, a lo largo de los años se ha informado que el dispositivo conlleva el riesgo de ser letal²⁰⁵, y, en cualquier caso, su uso puede ser muy doloroso para la persona. Como tal, su utilización debe colocarse en el extremo superior de la escala de fuerza, y el Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura ha declarado que su uso debe limitarse a servir como un sustituto de armas potencialmente letales, lo que significa que su empleo debe regirse por los mismos criterios que las armas de fuego²⁰⁶. Esto no significa que las armas de electrochoque siempre pueden sustituir a las armas de fuego en la práctica operativa, ya que la pistola eléctrica tiene un uso operacional diferente; por ejemplo, sólo se puede utilizar a una distancia bastante corta, y su efecto incapacitante suele ser temporal.

EL COMITÉ DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA TORTURA Y LAS ARMAS DE ELECTROCHOQUE

El Comité de las Naciones Unidas Contra la Tortura ha planteado en varias ocasiones la preocupación de que el uso de armas de electrochoque en algunas situaciones podría constituir tortura^a. El Comité, por ejemplo, ha recomendado que los Estados:

- Se abstengan de la distribución fija y del uso de armas de descarga eléctrica por parte de oficiales de policía.
- Adopten salvaguardas contra el uso indebido de armas de descarga eléctrica, proporcionando capacitación adecuada al personal para evitar su empleo excesivo, y limitando su utilización exclusivamente a situaciones muy acotadas, donde exista una real e inmediata amenaza a la vida o riesgo de lesiones graves, como un sustituto de las armas letales.
- Se aseguren que todas las denuncias de uso excesivo o inapropiado de estas armas sean investigadas con celeridad, de manera imparcial y exhaustiva, y que las víctimas obtengan reparación y una compensación justa y adecuada.

^a Ver CAT/C/PRT/CO/4, párr. 14; CAT/C/NLd/CO/5-6, párr. 27; CAT/C/AUS/CO/4-5.

A lo largo de los años, numerosos estudios han evaluado el uso del Taser, mientras que los tribunales también han abordado cuestiones relacionadas con su empleo a través de la jurisprudencia nacional²⁰⁷. En algunos casos, se ha encontrado que la pistola Taser se ha utilizado de manera irresponsable contra alguien que conduce o está parado en un edificio alto, personas con problemas de salud mental o con otros problemas de salud, en combinación con otro instrumento de fuerza, generalmente el gas pimienta. Existe jurisprudencia que también aborda situaciones en las que el Taser se ha empleado repetidamente en una persona, a veces hasta seis

²⁰³ Ver Colegio de Policía, *Control, Restricción y Registros*, 2013.

²⁰⁴ Walker, Samuel y Archbold, Carol Ann, *The New World of Police Accountability*, Sage Publications, 2014, p.78.

²⁰⁵ Esto es reconocido por la compañía TASER: https://prismic-io.s3.amazonaws.com/axon%2F38b0dca1-458d-4bf8-9c7f-d58db397174b_axon+final+warranty+terms+and+conditions+-+le+non-us.pdf

²⁰⁶ Véanse las conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura: Estados Unidos de América, 36.^a reunión, 1–19 de mayo de 2006, párr. 35; *Estados Unidos: Stun Weapons in Law Enforcement*, Amnistía Internacional, 16 de diciembre de 2008; Encuesta sobre armas pequeñas, 2011.

²⁰⁷ Para conocer la jurisprudencia relevante y otros hallazgos, consulte la *Enciclopedia de la Ley de Armas* de la Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de Ginebra, 2013.

o siete veces, mucho más allá del momento en que existía una razón legítima de aplicación de la ley para seguir utilizando este tipo de fuerza²⁰⁸.

De hecho, “aplicar el taser” más de dos veces a alguien puede indicar que el dispositivo no funciona o no es efectivo en esa persona en particular, y se deben considerar otras opciones para el uso de la fuerza²⁰⁹. Un agente de orden público que emplee un arma de electrochoque debe poder justificar su uso inicial, así como cada aplicación posterior, ya que cada aplicación de choque debe cumplir con los estándares de necesidad y proporcionalidad.

Algunos países, entre ellos el Reino Unido y los Países Bajos, exigen que toda persona que haya sido sometida al Taser reciba un folleto informativo que describa la pistola, su modo de funcionamiento y sus efectos. Cualquier persona que haya sido “sometida al taser” debe realizarse un examen médico y luego someterse a un estrecho seguimiento para identificar lo antes posible cualquier riesgo para la salud que haya derivado del uso de esta arma. Cuando la necesidad de atención médica sea urgente, esta debe tener prioridad sobre el traslado de la persona a una sala de custodia²¹⁰. Cualquier caso de uso de un Taser en una persona debe consignarse en el registro de custodia, incluyendo si se ha proporcionado o no un folleto informativo.

Cualquier uso de un arma de electrochoque debe ser reportado. El dispositivo contiene una función computarizada que retiene los datos de todas las descargas emitidas.

REGISTRAR LA DISTRIBUCIÓN DE TASERS Y SUS COMPONENTES

En Chicago, Estados Unidos, en cada inicio de un “recorrido de servicio”, la unidad debe contabilizar todos los Tasers que se le proporcionan y, por esta razón, preparar una bitácora para registrar la distribución y recepción del Taser y sus componentes. El registro debe contener los números de serie de cada Taser y todos los cartuchos distribuidos^a.

^a Consulte el Departamento de Policía de Chicago, directivas: Uniforme y equipo personal: dispositivos Taser:, disponible en inglés en: <http://directives.chicagopolice.org/directives/>

De manera similar a los irritantes químicos, cualquier uso de armas de electrochoque debe ser monitoreado –por ejemplo, por la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH)–, incluyendo sus efectos médicos. Además, la necesidad de “monitorear a largo plazo el uso de tales dispositivos para detectar riesgos médicos que no se han identificado previamente y para aumentar nuestra comprensión de los efectos de las exposiciones repetidas en personas seleccionados”²¹¹ merece ser enfatizada. Estos datos deben ser utilizados de manera proactiva para identificar problemas tales como “fallos en la capacitación, deficiencias en el equipamiento o problemas más básicos con el proceso de uso de la fuerza”²¹².

Con respecto a las pistolas de aturdimiento, los escudos, los cinturones y los bastones de electrochoque, los expertos han acordado que no existe utilidad táctica alguna para cualquiera de estos instrumentos que no se pueda lograr con otro dispositivo, y el riesgo de una fuerza

²⁰⁸ Ver Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura (CAT), Conclusiones y Recomendaciones del Comité contra la Tortura: Portugal (CAT/C/PRT/CO/4), 19 de febrero de 2008, párr. 14.

²⁰⁹ Mesloh, Charlie; Henych, Mark y Wolf, Ross, *Eficacia de las Armas Menos Letales, Uso de la Fuerza y Lesiones de Sospechosos y Agentes: un Análisis de Cinco años, Informe para el Instituto Nacional de Justicia*, septiembre de 2008, disponible en inglés en: www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/224081.pdf

²¹⁰ *Ibid.*

²¹¹ Fundación de Investigación Omega (2011).

²¹² *Ibid.*

arbitraria que constituya tortura u otras formas de malos tratos es demasiado elevado. Por ende, no se recomienda su uso.

Desde una perspectiva preventiva, y para garantizar la rendición de cuentas, se deben implementar o utilizar investigaciones y mecanismos de supervisión efectivos e independientes en todos los casos en los que se denuncie que los dispositivos de electrochoque se han utilizado de forma desproporcionada, degradante o humillante, o en una manera que inflijan dolor o violen los derechos²¹³.

Proyectiles de impacto cinético (balas de goma y plástico)

Descripción y uso

A lo largo de los años se ha desarrollado una gama de municiones menos letales, como balas de goma, balas de acero recubiertas de goma y balas de plástico y madera. Estos proyectiles (“balas”) generalmente tienen una superficie mayor que los convencionales, por lo que hay menos riesgo de que penetren en el cuerpo, pero causan un impacto intenso. Se disparan desde una variedad de armas que incluyen rifles, escopetas, lanzagranadas (a menudo llamadas armas antidisturbios) y armas especializadas, como el lanzador de aire comprimido FN303.

Riesgos y cómo mitigarlos

Aunque son menos letales que las municiones convencionales, estos proyectiles aún pueden ser mortales y, sin duda, pueden causar graves lesiones y dolor. Independientemente de su uso previsto, a veces penetran en el cuerpo, especialmente a corto alcance (tanto a través de la cavidad ocular, como a través de la piel), y pueden causar fracturas de cráneos o huesos rotos. Existen riesgos particulares asociados con el empleo de balas de metal recubiertas de goma, que se conciben como menos letales, aunque son potencialmente letales y conllevan un alto riesgo de lesiones graves para una persona, dependiendo de la parte del cuerpo impactada. Los estudios han demostrado que las balas de metal recubiertas de goma pueden provocar la muerte y discapacidad²¹⁴.

Los proyectiles de impacto cinético no deben usarse para dispersar una manifestación pacífica. En el caso de una manifestación que se ha vuelto violenta, este tipo de munición sólo debe ser utilizado por los tiradores entrenados capaces de individualizar a las personas que presentan el riesgo, y sólo de acuerdo con los estrictos requisitos de necesidad y proporcionalidad²¹⁵. Las armas que disparan múltiples proyectiles al mismo tiempo, o que de otro modo no pueden apuntar a una persona específica, nunca deben emplearse debido al riesgo de lesiones a transeúntes.

La mayoría de los proyectiles son relativamente imprecisos, particularmente a largas distancias, por lo tanto, no se puede apuntar a una persona con precisión, lo que supone un gran riesgo de impactarle áreas vulnerables por encima de la cintura, especialmente la cabeza, el cuello, el pecho y la ingle. En particular, cuando se disparan múltiples proyectiles, son intrínsecamente

²¹³ Véase también OHCHR, *Human Rights and Law Enforcement, A Manual on Human Rights Training for Law Enforcement Officials* (publicación oficial pendiente), capítulo 5 (Derechos Humanos y Uso de la Fuerza), p. 104-105.

²¹⁴ Véase, por ejemplo, “Lesiones Contundentes y Penetrantes causadas por Balas de Goma durante el Conflicto Árabe-Israelí en Octubre de 2000: un Estudio Retrospectivo”, *The Lancet*, Volumen 359, No. 9320, 25 de mayo de 2002, pp. 1795-1800.

²¹⁵ Según Amnistía Internacional y la Fundación de Investigación Omega, “disparar municiones de proyectiles múltiples es notoriamente inexacto, indiscriminado y arbitrario y debería prohibirse. Esta prohibición debe incluir todos los proyectiles múltiples de cualquier tipo de munición”, Amnistía Internacional y Fundación de Investigación Omega, *Impacto sobre los Derechos Humanos de Armas Menos Letales y otros Tipos de Materiales para Hacer Cumplir la Ley*, 2015, p. 17.

indiscriminatorios y arbitrarios, por esta razón, deben evitarse. Para mejorar la exactitud, se necesita una medida o norma de precisión a la que estas armas deberían ajustarse.

Aunque los proyectiles se pueden emplear con el propósito de incapacitar a una persona, sólo se deben usar cuando la situación cumple con los criterios para el uso potencial de la fuerza letal, es decir, cuando existe una amenaza inminente para la vida. Cuando se trata de un contexto público, y teniendo en cuenta el alto riesgo de mortalidad de las balas de metal recubiertas de goma, sólo se deben usar balas de goma.

En una interrupción seria del orden, se debe observar lo siguiente:

- Estos proyectiles no deben usarse a corta distancia (y sólo a partir, o más allá, del alcance mínimo previsto especificado para el arma y el proyectil);
- Las partes sensibles del cuerpo no deben ser atacadas, en particular la cabeza, el cuello, el pecho y la ingle;
- La trayectoria de los proyectiles a menudo es inexacta, especialmente a mayor alcance²¹⁶, lo que aumenta los riesgos de golpear partes sensibles del cuerpo sin querer;
- Estas armas sólo deben usarse contra personas específicas. No deben emplearse contra multitudes debido a los riesgos de impactar a los transeúntes.

PROYECTILES DE ENERGÍA ATENUANTE

Siguiendo la historia de Irlanda del Norte, el Reino Unido desarrolló un sistema denominado "Proyectiles de Energía Atenuantes" (PEA), que se declara que son más precisos que las balas de plástico y goma. Un PEA es una bala en forma de bastón en la que la parte delantera se derrumba/desmorona al impactar con una persona y absorbe parte de la energía en sí misma. Se supone que esto lo hace menos severo en su impacto en el cuerpo. Estas balas generalmente no incapacitan de inmediato a una persona, y los agentes del orden público armados sólo con estas armas, deben tener en cuenta que están menos protegidos y, por lo tanto, no deben exponerse ni ser expuestos a riesgos innecesarios al enfrentar a personas que pueden estar provistos de un arma de fuego^a.

El PEA "está destinado a ser utilizado como un proyectil preciso y discriminatorio, diseñado para ser disparado contra agresiones individuales. La entrega, el despliegue y uso de PEA en una situación de orden público estarán sujetos a niveles de autoridad y medidas de mando de la más alta integridad". En principio, se despliega una estructura de equipo de dos personas, en la que un oficial maneja el sistema mientras que el otro ayuda a registrar el uso y el efecto de los proyectiles. "Se desplegará la cantidad mínima de equipos del Sistema PEA para lograr el objetivo legal. El Sistema sólo se desplegará a la vista abierta del público cuando su uso sea inminente. (...) cuando sea necesario el uso del sistema, sólo se disparará el número mínimo de tiros para lograr el objetivo legal"^b.

Se informará de cada proyectil disparado y los comandantes a cargo emitirán un informe que detalle las circunstancias y los motivos del disparo. Existen altos estándares para quienes utilizan estos proyectiles PEA, que incluyen entrenamiento obligatorio, pautas de precisión y reentrenamiento regular. El PEA se considera claramente un arma especializada en lugar de un arma generalista.

^a Colegio de Policías (2013): Uso de la Fuerza, Armas de Fuego y Armas Menos Letales [Internet]., disponible en inglés en: www.app.college.police.uk/app-content/armed-policing/use-of-force-firearms-and-less-lethal-weapons/#managing-conflict-and-the-use-of-force

^b Ibid.

²¹⁶ La distancia de seguridad recomendada para utilizar muchos de estos tipos de municiones es de 40 metros.

Todo empleo de esta munición, incluido el PEA, debe estar sujeto a una supervisión independiente, que pueda evaluar tanto las circunstancias como el uso. En aras de una supervisión efectiva, es importante poder identificar los proyectiles utilizados. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que los proyectiles de goma no tienen las marcas de identificación habituales de las municiones convencionales, lo que hace que sea mucho más difícil investigar su uso²¹⁷.

Es una buena práctica registrar la munición entregada a un oficial individualmente identificado, y todos los proyectiles y casquillos deben marcarse forzosamente para que sea posible identificar quién los disparó.

Armas de fuego

Descripción y uso

Si bien el BPUFF no define las armas de fuego, de acuerdo con el Protocolo de Armas de Fuego de 2001, “arma de fuego” significa “cualquier arma de cañón portátil que expulse, esté diseñada para expulsar o pueda convertirse fácilmente para expulsar un disparo, bala o proyectil por la acción de un explosivo, excluyendo armas de fuego antiguas o sus réplicas”²¹⁸. Las armas de fuego se pueden usar para disparar balas menos letales, aunque algunos lanzadores menos letales son armas de fuego. Las leyes sobre armas de fuego deberían reflejar tales distinciones.

Existe una gran variedad de armas de fuego, pero los agentes de orden público suelen estar equipados con una pistola o un revólver, que generalmente se llevan en una funda en el cinturón o debajo del brazo. Los agentes también pueden llevar armas largas, como un rifle, que deben apoyarse en el hombro al disparar. Aunque son más precisos, son más difíciles de transportar que una pistola.

Tanto las pistolas como las armas largas pueden ser de un sólo disparo, semiautomáticas o automáticas:

- Un arma de fuego de un sólo disparo debe recargarse manualmente después de cada tiro, para generar presión para encender ese disparo;
- Un arma de fuego semiautomática dispara un sólo disparo con cada tiro del gatillo, pero no necesita cargarse manualmente cada vez, ya que usa la energía de un disparo para recargar el siguiente. Como resultado, puede disparar mucho más rápido que un dispositivo de disparo único;
- Un arma de fuego automática continuará disparando mientras se presione el gatillo hasta que el cargador esté vacío. Sin embargo, también se puede configurar en modo de disparo único. Si bien ciertos agentes del orden público en algunos países pueden estar armados con rifles de asalto, como los AK-47 o M16, en principio, los policías no deberían usar sus armas de fuego en modo totalmente automático. Es difícil imaginar una situación de orden público donde los agentes, más allá de la unidad SWAT altamente especializada, necesiten un arma automática, en vista del gran riesgo de muerte o lesiones graves para las personas que no representan una amenaza inminente para la vida. Por ello, equipar a los agentes con tal armamento es incompatible con los Principios Básicos.

²¹⁷ Osse, A., *Entender la Labor Policial: Recursos para Activistas de Derechos Humanos*, Amnistía Internacional, Países Bajos, 2006).

²¹⁸ Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas, Componentes y Municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, artículo 3(a).

BALAS EXPANSIVAS

Dado que las acciones de mantenimiento del orden público no están cubiertas por la declaración de La Haya de 1899 relativa a balas expansivas ni por el derecho internacional humanitario consuetudinario, la prohibición de usar municiones de expansión no se aplica. La munición expansiva está diseñada para permitir que se entregue el mayor nivel de energía cinética a un objetivo, al tiempo que se minimice la sobre penetración, es decir, que la bala atraviese el cuerpo, pero que aún mantiene la suficiente energía para infligir heridas letales porque, de lo contrario, quizás se necesitarían más disparos para lograr la incapacitación, aumentando el riesgo para los transeúntes. No obstante, se trata de un tema controvertido. El uso de munición expansiva puede provocar heridas masivas con una mayor probabilidad de muerte, por lo que algunos expertos sostienen que este tipo de munición no debería usarse en absoluto^a.

^a Ver por ejemplo: Hårdh, Robert (2012): la Policía Sueca Debería Dejar de Usar Balas Expansivas. Descargar: <https://roberthard-henglish.wordpress.com/2012/04/23/swedish-police-should-stop-using-expanding-bullets/>

¿DEBEN LOS AGENTES DEL ORDEN PÚBLICO ESTAR EQUIPADOS CON UN ARMA DE FUEGO?

Aunque en muchos países los agentes del orden público están equipados habitualmente con un arma de fuego, no todos los países lo hacen. Los policías en Islandia, Irlanda, Nueva Zelanda, Noruega y el Reino Unido, así como aquellos en 12 de las 16 naciones insulares del Pacífico, no portan armas de fuego cuando están de patrulla. En el Reino Unido, sólo los oficiales especializados, los llamados "oficiales de armas de fuego autorizados" (OAF), reciben armas de este tipo, y sólo en circunstancias determinadas y para situaciones específicas. En Inglaterra y Gales, del 5 al 10 por ciento de la fuerza policial, aproximadamente, corresponde a OAF^a. El papel de un OAF es voluntario. Sin embargo, en todos estos países hay equipos de apoyo, como los vehículos de respuesta armada en el Reino Unido y en Nueva Zelanda, a los que se puede recurrir siempre que una situación requiera del uso de fuerza letal.

^a Punch, M. (2011).

Riesgos y cómo mitigarlos

De acuerdo con el principio 11 del BPUFF, las normas y los reglamentos sobre el uso de armas de fuego por parte de los agentes del orden público deben incluir directrices que:

- Especifiquen las circunstancias bajo las cuales el personal de las fuerzas del orden está autorizado a portar armas de fuego y prescriban los tipos de armas de fuego y municiones permitidos;
- Garanticen que las armas de fuego se usen sólo en circunstancias determinadas y de una manera que disminuya el riesgo de daños innecesarios;
- Prohíban el empleo de armas de fuego y municiones que causen lesiones injustificadas o presenten un riesgo injustificado;
- Regulen el control, el almacenamiento y la distribución de armas de fuego, incluidos los procedimientos para garantizar que los agentes del orden público sean responsables de las armas de fuego y municiones que se les entreguen;

- Contemplan advertencias, si corresponde, cuando se descargan armas de fuego;
- Consideren un sistema de registro y presentación de informes siempre que los oficiales del orden usen armas de fuego en el desempeño de su deber.

Cualquier fuerza potencialmente letal, incluido el uso de un arma de fuego, sólo se debe emplear para proteger contra la amenaza inminente de muerte o lesiones graves. Por lo tanto, cuando se usa un arma de fuego, en consonancia con el respeto del derecho a la vida, la intención debe ser detener la amenaza (el enfoque de “disparar para vivir”), en lugar de matar. De ello se deduce que, tan pronto como se ha detenido la amenaza, no hay necesidad de seguir usando fuerza letal. Los oficiales deberían ser capaces de ajustar su evaluación de la situación, aumentando o reduciendo la fuerza, en función de cómo se desarrollen las circunstancias del incidente. Deben ser capaces de poder justificar cada disparo realizado.

Los factores que deben tenerse en cuenta al evaluar la posibilidad de emplear fuerza que pueda conducir a la muerte son, por ejemplo, el tipo de armas de fuego utilizadas; la probabilidad de que el agente pueda golpear partes del cuerpo no esenciales; la disponibilidad de respuesta médica de emergencia efectiva y atención médica; y la presencia de otras personas que pueden verse afectadas (e incluso potencialmente asesinadas) por el uso de la fuerza²¹⁹.

En consonancia con el principio 10 de BPUFF, antes de disparar, los agentes del orden público deben identificarse como tales y dar una advertencia clara de su intención de usar un arma de fuego, con tiempo suficiente para que se observe la advertencia, a menos que al hacerlo se coloque indebidamente al oficial en riesgo o se cree un riesgo de muerte o daños graves a otras personas, o sea claramente inapropiado o inútil en las circunstancias del incidente. Por ejemplo, una advertencia es visiblemente inútil cuando el objetivo ya está disparando. Deben evitarse los disparos de advertencia, ya que conllevan un grave riesgo de causar daños o lesiones. De hecho, es una buena práctica prohibir los disparos de advertencia por completo²²⁰. Se debe evitar disparar a vehículos en movimiento, a menos que presenten un riesgo inminente de muerte o daños graves para el agente u otras personas, ya que esto también es extremadamente peligroso.

Cuando sea posible, y si los agentes del orden público están rutinariamente provistos con un arma de fuego, es deseable que se les entregue su propia arma –de propiedad del organismo– y que entrenen con dicha arma, en particular para rendir cuentas. De esta manera, son responsables de su cuidado, limpieza y pueden familiarizarse con las sutilezas y los matices de esa arma en particular, pudiendo ajustarse a las necesidades del “propietario” para lograr una mayor precisión. También permite un fácil mantenimiento y el rastreo de registros. Todas las armas deben almacenarse en la armería después de su uso y se debe registrar cada uso.

Un arma de fuego sin el mantenimiento adecuado puede disparar o atascarse accidentalmente, lo que puede provocar lesiones graves y, a veces, la pérdida de vidas. Se debe tener cuidado de mantener las armas en el estado adecuado, lo que tiende a ser responsabilidad de un armero. La descarga accidental casi siempre se debe a un error del operador, descuido o incumplimiento del procedimiento, como cuando un agente suelta un arma o sin intención aprieta el gatillo. Siempre que un agente informe que ha ocurrido una muerte o lesión como resultado de un

²¹⁹ Ver OHCHR, *Human Rights and Law Enforcement, A Manual on Human Rights Training for Law Enforcement Officials* (publicación oficial pendiente), capítulo 5 (Derechos Humanos y Uso de la Fuerza).

²²⁰ Al disparar un tiro al aire, la bala caerá con una trayectoria que no se puede controlar. Al disparar un tiro a otra parte, existe un alto riesgo de que la bala rebote. En ambos casos, el riesgo de causar lesiones a los espectadores al azar es alto. Además, un disparo de advertencia también podría percibirse como una escalada de la situación en lugar de un intento por apaciguarla.

mal funcionamiento de un arma o una descarga accidental, los hechos deben ser objeto de una investigación.

El principio básico de la responsabilidad es que debe ser posible rastrear quién disparó un arma. Por lo tanto, no se debe permitir modificar o desunir armas, ya que esto hace que sea más difícil rastrear quién disparó el arma. Además, el gatillo de un arma de fuego requiere una cierta presión con el fin de disparar –por lo general se indica en peso– y, por lo tanto, no debe ser modificado. También se deben prohibir las modificaciones no autorizadas, ya que podrían facilitar el manejo inadecuado del instrumento.

Cualquier uso de un arma de fuego en el cumplimiento del deber debe ser reportado. Como el apuntar con un arma de fuego es intimidante, incluso cuando no se dispara, es una buena práctica definir el uso de un arma de fuego cuando el arma:

- Está apuntando a otra persona;
- Se dispara contra otra persona en defensa propia o en defensa de otra persona, con independencia de que se produzcan lesiones o la muerte;
- Se dispara en cualquier otra circunstancia operativa, incluida la descarga involuntaria.

Siempre que el uso de la fuerza provoque la muerte o lesiones graves, esto debe ser investigado por un órgano independiente. La persona bajo indagación debe entregar su arma de fuego para la investigación. Dependiendo de las circunstancias del incidente, puede ser necesario retirarla de las tareas que requieren el uso de un arma de fuego mientras dure la indagación.

Debido a su percepción de estatus y su fuerza letal, las armas de fuego a veces son robadas a los agentes del orden público y utilizadas para actividades delictivas. Se debe tener cuidado para evitar que esto suceda; los agentes deberían contar con fundas adecuadas para guardar sus armas de fuego y recibir capacitación sobre cómo conservar sus armas.

Equipos SWAT

La mayoría de los países tienen una o más unidades especializadas para hacer frente a situaciones de alto riesgo, donde hay una alta probabilidad de una confrontación violenta, como escuadrones de detención, equipos SWAT (armas y tácticas especiales, por su sigla en inglés), unidades de francotiradores, fuerzas especiales o equipos de rescate de rehenes. La cultura, los métodos operativos y la estructura de mando de tales equipos tienden a tener características de tipo militar, y sus métodos tácticos suelen ser secretos porque prefieren que éstos no sean ampliamente conocidos. A menudo están bien equipados con una variedad de armas de fuego y, a veces, explosivos, distractores y dispositivos para demoler obstáculos. Sus métodos operativos se caracterizan comúnmente por el sigilo, la velocidad y la “agresión controlada”, tales como muchos gritos y otros ruidos para desorientar al sujeto de la operación y así evitar un mayor uso de la fuerza. Debido a la forma en que están entrenados y al tipo de situaciones en las que son convocados, estos escuadrones tienden a depender en gran medida del empleo de la fuerza letal y han sido criticados por la falta de moderación²²¹. De hecho, el despliegue de este tipo de unidades debe estar sujeto a una autorización de alto nivel y, en algunas situaciones, a la supervisión judicial, y se debe considerar cuidadosamente la cuestión de si un enfoque de desescalada también podría ser efectivo, y de serlo, se le debería dar preferencia. Los Estados deben prevenir la pérdida de vidas en la mayor medida

²²¹ Véase, por ejemplo, Kappeler, Victor E. y Kraska, Peter B., *Policing and Society* (2013): “Normalizar la Militarización Policial, Vivir en la Negación”. [Http://dx.doi.org/10.1080/10439463.2013.864655](http://dx.doi.org/10.1080/10439463.2013.864655) Por otro lado, porque están muy bien entrenados, generalmente tienen la iniciativa en una operación (en lugar de tener que reaccionar) y pueden prepararse para una operación, tienden a usar muy pocos disparos en comparación con los oficiales comunes.

posible, tomando todas las precauciones razonables en la planificación y el control de la operación²²², y, por lo mismo, los principios discutidos en el capítulo 2 se aplican igualmente a los equipos SWAT. Todas las decisiones sobre el despliegue de estos equipos y sus acciones deben registrarse para garantizar la plena responsabilidad y, cuando sea necesario, permitir una revisión independiente²²³.

Proveedores de seguridad privada y armas de fuego

Cuando se permite a personal trabajador de seguridad privada portar armas de fuego, se han expresado preocupaciones acerca de la capacitación y el uso adecuado; el almacenamiento seguro y protegido; y las fugas al mercado negro, ya que los grupos criminales atacan por la fuerza al personal de seguridad privada para robar sus armas de fuego. De hecho, los Estados deberían regular el uso de armas de fuego por parte de los proveedores de seguridad privada civil (como se define en el manual de UNODC), incluyendo²²⁴:

- Reglas sobre seguridad y almacenamiento de armas de fuego;
- Penalidades apropiadas y/o sanciones administrativas por delitos relacionados con el uso indebido o la posesión ilegal de armas de fuego;
- Una definición de armas de fuego inseguras o no deseadas;
- Un sistema de licencias, que incluya la concesión de licencias a empresas de armas de fuego, para garantizar que las armas de fuego no se distribuyan a las personas condenadas por delitos graves u otras personas a las que la legislación nacional prohíbe portar o poseer armas de fuego;
- Un sistema de mantenimiento de registros para armas de fuego, que incluya un procedimiento para la distribución comercial de armas de fuego y un requisito para el marcado apropiado de armas de fuego en el momento de la fabricación o importación, para ayudar a las investigaciones penales, desalentar el robo y garantizar que las armas se distribuyan únicamente a personas que legalmente pueden portar o poseer armas de fuego de acuerdo a la legislación nacional.

Además, cuando los Estados contratan a compañías de seguridad privadas para llevar a cabo funciones de orden público y permiten que algunas empresas y trabajadores de seguridad privada civil estén armados, deben:

- Regular el uso de armas como porras, gas pimienta y gas, dispositivos de sujeción y perros guardianes, incluidos los procedimientos operativos estándar básicos;
- Emitir licencias a las compañías para portar, poseer, almacenar y transportar armas de fuego;
- Emitir licencia a trabajadores individuales para portar, poseer, almacenar y transportar armas de fuego;
- Establecer normas para el mantenimiento de registros de la empresa en relación con las armas de fuego;
- Establecer reglas para el almacenamiento seguro de armas de fuego;
- Establecer normas para el uso de armas de fuego y la notificación de todos estos eventos a una autoridad estatal competente;

²²² En *McCann e.a. v. Reino Unido*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostuvo que al determinar si la fuerza utilizada es compatible con el artículo 2, protegiendo el derecho a la vida, puede ser relevante si una operación ha sido planificada y controlada para minimizar el riesgo para la vida. § 150 y 194.

²²³ Osse, A. (2006).

²²⁴ UNODC (2014); véase también el Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Derechos Humanos y la Regulación de la Adquisición, Posesión y Uso de Armas de Fuego por parte de Civiles”, A/HRC/32/21, 2016.

- Establecer estándares para la capacitación en almacenamiento, uso, mantenimiento y transporte de armas de fuego.

Al igual que los agentes del orden público, el personal de seguridad privada debe mantener registros e informar los incidentes a las autoridades competentes, siempre que usen cualquier tipo de fuerza contra otra persona. Dichos informes permiten una revisión de los detalles del suceso y realizar un seguimiento de los incidentes con fines estadísticos.

6.3. Control, almacenamiento, registro y distribución de instrumentos de fuerza

El control, almacenamiento y registro, y la distribución de armas de fuego y provisiones de armas Taser y munición menos letal, deben estar estrictamente regulados, según lo dispuesto en la Regla 11 (d) del BPUFF:

“Las normas y reglamentaciones sobre el empleo de armas de fuego por 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”.

Mantenimiento de registros

La distribución de un arma de fuego debe estar condicionada a pasar el entrenamiento para esa clase y tipo de arma en particular, y debe basarse en un procedimiento de certificación para garantizar que las personas con derecho a su uso sean lo suficientemente competentes, lo que debe volver a evaluarse a intervalos regulares. Cualquier persona que no haya participado o no haya tenido éxito en la capacitación inicial o de actualización, debe devolver el arma de fuego y perder su certificación hasta aprobar los exámenes requeridos.

Para fines de rendición de cuentas, la fecha y hora en que alguien toma un arma, el tipo de arma, así como su número de registro, y el tipo y número de cartuchos de munición deben registrarse claramente. Este registro debe verificarse cuando se devuelven las armas y municiones. Cualquier arma o cartucho que falte debe ser contabilizado, y el respectivo agente del orden público debe presentar un informe detallado explicando las razones y circunstancias que lo llevaron a disparar el arma, o explicar de otra manera cómo perdió la munición.

En situaciones donde no hay una explicación plausible se debe seguir una investigación que podría conducir a procedimientos disciplinarios, incluido el despido del agente involucrado si está justificado, o cargos penales.

Las armas que han sido robadas deben informarse de inmediato, incluyendo sus números de serie, para que puedan rastrearse, por ejemplo, cuando se usan en otro incidente de disparos.

El tipo y la cantidad de armas de fuego y municiones utilizadas en una operación deben considerarse en el informe que se presenta posteriormente. La persona a cargo de la armería debe poder decir en cualquier momento cuántas armas hay, qué tipos, cuántas municiones y de qué tipo; dónde están y para qué se pueden usar.

Es una buena práctica mantener un registro similar para todos los instrumentos de fuerza, incluidos bastones y esposas.

NIGERIA: SIEMPRE LLEVE SU TARJETA DE AUTORIZACIÓN CON USTED

En Nigeria^a cualquier agente del orden público necesita presentar su tarjeta de competencia/ autorización de armas antes de que se le entregue un arma, y siempre debe llevar esta tarjeta consigo. El oficial de autorización puede retirarle el permiso para portar armas de fuego a un agente, si éste es relevado de su cargo o se encuentra bajo una investigación penal o administrativa, o es objeto de alguna medida disciplinaria en curso, o no demuestra una competencia mínima en las prácticas posteriores de tiro, o cuando, a juicio del oficial, el agente presenta cualquier impedimento, incluyendo cualquier impedimento físico o mental que pueda causar preocupación por el bienestar del propio agente, de sus colegas o del público.

^a Esta información se basa en una presentación del Sr. Fimihan Adeoye en una conferencia sobre el uso de la fuerza en la Policía de Nigeria, realizada del 21 al 23 de julio de 2015.

Armería

Las armas de fuego deben devolverse a la armería designada al finalizar la misión para la que se han expedido, y no deben transferirse a otro oficial. El armero debe revisar el arma y realizar su mantenimiento.

Cualquier arma de fuego autorizada que se encuentre funcionando mal o que necesite servicio no debe distribuirse hasta que sea reparada e inspeccionada; lo que solamente puede hacer un armero certificado, que debe ser el único autorizado para reparar o modificar las armas de fuego utilizadas por agentes del orden público. No deben distribuirse armas de fuego que no hayan sido inspeccionadas y certificadas a fondo.

Los gases antidisturbios, los irritantes químicos, como el gas pimienta y el gas CS, los Teaser y los dispositivos de impacto cinético deben almacenarse en la armería. Aunque no es necesario que los bastones se almacenen en dicha armería, también se deben guardar de forma segura. La armería debe tener niveles apropiados de seguridad física, incluso contra incendios y explosiones. Dado que el propósito de una armería es evitar el abuso de las armas disponibles, las armas de fuego deben guardarse de manera segura bajo procedimientos claros de acceso. Las municiones y las armas deben almacenarse por separado, de modo que si un almacén se ve comprometido, queda un nivel adicional de seguridad. La armería debe tener una instalación donde se puedan almacenar las armas utilizadas como evidencia de los casos de investigación criminal²²⁵.

Cada lugar donde se guardan las armas debe tener un armero dedicado para dar servicio a las armas. Con el fin de mejorar la seguridad, se recomienda diferenciar esta función del custodio del registro²²⁶. Ambos deben informar a la persona a cargo, quien debe verificar regularmente la precisión del registro y la condición de las armas. La gestión del inventario es un componente fundamental de la gestión de las existencias, ya que ayuda a detectar la pérdida o el robo de armas y facilita la identificación y eliminación de armas sobrantes²²⁷. También se recomienda

²²⁵ Ver The HALO Trust, *Proyecto de Rehabilitación de la Armería de la Policía de Somalilandia*, 2012, disponible en inglés en: www.halotrust.org/media-centre/news/somaliland-police-armoury-rehabilitation-project/

²²⁶ Ver Acción de Coordinación de las Naciones Unidas sobre Armas Pequeñas (CASA), *Norma Internacional de Control de Armas Pequeñas de ISACS, Gestión de Arsenales: Armas*, 2012.

²²⁷ *Ibid.*

que se realicen auditorías periódicas. Los respectivos oficiales involucrados deben recibir capacitación en gestión de armas y procedimientos de control de la armería²²⁸.

Llevarse armas a casa

En principio, los oficiales no deberían llevarse sus armas de fuego u otras armas a casa, sino tenerlas guardadas en la armería²²⁹. Los organismos del orden público deberían tomar todas las medidas razonables para evitar cualquier abuso de las armas de fuego u otras armas. De hecho, debe entenderse bien que la entrega de armas de fuego u otras armas al personal de las fuerzas de orden, debe ir acompañada de la “debida diligencia” de la cual toda la organización debe ser responsable.

Cuando se permite a los agentes del orden público portar su arma en todo momento para defenderse, incluso durante las horas no laborables, la decisión debe basarse en una evaluación de la amenaza, y sólo durante el menor tiempo posible mientras esta amenaza perdure. El arma debe estar guardada de forma segura en casa y revisada diariamente para evitar abusos por parte del policía o de una tercera persona.

Armas “personales”

En algunos países, los policías adquieren sus propias armas de fuego. En principio, no deberían permitirse armas o dispositivos personales para las tareas policiales, a menos que estén debidamente autorizadas y registradas de la misma manera que otras armas y se puedan rastrear.

²²⁸ Ver The HALO Trust, *Proyecto de Rehabilitación de la Armería de la Policía de Somalilandia*, 2012.

²²⁹ Se debe tener en cuenta que las diferentes jurisdicciones pueden tener distintas formas de aplicación. En los Estados Unidos, muchos departamentos de policía tienen reglamentos en los que se considera, explícitamente, que la policía está de servicio en todo momento, lleve o no uniforme o esté en servicio activo. Además, de acuerdo con la Ley Federal de la Aplicación del Buen Samaritano y la Ley de Seguridad de las Fuerzas de Seguridad, muchos estados federales y agencias de aplicación de la ley locales de los Estados Unidos autorizan, o incluso exigen, que el personal juramentado lleve su arma de fuego cuando está “fuera de servicio”, por ejemplo, desde su puesto de trabajo a su hogar, ya que existe la expectativa de que intervenga en acciones peligrosas o delictivas incluso cuando está fuera de servicio.

MENSAJES CLAVE DEL CAPÍTULO

- Cualquier instrumento de fuerza debe, antes del despliegue, ser debidamente probado y autorizado; las autoridades del orden público deben desarrollar reglamentos y directrices sobre su uso.
- Un agente del orden público que emplee cualquier tipo de uso de la fuerza debe poder justificar el uso inicial de la fuerza y cada aplicación posterior de la misma, ya que cada utilización de la fuerza debe cumplir con los estándares de necesidad y proporcionalidad.
- Para cada uso de un instrumento de fuerza, el agente debe hacer una evaluación para decidir si se requiere fuerza para lograr el objetivo, qué nivel máximo de fuerza es permisible y cuál es el nivel mínimo que puede ser suficiente. Después de cada instancia de empleo de la fuerza, la situación debe ser reevaluada.
- Todo el personal de mantenimiento del orden público que use cualquier instrumento de fuerza o supervise a otros que lo usen, debe recibir capacitación adecuada sobre el utilización de cualquiera y todos los instrumentos de fuerza disponibles para ellos o sus subordinados. La capacitación debe estar basada en escenarios lo más cercanos a la realidad posible, enfatizar en los riesgos involucrados, repetirse cada seis meses y permitir a los agentes explicar la razón del uso de la fuerza en una instancia particular.
- Cualquier empleo de la fuerza por parte de un agente debe ser registrado e informado. Las demostraciones de fuerza, como desenfundar y apuntar con un arma de fuego, también deben registrarse y notificarse. Los agentes son personalmente responsables del uso de un instrumento de fuerza y deben ser personalmente identificables.
- Cada instrumento de fuerza conlleva riesgos específicos que deben ser entendidos completamente por el agente, quien debe tener en cuenta cualquier medida de mitigación que pueda reducir dichos riesgos.
- De acuerdo con el derecho a la vida, el uso de armas de fuego debe tener como objetivo detener la amenaza, en lugar de matar, es decir, el enfoque de “disparar para vivir”. Tan pronto como se ha detenido la amenaza, ya no es necesario usar fuerza letal. Los agentes deberían poder justificar cada disparo individual.
- Con respecto al uso de armas de fuego, debería ser posible rastrear quién disparó un arma; cualquier uso de un arma de fuego en el desempeño de sus funciones debe ser reportado, incluso si no se dispararon tiros; y cuando el empleo de la fuerza provocó la muerte o lesiones graves, esto debería ser investigado por un organismo independiente.
- El control, el almacenamiento, el registro y la distribución de todos los instrumentos de fuerza deben estar estrictamente regulados, con registros que permitan rastrear los instrumentos de fuerza y sus componentes, como balas, hasta el oficial asignado.
- Todas las denuncias de uso excesivo o inadecuado de estas armas deben investigarse con celeridad, de manera imparcial y exhaustiva, y las víctimas deben obtener reparación y una compensación justa y adecuada.

PARTE IV

.....
SITUACIONES POLICIALES
.....

Capítulo 7. Reuniones públicas y protestas

La Parte IV de este manual aborda una serie de situaciones específicas de mantenimiento del orden público que a menudo se caracterizan por el uso arbitrario o excesivo de la fuerza. El Capítulo 7, en particular, trata sobre la vigilancia de las reuniones públicas y las protestas, que se mencionan específicamente en los Principios básicos 12-14:

“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 emplear medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria. Los agentes del orden público se abstendrán de emplear las armas de fuego en esos casos, salvo en las circunstancias previstas en el principio 9”.

El capítulo describe, aún más, el marco internacional de derechos humanos con respecto a las reuniones y protestas. Explora qué se puede hacer para evitar el uso de la fuerza en la vigilancia de tales eventos, qué medidas preparatorias se pueden tomar, qué principios se aplican al uso de la fuerza durante las reuniones y ofrece recomendaciones prácticas para su correcta gestión, con medidas adecuadas de responsabilidad.

7.1. Introducción

Los derechos a la reunión pacífica, libertad de asociación y libertad de expresión deben estar garantizados en la legislación interna y la ley debe permitir explícitamente tanto las reuniones planificadas como las espontáneas. Cuando se establece un procedimiento de notificación, esto

debería traducirse en una notificación de intención y no una solicitud de permiso²³⁰. El Consejo de Derechos Humanos ha instado a los Estados a “facilitar las protestas pacíficas al proporcionar a manifestantes acceso al espacio público y protegerlos, sin discriminación y cuando sea necesario, contra cualquier forma de amenaza y acoso, y subraya el papel de las autoridades locales a este respecto”²³¹.

Por lo tanto, el personal de las fuerzas del orden debe comprender y apreciar los derechos que se ven involucrados durante las manifestaciones (derecho a la libertad de reunión, asociación y libertad de expresión), las obligaciones de los Estados de cumplir con estos derechos y lo que esto significa para su propio papel. Debe tener las competencias para facilitar, de una manera justa y profesional, las manifestaciones, a fin de contribuir a que permanezcan pacíficas, y debe abstenerse de acciones provocativas; y donde hay elementos violentos, contenerlos para que el resto de la manifestación puede continuar en paz. Esto requiere que los agentes del orden público estén bien capacitados –incluyendo lo que respecta a los derechos humanos aplicables y al comportamiento de las multitudes–, bien instruidos y bien provistos de equipos de protección e instrumentos de fuerza menos letales²³².

ACEPTAR VOCES DISIDENTES

Aunque no existe un “derecho de protesta” explícito, muchas fuentes autorizadas, incluyendo al Comité de Derechos Humanos, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y también los Relatores Especiales de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Reunión Pacífica y la Libertad de Asociación; y sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, señalan que la participación en manifestaciones pacíficas es una forma importante del ejercicio de los derechos de reunión pacífica y libertad de expresión.

En su informe conjunto de 2016, los Relatores Especiales sobre los Derechos de Reunión Pacífica y la Libertad de Asociación; y sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias describieron la importancia de las asambleas pacíficas de la siguiente manera:

“La capacidad de reunirse y actuar colectivamente es vital para el desarrollo democrático, económico, social y personal, para la expresión de ideas y para fomentar una ciudadanía comprometida. Las asambleas pueden contribuir positivamente al desarrollo de los sistemas democráticos y, junto con las elecciones, desempeñan un papel fundamental en la participación pública, haciendo que los gobiernos rindan cuentas y expresando la voluntad de la ciudadanía como parte de los procesos democráticos”^a.

El contenido del mensaje de una asamblea pacífica no es una consideración relevante a la hora de decidir la respuesta policial, siempre que no se haga propaganda a favor de la guerra o defienda el odio nacional, racial o religioso, que constituya una incitación a la discriminación, hostilidad o violencia; o que se trate de actos dirigidos a la destrucción de los derechos y libertades consagrados en el derecho internacional de los derechos humanos^b. El derecho internacional de los derechos humanos también protege la expresión que algunos pueden considerar chocante, ofensiva o perturbadora.

^a Véase el Informe Conjunto del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación y el Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones. A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 5.

^b Ibid. A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 33 y 62.

²³⁰ Cabe señalar que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y también los Relatores Especiales de las Naciones Unidas sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, y sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias han subrayado que la justificación de un sistema de notificación debería permitir que las autoridades estatales faciliten el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica y tomen las medidas apropiadas para proteger la seguridad y el orden públicos, así como los derechos y libertades de los manifestantes y otras personas afectadas por las protestas. Las reuniones espontáneas y simultáneas deben regularse por el mismo procedimiento y también deben protegerse. Véase, por ejemplo, A/HRC/22/28, párr. 11; A/HRC/31/66, párr. 21.

²³¹ Ver A/HRC/25/38, 28 de marzo de 2014, párr. 4.

²³² Ver A/HRC/22/28, 21 de enero de 2013, párr. 23, A/HRC/31/66, párr. 50-67.

Al mantener el orden público en las manifestaciones, los agentes del orden presentes no deben verse influenciados por sus propios puntos de vista y opiniones, acuerdos o desacuerdos con el mensaje transmitido.

Tipos de reuniones

Este manual adoptará la definición de reunión presentada por el Relator Especial sobre los Derechos de Reunión Pacífica y la Libertad de Asociación:

“Se entiende por “reunión” la congregación intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto. Por lo tanto, el concepto abarca manifestaciones, asambleas en el interior de locales, huelgas, procesiones, concentraciones, e incluso sentadas. Las reuniones desempeñan un papel muy dinámico en la movilización de la población y la formulación de sus reclamaciones y aspiraciones, pues facilitan la celebración de eventos y, lo que es más importante, ejercen influencia en la política pública de los Estados”²³³.

Hay muchos tipos diferentes de reuniones. Están las reuniones planificadas, como por ejemplo, manifestaciones masivas para protestar contra una decisión política, a veces con cientos de miles de participantes; o marchas y protestas contra las cumbres internacionales, que generalmente están bastante bien planificadas, con una estructura clara del grupo organizador y sus líderes.

Del otro lado del espectro están las protestas espontáneas, a menudo causadas por emociones fuertes e inmediatas contra una decisión o acción tomada por las autoridades o en respuesta a un evento o incidente. Las protestas espontáneas, por su propia naturaleza, generalmente son menos organizadas, carecen de una estructura organizativa y coordinadores o líderes. Se caracterizan por la expresión de emociones más intensas y conllevan un mayor riesgo de violencia.

A veces las protestas atraen contra-protestas, en las que otras personas desean expresar su desacuerdo con el mensaje del grupo de protesta original. Mientras los mensajes estén dentro de la ley, ambos tienen el mismo derecho a reunirse pacíficamente y expresar sus opiniones libremente. Las autoridades deben hacer un esfuerzo razonable para facilitar cada reunión, y hacerlo a la vista y alcance de cada grupo.

Las autoridades también deberían facilitar las reuniones que no estén relacionadas pero que tienen lugar simultáneamente. Si las reuniones se planifican para el mismo lugar y hora, los organismos de orden público deberían realizar una evaluación de los riesgos y desarrollar estrategias para mitigarlos. Si es necesario imponer restricciones a una o más reuniones simultáneas, dichas restricciones deben determinarse mediante un acuerdo mutuo o, cuando esto no sea posible, a través de un proceso que no discrimine entre las reuniones propuestas²³⁴.

DIRECTRICES SOBRE LA LIBERTAD DE LA REUNIÓN PACÍFICA

La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) ha publicado Directrices sobre la libertad de reunión pacífica, que proporcionan una guía detallada sobre este tema. Las pautas se actualizan periódicamente; la última versión es de 2014.

Están disponibles en inglés, francés, ruso y árabe en: www.osce.org/odhr/73405

²³³ A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párr. 24.

²³⁴ Informe conjunto del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación y el Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias sobre la gestión adecuada de las asambleas, A/HRC/31/66, párr. 28 (f).

7.2. Tomar precauciones: prevenir el uso de la fuerza

La gran mayoría de las reuniones pacíficas no son problemáticas, y los agentes del orden público deben tener eso en cuenta al prepararse para facilitarlas. Los Estados deben asegurarse de que las personas puedan disfrutar de su derecho a reunirse pacíficamente y deben tomar las medidas adecuadas para garantizar que la reunión siga siendo pacífica.

Para lograr esto, los Estados deben tener debidamente en cuenta el principio de precaución y tomar medidas previas o para evitar tener que usar la fuerza durante la reunión²³⁵. Esto significa que deben preparar un plan táctico e interactuar activamente con las personas organizadoras antes y durante la reunión.

Notificación y toma de decisiones posteriores

La mayoría de los Estados tiene algún tipo de procedimiento de notificación o autorización, pero según el derecho internacional de los derechos humanos no existe un requisito legal de notificación previa. Cualquier procedimiento de este tipo no debe imponer restricción alguna a las reuniones pacíficas más allá de las permitidas por el artículo 21 del ICCPR. Dichos procedimientos a menudo son útiles para permitir a las autoridades establecer los arreglos necesarios para facilitar la reunión y proteger el orden público y la seguridad, como redirigir el tráfico, organizar el transporte público, avisar con anticipación a los establecimientos de atención médica, advertir a las empresas locales y proteger los derechos y libertades de manifestantes y otras personas afectadas por las protestas²³⁶. El hecho de no notificar no hace que una reunión sea ilegal y no debe usarse como justificación para prohibir o dispersar una reunión pacífica o para que existan repercusiones penales para organizadores o participantes.

Se debería eximir de los requisitos de notificación para las reuniones espontáneas. Sin embargo, cuando los organizadores eluden deliberadamente los requisitos de notificación razonables, las repercusiones administrativas son posibles siempre que sean proporcionadas y tengan una base legal.

Es una buena práctica que las autoridades que toman la decisión sobre la prohibición de una reunión, sean diferentes a las responsables de su cumplimiento²³⁷. Esto permitirá a los organismos de orden público mantenerse al margen de las discusiones sobre la reunión y centrarse en vigilar la situación de manera profesional e imparcial²³⁸.

Tras una notificación, dependiendo de las circunstancias concretas y la evaluación de cada reunión, se puede tomar cualquiera de las siguientes decisiones:

- Instruir a los organismos del orden público para que faciliten la reunión y garanticen que organizadores y participantes puedan reunirse pacíficamente;
- Establecer ciertas condiciones, consistentes con el artículo 21 del ICCPR, es decir, restricciones para la reunión (por ejemplo, sobre la ruta a seguir o el momento de

²³⁵ Véase el Informe del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, A/HRC/26/36, 1 de abril de 2014, párr. 53.

²³⁶ Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Medidas Efectivas y Mejores Prácticas para Garantizar la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en el Contexto de Protestas Pacíficas, A/HRC/22/28, 2013, párr. 11. En las Directrices de la OSCE sobre la Libertad de Reunión Pacífica, Directriz 4.1, esto se conoce como un “aviso de intención”.

²³⁷ Véanse las Directrices de la OSCE sobre la Libertad de Reunión Pacífica, Notas Explicativas, párr. 61.

²³⁸ Véase el Informe de seguimiento de la OSCE, 2013-2014, párr. 233; en Bulgaria, el municipio (o el alcalde) es responsable de recibir notificaciones de la reunión y está autorizado a prohibir una reunión o imponer restricciones previas, así como a ordenar la dispersión de una reunión, y la policía es responsable de hacer cumplir las restricciones impuestas por la autoridad reguladora. Informe de seguimiento de la OSCE, 2013-2014, párr. 233.

la misma), instruyendo a los organismos del orden público para facilitar la reunión, garantizando que organizadores y participantes puedan reunirse pacíficamente y al mismo tiempo haciendo cumplir las restricciones;

- Prohibir una reunión. Esto debería ser excepcional y sólo como último recurso, de acuerdo con las restricciones permisibles en virtud del derecho internacional, reconociendo que la libertad de reunión pacífica es un derecho fundamental.

En otras palabras, debiera enfatizarse que prohibir o dispersar una reunión por completo debería ser algo excepcional, ya que tendría que haber motivos legítimos para hacerlo, es decir, por ejemplo, cuando tal medida es “necesaria en una sociedad democrática para el interés de la seguridad nacional o la seguridad pública, el orden público (*ordre public*), la protección de la salud pública o la moral, o la protección de los derechos y libertades de los demás”.

Las restricciones no deben menoscabar la esencia del derecho a la libertad de reunión pacífica y deben ser proporcionales al objetivo legítimo perseguido. De ello se deduce que los motivos de las restricciones que figuran en el ICCPR no deben complementarse con motivos adicionales en la legislación nacional.

FACILITAR LOS INTERESES CONTRPUESTOS

En Berna, un funcionario de alto rango declaró una buena práctica para las reuniones públicas, lo siguiente:

“No nos preocupa el motivo de una reunión, de lo que está a favor o en contra. Pero la Ciudad es responsable de organizar el espacio público y la seguridad en esta área. Muchas personas están interesadas en usar dicho espacio, por muchas razones diferentes. Ejemplo: en Berna, hay una plaza pública frente al edificio del Parlamento Nacional. Es probablemente la plaza más importante del país. Todos los sábados hay un mercado de productos frescos al aire libre en esta plaza. Decenas de agricultores acuden a este espacio público para vender sus productos. Se ganan la vida con eso. Pero los sábados son días populares para las manifestaciones, y muchos sábados varios grupos o partidos quieren usar esta misma plaza para hacer sus protestas. ¿Deberíamos cancelar el mercado, que es muy apreciado, en favor de las manifestaciones? ¿O deberíamos pedir a los manifestantes que vengan otro día? Ni uno ni otro. Por la mañana, el mercado tiene lugar sin molestias; por la tarde, es hora de las manifestaciones”^a.

^a Duodécima Ronda del diálogo sobre derechos humanos entre Vietnam y Suiza, Berna 27 de agosto de 2014.

Preparación: desarrollar un plan táctico

Cuando la reunión ha sido anunciada con anticipación, las autoridades policiales pueden y deben preparar y desarrollar un plan táctico para facilitarla de manera efectiva y, cuando corresponda, hacer cumplir las restricciones necesarias que se han implementado²³⁹. Es una buena práctica tener un formato estándar para planificar reuniones y facilitarlas de conformidad con el mismo. El plan táctico debe seguir el formato discutido en el capítulo 4. El objetivo debe ser facilitar la reunión. La tarea de las fuerzas del orden público no es decidir dónde o cuándo se llevará a cabo la reunión, sino acomodar a los organizadores para que puedan transmitir su mensaje a la vista y alcance del público objetivo.

²³⁹ Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párr. 36; Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación. Adición sobre Misión al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, A/HRC/23/39/Add.z, 17 de junio de 2013, párr. 68.

Una decisión táctica importante que debe tomarse antes de la reunión pacífica se refiere al nivel de tolerancia a las interrupciones, como los atascos de tráfico, y el cierre de tiendas y pequeños negocios. Las fuerzas del orden público debieran tolerar cierto nivel de interrupción y basar sus tácticas en él. Sin embargo, el plan debe incluir una evaluación de qué conflictos pueden surgir, por ejemplo, mediante el desarrollo de una serie de escenarios, y cómo se pueden abordar cada uno de ellos.

Basado en una sólida evaluación de riesgos, el plan táctico debe detallar los objetivos policiales para el evento, y cómo se lograrán y con qué recursos, incluidos:

- Qué unidades desplegar, como caballos, agentes antidisturbios, etc.;
- Cuántos policías desplegar, los uniformes que usarán y el equipo que llevarán o exhibirán, incluido el equipo de autoprotección;
- Técnicas de comunicación, tales como negociaciones, persuasión, cuándo y cómo desplegarlas, y por quién (¿hay necesidad de desplegar una unidad especializada?). Asegurar que el oficial al mando en el terreno tenga las herramientas adecuadas, como altavoces;
- Uso de barreras para bloquear ciertas calles para canalizar a las manifestaciones a su destino y regresar a través de corredores despejados, preferiblemente atendidos por agentes que pueden explicar las razones de redirigir a manifestantes. Ubicar vehículos policiales y oficiales montados estratégicamente también puede ayudar a dirigir multitudes de cierta manera;
- En los casos en los que se prevea una situación en la que la vida e integridad física de una persona puedan estar bajo amenaza inminente, y siempre que se hayan establecido medidas para cumplir con los criterios reflejados en el principio básico 9, se debe contar con agentes provistos con armas de fuego adecuadas en estado de alerta.

Usar uniformes normales transmite un mensaje muy diferente a estar vestido con ropa antidisturbios, genera una respuesta diferente de manifestantes, dependiendo de sus antecedentes y sus experiencias previas con la policía en general y durante las reuniones en particular.

En términos generales, las fuerzas del orden público deben ser reacios a desplegar un gran número de oficiales en equipos antidisturbios. Esto sólo debe ocurrir cuando se basa en una sólida evaluación de riesgos. Cuando se prevea que puedan ser necesarios, deben estar preparados en los alrededores, pero no inmediatamente visibles para los participantes. Esto no significa que deban desplegarse, ya que a veces las situaciones que podrían volverse violentas pueden resolverse mediante una “demostración de fuerza”, reduciendo la necesidad de utilizarla.

Es necesario encontrar el equilibrio adecuado, uno que se adapte a la situación encontrada. En lugar de optar siempre por un enfoque de “alto perfil y mano dura”, las autoridades del orden público deberían reflexionar sobre cuál es el enfoque más apropiado para la situación concreta.

Los planes tácticos también deben detallar cómo se recopilará la información durante la reunión, que luego pueda emplearse como evidencia en un tribunal en caso de que se cometan delitos. Por ejemplo, la vigilancia con cámaras se puede utilizar en posteriores procesos judiciales para identificar a quiénes instigan o cometen violencia, pero esto debe ocurrir de acuerdo con la legislación nacional de privacidad, que en sí misma debe estar en consonancia con el derecho internacional de los derechos humanos. Un elemento del plan táctico debería ser cómo involucrar a organizadores y establecer un diálogo antes, durante y después de la reunión.

CONFIGURAR UN MANDO UNIFICADO^a

El mando unificado es una estructura que reúne a comandantes de todas las principales organizaciones involucradas en el incidente, y tiene por finalidad coordinar una respuesta efectiva y al mismo tiempo llevar a cabo sus propias responsabilidades jurisdiccionales. El mando unificado vincula a las organizaciones que responden al incidente y proporciona un foro para que estas entidades tomen decisiones consensuadas. Por lo general, se asienta cerca de las protestas en sí y facilita la comunicación con manifestantes a través de un sólo canal.

^a Para más información, visitar: www.osha.gov/SLTC/etools/ics/what_is_uc.html

Diálogo: interactuar con organizadores

La práctica muestra que involucrarse activamente con organizadores y participantes para establecer un diálogo constructivo ayuda a prevenir la escalada de violencia y evita la necesidad de recurrir a la fuerza por parte de agentes del orden público durante las reuniones²⁴⁰. Contribuye a lograr una mejor comprensión de las expectativas y responsabilidades en juego, evita confrontaciones innecesarias, libera tensiones y previene la violencia o ayuda a detener rápidamente cualquier incidente disruptivo o ilegal en caso de que se produzcan. Tal interacción es mucho más fácil si ya existe una base de confianza y reconocimiento mutuos de legitimidad.

Las autoridades y las fuerzas del orden público tienen la responsabilidad conjunta, junto con organizadores, de garantizar que los participantes de la reunión puedan ejercer sus derechos sin interferencia indebida. Esto a veces se conoce como el “triángulo de seguridad”.

Es razonable esperar que organizadores de la reunión, especialmente cuando se trata de una de tipo pública, masiva y planificada, tomarán medidas para garantizar la tranquilidad de la misma y se vincularán con agentes del orden público en todas las etapas de la planificación y ejecución del evento, pero esto no debería ser obligatorio. Además, los organizadores no deben incurrir en responsabilidad por los actos ilegales o violentos de otras personas, a menos que se demuestre que alentaron tales actos²⁴¹.

En la mayoría de los casos, los organizadores de una reunión pública masiva notificarán a las autoridades que tienen la intención de convocarla, lo que proporciona la primera oportunidad de interactuar con el fin de tener una idea de cuáles son sus objetivos y el número de participantes que están esperando. Al involucrarse en la fase de preparación, las fuerzas del orden público pueden negociar los detalles de un evento con sus organizadores, pero también deben estar dispuestos a compartir con los organizadores de la reunión, en la medida de lo posible, información sobre sus preparativos de seguridad, incluso cuando se consideren reuniones de mayor riesgo. Esto ha demostrado ser una buena práctica en muchos países y ha sido útil para reducir las tensiones²⁴².

²⁴⁰ Ver Informe del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias. A/HRC/17/28, 23 de mayo de 2011, párr. 13.

²⁴¹ Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. A/HRC/22/28, 21 de enero de 2013, párr. 10; Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párr. 93; Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, Adición sobre Misión al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. A/HRC/23/39/Add.1, 17 de junio de 2013, párr. 70.

²⁴² Ver informe de seguimiento de la OSCE 2013-2014.

DELEGADO DE SEGURIDAD

Los delegados de seguridad generalmente son voluntarios que patrullan el evento, dirigen a participantes, se aseguran de que las personas se mantengan en la ruta correcta y que el evento se lleve a cabo de manera ordenada. Es una buena práctica que estos delegados reciban capacitación y sepan cómo lidiar con los conflictos cada vez que puedan surgir y cómo calmarlos en una etapa temprana, evitando así la escalada. Los agentes del orden público deben reconocer la importancia del papel de dichos delegados, comprometerse con ellos y tratarlos con respeto, al tiempo que deben comprender que su efectividad variará, dependiendo del alcance de la capacitación, el número de participantes y el tipo de protesta (cohesiva, de un sólo tema, variedad de grupos con diferentes agendas, etc.).

Las autoridades de algunos países designan un oficial de enlace con el que los organizadores se pueden contactar antes o durante una reunión; a veces el oficial de enlace acompaña a los líderes de la manifestación durante todo el tiempo en que ésta transcurre, para proporcionar información directa a las autoridades con el fin de que puedan responder a cualquier dificultad para facilitar la reunión. Por ejemplo, en Grecia se nombra a un oficial de policía de alto rango para que coopere con los organizadores en el lugar y proporcione información sobre la reunión, en tiempo real, al centro de operaciones; en la República Checa hay “equipos anti-conflicto”, una división especializada que habla con los participantes de una reunión y media en situaciones de conflicto. Los equipos anti-conflictos prestan atención al estado de ánimo de las personas y los peligros potenciales y proporcionan información relevante al jefe del equipo, que trabaja en estrecha colaboración con el comandante de toda la operación policial. Los miembros del equipo anticonflicto son reconocibles, ya que usan chalecos de alta visibilidad con la inscripción “equipo anticonflicto”²⁴³.

En algunos países, la policía y otras autoridades están experimentando con el uso de las redes sociales para comunicarse con organizadores y participantes. Por ejemplo, en Dinamarca, la Policía de Copenhague actualiza a los participantes con información relativa a la protesta o el evento a través de Facebook y Twitter²⁴⁴.

Un modelo para facilitar efectivamente las reuniones

A lo largo de los años, se ha desarrollado un consenso cada vez mayor entre profesionales e investigadores del mantenimiento del orden público, en que la vigilancia profesional de las reuniones requiere que los agentes del orden público apliquen cuatro principios²⁴⁵:

Conocimiento: Comprende cualquier información que sea útil para facilitar la reunión, incluida la inteligencia policial. Las fuerzas del orden deben, de acuerdo con las regulaciones y procedimientos disponibles – los que deben estar en consonancia con las leyes internacionales de derechos humanos–, adquirir activamente información sobre la reunión, sus objetivos, la ruta prevista, organizadores, participantes esperados y sus intenciones, para de este modo comprender

²⁴³ *Ibid.*, párr. 216-218.

²⁴⁴ Ver Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. A/HRC/22/28, 21 de enero de 2013, párr. 49.

²⁴⁵ Consulte la Guía de Capacitación en Derechos Humanos de la OSCE para las Asambleas Policiales, *Diálogo Policial: Experiencias, Observaciones y Oportunidades*, Policía sueca, 2010, disponible en sueco en: https://polisen.se/Global/www%20och%20Intrapolis/Informationsmaterial/01%20Polisen%20nationellt/Engelskt%20informationsmaterial/Dialogue_bok100630Webb.pdf.

los intereses y objetivos de los grupos involucrados y facilitar sus objetivos legítimos. Con este conocimiento, los agentes del orden público pueden desarrollar el plan táctico. También ayuda a identificar si puede haber posibles “alborotadores” y si los organizadores tienen la intención de desplegar representantes.

Facilitación: En línea con el deber de los Estados de respetar las reuniones pacíficas, las estrategias policiales deben apuntar a ayudar a la reunión a alcanzar sus objetivos legítimos. La premisa subyacente es asumir que la mayoría de las personas que toman parte en una reunión tendrán intenciones pacíficas. Al facilitarles el logro de sus objetivos, la policía puede evitar la violencia y obtener el apoyo de participantes para reducir el potencial de desorden. Se debe prestar especial atención a los miembros de grupos que son vulnerables al abuso por parte de actores estatales o no estatales (incluidos los agentes provocadores) y se debe velar por que se garantice que puedan ejercer plenamente sus derechos de reunión pacífica.

Comunicación: La policía debe comunicarse activamente para crear relaciones con los participantes de un evento y proporcionar una base para la prevención de futuros conflictos. Deben tener conocimientos culturales sobre los grupos que conforman la multitud y ser respetados por ellos. La comunicación debe tener lugar durante todas las fases de la reunión, pero es de particular relevancia cuando las tensiones comienzan a aumentar. Si se deben imponer restricciones, es importante informar a las personas sobre los motivos para evitar malentendidos y sugerir alternativas. Se recomienda adoptar un enfoque “sin sorpresas”, compartiendo la mayor cantidad de planificación posible con los organizadores y, cuando sea posible, con todos los grupos involucrados para que sepan qué esperar. Esto significa que todos los agentes deben ser capaces de comunicarse e informar a participantes y ciudadanía sobre las intenciones de la policía en un evento.

Diferenciación: Los participantes de una reunión no son una multitud sin rostro y no son todos iguales²⁴⁶. Una forma de diferenciar entre las personas es observar lo que hacen en lugar de a qué categoría pertenecen. Un grupo de personas nunca es homogéneo desde el principio, pero puede comenzar a comportarse como tal si se les trata como una sola entidad. La policía debe saber qué agrupaciones hay en una reunión y las diferentes formas en que pueden actuar y reaccionar. Si alguien inicia un conflicto, es importante que la reacción de la policía no conduzca a que otros participen en el conflicto. La diferenciación también significa que la policía conoce las distintas vulnerabilidades que pueden tener los integrantes de diferentes subgrupos y las tiene en cuenta. También permite acciones precisas contra personas que infringen la ley, lo que luego tiene un bajo impacto en la reunión, ya que no afecta a transeúntes no involucrados, que pueden continuar sin interrupción.

²⁴⁶ Ver CICR, 2011.

“MANEJO NEGOCIADO”^a

El manejo negociado se basa en la idea de que es más productivo, cuando sea posible, trabajar con multitudes, en lugar de hacerlo en contra de ellas. Bajo este enfoque, la tarea de la policía es proteger los derechos y facilitar, en lugar de frustrar, las reuniones pacíficas. Según el enfoque de manejo negociado, los grupos son diferentes de los individuos, pero no necesariamente actúan de manera aleatoria e incomprensible.

Los grupos reaccionan de acuerdo con su propia lógica y una serie de influencias externas, incluida la forma en que las autoridades los tratan. El enfoque de manejo negociado implica aceptar algunos de los efectos indirectos de la protesta a cambio de garantías sobre la naturaleza pacífica del evento.

Por lo tanto, el énfasis de este enfoque es garantizar el desarrollo pacífico de la reunión, en lugar de hacer cumplir la ley. En este paradigma, la policía debe usar la fuerza en defensa propia o en defensa de otras personas, en lugar de afirmar la autoridad de la ley en abstracto.

^a Véase el Informe del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, A/HRC/ 17/28, 23 de mayo de 2011, párrs. 109-115.

Reuniones espontáneas

En ocasiones, las personas se reúnen espontáneamente para protestar, por ejemplo, por problemas de prestación de servicios, una decisión de las autoridades o en respuesta a un evento o incidente, incluso en otro país, y a veces para protestar por las acciones de agentes del orden público. Las reuniones espontáneas, por definición, significan que las autoridades no han sido notificadas, pero esto no significa que no puedan preverlas. De hecho, los agentes del orden público que están bien integrados en las comunidades a las que sirven, probablemente se darán cuenta del descontento sobre un tema determinado.

PROTESTA CONTRA LA POLICÍA

A veces surgen protestas espontáneas en contra de las acciones de la policía, como un asalto policial ilícito o una muerte bajo custodia. Debido a que el mensaje está dirigido a la policía, quienes son simultáneamente los objetivos y los reguladores, tales protestas a menudo conducen a una respuesta violenta. Se recomienda organizar la llegada inmediata al sitio de agentes de alto rango que no están conectados con el acto original que desencadenó la protesta, ya que podría ser mejor para comunicarse con los manifestantes.

En el caso de las reuniones espontáneas, la decisión de permitir o no las mismas, o establecer restricciones, y la ejecución de esa decisión, se toma en el mismo momento, y probablemente por la misma persona, y esta decisión sólo puede revisarse después.

Como principio básico, siempre y cuando estas reuniones sean pacíficas y no haya actividad delictiva, deberían permitirse, y las autoridades deberían facilitarlas al igual que las reuniones planificadas. Se considera una buena práctica que en forma explícita se contemple en la ley el derecho a reunirse de forma espontánea.

Cuando se trata de reuniones espontáneas, las autoridades tendrán que depender de su capacitación general y preparación operativa. Es especialmente en esta situación, donde es importante que el personal de las fuerzas del orden sepan a cabalidad cómo proteger el derecho de reunión pacífica y tengan una sólida comprensión de su responsabilidad para facilitar este derecho²⁴⁷.

Mantenimiento del orden público durante eventos deportivos, musicales y otros

Otros sucesos importantes también plantean desafíos distintos para mantener el orden público, como son los eventos deportivos importantes, especialmente cuando es probable que impliquen violencia iniciada por partidarios, y reuniones sociales con muchas personas que pueden verse afectadas por el alcohol. Las redes sociales se han sumado a esta dinámica al facilitar la capacidad de las personas para reunirse rápidamente. Tales situaciones difieren de otras reuniones públicas en que generalmente no tienen el objetivo de transmitir un mensaje en particular, y pueden presentar desafíos de orden público, que la gran mayoría de las reuniones pacíficas no presentan.

Sin embargo, se aplican los mismos principios. Es importante prepararse para el evento, basándose en conocimientos sólidos, incluida la información de inteligencia, y elaborar un plan táctico adecuado. La policía debe comunicarse con los partidarios antes y durante el evento y establecer un diálogo, diferenciar a los distintos participantes de la multitud y responder en consecuencia.

7.3. Uso de la fuerza durante reuniones

Principios generales

El personal de las fuerzas del orden público deben prepararse bien para las reuniones públicas y hacer todo lo posible para facilitarlas, de tal manera que no se necesite el empleo de la fuerza. Hay que recordar que se debe suponer que cualquier reunión pública es pacífica y legal, hasta que se demuestre lo contrario. La carga de la prueba recae en las autoridades²⁴⁸. Bajo ninguna circunstancia se debe usar la fuerza contra manifestantes pacíficos que no pueden abandonar el lugar.

Los principios 12, 13 y 14 del BPUFF tratan específicamente de la vigilancia de las reuniones. Como en principio se deben permitir las reuniones pacíficas, los agentes del orden público no deberían estar autorizados a dispersarlas, incluso cuando sean ilegales según la legislación nacional. Cuando una reunión se produce en violación de las leyes aplicables pero es pacífica, la no intervención o la facilitación activa generalmente se consideran la mejor manera de responder para garantizar un resultado pacífico. Sin embargo, si es necesario dispersarla, se deben hacer todos los intentos razonables para que los participantes lo hagan voluntariamente; los agentes del orden público deben usar la fuerza sólo si es absolutamente necesario y sólo en la medida mínima requerida. La dispersión de una reunión por parte de las autoridades del orden público

²⁴⁷ *Ibid.*

²⁴⁸ Véase el Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párr. 45. El Alto Comisionado para los Derechos Humanos ha subrayado que “una asamblea debe considerarse pacífica si sus organizadores y participantes tienen intenciones pacíficas y no utilizan, propugnan o incitan a la violencia; estas características deben presumirse”; Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, A/HRC/22/28, 21 de enero de 2013, párr. 10.

sólo debe llevarse a cabo como una medida excepcional, necesaria y proporcionada, basada en motivos legítimos que se ajusten a las normas internacionales de derechos humanos.

Cuando una reunión es violenta, el personal del orden público pueden decidir usar la fuerza para dispersarla. Sin embargo, incluso en esas circunstancias, las armas de fuego sólo pueden utilizarse para protegerse contra una amenaza inminente de muerte o lesiones graves. El BPUFF declara expresamente que las armas de fuego no deben usarse para dispersar una reunión pacífica o no violenta, incluso cuando sea ilegal. El Principio 14 del BPUFF sólo permite el empleo de armas de fuego para dispersar a los participantes cuando una reunión es violenta, y siempre que:

- Medios menos peligrosos no son practicables;
- Se utilicen sólo en la mínima medida posible; y
- Solo en conformidad con el principio 9, es decir, en defensa propia o en defensa de terceros cuando haya una amenaza inminente de muerte o lesiones graves.

Las armas de fuego no deben usarse durante una reunión, a menos que los agentes hayan individualizado a aquellos que representen una amenaza inminente de muerte o lesiones graves a transeúntes no involucrados u otras personas que no representen tal amenaza, y sean capaces de neutralizar a esas personas sin riesgo para los demás, y cuando no hay otros medios menos violentos disponibles o que puedan ser efectivos. Sólo deben emplearse contra aquellas personas violentas dentro de la reunión que representan una amenaza inminente de causar muerte o lesiones graves. Las armas de fuego nunca se utilizarán para disparar indiscriminadamente a una multitud²⁴⁹.

Se considera una buena práctica invitar a un asesor de derechos humanos a la sala de control, para que oriente y evalúe la necesidad y la proporcionalidad de las acciones tomadas, como se hace en Irlanda del Norte²⁵⁰.

Arrestos

Puede ser necesario detener a uno o más participantes en la reunión que han infringido la ley, por ejemplo cuando cometan actos de vandalismo contra la propiedad pública o privada, como el saqueo de una tienda, o cuando un participante intente transmitir un mensaje que constituya una incitación a la discriminación, hostilidad o violencia. En estos casos, la policía puede detener a la persona, y los agentes de orden público deben asegurarse de contar con disposiciones establecidas para detener, registrar, arrestar, retener y trasladar a las personas para una pronta revisión judicial, a fin de garantizar el respeto de sus derechos. Se deben establecer procedimientos especiales para la niñez y adolescencia que entren en contacto con la policía en estos contextos.

Puede ser útil a este respecto grabar imágenes de video de lo que está ocurriendo para su uso como evidencia, en caso de que se lleve un caso a los tribunales, y para poder realizar más investigaciones y arrestos cuando se restablezca el orden. Los agentes del orden público también pueden obtener acceso a cámaras de circuito cerrado público y privado para estas investigaciones, ya que la ciudadanía puede haber registrado eventos y publicarlos en línea. Se pueden requerir órdenes de búsqueda para confiscar grabaciones de cámaras de circuito cerrado.

²⁴⁹ Véase el Informe del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, A/HRC/17/28, 23 de mayo de 2011, párr. 61; “Nada puede justificar el uso indiscriminado de la fuerza letal contra una multitud, que es ilegal según el derecho internacional de los derechos humanos”, A/HRC/25/L.20, 24 de marzo de 2014, párrafo operativo 11.

²⁵⁰ Véase el Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, Adición sobre Misión al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, A/HRC/23/39/Add.1, 17 de junio de 2013, párr. 71.

Los arrestos masivos deben evitarse en todo momento, ya que no logran diferenciar entre participantes y pueden equivaler a una privación ilegal de libertad²⁵¹. Tales detenciones pueden configurar arrestos indiscriminados y arbitrarios, que violan los derechos humanos²⁵². Aunque puede haber ocasiones en las que se consideren necesarias detenciones numerosas basadas en conductas ilícitas, esto no puede deberse a que las fuerzas del orden no dispongan de los recursos suficientes para justificar las detenciones en función de hechos particulares²⁵³.

El manejo de focos de violencia

Debe entenderse claramente que cuando algunos elementos de la reunión se comportan violentamente, esto no significa que desde ese momento en adelante toda la asamblea deba considerarse violenta²⁵⁴. Los agentes del orden público deben continuamente diferenciar entre elementos violentos y manifestantes pacíficos –y proteger a manifestantes pacíficos–, y sólo actuar contra manifestantes violentos²⁵⁵.

En los casos en que un grupo comienza a comportarse agresivamente, se deben tomar medidas contra estas personas. Siempre que sea posible, estas personas deberían ser retiradas de la multitud y posiblemente arrestadas, dependiendo de su conducta, para permitir que otros manifestantes ejerzan sus derechos de reunirse y expresarse pacíficamente. Los organizadores de la reunión no deben ser considerados responsables por el comportamiento violento cometido por otras personas²⁵⁶.

Para aquellos que tienen la intención de usar la violencia, las autoridades policiales deben dejar en claro que tales actos no serán tolerados y tomar las medidas de precaución necesarias.

No siempre está claro cuándo los actos de violencia aislados dentro de una protesta –debido a su naturaleza– alcanzan un nivel en el que la protesta puede caracterizarse como “violenta”, ya sea por la escala o la frecuencia de la violencia; pero cuando se evidencia, la situación se vuelve mucho más desafiante desde una perspectiva de mantenimiento del orden público. Como nota el CICR:

“Los disturbios pueden ser experiencias aterradoras para cualquier agente de orden público, y se necesita un coraje considerable para pararse frente a una multitud enojada y posiblemente armada. Se necesita una fuerza bien entrenada, profesional y disciplinada para calmar o dispersar a una reunión sin recurrir al uso de la fuerza. El desafío es grande para la policía o las fuerzas de seguridad, que pueden estar mal preparadas o mal equipadas para tal tarea. (...)”²⁵⁷.

²⁵¹ Véase el Informe de Seguimiento de la OSCE 2013-2014, párr. 54.

²⁵² Véase el Informe conjunto del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación y el Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias sobre la gestión adecuada de las Asambleas, A/HRC/31/66, párr. 45.

²⁵³ Ver ICCPR, artículo 9; Informe de Seguimiento de la OSCE 2013-2014, párr. 283.

²⁵⁴ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Ziliberberg v. Moldova*, Solicitud No. 61821/00, 2004; según el CEDH, “un individuo no deja de disfrutar del derecho de reunión pacífica como resultado de la violencia esporádica u otros actos punibles cometidos por otros en el curso de la manifestación, si el individuo en cuestión permanece pacífico en sus propias intenciones o comportamiento”; Informe del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, A/HRC/17/28, 23 de mayo de 2011, párr. 42; Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párr. 25.

²⁵⁵ Véanse las Directrices de la OSCE sobre la Libertad de Reunión Pacífica, Notas Explicativas, párr. 167.

²⁵⁶ Ver Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, A/HRC/22/28, 21 de enero de 2013, párr. 10; Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párr. 93; Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, Adición sobre Misión al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, A/HRC/23/39/Add.1, 17 de junio de 2013, párr. 70.

²⁵⁷ Ver CICR, 2011, p. 17-18.

Cuando una reunión se vuelve violenta, puede ser necesario dispersarla o contener a sus participantes. Si esto sucede, los agentes del orden público deben seguir respetando los principios de conocimiento, comunicación, facilitación y diferenciación.

Dispersión y contención

Antes de la dispersión

La dispersión no debe ocurrir a menos que los agentes del orden público hayan tomado todas las medidas razonables para facilitar y proteger la reunión de daños, y a menos que exista una amenaza inminente de violencia real.

La dispersión de una multitud siempre debe ser una medida de último recurso y estar claramente regulada en la legislación nacional, la que debe detallar las circunstancias en que se justifica la dispersión y quién puede dar la orden para llevarla a cabo. La decisión de dispersar a manifestantes generalmente corresponde a un alcalde o un magistrado y, a veces, a la policía. Los motivos para la dispersión deben estar limitados y puede incluir casos en que los participantes de la reunión porten armas, dispositivos explosivos u otros elementos peligrosos²⁵⁸; cuando la asamblea, o parte de ella, se ha vuelto violenta; o cuando los manifestantes se niegan a abandonar el lugar de la protesta después de una orden judicial que les pide que lo hagan²⁵⁹.

Las fuerzas orden público deben decidir cuál es la respuesta adecuada y proporcional, y tomar una decisión táctica sobre cómo dispersar de una manera que busque minimizar el daño a las personas y la propiedad. La dispersión voluntaria siempre es preferible a la dispersión por la fuerza. Esto se puede lograr pidiendo a los participantes que se vayan, comunicándose con los organizadores o simplemente esperando. El tiempo está del lado del mantenimiento del orden público, ya que los participantes de una reunión finalmente querrán irse a casa.

Sin embargo, si no es posible esperar, los agentes del orden público pueden optar por reubicar la reunión y trasladar a sus participantes a otro lugar. Cuando esta opción no es factible, dependiendo de las circunstancias de cada situación, se puede decidir dispersar la reunión mediante la utilización de la fuerza.

Sin embargo, esto sólo se puede hacer de acuerdo con la ley. En Polonia, el Código penal establece sanciones para quienes dispersan una reunión legal mediante la violencia²⁶⁰.

Pasos a seguir al dispersar una reunión

Los agentes de orden público deben informar primero a organizadores y participantes de la dispersión, mediante instrucciones verbales, y luego ordenar a las personas que se dispersen, comunicándoles a dónde pueden o deben ir; para ello pueden utilizar un micrófono o un altavoz o, cuando no estén disponibles, simplemente su propia voz, a menos que hacerlo sea claramente inapropiado o inútil. Las personas deben tener tiempo suficiente para cumplir con la orden y dispersarse voluntariamente²⁶¹.

²⁵⁸ Véase el Informe de Seguimiento de la OSCE 2013-2014, párr. 289.

²⁵⁹ Véase también el Informe Conjunto del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación y el Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias sobre la Gestión Adecuada de las Asambleas, A/HRC/31/66, párr. 61-63.

²⁶⁰ Véase OSCE, Oficina del Secretario General, Unidad de Asuntos Estratégicos de la Policía, 2009.

²⁶¹ Véanse OSCE, Directrices sobre la Libertad de Reunión Pacífica, Notas Explicativas, párr. 168.

HACER UNA ADVERTENCIA Y ASEGURARSE QUE SEA ENTENDIDA

En Francia, los agentes del orden público deben dar órdenes dos veces antes de que realmente puedan dispersar a una multitud^a. En Portugal, la orden de dispersión y las razones para ello deben entregarse por escrito a organizadores de la reunión. Algunos^b Estados también brindan advertencias en dos o más idiomas para garantizar una comunicación más amplia e integral^c.

^a Véase Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, A/HRC/26/36, 1 de abril de 2014, párr. 91.

^b Véase el Informe de Seguimiento de la OSCE 2013-2014, párr. 297.

^c Véase el Informe del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, A/HRC/ 26/36, 1 de abril de 2014, párr. 91.

Antes de dispersar por la fuerza a una multitud, los participantes deben saber que se ha emitido una advertencia y se les debe dar tiempo suficiente para cumplirla. Quienes la acaten deben encontrar facilidades para hacerlo y recibir protección, por ejemplo, llevándoles a un lugar seguro.

Solo aquellos participantes que no cumplan con la orden de dispersión pueden dispersarse por la fuerza, pero el tipo de fuerza que se utilizará dependerá de:

- Las características de la escena: ¿pueden huir las personas? La fuerza nunca debe usarse contra personas atrapadas;
- El número y las características de manifestantes: ¿hay niños y niñas, personas mayores, mujeres embarazadas, personas con discapacidad?;
- El número de agentes de orden público presentes;
- El tipo de equipo disponible.

Para dispersar a una multitud, los agentes del orden público pueden utilizar caballos para dirigir a la multitud, o varios tipos de equipos, siempre que estén adecuadamente regulados, incluidos cañones de agua, gases lacrimógenos y porras. Siempre que los agentes del orden público apliquen cualquiera de estas herramientas para dispersar a la multitud, se debe tener especial cuidado para permitir que esta se vaya, es decir, debe haber un lugar al que las personas puedan ir en vez de ser arrinconadas, y también la policía debe estar preparada para tomar el control del área inmediatamente después de la dispersión. Como se mencionó anteriormente, las armas de fuego no deben usarse para dispersar a una multitud.

Cuando se usa la fuerza para la dispersión de una asamblea, se deben respetar los siguientes principios²⁶²:

- Cuando se utilicen gas pimienta u otras sustancias químicas irritantes, se deben establecer procedimientos de descontaminación;
- El uso de balas de goma o plástico, cañones de agua y otros métodos de control de multitudes debe estar estrictamente regulado y debe haber atención médica inmediata disponible;
- Debe ser posible identificar a los agentes del orden público que hayan hecho un uso arbitrario o irresponsable de la fuerza; por esta razón, deben llevar etiquetas con nombre o números²⁶³;

²⁶² Véanse las Directrices de la OSCE sobre la Libertad de Reunión Pacífica, Notas Explicativas, párr. 176.

²⁶³ Véase el Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, Adición sobre Misión al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, A/HRC/23/39/Add.1, 17 de junio de 2013, párr. 93; Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, A/HRC/22/28, 21 de enero de 2013, párr. 51.

- El empleo de la fuerza debe desencadenar un proceso automático y rápido de revisión después del evento. Es una buena práctica que los agentes del orden público lleven un registro escrito y detallado de la fuerza utilizada, incluidas las armas desplegadas;
- Además, en los casos en que el uso de la fuerza por parte de agentes del orden público resulte en lesiones o muertes, se debe establecer una investigación independiente, abierta, rápida y eficaz. Esta debe abordar la responsabilidad en todos los niveles de mando.

Contención

El exacto opuesto de la dispersión se llama “contención” (también conocida como “acorrallamiento”), donde los participantes se agrupan y acordonan desde el exterior, con el fin de evitar que otros manifestantes se unan al grupo “acorrallado”²⁶⁴.

La contención es una táctica problemática desde la perspectiva de los derechos humanos, especialmente cuando se usa por largos períodos de tiempo, impidiendo el acceso al agua o las instalaciones sanitarias a las personas contenidas y puede equivaler a la privación de libertad o, en ciertas circunstancias, a un trato inhumano o degradante²⁶⁵. El Relator Especial sobre los Derechos de Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación ha expresado reiteradamente su preocupación por el uso de la contención como táctica para mantener el orden público en las protestas, calificándolo de “intrínsecamente perjudicial para el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica, debido a su carácter indiscriminado y naturaleza desproporcionada”. Por este motivo, ha recomendado que los Estados dejen de usar el acorrallamiento²⁶⁶.

En cualquier caso, la contención sólo debe utilizarse en circunstancias excepcionales, es decir, cuando haya motivos razonables para creer que existe violencia real, o una amenaza de violencia inminente, y debe usarse por un tiempo que sea razonablemente necesario²⁶⁷. Sólo debe emplearse cuando sea necesario para evitar daños o lesiones graves y cuando no haya otras tácticas policiales alternativas, menos restrictivas, para los derechos a la libertad y para la libertad de circulación, que puedan emplearse²⁶⁸.

Cuando la contención se usa de manera excepcional, se deben tomar medidas de mitigación estrictas, incluyendo:

- La decisión de desplegar tácticas de contención debe comunicarse a los manifestantes, quienes deben ser informados sobre el propósito y motivo. Se recomienda el intercambio continuo de información sobre el proceso;
- Al implementar y mantener la contención, la policía debe, cuando sea posible, diferenciar entre personas no violentas, incluidos manifestantes pacíficos, transeúntes inocentes, personas vulnerables, medios de comunicación y manifestantes violentos. Esto implica una evaluación exhaustiva de las vulnerabilidades particulares de las personas y garantizar la extracción de las personas en peligro;
- La presentación de una credencial de prensa debería permitir, en principio, liberar al titular de cualquier área sujeta a contención, a menos que su comportamiento justifique su contención;

²⁶⁴ Véase el Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación. Adición sobre Misión al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, párr. 36.

²⁶⁵ Ver A/HRC/26/29, párr. 40.

²⁶⁶ Véase el Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, A/HRC/26/29, párr. 40 .

²⁶⁷ Ver Colegio de Policía, *Principios y Legislación Básicos*, 2014; Colegio de Policía, *Opciones Tácticas*, 2014.

²⁶⁸ Véase el Informe de Seguimiento de la OSCE 2013-2014, párr. 55.

- Los identificados como no violentos deben ser liberados tan pronto como sea seguro hacerlo;
- Se debe considerar el bienestar de aquellos que están sujetos a la táctica (por ejemplo, acceso a baños, agua y, en situaciones de contención prolongada, alimentos y abrigo);
- Debe haber un plan de dispersión para después de que finalice la contención;
- Los objetivos estratégicos y los registros de decisiones operativas deben reflejar las consideraciones enumeradas anteriormente.

Es una decisión táctica si es mejor dispersar o contener, pero antes de dispersar o contener, el énfasis siempre debe estar en reducir la tensión. El personal de las fuerzas del orden público debe estar capacitado adecuadamente antes de desplegar cualquiera de estas tácticas, y contar con los recursos y el equipamiento necesarios, incluyendo equipos de protección y tecnología menos letales²⁶⁹.

Cuando las protestas violentas se convierten en tensiones y disturbios

Cuando los incidentes aislados de protestas violentas se relacionan y se consideran juntos, pueden constituir un patrón más o menos consistente denominado “disturbios o tensiones internas”²⁷⁰. Tales situaciones plantean grandes desafíos a las autoridades en términos de mantener la seguridad pública, la ley y el orden, y eventualmente pueden conducir a situaciones que amenazan la vida de la nación y llevar al Estado a proclamar un estado de emergencia.

Es de gran importancia que estas situaciones sean bien manejadas por los organismos del orden público. El CICR aconseja lo siguiente:

“La acción policial tomada en tales situaciones puede tener consecuencias de largo alcance. Las formas de acción legales, no arbitrarias y dirigidas con precisión a los iniciadores y perpetradores de disturbios y tensiones, pueden conducir a una reafirmación del control y desactivar la tensión de una situación. La acción aleatoria, además de ilegal, arbitraria y discriminatoria, puede erosionar la confianza en el mantenimiento del orden público, poner en peligro aún más la seguridad pública y ser, al menos parcialmente, responsable de la escalada de una situación”²⁷¹.

Lo que debe recordarse es que los principios básicos de legalidad, necesidad y proporcionalidad siguen aplicándose. El manejo profesional de conflictos se basa en buenos preparativos, incluso en situaciones tensas.

Las fuerzas del orden público deben cerciorarse de hacer una diferenciación entre los distintos grupos involucrados. Es poco probable que todos sean violentos, o sean igualmente violentos. Por lo tanto, es importante que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, se aseguren de que los elementos violentos estén contenidos y no puedan influir en otras personas –lo que escalaría en un conflicto mayor, mucho más difícil de manejar–, al mismo tiempo que deben darles facilidades a aquellos que tienen objetivos legítimos. Esto también implica que deben asegurarse de tener el conocimiento adecuado, incluida la inteligencia, sobre los diferentes grupos y sus objetivos. Asimismo, el personal de las fuerzas del orden público que manejan los

²⁶⁹ *Ibid.*, párr. 56-58.

²⁷⁰ Véanse el Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, artículo 1, párrafo 2; ejemplos de “disturbios, actos de violencia aislados y esporádicos y otros actos de naturaleza similar”.

²⁷¹ Ver CICR, 2011, p. 20-21.

eventos deben cerciorarse de continuar comunicándose con los diferentes grupos involucrados y, cuando corresponda, con organizadores o líderes.

En situaciones excepcionales, por ejemplo, cuando las protestas se vuelven violentas y se prolongan en el tiempo, los gobiernos a veces optan por desplegar al ejército, en lugar de apoyar a las instituciones de seguridad civil para restablecer el orden²⁷². En vista de su entrenamiento y equipo, y también en términos de apariencia, es cuestionable que las fuerzas armadas asuman la tarea de hacer cumplir la ley y mantener el orden²⁷³. Podría decirse que las responsabilidades básicas de mantenimiento de orden público deberían dejarse en manos de los organismos regulares de orden público durante el mayor tiempo posible. Como regla general, los militares no deben ser utilizados para mantener el orden en reuniones.

Cuando, en circunstancias excepcionales, los miembros del ejército llevan a cabo funciones de mantenimiento del orden público, están sujetos a las normas establecidas para tales efectos, incluido el BPUFF. Además, el derecho internacional de los derechos humanos siempre es aplicable, y las fuerzas militares y civiles deben respetarlo en todo momento. De igual modo, cuando usan la fuerza, los miembros de las fuerzas armadas deben cumplir con los mismos estándares que los funcionarios civiles encargados del orden público. El Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias ha declarado que cuando sea necesario involucrar a integrantes de las fuerzas armadas en el mantenimiento del orden público, deben estar adecuadamente capacitadas en derechos humanos y en la aplicación de la ley basada en los derechos humanos²⁷⁴.

Una cuestión importante al solicitar asistencia militar es asegurarse de que haya líneas de mando claras, definiendo las diferentes responsabilidades de las unidades militares y policiales para cada acción conjunta. Los militares deben estar subordinados a las autoridades civiles y rendir cuentas basados en la ley civil²⁷⁵. Cuando el personal militar se coloca bajo el mando del mantenimiento del orden público, se deben requerir regulaciones estrictas. Las acciones del personal militar en las operaciones de mantenimiento del orden público deberían estar sujetas a la supervisión democrática y civil.

Cuando hay una transición, debe haber modalidades de cooperación bien definidas y puntos de referencia claros que indiquen cuándo se realizará dicha transición; éstos deben estipularse en documentos específicos de la operación. En principio, las fuerzas del orden público no deberían transferir la responsabilidad principal de resolver los incidentes de orden público. La primacía militar sólo debe considerarse si la amenaza local alcanza un nivel –que debe ser determinado por las autoridades competentes sobre la base de la legalidad– que supere la capacidad policial.

²⁷² Incluso si la situación no califica como un conflicto armado no internacional y el derecho internacional humanitario no se aplica.

²⁷³ El CICR (2011, p. 40) afirma que “las fuerzas armadas generalmente no están capacitadas ni equipadas para tareas [de aplicación de la ley]. Por lo tanto, debe quedar claro que, cada vez que tales responsabilidades se confían a las fuerzas armadas, la calidad de la aplicación de la ley y el mantenimiento del orden público pueden verse afectados”.

²⁷⁴ Véase el Informe del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, A/66/330, 30 de agosto de 2011, párr. 96. Véase también el Informe conjunto del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación y el Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias sobre la Gestión Adecuada de las Asambleas, A/HRC/31/66, párr. 66.

²⁷⁵ Informe conjunto del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación y el Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias sobre la Gestión Adecuada de las Asambleas, A/HRC/31/66, párr. 66.

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS PARA LOS ESTADOS SOBRE LA GESTIÓN ADECUADA DE REUNIONES

En marzo de 2016, el Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación y el Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias presentaron un informe conjunto sobre la gestión adecuada de las asambleas. El informe incluía una compilación de recomendaciones prácticas, destinadas a proporcionar orientación sobre cómo las normas internacionales de derechos humanos operacionales pueden aplicarse en la legislación y la práctica nacionales con el fin de garantizar una mayor protección de los derechos involucrados. El informe se basó en amplias consultas con los Estados miembros, la sociedad civil, las instituciones nacionales de derechos humanos, los mecanismos regionales de derechos humanos y la policía y personas expertas^a.

Las recomendaciones están organizadas en torno a 10 principios generales, y el principio 5 se refiere al uso de la fuerza en el contexto de las asambleas:

“No deberá emplearse la fuerza a menos que sea estrictamente inevitable y, en caso de emplearse, deberá hacerse con apego al derecho internacional de los derechos humanos”.

Los Relatores Especiales formularon las siguientes recomendaciones con respecto a este principio^b:

Los Estados deben garantizar que los agentes del orden público tengan el equipo, la capacitación y las instrucciones necesarias para facilitar las asambleas, siempre que sea posible, sin recurrir a ningún uso de la fuerza:

- Para el mantenimiento del orden público en las asambleas deberían enfatizarse las tácticas de desescalada basadas en la comunicación, negociación e interacción. La capacitación del personal de las fuerzas del orden debe incluir instrucción previa y durante el servicio, y tanto en el aula como en la práctica, basada en escenarios;
- Antes de que las fuerzas del orden público seleccionen y adquieran equipos para su uso en asambleas, incluyendo armas menos letales, los Estados deberían someter dichos equipos a una evaluación transparente e independiente para determinar si cumplen con las normas y leyes internacionales de derechos humanos. En particular, se deben evaluar la precisión, confiabilidad y capacidad del equipo para minimizar el daño físico y psicológico. El equipo debe adquirirse sólo cuando exista la capacidad necesaria para entrenar a las fuerzas del orden público, de manera efectiva, sobre su uso adecuado;
- Se deben desarrollar y divulgar públicamente regulaciones específicas y una guía operativa detallada sobre el empleo de opciones tácticas en las asambleas, incluidas las armas que, por diseño, tienden a ser indiscriminatorias, como los gases lacrimógenos y los cañones de agua. El adiestramiento debe abarcar el uso legal y apropiado de equipos menos letales en las multitudes. Los agentes de orden público también deben estar debidamente capacitados en equipos de protección y recibir instrucciones claras de que dichos equipos deben usarse exclusivamente como herramientas de defensa. Los Estados deben monitorear la efectividad de la capacitación sobre la prevención del abuso o mal uso de armas y tácticas;
- Las armas de fuego automáticas no deben emplearse en el mantenimiento del orden público de bajo ninguna circunstancia;
- Deben prohibirse los sistemas de armas autónomas que no requieren un control humano significativo, y la fuerza controlada a distancia sólo debe usarse con la mayor precaución;
- Los Estados deberían desarrollar pautas integrales sobre la dispersión de las asambleas de acuerdo con las leyes y principios internacionales de derechos humanos. Dichas pautas deben hacerse públicas y proporcionar orientación práctica a las fuerzas del orden público, en la que se detallan las circunstancias que justifican la dispersión, todos los pasos necesarios que deben tomarse antes de una decisión de dispersión (incluidas las medidas de reducción de tensión) y quién puede emitir una orden de dispersión;
- El Estado debe establecer sistemas eficaces de control e información sobre el uso de la fuerza, y los datos pertinentes, incluidas las estadísticas sobre cuándo y contra quién se emplea la fuerza, que deben ser fácilmente accesibles al público.

^a Informe conjunto del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación y el Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias acerca de la Gestión Adecuada de las Manifestaciones, A/HRC/31/66, párr. 67.

^b Ídem.

7.4. Permitir personas observadoras y periodistas

Una medida importante para evitar el uso excesivo o arbitrario de la fuerza es organizarse para la transparencia y el escrutinio; por eso se alienta a los Estados a explorar formas en que puedan facilitar activamente la presencia de observadores independientes, como los de los cuerpos de supervisión policial, las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) y otros, durante las manifestaciones²⁷⁶. El monitoreo de las asambleas puede proporcionar una descripción imparcial y objetiva de lo que ocurre, incluido un registro de hechos y de la conducta de participantes y agentes del orden público²⁷⁷. Esto apoya al personal de las fuerzas del orden al dar una validación independiente cuando sus acciones fueron legales. Malasia proporciona un ejemplo cuando representantes de SUHAKAM, la INDH, actuaron como observadores durante una protesta pública sensible, desplegando equipos de observadores²⁷⁸.

Las personas defensoras de los derechos humanos tanto de las ONG locales como nacionales/internacionales deben ser expresamente reconocidas y se les deben dar garantías para que puedan monitorear e informar sobre los abusos y violaciones de los derechos humanos que puedan haber ocurrido antes, durante y después de la asamblea y, en general, sobre cómo se manejó²⁷⁹. Con este fin, la OSCE ha capacitado a monitores de reuniones en Armenia, Georgia, Kazajistán, Kirguistán, República de Moldavia y Serbia, y publicó el Manual sobre el monitoreo de la libertad de reunión en septiembre de 2011.

Periodistas, trabajadores de los medios comunitarios, otros profesionales de los medios y blogueros forman otro grupo importante que desempeña un papel fundamental para garantizar la transparencia y el derecho a la información. El personal de las fuerzas del orden público y otras autoridades deberían facilitar su cobertura de las asambleas públicas, incluidas las acciones de la policía, sin obstáculos oficiales e independientemente de su estado de acreditación²⁸⁰. La cobertura de los medios debe ser reconocida como un elemento de protección de los derechos humanos en el contexto de reuniones pacíficas y protestas, y el derecho a la información no debe estar condicionado a tener una credencial o acreditación de prensa. Los Estados deben garantizar el acceso de periodistas a los lugares de protesta pública para filmar y entrevistar, y el personal de las fuerzas del orden público, deben respetar la neutralidad de periodistas y recibir capacitación sobre el respeto de las normas y estándares internacionales sobre libertad de información, así como sobre el trabajo de los medios de comunicación durante reuniones y protestas. Los organismos de orden público deben desarrollar una estrategia para facilitarle a los medios la cobertura de los eventos públicos.

²⁷⁶ Véase el Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párr. 48.

²⁷⁷ Véase el Informe del Representante Especial del Secretario General sobre los Defensores de los Derechos Humanos, A/62/225, 13 de agosto de 2007, párr. 91.

²⁷⁸ Véase el Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párr. 49.

²⁷⁹ Véase el Informe de Seguimiento de la OSCE 2013-2014, párr. 59-62. Véase también www.osce.org/odihr/82979 e Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párr. 50.

²⁸⁰ Ver Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, A/HRC/22/28, 21 de enero de 2013, párr. 68; Informe de Seguimiento de la OSCE 2013-2014, párr. 59-62.

BUENAS PRÁCTICAS DE LOS ORGANISMOS DEL ORDEN PÚBLICO PARA LA PROTECCIÓN DE PERIODISTAS

En su publicación *Human Rights and Law Enforcement, A Manual on Human Rights Training for Law Enforcement Officials*^a, el ACNUDH toma nota de las siguientes buenas prácticas de los organismos de orden público para proteger a periodistas que monitorean asambleas:

- Capacitación a profesionales de los medios y agentes de orden público para mejorar la seguridad de periodistas, incluso durante las protestas;
- Interactuar proactivamente con periodistas antes, durante y después de las protestas, incluyendo reuniones informativas donde oficiales de mando explican cómo se llevará a cabo el control de multitudes y acuerdan un código de conducta y canales de comunicación;
- Incorporar la protección de periodistas en situaciones de protesta en los reglamentos internos de las fuerzas del orden, en la planificación y en las órdenes operativas;
- Establecer un área segura para periodistas durante las protestas, donde se les dé información y puedan observar el evento;
- Usar las redes sociales para informar a periodistas y al público sobre las decisiones y acciones de la policía, incluyendo cuando se ha prohibido un evento y si se ha pedido a los participantes que se dispersen;
- Realizar investigaciones eficaces, rápidas, exhaustivas, independientes e imparciales sobre presuntos ataques contra periodistas. Durante las investigaciones, se debe considerar cualquier vínculo entre el presunto ataque y las actividades profesionales relevantes del periodista en cuestión. Cuando la evidencia lo requiera, la persona presuntamente responsable del ataque debe ser procesada;
- Condenar públicamente los ataques contra periodistas;
- Garantizar mecanismos de protección para periodistas y/o sus familiares que han sido amenazados. El personal del orden público debe realizar evaluaciones de riesgos y, según sea necesario, iniciar medidas de protección, incluida la protección policial;
- Organizar conferencias de prensa y actos públicos de información tras cualquier hecho violento de importancia, con el fin de abordar la ansiedad y la preocupación del público, y explicar cómo agentes del orden público realizan el seguimiento de los acontecimientos;
- Aumentar la transparencia, incluso invitando a periodistas a participar en las capacitaciones de las fuerzas del orden sobre la vigilancia de las protestas y en los debates para intercambiar buenas prácticas profesionales.

^a OHCHR, *Human Rights and Law Enforcement, A Manual on Human Rights Training for Law Enforcement Officials* (publicación oficial pendiente), capítulo 9 (Derechos Humanos y Vigilancia de las Asambleas Públicas y Protestas).

7.5. Rendición de cuentas después del evento

Cualquier uso de la fuerza durante el mantenimiento del orden en las asambleas debe ser documentado en detalle por los agentes del orden público y revisado por sus supervisores. En algunos países, es obligatorio organizar una “reunión informativa posterior al evento” para los agentes del orden público con la participación de organizadores de la asamblea, después de que esta se haya llevado a cabo²⁸¹.

Dichas revisiones, sin embargo, no deben reemplazar los mecanismos independientes de revisión judicial para la investigación y sanción de cualquier denuncia de violación de los derechos

²⁸¹ Véase el Informe de Seguimiento de la OSCE 2013-2014, párr. 34-38.

humanos²⁸². Todas las denuncias deben investigarse de manera inmediata, exhaustiva, independiente e imparcial, y a quienes son responsables deben ser sometidos a juicio²⁸³. Es importante que el sistema judicial establezca la responsabilidad penal por las violaciones graves de los derechos humanos. Seguir órdenes expresamente ilegales no puede usarse como defensa de una conducta ilegal. Los casos de violencia sexual y de género que se producen durante las asambleas o protestas deben investigarse y procesarse con carácter prioritario. Cualquier uso de fuerza letal o descarga de armas de fuego durante las asambleas debe ser reportado e investigado.

Además de los procesos judiciales, los Estados deben implementar la supervisión no judicial, que debe incluir un proceso de investigación interna eficaz y un organismo de supervisión independiente. Dicho organismo debe recibir un mandato amplio que le permita investigar las quejas del público, aceptar referencias de la policía e iniciar investigaciones por sí mismo de situaciones de interés público. El trabajo del organismo de supervisión civil puede complementarse con el de las instituciones nacionales de derechos humanos. También es una buena práctica facilitar a los organismos encargados de hacer cumplir la ley, exámenes inter pares no contenciosos de las operaciones policiales, de ser posible, por otro organismo encargado del orden público.

En cualquier investigación que se lleve a cabo sobre las operaciones policiales, debe prestarse la debida atención a la responsabilidad del mando²⁸⁴ y esta responsabilidad debe extenderse también a oficiales con control de mando cuando no hayan ejercido un mando y control efectivos²⁸⁵.

MENSAJES CLAVE DEL CAPÍTULO

- Los derechos a la libertad de reunión, asociación y libertad de expresión deben estar garantizados en la legislación nacional y la ley debe permitir explícitamente tanto las reuniones planificadas como las espontáneas. Es importante que los agentes del orden público comprendan el significado y el alcance de estos derechos, ya que están llamados a garantizar que las personas puedan disfrutarlos y que las reuniones permanezcan pacíficas.
- La tarea de las fuerzas del orden no es decidir dónde o cuándo debe celebrarse la reunión, sino más bien acomodar razonablemente a los organizadores para que puedan transmitir su mensaje a la vista y alcance del público objetivo.
- Cualquier restricción que se imponga a la reunión debe estar en línea con el derecho internacional de los derechos humanos, no debe afectar la esencia del derecho a la libertad de reunión pacífica y debe ser proporcional al objetivo legítimo perseguido.

²⁸² Informe conjunto del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación y el Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias sobre la Gestión Adecuada de las Asambleas, A/HRC/31/66, párr. 94.

²⁸³ Véase el Informe del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, A/HRC/17/28, 23 de mayo de 2011, párr. 119.

²⁸⁴ Véase el Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, Adición sobre Misión al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, A/HRC/23/39/Add.1, 17 de junio de 2013, párr. 93.

²⁸⁵ Informe conjunto del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación y el Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias sobre la Gestión Adecuada de las Asambleas, A/HRC/31/66, párr. 91.

- Los agentes del orden público deberían tomar medidas para evitar el uso de la fuerza en el mantenimiento del orden de las reuniones y protestas. Deben preparar un plan táctico y comprometerse activamente con organizadores antes y durante la reunión.
- La vigilancia profesional del orden de las reuniones puede basarse en cuatro principios: conocimiento, facilitación, comunicación y diferenciación.
- Se debe suponer que cualquier reunión pública es pacífica y legal hasta que se demuestre lo contrario. La carga de la prueba recae en las autoridades.
- Bajo ninguna circunstancia se debe usar la fuerza contra manifestantes pacíficos que no pueden abandonar el lugar.
- Cuando se produce una asamblea que viola las leyes aplicables, pero es pacífica, la no intervención o la facilitación activa se consideran generalmente la mejor manera de responder para garantizar un resultado pacífico.
- Si se debe dispersar una asamblea, se deben hacer todos los intentos razonables para que los participantes lo hagan voluntariamente. La fuerza sólo se puede usar si es absolutamente necesaria y en la mínima medida posible para lograr un objetivo policial legítimo. Las armas de fuego sólo deben emplearse para proteger contra una amenaza inminente de muerte o lesiones graves, y sólo contra aquellas personas violentas que representan dicha amenaza dentro de la asamblea.
- Los arrestos masivos deben evitarse en todo momento, ya que no distinguen entre participantes y pueden equivaler a arrestos arbitrarios.
- Cuando algunos elementos de la asamblea se comportan violentamente, esto no significa que toda la asamblea deba considerarse violenta. El personal de las fuerzas del orden público, deben continuamente diferenciar entre los elementos violentos y manifestantes pacíficos, mientras continúan facilitando su derecho a la reunión pacífica.
- Las asambleas no debieran dispersarse a menos que el personal de las fuerzas del orden haya tomado todas las medidas razonables para facilitar y proteger a la asamblea de cualquier daño, y a menos que exista una amenaza inminente de violencia o violencia real.
- La contención o “acorrallamiento” es problemática desde la perspectiva de los derechos humanos, ya que puede equivaler a una privación de libertad o un trato inhumano o degradante.
- Como regla general, los militares no deben ser asignados para el mantenimiento del orden en asambleas.
- El monitoreo independiente de las asambleas puede proporcionar un relato imparcial y objetivo de lo que ocurre.
- La cobertura de los medios de comunicación debe reconocerse como un elemento de protección de los derechos humanos en el contexto de las asambleas pacíficas y las protestas. La rendición de cuentas después del evento es esencial y cualquier uso de la fuerza durante la vigilancia de las asambleas debe ser documentado en detalle y revisado por supervisores. Se considera una buena práctica la celebración de una reunión informativa posterior al evento entre agentes del orden público y organizadores de la asamblea.

Capítulo 8. Investigación penal

Dependiendo de las circunstancias, puede justificarse cierto uso de la fuerza durante una investigación penal, por ejemplo, para proteger la evidencia de la destrucción o para contener a una persona que se opone a un registro de vivienda. Al mismo tiempo, también se puede abusar de la fuerza durante una investigación, por ejemplo, al interrogar a una persona sospechosa. Este capítulo aborda el empleo de la fuerza durante la investigación penal, examina más de cerca los métodos de investigación criminal, la entrevista con personas sospechosas y las medidas que se pueden tomar para evitar el abuso de la fuerza en tales situaciones.

8.1. Introducción

Los agentes del orden público pueden iniciar una investigación criminal cuando existen motivos razonables para creer que se ha cometido un delito penal. Esto debe basarse en información creíble de que se ha cometido o se sospecha que se ha cometido un delito, por ejemplo, porque el personal del orden público realmente lo presenciaron, una víctima denunció en la estación de policía, por objetos robados y encontrados o por un cadáver que ha sido descubierto. El objetivo principal de la investigación es establecer la verdad y llevar al presunto delincuente, si lo hay, a la justicia. Independientemente de si la identidad de la persona sospechosa se conoce o no en la etapa inicial de la investigación, el objetivo es identificar y verificar al autor.

8.2. Métodos de investigación penal

Para establecer los hechos, el personal del orden público tienen varios métodos de recopilación de información, incluidos, entre otros:

- Investigación de la escena del crimen;
- Registro corporal;
- Registro de vivienda;
- Entrevista a testigos;
- Análisis forense, incluida la toma de huellas digitales y exámenes médicos para detectar sangre, semen, cabello y otros materiales forenses;
- Vigilancia;

- Consultas puerta a puerta;
- Alineación de personas sospechosas para identificación;
- Entrevista con la persona sospechosa.

El único objetivo legítimo para emplear estos métodos es recopilar información para establecer la verdad. Cada método de investigación debe estar previsto en la ley, generalmente en el Código de Procedimiento Penal o en una legislación equivalente, y sólo debe usarse para un propósito particular y bien especificado. Debe llevarse a cabo de tal manera que cause un daño mínimo a la persona y la propiedad, y la interferencia con los derechos humanos de las personas afectadas debe limitarse al mínimo²⁸⁶.

La mayoría de los métodos de investigación tendrán un impacto en los derechos humanos de la persona bajo sospecha, incluido su derecho a la privacidad, así como el de otras personas con las que pudo haber tenido contacto. Los agentes del orden público normalmente necesitarán obtener la autorización, caso por caso, de un agente del orden público de alto rango o de un juez o fiscal, según la medida y el sistema de justicia penal nacional²⁸⁷. Como regla general, cuanto más intrusivo sea el método, la autorización requerida será mayor, y los métodos más intrusivos estarán sujetos a una evaluación independiente por parte de un juez.

Los agentes del orden público pueden usar la fuerza para:

- Proteger la escena de un crimen;
- Preservar o incautar evidencia;
- Impedir la destrucción de evidencia.

Además, la fuerza puede ser necesaria para contener a una persona que se opone, por ejemplo, a un registro domiciliario. Las restricciones físicas sólo deben utilizarse cuando sea necesario, y de manera proporcional al objetivo buscado y a la resistencia encontrada.

La fuerza también se puede emplear para obtener acceso a la información, por ejemplo, cuando se requiere para abrir una puerta para acceder a una casa que está sujeta a una orden de registro. En todos los casos, el uso de la fuerza debe limitarse a lo que sea necesario y de manera proporcional.

Nunca puede ser un objetivo policial legítimo intimidar o castigar. Los agentes del orden público nunca pueden usar la fuerza contra una persona para recopilar información, por ejemplo, al interrogar a personas sospechosas, víctimas, familiares del presunto delincuente; al realizar una investigación puerta a puerta, reunirse con informantes, etc. Esto no sólo es ilegal, sino que puede equivaler a tortura o malos tratos y puede tener repercusiones penales y disciplinarias. También es ineficaz, ya que la información recopilada violando las reglas del procedimiento penal y, en particular, las confesiones o declaraciones de testigos obtenidas bajo tortura u otros malos tratos, pueden ser inadmisibles como evidencia en los procesos penales. Las pruebas reunidas mediante tortura o malos tratos pueden usarse contra el agente que recopila la información de tal manera.

²⁸⁶ Véase la Observación General N° 16 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, párr. 8; las búsquedas en la casa de una persona deben limitarse a la búsqueda de la evidencia necesaria y no debe permitirse que constituyan acoso.

²⁸⁷ Véase la Observación General del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, núm. 16, artículo 17, párr. 8.

8.3. La entrevista con la persona sospechosa

Un método de investigación donde existe una alta probabilidad de uso abusivo de la fuerza y de tortura u otros malos tratos es la entrevista con la persona sospechosa, donde se le pide que dé su declaración. En muchos países, la policía y algunos sectores de la ciudadanía creen que el empleo de la fuerza o la amenaza de la misma es un medio aceptable para extraer información. Esto es un error y una violación de las normas y estándares internacionales. Un organismo policial que tolera el uso abusivo de la fuerza, la tortura o los malos tratos, también disminuye su propia eficacia e impide la investigación profesional de los delitos basada en la ciencia forense, el análisis de inteligencia y la verificación de cada pista.

INTERROGATORIOS ORIENTADOS A LA CONFESIÓN

En muchos países, cuando hay razones para creer que se ha cometido un delito, los agentes del orden público identifican rápidamente a un presunto delincuente y lo llevan a la estación de policía para interrogarlo. A falta de información adecuada, como no ha habido ninguna investigación, tienen poco para confrontar a la persona sospechosa, aparte de la fuerza. El interrogatorio que sigue, a menudo está orientado a la confesión, ya que la confesión se considera la forma más rápida de garantizar una condena. Esto no sólo es ineficaz desde la perspectiva de la aplicación de la ley, también aumenta el riesgo de violaciones de los derechos humanos. Para evitar esto, los agentes deben recibir capacitación sobre cómo conducir una investigación penal profesional y de acuerdo con las normas y estándares internacionales³.

³ Para obtener más información sobre los procedimientos de investigación que cumplen con los derechos humanos, ver OHCHR, Human Rights and Law Enforcement, A Manual on Human Rights Training for Law Enforcement Officials (publicación oficial pendiente), capítulo 8 (Derechos humanos e investigaciones).

Antes de la entrevista, la persona sospechosa a menudo es arrestada, pero esto no tiene por qué ser así. Un arresto también puede concretarse durante la entrevista con la persona sospechosa, o puede posponerse hasta después, o puede no tener lugar en absoluto. También puede suceder que, durante la entrevista, un testigo se convierta en persona sospechosa. Cuando esto ocurre, los agentes del orden público deben informar a esta persona de inmediato sobre su nuevo estatus como sospechosa e informarle sobre sus derechos. Además, en ese momento se puede decidir arrestar a la persona.

El único objetivo legítimo de la entrevista a la persona sospechosa debe ser ayudar a establecer hechos relevantes y recopilar información. Esto puede involucrar una confesión, aunque no necesariamente tiene que ser así, ya que, de hecho, la persona sospechosa puede ser inocente o decidir invocar su derecho a permanecer en silencio. Después de haber dado la declaración, es importante buscar corroborar lo que la persona ha dicho. Por ejemplo, si un sospechoso ha dicho que estaba con cierta persona, esa persona debe ser localizada para confirmar la declaración.

La persona sospechosa nunca debe ser obligada a responder preguntas o incriminarse a sí misma. Es importante que los agentes del orden público involucrados contengan sus propias emociones cuando una persona sospechosa se niega a confesar o cooperar, ya que cualquier uso de la fuerza, ya sea para extraer información o para castigar a la persona sospechosa, sería una violación de las normas y estándares internacionales, y puede provocar que cualquier información que se haya recopilado como resultado de dicho empleo de la fuerza, sea inadmisibles en los tribunales. Gritarle a la persona sospechosa o insultar no necesariamente es ilegal, pero no es

una conducta profesional y debe evitarse. La violencia, las amenazas y la presión indebida no sólo violan los derechos humanos sino que también pueden producir información falsa o confesiones falsas²⁸⁸.

“INTERROGATORIOS COERCITIVOS”: EL INFORME DE TORTURA DE LA CIA (2014)^a

En 2014, el Comité Selecto de Inteligencia del Senado de los Estados Unidos publicó, en forma editada, los hallazgos y conclusiones resumidas de su estudio sobre el programa de detención e interrogatorio operado por la Agencia Central de Inteligencia (CIA) entre finales de 2001 y 2009. Según el resumen, el estudio del Comité del Senado detallaba un “programa de detención secreta indefinida y el uso de técnicas brutales de interrogatorio en violación de la legislación de los Estados Unidos, las obligaciones de los tratados y [...] valores”, que fue iniciado “por personal de la CIA con la ayuda de dos contratistas externos”. Entre los hallazgos del resumen, el Comité del Senado concluyó que el uso de lo que se denominaron “técnicas de interrogatorio mejoradas” eran un medio ineficaz para obtener información de inteligencia o conseguir la cooperación de las personas detenidas.

^a Comité Selecto del Senado sobre Inteligencia, Estados Unidos. Estudio del Comité sobre el Programa de Detención e Interrogación de la Agencia Central de Inteligencia, Revisiones Desclasificadas, 3 de diciembre de 2014, disponible en inglés en: www.intelligence.senate.gov/press/Committee-releases-study-cias-arrest-and-interrogation-program

Un caso que se utiliza a menudo para justificar la aplicación de la fuerza en una entrevista a una persona sospechosa es el escenario de la “bomba de tiempo”²⁸⁹. El escenario generalmente involucra a un sospechoso que supuestamente tiene información sobre un inminente ataque terrorista importante y, por lo tanto, la información debe obtenerse lo antes posible para evitar el ataque. Sin embargo, los malos tratos han estado asociados desde hace mucho tiempo a altos riesgos de obtener confesiones falsas e información poco confiable²⁹⁰. En cualquier caso, incluso cuando se cree que la persona sospechosa está preparando un ataque terrorista importante, no hay justificación para la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ya que tales actos están prohibidos en todo momento²⁹¹.

Además de la argumentación moral y legal contra la tortura, tales prácticas también han demostrado ser ineficaces como herramientas para extraer información veraz²⁹². Como ha declarado el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, “las pruebas irrefutables del sistema de justicia penal demuestran que los métodos coercitivos de interrogatorio, incluso cuando no constituyen tortura, producen falsas confesiones”²⁹³. Es probable que una persona sometida a tortura proporcione cualquier información que crea que el torturador quiere escuchar, siempre y cuando

²⁸⁸ Informe del Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, 2016, A/71/298, párr. 19.

²⁸⁹ Ver también: La Asociación para la Prevención de la Tortura, “Desactivar el Escenario de la Bomba de Relojería: Por qué debemos Decir No a la Tortura, Siempre”, 2007, disponible en inglés: www.apr.ch/sites/default/files/publications/tickingbombscenario.pdf

²⁹⁰ Informe del Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, 2016, A/71/298, párr. 17.

²⁹¹ Módulo 4 del Currículo de Capacitación Jurídica contra el Terrorismo de la UNODC, *Respuestas de Derechos Humanos y Justicia Penal al Terrorismo*, p. 74, disponible en inglés en: www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Module_on_Human_Rights/Module_HR_and_CJ_responses_to_terrorism_ebook.pdf

²⁹² Ver Comité Senatorial de Inteligencia, Estados Unidos. *Estudio del Comité del Programa de Detención e Interrogación de la Agencia Central de Inteligencia*, Revisiones Desclasificadas, 3 de diciembre de 2014; Rejali, Darius, *Torture and Democracy*, Nueva Jersey, Estados Unidos: Princeton University Press, 2007.

²⁹³ Informe del Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, 2016, A/71/298, párr. 19.

esto pueda detener la tortura²⁹⁴. Esto es particularmente problemático cuando se trata de encontrar información sobre algo desconocido, ya que es probable que desvíe recursos humanos valiosos que se utilizarán para verificar la información obtenida.

8.4. Medidas para prevenir la coerción, los malos tratos y la tortura durante la entrevista con la persona sospechosa

Usar la fuerza para obtener una confesión

El derecho internacional prohíbe confesiones obligadas o forzadas. Además, la violencia, las amenazas y la presión indebida violan los derechos humanos y pueden producir información o confesiones falsas. El artículo 14 del ICCPR garantiza el derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo, ni a confesarse culpable. El Principio 21 (2) del Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a cualquier Forma de Detención o Prisión también prohíbe la violencia o las amenazas durante los interrogatorios. Además, la información o las pruebas obtenidas mediante tortura o malos tratos no pueden utilizarse ante un tribunal y ponen en peligro la legitimidad del juicio. Por esta razón, el uso de la fuerza con el fin de obtener información no persigue un objetivo legítimo de orden público. Tal empleo de la fuerza se utiliza con frecuencia con el objetivo de intimidar, castigar o humillar al sujeto y, como tal, puede constituir tortura u otros malos tratos.

Además de no estar en concordancia con las normas y estándares internacionales, tales prácticas también se consideran, en general, ineficaces y perjudiciales: conllevan graves y negativas consecuencias psicológicas no sólo para la persona interrogada, sino también para quienes interrogan. Además, la obtención de información a través de tales métodos, socava la fiabilidad de la información y reduce drásticamente la probabilidad de que la persona coopere voluntariamente en el futuro.

Un interrogatorio eficaz, pero también una entrevista eficaz con un testigo, requiere una preparación adecuada, basada en la información obtenida de la investigación penal. Está prohibido amenazar a una persona sospechosa con privarla de alimentos, agua o sueño, así como amenazar a integrantes de su familia. También se deben evitar los interrogatorios excepcionalmente largos, y es una buena práctica permitir que la persona sospechosa descanse, tanto como los interrogadores.

Mejorar las herramientas y habilidades de los agentes del orden público para obtener información forense que pueda usarse como evidencia en el juicio, es un medio importante para reducir la dependencia de la información de entrevistas e interrogatorios.

Para prevenir la tortura, otros malos tratos u otras violaciones de los derechos, se debe permitir que la/el abogado de la persona sospechosa esté presente durante todos los interrogatorios; la autoridad entrevistadora debe documentar claramente que la persona detenida no es maltratada²⁹⁵ y los interrogatorios deben grabarse, preferiblemente con una grabadora de vídeo o al menos con una grabadora de audio²⁹⁶, y ser presentados al tribunal para su escrutinio.

²⁹⁴ Rejali, Darius, *Torture and Democracy*, Nueva Jersey, Estados Unidos: Princeton University Press, 2007.

²⁹⁵ Las pruebas impugnadas deben excluirse a menos que el Estado pueda demostrar que se reunieron legalmente. El Estado podría satisfacer esta carga documentando la salud de la persona detenida antes y después de la entrevista, o presentando evidencia que demuestre que la persona no fue maltratada.

²⁹⁶ Véase el Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, A/HRC/22/53/Add.2, 28 de febrero de 2013, párr. 44.

Las cámaras ayudan a prevenir el abuso, mientras que, al mismo tiempo, protegen al personal de las fuerzas del orden contra falsas acusaciones de abuso.

Se debe registrar el tiempo, el lugar y la duración de todos los interrogatorios, y los intervalos entre los interrogatorios y el momento en que la persona sospechosa recibió alimentos y bebidas, junto con los nombres de los funcionarios que llevaron a cabo los interrogatorios y de todos los presentes. Esta información debe ser accesible para la persona afectada o su abogado/a, y también debe estar disponible para los procedimientos judiciales o administrativos²⁹⁷. La víctima, testigo o persona sospechosa debe recibir una copia de sus declaraciones.

Siempre que se entreviste a niños, niñas y adolescentes se debe recurrir al personal de policía especializada para entrevistarlos, y sus padres, madres o tutores deben ser notificados. Ningún niño o niña debe ser entrevistado sin la presencia de sus familiares o tutores y, si no están disponibles, debe estar presente una persona de apoyo independiente u otro adulto apropiado. Es una buena práctica grabar todas las entrevistas con niños y niñas.

PRESUNCIÓN DE VULNERABILIDAD

En Nueva Zelanda, la ley ha introducido una “presunción de vulnerabilidad”, que da derecho a los niños y las niñas a una protección especial durante cualquier investigación relacionada con la comisión o posible comisión de un delito^a. Según esa ley, el niño o niña debe tener un adulto presente durante la entrevista, la persona responsable debe ser informada de los derechos del niño o niña y el adulto y el niño o la niña pueden hablar en privado para decidir qué harán. Las niñas y niños pueden negarse a ser entrevistados, e incluso, si inicialmente aceptan la entrevista, el consentimiento se puede retirar en cualquier momento. Además, una declaración que no se hace en presencia de familiares o tutores no es admisible como prueba.

^a Ver Ley de Niños, Jóvenes y sus Familias 1989, s208(h).

Las personas sospechosas detenidas no deben permanecer en instalaciones bajo el control de sus interrogadores o investigadores durante más tiempo que el requerido por ley para obtener una orden judicial de detención preventiva. El Artículo 9 (3) del ICCPR exige que cualquier persona arrestada o detenida por un cargo penal, sea presentada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por ley para ejercer el poder judicial. En su Observación General sobre el artículo 9, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha señalado que “48 horas son normalmente suficientes para trasladar a una persona y preparar la audiencia judicial” y que “cualquier retraso de más de 48 horas debe ser absolutamente excepcional y estar justificado en las circunstancias”²⁹⁸. Después de este plazo, debe ser trasladado a un centro de prisión preventiva antes del juicio, bajo una autoridad diferente. Esto reduce el riesgo de uso abusivo de la fuerza, incluida la tortura y los malos tratos.

Las reglas, instrucciones, métodos y prácticas de interrogatorio deben mantenerse bajo revisión sistemática²⁹⁹. Los POEs y las instrucciones para agentes del orden público deben incluir una referencia clara a la prohibición del uso de la tortura u otras formas de malos tratos³⁰⁰.

²⁹⁷ Ver Conjunto de Principios, principio 23; Observación General N° 20, artículo 7, párrafo 11; Osse, Anneke. *Entender la Labor Policial: Recursos para Activistas de Derechos Humanos*, Amnistía Internacional, Países Bajos, 2006.

²⁹⁸ Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 35: artículo 9 (Libertad y Seguridad de la Persona), Naciones Unidas Doc CCPR/C/GC/35 (2014), párr. 33.

²⁹⁹ Ver CAT, artículo 11.

³⁰⁰ Ver CAT, artículos 10 y 16.

MENSAJES CLAVE DEL CAPÍTULO

- El único objetivo legítimo de emplear métodos de investigación penal es recopilar información para establecer la verdad. Cada método de investigación debe estar previsto en la ley y sólo deben usarse para un propósito particular y bien especificado. Como dichos métodos pueden ser intrusivos, los agentes del orden público no suelen tener la facultad discrecional de aplicar dichos métodos por iniciativa propia; necesitan autorización.
- Los agentes del orden público pueden, si es necesario, usar la fuerza para proteger una escena del crimen, preservar o confiscar evidencia, y prevenir la destrucción de evidencia. La fuerza también puede ser necesaria para restringir a una persona que se opone, por ejemplo, a un registro domiciliario.
- Nunca puede ser un objetivo policial legítimo intimidar o castigar. Los agentes del orden público nunca pueden usar la fuerza contra una persona para obtener información, por ejemplo, al entrevistar a personas sospechosas, víctimas, etc.
- La probabilidad de abuso de la fuerza, tortura u otros malos tratos es alta en el caso de los interrogatorios a personas sospechosas. Sin embargo, el empleo de la fuerza en tales situaciones, o la amenaza del uso de la fuerza, es incorrecto y viola las normas y estándares internacionales. También se ha demostrado que es ineficaz.
- Las medidas para prevenir el abuso de la fuerza durante la entrevista a personas sospechosas incluyen: (a) mejorar las herramientas y habilidades de agentes de orden público para adquirir otro tipo de información además de las confesiones; (b) permitir que el abogado/a de la persona sospechosa esté presente durante cada interrogatorio; (c) grabar los interrogatorios; (d) generalmente no detener a las personas sospechosas en instalaciones que estén bajo el control de los investigadores; y (e) revisar periódicamente las reglas, instrucciones, métodos y prácticas de interrogatorio.

Capítulo 9. Interpelación y registro, arresto y detención

Este capítulo analiza más de cerca el uso de la fuerza en el contexto del arresto y la detención, en particular, examinando qué significan en la práctica los principios de necesidad, proporcionalidad y precaución. También se abordan las medidas que se pueden tomar para evitar el empleo abusivo de la fuerza durante el arresto y la detención, ya que desafortunadamente este abuso es frecuente.

9.1. Interpelación y registro

Una “interpelación” es el acto por el cual un agente de orden público requiere que una persona, en un espacio público, rinda cuentas por sí misma. Una interpelación puede tener lugar, por ejemplo, cuando una persona camina o conduce en la calle; en un puesto de control; en un aeropuerto, estación de tren o autobús; o en una frontera. Un “registro” es el acto que puede seguir a una interpelación, mediante la cual un agente de orden público o cualquier persona autorizada por la ley, inspecciona a una persona y el área inmediatamente bajo su control, incluida la ropa, los objetos que transporta o un vehículo. Una “interpelación y registro” puede ser seguida por un arresto.

Las intervenciones de interpelación y registro afectan el derecho a la privacidad y la libertad de movimiento de una persona y, si se llevan a cabo de manera ilegal o arbitraria, pueden violar estos derechos. Por lo tanto, el uso de tales tácticas debe ajustarse a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación. Deben existir fundamentos jurídicos válidos, que justifiquen la interpelación y registro de una persona y procedimientos establecidos para realizar una interpelación y registro, y dichos protocolos deben hacerse públicos.

EL DERECHO A SER PROTEGIDO DE REGISTROS E INCAUTACIONES IRRAZONABLES

En los Estados Unidos, la Cuarta Enmienda de la Constitución requiere que todas los registros e incautaciones se realicen de manera razonable. El estándar de “razonabilidad” para las incautaciones, es un equilibrio de intereses entre “la naturaleza y la calidad de la intrusión en los intereses de la persona contenidos en la Cuarta Enmienda versus los intereses gubernamentales opuestos”. (Decisión del Tribunal Supremo de los Estados Unidos *Graham v. Connor*, 490 US 396 (1989).

Los tribunales de los Estados Unidos han aplicado una lógica similar al evaluar la “razonabilidad” de los casos individuales de uso de la fuerza por parte de agentes del orden público. La evaluación se basa en un equilibrio de intereses, enfocándose en la necesidad del tipo de acción gubernamental en las circunstancias de cada caso particular. Muchos departamentos de policía en los Estados Unidos han desarrollado políticas, prácticas y capacitación sobre cuestiones de uso de la fuerza que van más allá de este estándar, como se refleja en los Principios Rectores sobre el Uso de la Fuerza del Foro de Investigación Ejecutiva de la Policía^a.

^a www.policeforum.org/assets/guidingprinciples1.pdf, p. 35.

9.2 Arresto

Introducción

El Comité de Derechos Humanos define el arresto como “cualquier detención de una persona que conlleve una privación de libertad”³⁰¹. Los arrestos deben cumplir en todo momento con los siguientes principios fundamentales:

- *Legalidad*: los arrestos deben tener una base legal suficiente y sólo se pueden utilizar para lograr un objetivo legítimo de mantenimiento del orden público;
- *Necesidad*: los arrestos deben hacerse sólo cuando sea estrictamente necesario;
- *Proporcionalidad*;
- *Respeto por la dignidad humana*: el personal de las fuerzas de orden debe garantizar que los arrestos se lleven a cabo respetando la dignidad inherente a la persona, lo que se aplica tanto a la forma en que se realiza un arresto, como a las condiciones en que se mantiene a una persona después del arresto;
- *No discriminación*: el arresto no debe verse afectado por la raza, etnia, religión, género u otras características de la persona.

Además, el derecho internacional prohíbe inequívocamente los arrestos arbitrarios³⁰².

El arresto de una persona puede ser una situación muy física, en la que agentes del orden público ponen literalmente sus manos sobre la persona sospechosa. Por esta razón, el arresto de una mujer o una niña debe ser llevado a cabo, siempre que sea posible, por una agente mujer³⁰³. El arresto puede ser una situación estresante y desagradable para la persona sospechosa, y puede provocar sentimientos de ira, pérdida de control, agresión y, posiblemente, también vergüenza.

³⁰¹ Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 35, párr. 13. Tenga en cuenta que otros instrumentos tienen diferentes definiciones de arresto, por ejemplo, el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Bajo Cualquier Forma de Detención o Encarcelamiento define el arresto como “el acto de detener a una persona por la presunta comisión de un delito o por la acción de una autoridad”. Véase GA/RES/43/173, 9 de diciembre de 1988.

³⁰² Para obtener más información, consulte OHCHR, *Human Rights and Law Enforcement, A Manual on Human Rights Training for Law Enforcement Officials* (publicación oficial pendiente), capítulo 6 (Derechos Humanos y Arresto), así como el ACNUDH, *Derechos Humanos en la Administración de Justicia - Un Manual sobre Derechos Humanos para Jueces, Fiscales y Abogados*, 2003, capítulo 5 (Derechos Humanos y Arresto, Detención Preventiva y Detención Administrativa).

³⁰³ Osse, Anneke, *Entender la labor Policial: Recursos para Activistas de Derechos Humanos*, Amnistía Internacional, Países Bajos, 2006.

Al realizar un arresto, los agentes del orden público a menudo recurren al uso de la fuerza para reducir a las personas. Al igual que en el caso del empleo de la fuerza por parte de agentes del orden, el uso de la fuerza en el contexto de un arresto debe ser absolutamente necesario y proporcional al objetivo de mantenimiento del orden público y a la resistencia encontrada. Las armas de fuego sólo deben utilizarse para proteger contra la “amenaza inminente de muerte o lesiones graves o para arrestar a alguien que presente ese peligro y oponga resistencia a la autoridad” (principio 9, BPUFF). Esto significa que una persona que se resiste o huye del arresto, debe representar un peligro para la vida de otras personas. Resistir sin presentar tal peligro para la vida de otra persona, no puede ser una justificación suficiente para el uso de armas de fuego. El análisis debe hacerse caso por caso y no debe basarse en supuestos generales. Debe recordarse en todo momento que se presume que toda persona sospechosa es inocente, y establecer la culpa es prerrogativa de un tribunal competente y legalmente establecido. Además, la gravedad del presunto delito no siempre constituir un indicador confiable de si la persona es realmente peligrosa.

USO ABUSIVO DE LA FUERZA DURANTE EL ARRESTO

Algunos países tienen disposiciones en su legislación nacional que permiten el uso de fuerza letal para efectuar un arresto basado en el delito que se sospecha que la persona cometió, o en la pena impuesta por el presunto delito, pero independientemente de la amenaza que representa el presunto delincuente. Además, en muchos países está permitido usar la fuerza para evitar que alguien escape del arresto, una vez más, independientemente de la amenaza planteada. Dichas disposiciones hacen caso omiso de los principios de necesidad y proporcionalidad y, por lo tanto, violan las normas y estándares internacionales.

En la mayoría de los países, la policía puede realizar un arresto por su propia iniciativa sólo cuando ve que ocurre el delito (es decir, *in flagrante delicto*) o cuando tienen una “sospecha razonable” de que alguien ha cometido o está a punto de cometer un delito. En todas las demás situaciones, los agentes del orden público necesitarán una orden de arresto, autorizándolos a realizar el arresto, para lo cual deberán justificar la necesidad del arresto. Aquellos que hayan llevado a cabo un arresto ilegal, o hayan usado fuerza excesiva durante el arresto, deben ser considerados responsables en el contexto de un procedimiento penal o disciplinario, o de ambos.

Para fines de rendición de cuentas, se considera una buena práctica garantizar que los agentes que realizan un arresto sean claramente identificables. Por ejemplo, las Directrices sobre las Condiciones de Arresto, Custodia Policial y Detención Preventiva en África (en adelante, las “Directrices de Luanda”) recomiendan que los oficiales que realizan un arresto deben “identificarse claramente a sí mismos y a la unidad a la que pertenecen, mostrando una credencial que exhiba visiblemente su nombre, rango y número de identidad. Todos los vehículos utilizados deberán tener placas de matrícula claramente visibles y cualquier otro marcador o número de identidad requerido o legalmente estipulado”³⁰⁴.

³⁰⁴ Ver la directriz 3 (b). Adoptada durante su quincuagésima quinta sesión ordinaria, celebrada el 28 de abril al 12 de mayo de 2014 en Luanda, Angola: www.achpr.org/public/Document/file/Any/guidelines_on_arrest_police_custody_detention.pdf

Tomar precauciones: prepararse para un arresto

En situaciones donde el arresto se lleva a cabo con una orden judicial, generalmente hay tiempo para que los agentes del orden público involucrados se preparen para el arresto y disminuyan el riesgo de que se necesite fuerza.

El plan sobre cómo llevar a cabo el arresto debe basarse en el tipo de resistencia que se espera. Las preguntas a considerar al planificar un arresto incluyen³⁰⁵:

- ¿Cuáles son los cargos contra la persona arrestada/sospechosa?
- ¿Qué tipo de persona es arrestada?
- ¿Se espera que la persona resista el arresto? ¿Podría él o ella estar armado?
- ¿La persona ha sido arrestada antes? Si es así, ¿cómo reaccionó la persona?
- ¿Ha habido encuentros previos entre la persona y los agentes del orden público?
- ¿Han resultado tales encuentros en comportamiento violento?
- ¿Hay asociados de la persona arrestada y podrían causar problemas?
- ¿Cuál es el lugar donde la persona será arrestada? ¿Podrían las personas del barrio ser hostiles?
- ¿Qué otras personas pueden estar en las cercanías durante el arresto?
- ¿Existe un lugar donde la persona sospechosa pueda ser detenida con un menor riesgo de daño para sí misma, los agentes del orden público u otros?
- ¿Qué acciones se pueden tomar para garantizar que no se perjudique a terceros?

Según la naturaleza de las acusaciones o los cargos, así como de la evaluación previa, puede ser aconsejable invitar primero a la persona a que vaya voluntariamente a la estación de policía y sólo considerar salir para hacer un arresto si la persona no coopera. Cuando se espera una actitud cooperativa, esta suele ser la opción preferida, ya que requiere menos recursos y está relativamente libre de riesgos. La India, por ejemplo, ha introducido recientemente el sistema de “notificación de comparecencia” para poder evitar arrestos en delitos menores³⁰⁶.

Sin embargo, según las respuestas a las preguntas anteriores, la autoridad a cargo del arresto debe decidir cuándo y dónde realizarlo: en el hogar, en el trabajo, en un lugar público. Es imposible proporcionar recomendaciones generales sobre dónde llevar a cabo el arresto, o cuándo, ya que esto depende de las circunstancias del caso particular. Es por eso que cada caso, siempre que sea posible, debe prepararse cuidadosamente.

En el hogar puede existir una menor probabilidad de resistencia, pero puede haber miembros de la familia, incluyendo niños y niñas, para los que puede resultar traumatizante ver a sus familiares siendo arrestados. Deben elaborarse protocolos para que el personal de mantenimiento del orden público siga las instrucciones, cuando un niño o una niña esté presentes en el momento del arresto de su padre o madre y para informar que niños y niñas no estén presentes en el momento del arresto³⁰⁷. Llevar a cabo el arresto en el trabajo puede tener un impacto negativo en la reputación de la persona y provocar la pérdida del empleo. Al realizar el arresto en un espacio público, puede haber un riesgo para transeúntes inocentes si la persona actúa de manera violenta.

³⁰⁵ *Ibid.*

³⁰⁶ Ver Código de Procedimiento Penal de India, Sección 41A.

³⁰⁷ 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, E/CN.15/2014/L.12/Rev.1 de 15 de mayo de 2015, párr. 31.

Algunos organismos de orden público recomiendan realizar el arresto en las primeras horas de la mañana, ya que la mayoría de las personas están bastante desorientadas cuando se despiertan repentinamente, por lo que tienen menor capacidad para resistirse de manera efectiva. En algunos países, los arrestos no están permitidos o requieren condiciones adicionales durante ciertos plazos. Por ejemplo, en India está prohibido arrestar a una mujer entre el atardecer y el amanecer, excepto bajo condiciones específicas, para evitar abusos³⁰⁸.

Cuando hay motivos para creer que la persona que va a ser arrestada está armada, la preparación para el arresto se vuelve aún más importante, y se deben tomar medidas de precaución adicionales para evitar el uso de armas de fuego. De hecho, en línea con el principio 9 de BPUFF, las armas de fuego sólo se pueden utilizar cuando “las medidas menos extremas son insuficientes”, lo que implica que dichas medidas deben agotarse en primer lugar. Muchos países cuentan con equipos de arresto especializados para estas situaciones, integrados por agentes que han sido entrenados específicamente para tales fines (vea la sección sobre equipos SWAT en la página 99).

Si la persona arrestada es cuidadora de uno o más niños/niñas, los derechos de la niñez deben tenerse en cuenta durante el proceso de planificación³⁰⁹. Se deben hacer arreglos para el cuidado de niños, niñas y adolescentes durante la ausencia de la persona arrestada, o se debe permitir que la persona arrestada lo haga por sí misma. Si es posible, es preferible contar con otro familiar o alguien cercano a los niños y las niñas para que los cuide en su propio hogar. Si no hay un candidato adecuado, la situación debe ser referida a un trabajador social. De cualquier manera, los niños y las niñas nunca deben dejarse desatendidos como resultado del arresto de la persona cuidadora.

Cuando la persona arrestada es menor de 18 años, se debe aplicar la ley de justicia penal juvenil. Las personas adolescentes que puedan ser responsables penalmente por determinada legislación interna, sólo deben ser detenidas de conformidad con la ley, y el arresto y la detención sólo debe utilizarse como una medida de último recurso y durante el período más breve que proceda³¹⁰. Además, para prevenir la violencia durante el arresto y la detención policial, las Estrategias Modelo de las Naciones Unidas establecen las siguientes recomendaciones³¹¹:

- (a) Velar por que todas las detenciones se realicen de conformidad con la ley; limitar la detención, el arresto y la reclusión de niños a situaciones en las que estas medidas sean necesarias como último recurso; y promover e implementar, cuando sea posible, alternativas al arresto y la reclusión, incluidas las citaciones y notificaciones de comparecencia, en los casos que involucran a niños como presuntos autores;
- (b) Implementar el principio de que la detención o arresto de niños y niñas, debe llevarse a cabo teniendo en cuenta las necesidades de la niñez;
- (c) Prohibir el uso de armas de fuego, armas de descarga eléctrica y métodos violentos para aprehender y arrestar a niños y niñas, y adoptar medidas y procedimientos que limiten y guíen cuidadosamente el uso de la fuerza y los instrumentos de sujeción por parte de la policía al aprehender o arrestar a niños y niñas;

³⁰⁸ Esta fue una enmienda al Código de Procedimiento Penal de 2005 que insertó una nueva subsección en el código, como Sección 46 subsección (4).

³⁰⁹ 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, párr. 34 (I).

³¹⁰ CRC, artículo 37.

³¹¹ 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, párr. 34, en: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/69/194>

- (d) Exigir, garantizar y vigilar el cumplimiento, por parte de la policía, de la obligación de notificar a los padres, tutores legales o cuidadores inmediatamente después de la detención o arresto de un niño o una niña;
- (e) Asegurarse de que, si es necesaria, la presencia o la observancia de un padre, tutor legal, representante legal o adulto responsable o un profesional de protección infantil durante el proceso de entrevista o interrogatorio de un niño /niña, se tenga en cuenta el interés superior del niño y otros factores relevantes;
- (f) Velar por que las y los niños estén informados de sus derechos y tengan acceso inmediato a asistencia letrada durante el interrogatorio policial y durante la detención policial, y que puedan consultar a su representante legal de manera libre y totalmente confidencial;
- (g) Revisar, evaluar y, cuando sea necesario, actualizar las leyes, políticas, códigos, procedimientos, programas y prácticas nacionales para implementar políticas y procedimientos estrictos para el registro de niñez, respetando su privacidad y dignidad, para tomar muestras íntimas y no íntimas de niñez sospechosa y para evaluar la edad y el sexo de un niño o niña;
- (h) Implementar medidas para prevenir específicamente la violencia relacionada con las prácticas ilegales por parte de la policía, incluyendo arrestos y detenciones arbitrarias y castigos extrajudiciales de la niñez por conductas ilegales o no deseadas;
- (i) Establecer procedimientos accesibles, apropiados y seguros, para que los niños y las niñas puedan denunciar incidentes de violencia durante su arresto o interrogatorio o mientras estén bajo custodia policial;
- (j) Garantizar que los presuntos incidentes de violencia contra la niñez durante su contacto con la policía se investiguen de manera independiente, rápida y eficaz y que los presuntos implicados en la violencia contra los niños y las niñas, sean retirados de cualquier posición de control o poder, ya sea directo o indirecto, sobre los denunciados, testigos y sus familias, así como sobre los que realizan la investigación;
- (k) Adoptar medidas para abordar el riesgo de violencia y proteger a la niñez durante su transporte a un tribunal, hospital u otra instalación, incluido el riesgo de violencia mientras se encuentran en celdas de detención junto con adultos;
- (l) Garantizar que, cuando un padre, tutor legal o cuidador sea arrestado, se tengan en cuenta los mejores intereses, el cuidado y otras necesidades de la niñez.

En todos los casos, el arresto debe llevarse a cabo de manera que resulte en el menor daño y lesiones; de hecho, los principios de necesidad y proporcionalidad también deberían aplicarse aquí. Es probable que la forma en que se realiza el arresto afecte la disposición de la persona arrestada a cooperar en el futuro, por ejemplo, durante una entrevista a una persona sospechosa. Desde un punto de vista estrictamente táctico, también es mejor llevar a cabo el arresto de tal manera que no disminuya la cooperación.

El arresto y el registro corporal

Toda persona arrestada debe ser informada, al momento de la detención, en un idioma que ella entienda³¹², respecto de:

- Los motivos del arresto y los cargos en su contra³¹³;
- Sus derechos y cómo hacer uso de tales derechos³¹⁴, incluyendo el derecho a no confesarse culpable, a no testificar contra sí misma y, por lo tanto, el derecho a permanecer en silencio y también el derecho a un abogado/a³¹⁵.

La persona arrestada debe dar alguna indicación que ha entendido sus derechos, por ejemplo, repitiendo, en sus propias palabras, lo que se le ha explicado.

Un arresto a menudo es seguido de un registro corporal, que puede llevarse a cabo ya sea por consentimiento o basado en una orden judicial. En algunas jurisdicciones, la ley permite un registro después de un arresto. Un registro corporal tiene dos objetivos. Como método de investigación, está destinado a encontrar información o evidencia sobre el presunto delito, por ejemplo, cuando se espera que la persona lleve un instrumento o sustancia con la que se cometió el presunto delito. La otra razón para realizar un registro corporal, es verificar si la persona arrestada lleva algo con lo que pueda dañar al personal de las fuerzas del orden, a otros o a sí misma. Un registro corporal por cualquier otra razón que no sea las mencionadas anteriormente es probable que configure un abuso, y puede constituir un trato inhumano o degradante.

Los registros deben llevarse a cabo de conformidad con la ley y de manera coherente con la dignidad inherente de la persona y el derecho a la privacidad³¹⁶. Un registro corporal nunca debe usarse para castigar, intimidar o avergonzar a la persona afectada, lo que probablemente constituiría un trato inhumano o degradante y puede configurar tortura o “ataques ilegales a su honra y reputación”³¹⁷.

Para esto se requieren reglamentos claros o POEs que brinden orientación sobre cómo se debe realizar un registro corporal y también especifiquen lo que no está permitido.

Las Directrices de Luanda proporcionan dicha orientación, indicando que los agentes que lleven a cabo un registro corporal deberán³¹⁸:

- Para todos los tipos de registros corporales, incluidos los cacheos, registros al desnudo y registros corporales internos, los agentes deben ser del mismo género que la persona sospechosa, que debe ser definido por la persona sospechosa y no basado en la evaluación de la policía;
- Informar a las personas sospechosas del motivo del registro antes de realizarlo;
- Realizar un inventario escrito del registro, que sea accesible para la persona registrada, su abogado/a u otro proveedor de servicios legales, integrantes de la familia y, si la persona registrada está bajo custodia, cualquier otra autoridad u organización con un mandato para visitar lugares de detención o para supervisar el tratamiento de personas privadas de libertad;

³¹² Ver ICCPR, artículo 9; Conjunto de Principios, principio 14.

³¹³ Ver ICCPR, artículo 9; Conjunto de Principios, principio 10.

³¹⁴ Ver ICCPR, artículo 9; Conjunto de Principios, principio 13.

³¹⁵ Ver ICCPR, artículo 14(3)(g).

³¹⁶ Ver Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 16 (Derecho a la Privacidad), párr. 8.

³¹⁷ Ver ICCPR, artículo 17.

³¹⁸ Véanse las Directrices sobre las Condiciones de Detención, Custodia Policial y Detención Preventiva en África (Directrices de Luanda), directriz 3.

- Proporcionar un recibo por los artículos confiscados durante el registro;
- Asegurarse que los registros al desnudo e internos se llevan a cabo únicamente en privado;
- Asegurarse que los registros internos del cuerpo sólo los realice un profesional médico y exclusivamente con el consentimiento informado o una orden judicial. Dichos registros no deberían realizarse en niños y niñas, excepto en circunstancias muy excepcionales, y requerirían su consentimiento y la de su tutor legal.

DISPOSICIONES RELATIVAS AL REGISTRO CORPORAL EN INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Y REGIONALES

A nivel regional, los Principios y Buenas Prácticas Interamericanos para la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas (2008) han incorporado disposiciones específicas que tratan sobre los registros corporales de personas privadas de libertad. En lo que respecta a los registros corporales en el curso de la prisión preventiva bajo la autoridad de las administraciones penitenciarias, las Reglas Mínimas Revisadas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Personas Reclusas (las Reglas de Nelson Mandela, 2015), las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Mujeres Presas (Reglas de Bangkok, 2010) y las Reglas Europeas de Prisiones (2006) proporcionan una orientación detallada^a. También se han incluido recomendaciones en los informes de visitas de los organismos de supervisión, como el Subcomité de las Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura y el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura.

^a Véanse las Reglas de Nelson Mandela, regla 50-52; Reglas de Bangkok, reglas 19-21; Reglas Europeas de Prisiones, regla 54.

El personal de las fuerzas del orden público que realizan un arresto deben presentar un informe sobre dicha detención y quién estuvo presente en ella, que debe contener³¹⁹:

- La identidad de la persona arrestada;
- Las razones del arresto;
- La fecha, hora y lugar del arresto y el traslado de la persona arrestada a un lugar de custodia, así como el de su primera comparecencia ante una autoridad judicial u otra autoridad;
- Cualquier fuerza utilizada durante el arresto;
- La identidad de los agentes del orden público involucrados en el arresto;
- Cuando corresponda: información precisa sobre el lugar de custodia.

Este registro debe comunicarse a la persona arrestada o a su abogado/a, si lo hay, en la forma prescrita por la ley. Mantener registros adecuados también es una parte clave para garantizar la responsabilidad.

³¹⁹ Ver Conjunto de Principios, principio 12.

Medidas para prevenir abusos de la fuerza durante un arresto

El arresto propiamente dicho es una situación en la que la persona que va a ser arrestada se encuentra vulnerable y, a veces, es objeto de abusos. En términos de prevención de tales abusos, es fundamental que se sigan minuciosamente los procedimientos y las garantías legales.

Por ejemplo, después del arresto, la persona debe ser llevada inmediatamente ante un juez u otro funcionario autorizado por ley para ejercer el poder judicial³²⁰. En opinión del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, “con prontitud” significa que, en principio, los retrasos no deben exceder las 48 horas, aunque, de hecho, muchas jurisdicciones establecen un período mucho más corto³²¹. Se debe aplicar un estándar especialmente estricto, como 24 horas, en el caso de niños, niñas y adolescentes³²².

Cualquier persona arrestada también debe tener derecho a asistencia legal de su elección³²³. Además, las personas detenidas por un delito penal punible con una pena de prisión o la pena de muerte, tienen derecho a asistencia letrada en todas las etapas del proceso de justicia penal. También se debe proporcionar asistencia legal, independientemente de los medios de que disponga la persona, si los intereses de la justicia así lo requieren, por ejemplo, dada la urgencia o complejidad del caso o la gravedad de la posible sanción³²⁴.

REALIZAR ARRESTOS EN PRESENCIA DE TESTIGOS

En la India, la ley exige que se realicen arrestos en presencia de testigos, y que el/la testigo y la persona arrestada deben firmar un “memorando contemporáneo”^a. Todo oficial de policía mientras realiza un arresto deberá:

- Llevar una identificación precisa, visible y clara de su nombre que permita una fácil identificación;
- Preparar un memorando de arresto que será:
 - Acreditado por al menos un testigo que sea integrante de la familia de la persona arrestada, o un miembro respetable de la localidad donde se realiza el arresto;
 - Firmado por la persona arrestada;
- Informar a la persona arrestada, a menos que el memorando esté atestiguado por un integrante de su familia, de que tiene derecho a que un pariente o un amigo nombrado por él sea informado del arresto.

^a Ver Código de Procedimiento Penal de India, Sección 41b, 2008.

Después del arresto, es probable que la persona arrestada sea llevada a la estación de policía para realizar más procedimientos, por ejemplo, la toma de huellas digitales y fotografías y la grabación de una declaración.

³²⁰ Ver ICCPR, artículo 9; Conjunto de Principios, principio 9.

³²¹ Ver Comentario General del Comité de Derechos Humanos N° 35, párr. 33, CCPR/C/GC/35, 16 de diciembre de 2014.

³²² Ver Comentario General del Comité de Derechos Humanos N° 35, párr. 33 y Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 10, párr. 83. Véase también la Ley Modelo de la UNODC sobre Justicia Juvenil: (3) Un niño que es detenido por la policía después de ser detenido o arrestado, será llevado sin demora ante el tribunal de menores [juvenil] autorizado por ley para ejercer el poder judicial, y, en cualquier caso, a más tardar 24 horas después de la detención o arresto del niño.

³²³ ICCPR, artículo (13)(d).

³²⁴ Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas de Justicia Penal.

Una vez finalizados dichos procedimientos, la persona arrestada puede, en principio, ser enviada a casa para esperar su juicio. Sin embargo, dicha liberación puede estar sujeta, según la legislación nacional, al pago de una fianza. También se pueden aplicar condiciones adicionales, por ejemplo, que la persona no puede salir del país y debe estar disponible para una mayor investigación³²⁵. Cuando sea necesario, la persona puede ser detenida, pero esta “no deberá ser la regla general” (artículo 9, ICCPR). La prisión preventiva sólo debe decidirse si se cumplen los criterios establecidos por la ley. La remisión y las alternativas a la prisión preventiva deben ser la opción preferida.

9.3. Uso de la fuerza en la detención

Personas detenidas

El personal de las fuerzas del orden público pueden detener a una persona ejerciendo poderes legales de arresto, o siguiendo una decisión de una autoridad judicial. Al igual que con el arresto, la detención debe cumplir con los principios fundamentales de legalidad, necesidad, proporcionalidad, respeto a la dignidad y no discriminación³²⁶.

Privar a alguien de su libertad se considera una de las medidas más extremas que un Estado puede tomar contra una persona bajo su jurisdicción. Por lo tanto, la detención conlleva una inmensa responsabilidad por parte de la autoridad que la practica, para cumplir con el deber de cuidado de la debida diligencia. Como se indica en el artículo 10 del ICCPR, “todas las personas privadas de libertad serán tratadas con humanidad y con respeto a la dignidad inherente de la persona humana”³²⁷. Esto se aplica independientemente de si la persona está bajo custodia policial o en prisión preventiva, e independientemente de si dichas instalaciones son administradas por el Estado o por una empresa de seguridad privada. Todas las medidas que afecten los derechos humanos de la persona detenida, deberán ser ordenadas o estarán sujetas al control efectivo de una autoridad judicial u otra autoridad³²⁸.

DETENCIÓN PREVENTIVA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Para proteger a niños y niñas de la violencia y los abusos, las Estrategias Modelo de las Naciones Unidas reiteran la obligación, establecida en la Convención sobre los Derechos del Niño^a, de que la detención de niños y niñas debe ser una medida de último recurso y por el menor tiempo posible. Alienta a los Estados a evitar, siempre que sea posible, el uso de la detención preventiva de la niñez y a esforzarse por reducir la detención preventiva, entre otras cosas, adoptando medidas y políticas legislativas y administrativas sobre sus condiciones previas, limitaciones, duración y alternativas^b. Se deben tomar medidas especiales para proteger a las niñas, habida cuenta de sus necesidades y vulnerabilidades específicas.

^a Véase la Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 37 (b): “El arresto, detención o encarcelamiento de un niño deberá estar en conformidad con la ley y se utilizará sólo como medida de último recurso y por el período más breve que proceda”.

^b 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, 25 de septiembre de 2014, A/C.3/69/L.5, preámbulo y párr. 37 (d).

³²⁵ Ver Conjunto de Principios, principio 39.

³²⁶ Para obtener más información, consulte también OHCHR, *Human Rights and Law Enforcement, A Manual on Human Rights Training for Law Enforcement Officials* (publicación oficial pendiente), capítulo 7 (Derechos Humanos y Detención).

³²⁷ ICCPR, artículo 10.2.

³²⁸ Ver Conjunto de Principios, principio 4.

Uso de la fuerza durante la privación de libertad

El hecho de que una persona sea privada de su libertad no les otorga a los agentes del orden público un mayor poder para usar la fuerza. Los mismos principios fundamentales de legalidad, necesidad y proporcionalidad siguen siendo aplicables.

De hecho, la custodia policial y la fase de prisión preventiva del proceso de justicia penal constituyen, en general, el período de tiempo durante el cual un presunto delincuente se encuentra más vulnerable a los abusos, incluso por parte de agentes del orden público. Las mujeres detenidas son especialmente vulnerables y los Estados deben adoptar medidas apropiadas en las políticas y en la práctica para garantizar su seguridad en todo momento³²⁹. Otros grupos que enfrentan mayores riesgos de violencia durante la detención, son los niños y las niñas, las minorías, personas LGBTI, personas con discapacidades físicas o mentales, personas mayores, personas refugiadas, migrantes y extranjeros/as. El personal de las fuerzas de orden debe estar consciente de estas vulnerabilidades y tomar precauciones para mitigar los riesgos.

La ley debe establecer pautas claras sobre las condiciones y circunstancias bajo las cuales se puede usar la fuerza contra personas privadas de libertad. Los funcionarios de custodia deben hacer todo lo posible para evitar el empleo de la fuerza, y siempre deben apuntar a aplicar primero los medios no violentos. Cualquier uso de la fuerza contra una persona detenida debe estar de acuerdo con los principios de necesidad y proporcionalidad. La utilización de la fuerza letal sólo debe permitirse cuando sea estrictamente inevitable para proteger la vida o la ocurrencia de lesiones graves.

El principio 15 del BPUFF reitera el principio de necesidad y subraya que el uso de la fuerza sólo se permite “cuando sea estrictamente necesario [para mantener] la seguridad y el orden dentro de la institución, o cuando la seguridad personal se vea amenazada”³³⁰.

DISPOSICIONES DE LAS REGLAS MÍNIMAS DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL TRATAMIENTO DE LOS RECLUSOS (REGLAS NELSON MANDELA)

Las Reglas mínimas revisadas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los Reclusos (las Reglas de Nelson Mandela), adoptadas por la Asamblea General en diciembre de 2015, establecen en la Regla 82 que:

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 correspondientes. 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 reducir a los reclusos violentos;
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.

Las Reglas de Bangkok también recomiendan que se desarrollen e implementen políticas y reglamentos claros sobre la conducta del personal penitenciario, destinados a proporcionar la

³²⁹ Ver Reglas de Bangkok, regla 56.

³³⁰ Ver BPUFF, principio 15.

máxima protección a las mujeres privadas de la libertad de cualquier violencia física o verbal, abuso y acoso sexual por motivos de género³³¹.

Como principio general, “el personal que en el desempeño de sus funciones entre en contacto directo con las/los reclusos no estará armado”³³². De acuerdo con el principio 16 del BPUFF, el uso de armas de fuego sólo está permitido bajo circunstancias muy estrictas, “en defensa propia o en defensa de otros contra la amenaza inminente de muerte o lesiones graves, o cuando sea estrictamente necesario para evitar el escape de una persona en prisión preventiva o detenida, que presenta el peligro mencionado en el principio 9”, como una persona que representa una “gran amenaza para la vida”, y sólo cuando se demuestre que los medios menos extremos son insuficientes. El porte y uso de armas por parte del personal debe estar prohibido en cualquier instalación donde se detenga a niñas, niños y adolescentes³³³.

La tortura y cualquier otra forma de malos tratos están estrictamente prohibidos, y los Estados deben garantizar que todo lugar de detención esté libre de cualquier equipo destinado a infligir tortura o malos tratos³³⁴.

Según el Conjunto de Principios, “estará prohibido aprovechar indebidamente la situación de una persona detenida o encarcelada con el fin de obligarla a confesar, incriminarse a sí misma de otro modo o declarar contra cualquier otra persona. Ninguna persona detenida estará sujeta a violencia, amenazas o métodos de interrogatorio que perjudiquen su capacidad de decisión o su juicio mientras sea interrogada”³³⁵.

Las personas detenidas pueden estar sujetas a medidas disciplinarias, sin embargo, como ha señalado el Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, “éstas deben usarse de manera excepcional y sólo si se han utilizado la mediación y otros métodos disuasivos para resolver disputas que han demostrado ser ineficaces para mantener el orden adecuado”³³⁶.

Las medidas disciplinarias deben describirse en la ley o los reglamentos, especificándose qué constituye un delito disciplinario, qué castigo puede infligirse y quién puede imponer dicho castigo. También es importante que tales reglamentos logren equilibrar el mantenimiento de la seguridad con la protección de la dignidad humana. El castigo corporal debe estar estrictamente prohibido³³⁷. Cuando hay razones para sospechar que alguien ha cometido un delito, deben ocuparse de ello las autoridades judiciales y no el personal de custodia o penitenciario³³⁸.

³³¹ Ver Reglas de Bangkok, regla 31.

³³² Ver Reglas de Nelson Mandela (SMR), regla 82 (3).

³³³ Véanse las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (“Reglas de La Habana”), adoptadas por la resolución 45/113 de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1990, regla 65; 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, 25 de septiembre de 2014, A/C.3/69/L.5, párr. 39 (d).

³³⁴ Ver Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 20, artículo 7, párr. 11.

³³⁵ Ver Conjunto de Principios, principio 21.

³³⁶ Véase el informe provisional del Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, A/68/295, 9 de agosto de 2013, párr. 57.

³³⁷ Véanse las Reglas de Nelson Mandela (SMR), regla 43; Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (“Las Reglas de Beijing”), adoptadas por la resolución 40/33 de la Asamblea General del 29 de noviembre de 1985, regla 17.3.

³³⁸ Véase el Informe Provisional del Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, A/68/295, 9 de agosto de 2013, párr. 57.

MEDIDAS DISCIPLINARIAS PROHIBIDAS POR LAS REGLAS NELSON MANDELA

Las Reglas de Nelson Mandela (SMR) enumeran una serie de prácticas que están prohibidas^a. Éstas, por supuesto, también deben prohibirse cuando se trata de una custodia policial:

- (a) Aislamiento solitario indefinido;
- (b) Aislamiento solitario prolongado (más de 15 días);
- (c) Internamiento de un prisionero en una celda oscura o constantemente iluminada;
- (d) Castigo corporal o reducción de la dieta o agua potable de una persona privada de la libertad;
- (e) Castigo colectivo.

Además de la regla general, también hay reglas y pautas específicas para los niños y las niñas detenidas. Estas incluyen el artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño y la Observación General N° 10 del Comité de los Derechos del Niño, donde se subraya que "las medidas disciplinarias en violación del artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño deben estar estrictamente prohibidas, incluido el castigo corporal, ubicarles en una celda oscura, confinamiento cerrado o solitario, o cualquier otro castigo que pueda comprometer la salud física o mental o el bienestar del niño o niña en cuestión". Además, las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de la Niñez Privada de Libertad prohíben explícitamente el confinamiento solitario de niños, niñas y adolescentes (artículo 67) y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Tortura ha pedido reiteradamente la abolición del confinamiento solitario de personas menores de 18 años^b.

^a Véanse las Reglas de Nelson Mandela (SMR), regla 43. Obsérvese que hay un informe separado del Relator Especial sobre la tortura en régimen de aislamiento: "Informe Provisional del Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes o castigo ". 5 de agosto de 2011, A/66/268.

^b Ver, por ejemplo, informe provisional del Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, A/66/268.

En el caso de la niñez y la adolescencia, los países deben adoptar políticas y procedimientos claros y transparentes que alienten el uso de formas de disciplina positivas y educativas, y que establezcan por ley el deber de directores y personal de los centros de detención de registrar, revisar y monitorear cada instancia en la que se utilicen medidas disciplinarias o castigos³³⁹. También se debe prohibir al personal de los lugares de detención cualquier forma de violencia o amenazas de violencia hacia niños, niñas y adolescentes para obligarlos a participar en actividades contra su voluntad³⁴⁰.

Como regla general, en casos excepcionales puede ser necesario utilizar instrumentos de sujeción, pero sólo cuando sea estrictamente necesario, de conformidad con la ley, y de una manera que cumpla con el principio de proporcionalidad y por el menor tiempo posible³⁴¹. Los instrumentos de sujeción sólo deben usarse³⁴²:

- (a) Como precaución contra el escape durante un traslado, siempre que sean retirados cuando la persona detenida comparezca ante una autoridad judicial o administrativa;

³³⁹ 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, 25 de septiembre de 2014, A/C.3/69/L.5, párr. 36 (a) y 39 (e).

³⁴⁰ *Ídem*, párr. 39 (f).

³⁴¹ Ver BPUFF, principios 4, 9 y 16; Reglas de Nelson Mandela (SMR), regla 47.

³⁴² Véanse las Reglas de Nelson Mandela (SMR), reglas 47-48. El conjunto de principios no dice nada sobre el tema de las sujeciones.

(b) Por orden del directivo de la prisión, si otros métodos de control fallan, para evitar que una persona privada de la libertad se lastime a sí misma, a otros o dañe la propiedad; en tales casos, la dirección alertará inmediatamente al personal médico u otros profesionales de la salud calificados, e informará a la autoridad administrativa superior.

Los instrumentos de sujeción deben imponerse sólo durante el período de tiempo requerido, y retirarse lo antes posible una vez que ya no existan los riesgos planteados por el movimiento sin restricciones. Los instrumentos de sujeción nunca deben usarse en mujeres durante el trabajo de parto, durante el parto e inmediatamente después del parto³⁴³. Los instrumentos de sujeción nunca deben aplicarse como sanción por infracciones disciplinarias³⁴⁴. También deben adoptarse e implementarse políticas estrictas que guíen el uso de la fuerza y las restricciones físicas en los niños y las niñas durante su detención³⁴⁵.

Medidas para prevenir el abuso de fuerza durante la detención

Cuidado médico

El artículo 6 del Código de conducta de las Naciones Unidas establece que los agentes del orden público “garantizarán la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia y, en particular, tomarán medidas inmediatas para garantizar la atención médica cuando sea necesario”. Cada vez que una persona detenida llega a un nuevo centro de detención, debe ser sometida a un examen médico “tan pronto como sea posible al momento de su ingreso”³⁴⁶, para evitar la propagación de enfermedades contagiosas y evaluar las necesidades médicas básicas, pero también porque es una medida importante para prevenir la tortura y otras formas de malos tratos, y detectarla donde ya ha ocurrido. Cuando se haya examinado a la persona detenida, los resultados del examen y el nombre del médico deberían registrarse debidamente y dichos registros debiesen ser accesibles tanto para la persona detenida como para los órganos de supervisión³⁴⁷.

Oficial de custodia responsable de la atención, no de la investigación penal

Cuando las personas detenidas están bajo el cuidado de la policía, es una buena práctica designar a un personal diferente como oficial de custodia, que sea responsable del bienestar de las personas detenidas y que informe a las autoridades cuando llega una persona detenida herida sin que el oficial que lo arrestó de una explicación clara del origen de dichas lesiones.

Registros

Los registros completos y actualizados regularmente en todos los lugares de detención son una medida práctica adicional, prescrita en los instrumentos internacionales para prevenir el uso abusivo de la fuerza durante la detención. Estos registros deben incluir los motivos del arresto, el momento del arresto y el traslado de la persona arrestada a un lugar de custodia;

³⁴³ Véanse las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y las Medidas no Privativas de la Libertad para las Delinquentes (Reglas de Bangkok), regla 24.

³⁴⁴ Véanse las Reglas de Nelson Mandela (SMR), regla 43 (2).

³⁴⁵ 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, 25 de septiembre de 2014, A/C.3/69/L.5, párr. 39 (c); véanse también las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (“Reglas de La Habana”), aprobadas por la resolución 45/113 de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1990, las Reglas 63-64.

³⁴⁶ Ver Conjunto de Principios, principio 24.

³⁴⁷ Ver Conjunto de Principios, principio 26.

las comparecencias de las personas ante una tribunal u otra autoridad judicial; la identidad de los agentes del orden público en cuestión; e información precisa sobre el lugar de custodia³⁴⁸.

Contacto con el mundo exterior

Se debe permitir a la persona detenida, o a una autoridad competente en su nombre, notificar el arresto a su familia u otras personas adecuadas lo antes posible. Esto podría ser retrasado “por un período razonable cuando las necesidades excepcionales de la investigación así lo requieran” pero nunca más de unos pocos días³⁴⁹.

Derecho a conocer sus derechos

No tiene sentido tener derechos si no sabe que se tienen³⁵⁰. Por lo tanto, las personas detenidas deben ser informadas, por escrito, sobre los reglamentos aplicables, los requisitos disciplinarios de la institución, los métodos autorizados para buscar información y presentar quejas, y todos los demás asuntos que sean necesarios para comprender tanto sus derechos como sus obligaciones. Si la persona detenida es analfabeta, esta información se le debe transmitir oralmente.

Acceso a asistencia legal

Una medida adicional para evitar el uso abusivo de la fuerza durante la detención, es garantizar el acceso de todas las personas detenidas a un abogado/a, inmediatamente después del arresto y en todo momento durante el tiempo de la detención³⁵¹.

Supervisión

Para evitar la tortura u otras formas de malos tratos, los arreglos de custodia y el tratamiento de las personas detenidas deben mantenerse bajo revisión sistemática³⁵². Las diversas normas y estándares de derechos humanos exigen un sistema de supervisión, señalando la importancia particular de los mecanismos de control judicial. Sin acceso a los recursos judiciales, las personas privadas de libertad corren un mayor riesgo de sufrir abuso de autoridad, humillación, malos tratos y otras privaciones inaceptables de derechos³⁵³.

Seguridad y protección

La seguridad en las cárceles puede beneficiarse si se crea un clima positivo que fomente la cooperación de las personas recluidas. La seguridad externa (prevención de fugas) y la seguridad interna (prevención de desórdenes), pueden fortalecerse mediante la construcción de relaciones positivas entre personas privadas de la libertad y el personal. Estos esfuerzos pueden incluir, si es posible:

- Desarrollar relaciones positivas con las personas recluidas;
- Orientar la energía de las personas privadas de la libertad hacia actividades y trabajos constructivos;
- Proporcionar un régimen digno y equilibrado con programas individualizados para las personas detenidas.

³⁴⁸ Ver Conjunto de Principios, principio 12.

³⁴⁹ Ver Conjunto de Principios, principio 16(4), 15.

³⁵⁰ Ver ICCPR, artículo 14(3)(d).

³⁵¹ Principios 17 y 18 del Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a cualquier Forma de Detención o Prisión; regla 61 de las Reglas de Mandela.

³⁵² Ver CAT, artículos 11 y 16.

³⁵³ A/HRC/10/21, párr. 47.

Crear un clima positivo en las cárceles y aplicar medidas disciplinarias, según proceda, son componentes esenciales de la administración penitenciaria. La programación con perspectiva de género también debe explorarse para ayudar en problemas concretos que enfrentan las mujeres en conflictos con la ley. Tal enfoque también puede conducir a una menor necesidad de usar la fuerza en las cárceles.

El énfasis en la seguridad dinámica en las cárceles de mujeres se adapta especialmente a las necesidades de las mujeres en prisión, debido a los efectos particularmente dañinos que pueden tener las medidas de alta seguridad en las mujeres, en detrimento de su bienestar mental y perspectivas de reinserción social. La creación de un clima positivo en las cárceles y el uso de medidas disciplinarias sólo cuando sea estrictamente necesario, deberían ser componentes esenciales de un enfoque de la gestión penitenciaria sensible a las cuestiones de género. Tal enfoque también debiera conducir a la reducción del empleo de la fuerza en las cárceles³⁵⁴.

OTROS ESTÁNDARES PERTINENTES

- Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas no Privativas de la Libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok);
- Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (Reglas de Beijing);
- Directrices de Acción sobre el Niño en el Sistema de Justicia Penal, directriz 17;
- Estrategias y medidas prácticas modelo de las Naciones Unidas para eliminar la violencia contra la niñez en el ámbito de la prevención del delito y la justicia penal: capítulo 12, Parte 3, sobre la prevención de la violencia asociada con las actividades policiales y judiciales y el capítulo 15 sobre prevención y respuesta a la violencia contra niños y niñas en lugares de detención en particular.

MENSAJES CLAVE DEL CAPÍTULO

- Privar a alguien de su libertad se considera una de las medidas más extremas que un Estado puede tomar contra las personas. Un arresto es una situación desagradable para la persona sospechosa y puede causar sentimientos de ira, pérdida de control, agresión y, posiblemente, también vergüenza y bochorno. Como resultado, es factible que genere resistencia en la persona afectada, y podría hacer todo lo posible para evitar el arresto.
- Al realizar un arresto, los agentes del orden público a menudo recurren al uso de la fuerza para inmovilizar a la persona, pero cualquier fuerza utilizada debe ser absolutamente necesaria y proporcional al objetivo de la aplicación de la ley y a la resistencia encontrada.

³⁵⁴ Para obtener más detalles, consulte los manuales de la UNODC sobre mujeres y encarcelamiento y sobre seguridad dinámica e inteligencia carcelaria.

- Los arrestos deben prepararse cuidadosamente, en un esfuerzo por minimizar la necesidad del empleo de la fuerza. En todos los casos, el arresto debe llevarse a cabo de manera que resulte en el menor daño y lesiones. Los principios de necesidad y proporcionalidad también deben ser aplicados.
- Los registros corporales tienen dos objetivos legítimos: (a) encontrar información o evidencia sobre el presunto delito cometido; y/o (b) para verificar si la persona lleva consigo algún objeto con el cual pueda dañar a los/las oficiales, a otros o a sí mismo. Un registro corporal por cualquier otro motivo puede constituir abuso, o un trato inhumano o degradante. Nunca deben usarse para castigar, intimidar o avergonzar.
- En principio, el funcionariado que realiza tareas que los ponen en contacto directo con las personas en prisión no deben estar armados. En las instalaciones donde niños, niñas y adolescentes están detenidos, ningún personal debe llevar armas.
- Como en cualquier otra situación policial, las armas de fuego sólo deben usarse para proteger contra la amenaza inminente de muerte o lesiones graves, o para arrestar a alguien que presente tal amenaza y que se resista a la autoridad.
- Entre las medidas para prevenir el abuso de la fuerza durante el arresto figuran el estricto cumplimiento de los procedimientos y las garantías legales, incluida la inmediata comparecencia de la persona ante un juez u otra autoridad judicial y el respeto del derecho de la persona a recibir asistencia legal.
- El hecho de que una persona sea privada de su libertad no le otorga a los agentes del orden público un mayor poder para usar la fuerza. Se aplican los mismos principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.
- Deben establecerse pautas claras en las leyes sobre las condiciones y circunstancias bajo las cuales se puede emplear la fuerza contra personas privadas de libertad.
- Los funcionarios de custodia deben hacer todo lo posible para evitar el uso de la fuerza, y siempre deben apuntar a aplicar primero medios no violentos.
- Las personas detenidas pueden estar sujetas a medidas disciplinarias, pero estas deben ser excepcionales y sólo aplicarse cuando la mediación y otros métodos disuasivos han demostrado ser inadecuados. Las medidas disciplinarias deben describirse en las leyes o reglamentos. El castigo corporal debe estar estrictamente prohibido, y también el confinamiento solitario indefinido y prolongado, el castigo colectivo y colocar a una persona en una celda oscura o constantemente iluminada.
- Excepcionalmente, puede ser necesario utilizar instrumentos de sujeción contra una persona detenida, pero únicamente cuando está autorizada por la ley y se realiza de una manera que cumpla con el principio de proporcionalidad y por el menor tiempo posible. Los instrumentos de inmovilización nunca deben aplicarse como sanción por infracciones disciplinarias.
- Las medidas para prevenir el abuso de la fuerza durante la detención incluyen garantizar la protección total de la salud de las personas bajo custodia, asegurarles el contacto con el mundo exterior, garantizar que la persona detenida conozca sus derechos, garantizar la seguridad adecuada en el centro de detención y asegurar una supervisión adecuada.

PARTE V

.....

RENDICIÓN DE CUENTAS POR EL USO DE LA FUERZA Y ARMAS DE FUEGO EN EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO

.....

Capítulo 10. Informes, seguimiento y evaluaciones

La Parte V de este manual analiza la responsabilidad en el uso de la fuerza y de las armas de fuego en el mantenimiento del orden público. La clave para la rendición de cuentas es la transparencia: se debe saber cuándo agentes del orden público recurrieron al empleo de la fuerza, en qué circunstancias y por qué. El Capítulo 10 examina los procedimientos desarrollados por los organismos encargados de hacer cumplir la ley, para informar sobre el uso de la fuerza y de las armas de fuego, así como los mecanismos de supervisión y notificación pertinentes.

Los agentes del orden público deben informar a sus supervisores sobre las instancias en las que han recurrido al uso de la fuerza, cualquier incidente relacionado con el empleo de armas de fuego y todos los incidentes que hayan resultado en una muerte o lesiones. Debido a la tecnología avanzada, hay más opciones disponibles para monitorear las acciones del personal de las fuerzas de orden desde lejos, a través de equipos como cámaras y GPS. Los datos recopilados mediante informes y registros deben analizarse para detectar patrones, establecer lecciones y, cuando sea necesario, hacer recomendaciones para políticas, programas de capacitación, planificación o regulaciones.

10.1. Introducción

En gran medida, el trabajo de los agentes del orden público se lleva a cabo sin la presencia de un supervisor. Los procedimientos de informes y las herramientas de monitoreo permiten al supervisor ejercer el mando y el control. Informar y monitorear el uso de la fuerza en el mantenimiento del orden público, son componentes esenciales de la rendición de cuentas efectiva e indicadores importantes de profesionalismo dentro de los organismos.

Cualquier empleo de la fuerza debe ser monitoreado cuidadosamente, incluido el uso de instrumentos de fuerza recientemente introducidos como son las armas menos letales, a fin de controlar el uso de la fuerza e intervenir cuando se comprueba que se hace abuso de estas armas, lo que lleva al empleo arbitrario de la fuerza y, en ocasiones, a daños innecesarios o incluso la muerte³⁵⁵.

³⁵⁵ Ver BPUFF, principio 3.

10.2. Recopilación de información: informar posteriormente y grabar en “tiempo real”

Informes sobre incidentes del uso de la fuerza

Los Principios 6 y 11 (f) del BPUFF obligan a agentes del orden público a informar a sus superiores con prontitud cada vez que el uso de la fuerza o las armas de fuego causaron la muerte o lesiones graves, y también cuando se emplearon armas de fuego. Se considera una buena práctica informar cualquier uso de la fuerza, incluyendo incidentes que impliquen una “demostración de fuerza”, como el apuntar con un arma de fuego o una pistola láser a cualquier persona³⁵⁶. El Principio 22 también encomienda a las autoridades del orden público que establezcan procedimientos eficaces de información y revisión para este propósito. El marco operativo de las fuerzas del orden debe calificar como infracción disciplinaria la no presentación de informes, así como la no presentación de informes precisos y veraces.

Cada informe de incidente debe ser revisado por el oficial supervisor, quien siempre debe formular una opinión sobre el uso de la fuerza: ¿se justificó la fuerza aplicada o se requiere acción (disciplinaria u otra)? ¿Hay lecciones que aprender? ¿Hay alguna necesidad de capacitación que deba identificarse?

Los informes de incidentes deben escribirse y registrarse en orden cronológico, inmediatamente después del incidente para que la notificación retrasada sea fácil de detectar. Tal registro en tiempo real también evita la contaminación posterior para ocultar o alterar los hechos del incidente.

Cuando un comandante u oficial superior ordena a agentes del orden público que empleen la fuerza, no siempre pueden informar cada uso, exhibición o amenaza de dicha fuerza. En tales casos, donde las/los oficiales actuaron según las órdenes de un comandante, el comandante u oficial superior es responsable tanto de la orden como de los informes. El comandante puede exigir a ciertos agentes que presenten informes adicionales, en los casos en que no hayan aplicado la fuerza de acuerdo con los reglamentos, las instrucciones proporcionadas durante la sesión informativa o la orden dada.

Es una buena práctica desarrollar formularios detallados para sistematizar el proceso de presentación de informes, lo que permite a los agentes describir con la mayor precisión posible lo que ocurrió y por qué. Deben evitarse los formularios de queja con casillas de verificación genéricas, donde el personal de las fuerzas del orden puede simplemente marcar el presunto comportamiento de la persona sospechosa que causó el uso de la fuerza o las armas de fuego (es decir, “resistencia armada”, “armas de fuego defectuosas”, “intentaron escapar”, etc.). Cuando se ha convertido en un hábito para agentes el uso de tales categorías y no se requieren más detalles, la responsabilidad se contamina fácilmente con encubrimientos. Por lo tanto, se recomienda establecer que se realice una revisión descriptiva y cuidadosa del incidente, mediante la cual los agentes relaten con sus propias palabras lo que sucedió y por qué.

Algunos de los formularios de informes son en papel, otros son electrónicos.

³⁵⁶ Walker, Samuel y Archbold, Carol Ann, *The New World of Police Accountability*, Sage Publications, 2014, p. 76; cada vez que un agente saca un arma de fuego o la apunta a alguien, existe el riesgo de que accidentalmente descargue y hiera o mate a alguien, o actúe como una “expresión intimidante del poder policial”.

Por ejemplo, en Indonesia, el “Reglamento del Jefe de la Policía Nacional de Indonesia” sobre “Uso de la Fuerza en la Acción Policial”, que contiene un formulario, enumera lo siguiente en el informe³⁵⁷:

- Fecha y lugar del incidente;
- Breve descripción del incidente y los detalles del comportamiento de la persona sospechosa que requirió acción policial;
- La razón/consideración para usar la fuerza;
- Los detalles de la fuerza utilizada;
- Evaluación de los resultados del uso de la fuerza;
- Efectos y problemas causados por el empleo de la fuerza.

Además, el reglamento indonesio explica por qué este informe es importante. Establece que las razones para enviar el formulario son: informar sobre el uso de la fuerza, registrar los niveles de utilización de la fuerza, recopilar y analizar datos relacionados con la seguridad del personal policial y/o de la comunidad, como material para el análisis y evaluación en el desarrollo continuo y la mejora de la capacidad profesional de la policía, como una forma de responsabilidad legal en el uso de la fuerza y como material para la defensa legal cuando existe una demanda penal o civil con respecto al uso de la fuerza por parte de un miembro de la policía.

Algunos países consideran que las nuevas tecnologías de la información han demostrado ser valiosas para facilitar la presentación de informes en general, y la coherencia de la presentación de informes en particular. Por ejemplo, Irlanda del Norte utiliza un formulario electrónico que permite a superiores evaluar si hay problemas (es decir, si un oficial de una unidad emplea la fuerza mucho más que otros, esto puede investigarse más a fondo). También en Nueva Zelanda, el “IOT” –Informe de Opciones Tácticas– es un formulario electrónico y tiene una serie de cuadros desplegable y opciones³⁵⁸. Los informes electrónicos tienen la ventaja de que están disponibles de inmediato y el supervisor puede usarlos para identificar problemas. Además, la recopilación de información vía electrónica, facilita la utilización de la información para un sistema de intervención temprana (como se discutió en el capítulo 4), ya que puede usarse para analizar fácilmente datos de un oficial en particular a lo largo del tiempo, a fin de detectar si hay problemas en su desempeño que requieren intervención.

En algunos países, los informes de uso de la fuerza se envían automáticamente a instituciones de supervisión independientes. Por ejemplo, en Irlanda del Norte, cualquier denuncia de agresión por parte de un oficial de policía, y también cualquier empleo de la fuerza que involucre instrumentos como el sistema AEP, la pistola Taser o un arma de fuego, deben remitirse inmediatamente a la Oficina de la Defensoría del Pueblo, la entidad de supervisión independiente. En Tayikistán, el Gobierno está elaborando una propuesta para que todos los casos de utilización de armas de fuego se informen inmediatamente no sólo a un oficial superior, sino también al fiscal³⁵⁹.

³⁵⁷ Ver Reglamento del Jefe de la Policía Nacional de Indonesia, *Uso de la Fuerza en la Acción Policial*, Número 1, 2009.

³⁵⁸ Un oficial de policía de Nueva Zelanda mencionó lo lento que es llenar el formulario electrónico, lo que en sí mismo es “un desincentivo bastante efectivo para usar algo más que una fuerza insignificante”.

³⁵⁹ Ver la Estrategia de reforma policial de la República de Tayikistán 2013-2020, aprobada por Decreto del Presidente de la República de Tayikistán, 18 de marzo de 2013.

Informar sobre muertes, lesiones graves u otras consecuencias

En los casos de muerte y lesiones graves u otras consecuencias resultantes del uso de la fuerza durante una acción de mantenimiento de orden público o mientras una persona está bajo custodia policial, no es suficiente informar internamente al supervisor directo. Como lo establece el principio 22 del BPUFF, “en casos de muerte y lesiones graves u otras consecuencias, se enviará sin demora un informe detallado a las autoridades competentes encargadas de la revisión administrativa y el control judicial”.

Los gobiernos y los organismos del orden público deben establecer pautas claras para este informe, especificando quién es responsable de la presentación de informes, qué se debe comunicar exactamente y a quién. En algunos países, las muertes deben ser reportadas a las autoridades judiciales (además de los oficiales superiores), quienes iniciarán una investigación.

Es necesario un proceso de revisión independiente, es decir, independiente del agente del orden público o la unidad involucrada en el incidente (ver capítulos 11 y 12).

OPERACIÓN KRATOS EN EL REINO UNIDO

Después de los ataques del 11 de septiembre al World Trade Center en Nueva York, la Asociación de Jefes de Policía (ACPO) en el Reino Unido desarrolló una política en respuesta a la amenaza de los terroristas suicidas. Bajo la “Operación Kratos”, se desarrollaron pautas que permitieron a agentes del orden público usar la fuerza letal con el objetivo de incapacitar instantáneamente el cerebro del posible atacante suicida, sin avisar previamente a la persona sospechosa, para evitar que detonase una bomba. Por lo tanto, la Operación Kratos ordenó a las fuerzas del orden que dispararan a la cabeza, en lugar de al torso (que habría sido el procedimiento estándar de armas de fuego), en tales situaciones^a. Kratos sólo se implementaría sobre la base de información de inteligencia fidedigna que indicara una amenaza grave creíble, por parte de agentes plenamente capacitados, siguiendo pautas claras, y cuando estuviesen autorizados para ello desde los niveles superiores de toma de decisiones^b.

El 7 de julio de 2005 hubo cuatro ataques suicidas en Londres que tuvieron lugar simultáneamente, matando a más de 50 personas. Hubo un segundo intento el 21 de julio, que fracasó. Para no correr más riesgos, la policía estaba en alerta máxima. Con base en la información de que un presunto atacante suicida llevaría a cabo un ataque el 22 de julio, los miembros de la Unidad de Armas de Fuego, especialmente entrenados de la Policía de Londres (el Servicio de Policía Metropolitana), cometieron una serie de errores operativos que los llevaron a seguir por error a un hombre, el Sr. de Menezes, creyendo que era otra persona, y lo mataron cuando se embarcó en un tren, suponiendo que iba a hacer estallar una bomba. La víctima resultó ser un hombre inocente que se dirigía al trabajo. El caso condujo a una investigación por parte de la Comisión de Quejas de la Policía Independiente, concluyendo, entre otras cosas, que el Manual de armas de fuego existente y la política de Kratos eran “evidentemente insuficientes para enfrentar la amenaza terrorista”^c.

^a Acta de la reunión explicativa de la política de Kratos. Autoridad de Policía Metropolitana, 8 de agosto de 2005. Disponible en inglés en: <http://policeauthority.org/metropolitan/downloads/foi/log/kratos-attach.pdf>

^b Punch (2011) critica a ACPO por redactar la política de la Operación Kratos sin ningún escrutinio externo o debate público, pese a que significó un gran salto del estilo policial conocido en el Reino Unido.

^c IPCC (2007): Stockwell One, Investigación sobre el Tiroteo de Jean Charles de Menezes en la Estación de Metro de Stockwell el 22 de julio de 2005, disponible en inglés en: http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/08_11_07_stockwell1.pdf; Stockwell Two: una Investigación sobre las Quejas sobre el Manejo de Declaraciones Públicas por parte del Servicio de Policía Metropolitana tras el Tiroteo de Jean Charles de Menezes el 22 de julio de 2005, disponible en inglés en: www.statewatch.org/news/2007/aug/ipcc-menezes-report.pdf. Véase también la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Gran Sala, Caso Armani da Silva v. Reino Unido (solicitante número 5878/08) de 30 de marzo de 2016, en la que se concluye que las autoridades del Reino Unido no incumplieron su obligación para llevar a cabo una investigación efectiva sobre el tiroteo.

El uso de tecnología moderna: cámaras corporales, grabación de vídeo, GPS

Además de los procedimientos de denuncia, los organismos de orden público han comenzado a emplear métodos para registrar las acciones de sus agentes en “tiempo real”, es decir, mientras se desarrolla el evento. La tecnología ha jugado un papel importante en esto.

Se está convirtiendo en una práctica establecida, en cada vez más países, grabar en audio o vídeo todo lo que sucede durante las entrevistas e interrogatorios, lo que es aún más relevante cuando la persona entrevistada es un niño o niña, así como durante las asambleas y protestas. Dichos registros sirven para propósitos de evaluación, es decir, para aprender qué salió bien y qué podría mejorarse, así como para efectos de rendición de cuentas. Además, algunos vehículos tienen cámaras que registran lo que sucede tanto dentro como fuera de él, por ejemplo, la situación del tráfico en una persecución. En el caso de la Policía Metropolitana de Buenos Aires, por ejemplo, las cámaras de los vehículos se usan no sólo como una herramienta operativa para la policía, sino también para evitar el empleo abusivo de la fuerza por parte de la policía, dentro del automóvil, y para proporcionar evidencia cuando hay denuncias del uso abusivo de la fuerza.

De manera similar, más organismos de orden público han equipado sus patrullas, y a veces a agentes individuales, con instalaciones de GPS, para poder seguir y rastrear dónde están. Además de los propósitos de eficiencia (el GPS facilita que la unidad encargada de los despachos decida qué vehículo es mejor enviar a un incidente), también ha contribuido a probar o refutar la presencia de un agente durante un determinado incidente y, por lo tanto, ha facilitado la rendición de cuentas.

En algunos países, los agentes del orden público han comenzado a utilizar cámaras adosadas al cuerpo que graban todo lo que hacen (no sólo cuándo hacen uso de la fuerza). Hay indicios que el empleo de cámaras corporales da como resultado un menor uso de la fuerza, una mejor resolución de las quejas, una evidencia más efectiva en los procedimientos judiciales y una mayor responsabilidad y transparencia; sin embargo, por otro lado, surgen inquietudes de privacidad al emplear esta medida tanto para el agente como para quienes entran en contacto con él o ella –por ejemplo, las víctimas–, así como también cuestiones relacionadas con la protección de datos³⁶⁰. Los beneficios y desafíos de usar tales dispositivos deben considerarse cuidadosamente, y la legislación que regula su utilización debe estar en línea con el derecho internacional de los derechos humanos³⁶¹.

Algunos instrumentos de fuerza recientemente desarrollados, por ejemplo, la pistola Taser y también ciertos tipos de pistolas paralizantes, están equipados con dispositivos de grabación, por ejemplo, para registrar cada disparo efectuado y/o durante cuánto tiempo (en el caso de la pistola Taser). Algunos de éstos también cuentan con dispositivos de grabación de vídeo.

La instalación de medidas para grabar imágenes de vídeos o audio de las acciones de los agentes del orden público para seguirlos y rastrearlos, a menudo fue recibida con una resistencia inicial, ya que dichos agentes consideraron que desde ese momento se encontraban bajo un constante

³⁶⁰ Dichas cámaras ahora se utilizan en Sudáfrica, los Estados Unidos y el Reino Unido. En la ciudad de Rialto en California, Estados Unidos, una evaluación de las cámaras usadas por el cuerpo policial (2013) concluyó que la cámara portátil era muy efectiva para prevenir el uso indebido de la fuerza: el estudio registró una reducción de más del 50% en el número total de incidentes de empleo de la fuerza en comparación con las condiciones de control, y una disminución del 88 por ciento en las denuncias contra la policía sobre el uso de la fuerza; Farrar, T., *Autoconciencia de ser Observado y Comportamiento Socialmente Deseable: un Experimento de Campo sobre el Efecto de las Cámaras Corporales sobre el uso de la Fuerza por parte de la Policía*, Police Foundation, marzo de 2014.

³⁶¹ Véase también OHCHR, Human Rights and Law Enforcement, *A Manual on Human Rights Training for Law Enforcement Officials* (publicación oficial pendiente), capítulo 21 (Aplicación de la Ley y Rendición de Cuentas por Violaciones de los Derechos Humanos).

escrutinio. Sin embargo, los registros han demostrado ser útiles para defenderlos de las acusaciones de abuso y proporcionar evidencia de apoyo para oficiales que han afirmado que la fuerza utilizada fue necesaria y proporcionada.

Se debe tener en cuenta que cualquier grabación realizada debe cumplir con las normas y estándares internacionales, así como con la legislación de privacidad nacional.

TECNOLOGÍA: REDES SOCIALES, APLICACIONES

La ciudadanía a veces es testigo de incidentes donde agentes del orden público recurren a la fuerza. Dado que las cámaras en los teléfonos móviles son comunes en todo el mundo, cada vez es más frecuente que tales incidentes se graben y, a veces, aparezcan en los medios (sociales). Como dijo un Jefe de Policía durante una conferencia sobre el uso de la fuerza: “cada vez que ocurre algo, supongo que habrá un video de ello. Y les digo a mis agentes que trabajen siempre bajo la premisa de que están siendo grabados todo el tiempo”^a.

Algunos grupos de derechos humanos han desarrollado “aplicaciones” para facilitar el intercambio de este tipo de información^b. Sin embargo, las autoridades policiales también podrían considerar la posibilidad de invitar al público a subir fotos y videos de operaciones o acciones que hayan presenciado, por ejemplo, a un enlace en un sitio web de la policía. Esto serviría para cotejar inmediatamente las afirmaciones de los agentes del orden público o de su equipo y las del público en general.

^a Ver Foro Ejecutivo de Investigación Policial (PERF), 2015, p. 10.

^b Walker y Archbold (2014) se refieren a la American Civil Liberties Union (ACLU), que desarrolló una aplicación que ayuda a los miembros del público a registrar y almacenar información de sus interacciones con la policía; se guarda una copia en el teléfono móvil del usuario y ACLU automáticamente carga y guarda otra copia.

10.3. Recopilación y análisis de los datos

Los datos de todos los incidentes individuales en los que se ha utilizado la fuerza o las armas de fuego, incluyendo las quejas sobre el uso de la fuerza y de las armas de fuego, y otros, deben recopilarse para permitir un monitoreo significativo de la práctica del empleo de la fuerza, a través de un análisis posterior, y establecer tendencias y patrones.

Se recomienda recopilar los datos sobre el uso de la fuerza y de las muertes y lesiones graves que son el resultado de la acción policial, y las quejas sobre los mismos, a nivel central, bajo la autoridad de un organismo independiente, en lugar de una unidad interna, ya que ésta última puede ser presionada para dar una representación de la agencia más favorable de lo que los hechos evidencian. La recolección centralizada de datos también facilita el análisis de los mismos.

Los datos deben proporcionar respuestas a preguntas tales como cuántos incidentes de fuerza ha habido, cuántas personas murieron como resultado de la acción policial, cuántas resultaron heridas de gravedad y cuántos de estos incidentes fueron ilegales; proporcionando datos estadísticos que son cruciales para desarrollar intervenciones adecuadas, para remediar el recurso excesivo a la fuerza o el uso abusivo de la misma, cuando corresponda. Una estadística importante es el número de personas asesinadas durante las acciones de mantenimiento del orden público en comparación con el número que sobrevivió, lo que da una indicación de si los

agentes del orden público, en un contexto particular, dependen demasiado (potencialmente) de la fuerza letal, intentando matar en lugar de arrestar³⁶².

Para que estos datos sean útiles, deben recopilarse de tal manera que permitan un análisis posterior:

- A varios niveles (nacional, estatal/provincial, municipal, local);
- Por grupo afectado (sexo/género, pertenencia étnica, estatus migratorio, edad, etc.);
- Por tipo de incidente (arresto, interpelación y registro, orden público, etc.);
- Por unidad involucrada (patrulla, unidad especializada, investigaciones, etc.);
- Por instrumento de fuerza usado (bastón, gas pimienta, taser, arma de fuego, perros, etc.).

Recopilar datos sin analizarlos tiene poco valor. De hecho, los datos sobre el uso de la fuerza deben analizarse para determinar patrones y aprender lo que esto revela sobre la legalidad, la necesidad, la proporcionalidad y la efectividad de la fuerza utilizada. Esto es, por ejemplo, lo que sucede en la ciudad de Pittsburgh, en los Estados Unidos. El decreto de consentimiento obliga a la ciudad a realizar auditorías y revisiones periódicas de los usos de la fuerza por parte de sus oficiales, y analizar los datos de empleo de la fuerza del sistema automatizado de alerta temprana, “de forma trimestral y acumulativa para detectar tendencias en el uso de la fuerza. El análisis incluirá una revisión por funcionario, por lesión y por tipo de fuerza utilizada. Los supervisores directos actuarán de acuerdo con estos datos para garantizar que los/las oficiales estén empleando los tipos y cantidades de fuerza apropiados”³⁶³.

Las intervenciones basadas en este análisis pueden implicar la revisión y, cuando sea necesario, enmendar las leyes, reglamentos o políticas en uso, adaptar la capacitación, mejorar los procedimientos de control y mando, adquirir instrumentos de fuerza menos letales, mejorar los contactos con la comunidad en un área determinada, etc. Cada vez más los organismos de orden público han comenzado a revelar datos estadísticos sobre incidentes de fuerza. Dicha transparencia, incluso sobre incidentes que han salido mal, ha contribuido a generar confianza pública. Además, es una buena práctica involucrar a otras partes interesadas en el proceso de revisión, en particular a las instituciones nacionales independientes de derechos humanos, y ver cómo pueden abordar sus preocupaciones.

Un ejemplo de cómo puede funcionar esto es la Comisión Independiente de Investigación (INDECOM) de Jamaica, que recopila, analiza y publica regularmente, desde 2010, datos sobre el uso de la fuerza y sus efectos. Como resultado, las muertes relacionadas con el empleo policial de la fuerza han disminuido alrededor de un 50 por ciento en los últimos años.

³⁶² Osse, Anneke, *Entender la Labor Policial: Recursos para Activistas de Derechos Humanos*. Amnistía Internacional, Países Bajos, 2006.

³⁶³ Para Pittsburgh, ver: www.justice.gov/crt/about/spl/documents/pittssa.php; Davis, Robert C., *Turning Necessity into Virtue: Pittsburgh's Experience with a Federal Consent Decree*, Vera Institute of Justice, septiembre 2002.

MENSAJES CLAVE DEL CAPÍTULO

- Los agentes del orden público deben informar a sus supervisores acerca de los casos en los que han recurrido al uso de la fuerza, cualquier incidente que haya implicado el empleo de armas de fuego u otras armas, y todos los incidentes que hayan derivado en muertes o personas heridas. Los procedimientos de información y las herramientas de monitoreo permiten al supervisor ejercer un mando y control efectivos.
- Es una buena práctica informar sobre cualquier uso de fuerza contra cualquier persona, incluidos los incidentes que involucren una “demostración de fuerza”, como el apuntar con un arma de fuego o una pistola láser.
- Los datos recolectados mediante informes y registros deben recopilarse y analizarse para detectar patrones, establecer lecciones y, cuando sea necesario, hacer recomendaciones para políticas, programas de capacitación, planificación o regulaciones.
- Es una buena práctica desarrollar formularios detallados para sistematizar el proceso de presentación de informes, permitiendo a los agentes describir con la mayor precisión posible, en sus propias palabras, lo que ocurrió y por qué.
- En casos de muerte y lesiones graves u otras consecuencias, se debe enviar un informe detallado de inmediato a las autoridades competentes responsables de la revisión administrativa y el control judicial; sólo informar al supervisor es insuficiente.
- Los avances tecnológicos están facilitando el monitoreo del mantenimiento del orden público, particularmente mediante las cámaras corporales, además de los vídeos grabados por el público. Estos avances también plantean desafíos, especialmente con respecto a la privacidad y la protección de datos. Los beneficios y desafíos deben considerarse cuidadosamente, y la legislación que regula el uso de tales dispositivos debe estar en línea con las normas y estándares internacionales de derechos humanos.
- Recopilar datos sin análisis tiene poco valor. Los datos sobre el uso de la fuerza deben analizarse para determinar patrones y aprender acerca de lo que esto revela respecto de la legalidad, la necesidad, la proporcionalidad y la efectividad de la fuerza utilizada.
- La transparencia en la divulgación de datos estadísticos sobre incidentes de fuerza, contribuye a generar confianza pública en el mantenimiento del orden público.

Capítulo 11. Denuncias e investigaciones

Las ciudadanía debe poder presentar una queja contra agentes del orden público cuando crean que la fuerza que se empleó contra ellos o contra otra persona fue ilegal, excesiva o arbitraria y/o resultó en tortura u otras formas de malos tratos. Cuando existen acusaciones verosímiles de uso injustificado de la fuerza, esto debe estar sujeto a una investigación pronta, efectiva, transparente, independiente e imparcial para determinar qué sucedió y por qué.

La investigación puede ser realizada por un organismo de supervisión independiente o por la agencia del orden público, siempre que se pueda garantizar la independencia e imparcialidad de la investigación. Las investigaciones pueden derivar en procedimientos disciplinarios (o administrativos) o penales, o ambos. Si se prueba el uso abusivo de la fuerza, debe sancionarse a las personas responsables y proporcionar compensación a las víctimas o sus familiares.

MANUAL SOBRE RESPONSABILIDAD, SUPERVISIÓN E INTEGRIDAD DE LA POLICÍA

En 2011, UNODC publicó un manual sobre responsabilidad, supervisión e integridad policial^a. Se recomienda a los lectores tomar nota de este manual y consultarlo para obtener información más detallada sobre los procedimientos de quejas e investigaciones.

^a Para más información visite: [/www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Police_Accountability_Oversight_and_Integrity_10-57991_Ebook.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Police_Accountability_Oversight_and_Integrity_10-57991_Ebook.pdf)

11.1. Introducción

La información de un incidente donde presuntamente se ha abusado de la fuerza puede surgir a través de varios canales, incluyendo un informe del incidente, ya sea presentado por un agente del orden público o por otro funcionario que observó o estuvo involucrado; una publicación en redes sociales; una denuncia o testimonio de parte del comandante respectivo.

Siempre que exista un motivo para cuestionar si la fuerza utilizada en un incidente en particular fue conforme a la ley, necesaria y proporcionada, o en virtud de las denuncias de tortura u otros malos tratos³⁶⁴, debe haber investigaciones realizadas con celeridad, imparciales y eficaces

³⁶⁴ Ver CAT, artículos 4, 5-8, 12 y 16.

para establecer la verdad. La razón por la que se produjo el incidente, y si éste debe conducir a un proceso penal, a sanciones disciplinarias, o a ambas cosas, así como las posibles reparaciones para las víctimas, son todos factores que se deben considerar.

Dichas investigaciones también deberían iniciarse de oficio, en particular en el caso de hechos graves, incluso si no hay interpuesta una queja. Se debe abordar la responsabilidad, si la hubiera, de oficiales al mando y no sólo de aquellos directamente involucrados en el incidente.

Hay dos objetivos distintos, pero relacionados entre sí, para llevar a cabo tales investigaciones. El primero es, como con cualquier indagación, establecer los hechos sobre lo sucedido y, si es necesario, tomar medidas adicionales. El segundo objetivo es restablecer y crear la confianza pública. Cualquier incidente que se perciba que ha implicado un uso ilegal, excesivo o arbitrario de la fuerza, tortura u otros malos tratos, puede dañar gravemente la relación entre la policía y la ciudadanía. Si tales acciones no se resuelven, la confianza pública se erosionará aún más. Además, las investigaciones facilitarán la resolución de las quejas y reclamaciones de las víctimas para obtener justicia y reparación.

Aunque en teoría los agentes del orden público pueden ser perfectamente capaces de realizar las investigaciones por sí mismos, es principalmente por la segunda razón que es importante que la investigación se lleve a cabo de manera independiente e imparcial, y también que se perciba como realizada de tal manera. Esto no necesariamente excluye a la policía de realizar las investigaciones, pero se debe velar por que éstas se lleven a cabo sin interferencias de cualquier persona que pudiese haber estado involucrada en el incidente.

11.2. Recepción y manejo de las denuncias

Las Directrices para la aplicación efectiva del Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley establecen que “se adoptarán disposiciones especiales, dentro de los mecanismos [de disciplina interna y control externo], para recibir y dar trámite a las quejas formuladas por particulares contra funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y se dará a conocer públicamente la existencia de estas disposiciones”³⁶⁵.

La legislación nacional debe proporcionar un mecanismo para que tanto la ciudadanía como los agentes del orden público que crean que se ha producido una violación³⁶⁶, así como las personas detenidas³⁶⁷, puedan presentar una denuncia contra un agente del orden público por abuso de fuerza (incluida la tortura u otros malos tratos) sin temor a represalias, ya sea directamente con el organismo de orden público, como el comandante de la estación de policía, el jefe de distrito o el cuartel general, o en la fiscalía. Además, es una buena práctica establecer un organismo independiente donde las personas puedan presentar sus denuncias. Así lo reconoce, por ejemplo, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, expresando su preocupación por que “en muchos de los Estados africanos no existen mecanismos independientes de supervisión

³⁶⁵ Ver bajo B, Cuestiones específicas 4.

³⁶⁶ Ver Código de Conducta de las Naciones Unidas, artículo 8; “Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que tengan motivos para creer que se ha producido o está a punto de producirse una violación del presente Código deberán informar el asunto a sus autoridades superiores y, cuando sea necesario, a otras autoridades u órganos apropiados, investidos con poder de revisión o reparación”. Se debe tener en cuenta que el Código de Conducta de las Naciones Unidas permite a los agentes del orden público “tomar medidas legales fuera de la cadena de mando”, pero sólo cuando “no hay otros recursos disponibles o eficaces”. Como último recurso, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden llevar el asunto “a la atención de la opinión pública a través de los medios de comunicación”.

³⁶⁷ Ver Conjunto de Principios, principio 33.

policial en los que la ciudadanía pueda denunciar la mala conducta policial y el abuso de sus facultades, con el fin de obtener reparación y que, cuando lo hacen, dependen directamente de las autoridades policiales”; por eso, solicitó a los Estados que “establezcan mecanismos independientes de supervisión policial civil cuando no existan, que incluyan la participación de civiles”³⁶⁸. El Código Europeo de Ética Policial también exige que las autoridades públicas que “garanticen procedimientos eficaces e imparciales para las denuncias contra la policía”³⁶⁹.

Los procedimientos de queja deben ser sencillos de entender, de fácil acceso, no discriminatorios y no deben crear una carga innecesaria, como el pago de una tarifa. Todas las denuncias deben ser registradas; el registro nunca debe dejarse a la discrecionalidad del oficial que las recibe. El hecho de no registrar una queja debe considerarse como un incumplimiento del deber y tener consecuencias disciplinarias. Se recomienda instalar un sistema rastreable de registro de todas las quejas y dar un número a cada una de ellas, ya que esto ayudará a evitar que las/los oficiales rechacen o desestimen las denuncias. La persona que decida cómo responder a la denuncia, debe ser una persona distinta a la que la recibió, para permitir una evaluación objetiva.

RESOLUCIÓN ALTERNATIVA DE DISPUTAS

No siempre el procedimiento de queja será la mejor manera de restaurar la confianza y, de hecho, puede haber ocasiones en los que métodos alternativos de resolución de disputas sean más eficaces que presentar una queja. Si éste es el caso, se debe informar a la persona denunciante. Sin embargo, si la persona insiste en presentar una queja, se le debe dar la oportunidad de hacerlo; y si opta por un procedimiento alternativo después de haber sido plenamente informada, esto también debe registrarse^a. Sin embargo, la mediación y la resolución alternativa de conflictos sólo deberían considerarse, en principio sí, a primera vista de la queja, no hay pruebas de que los hechos conduzcan a cargos disciplinarios o penales, y tanto la persona denunciante como el organismo de orden público deben aceptar la mediación en tales situaciones, lo que también puede ayudar a restablecer la confianza. Es deber del Estado de investigar, enjuiciar y castigar graves violaciones de derechos humanos relacionadas con el uso de la fuerza, como ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, tortura o violencia sexual; no se puede renunciar a través de la mediación u otros mecanismos alternativos de justicia.

^a Véase el Manual de la UNODC sobre Responsabilidad de la Policía, Supervisión e Integridad, 2011, p. 35.

Durante todo el proceso, las personas denunciantes deben mantenerse informadas del progreso y del resultado de la queja. Las buenas prácticas en materia de derechos humanos también subrayan la importancia de la participación de las víctimas en los procedimientos disciplinarios. En Colombia, la Policía Nacional ha adoptado la práctica de celebrar audiencias públicas para los procesos disciplinarios y de alentar a miembros de la institución a observarlos para crear conciencia. Cuando se determina que la queja no tiene fundamento, la persona demandante debe tener la oportunidad de apelar contra la decisión.

³⁶⁸ La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos en su 40ª Sesión Ordinaria celebrada en Banjul del 15 al 29 de noviembre de 2006; Resolución sobre la reforma policial, la rendición de cuentas y la supervisión de la policía civil en África.

³⁶⁹ Ver Consejo de Europa, *El Código Europeo de Ética Policial: Recomendaciones*, 2001; adoptado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 19 de septiembre de 2001, artículo 61.

Las denuncias son un elemento importante de la información de gestión, ya que son indicadores de posibles problemas relacionados con el desempeño del personal³⁷⁰. Esto es cierto independientemente de si la queja se sostiene o no, ya que un oficial cuya conducta es objeto de muchas quejas, incluso cuando éstas son en su mayoría infundadas, puede tener problemas de desempeño que deben corregirse, o bien las quejas pueden revelar deficiencias en la capacitación, equipo, política, instrucciones, mando y control, tácticas, disciplina u otros aspectos. Se debe tener cuidado en que una queja no se utilice sólo para identificar a un infractor, que luego se use como un “chivo expiatorio”. Más bien, debería conducir a identificar deficiencias en los procedimientos, estructuras o supervisión de la organización, de modo que lleve a un cambio organizacional y prevenga problemas futuros³⁷¹. Además, las quejas son “oportunidades para asesorar, entrenar y capacitar al personal sobre cómo ser mejores agentes”³⁷².

Es por esta razón que se deben permitir las denuncias anónimas. El proceso de denuncia no debe considerarse únicamente como un procedimiento de investigación penal, sino más bien como una herramienta que proporciona información adicional y útil sobre la gestión, que permite un análisis adecuado y que puede mejorar la orientación y el aprendizaje internos.

11.3. Investigaciones sobre el (presunto) uso arbitrario o excesivo de la fuerza

Procedimiento disciplinario o penal

Cuando hay información sobre el posible uso abusivo de la fuerza procedente de una denuncia, informe presentado o imágenes de una cámara corporal, el primer paso en muchas ocasiones será determinar si el caso requiere de investigación. En algunos países, primero se realiza una investigación exploratoria para verificar si es necesaria una medida disciplinaria (también conocida como “administrativa”) o investigación penal, o ambas³⁷³. Dicha investigación exploratoria puede ser llevada a cabo por un organismo independiente o por las fuerzas del orden, pero no debe utilizarse para desechar la denuncia o evitar un método de investigación más exhaustivo.

A veces está claro si es necesario abrir procedimientos penales o disciplinarios. Por ejemplo, el principio 7 del BPUFF establece que “los gobiernos garantizarán que el uso arbitrario o abusivo de la fuerza y las armas de fuego por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, sea castigado como un delito penal en virtud de su legislación”. Afirma que tales investigaciones deben seguir procedimientos penales, ya que el agente afectado es una persona sospechosa en el sentido jurídico y tiene derecho a todas las garantías de una persona sospechosa, incluido el derecho a la presunción de inocencia y a un juicio imparcial, como se establece en el ICCPR.

El principio de un juicio justo también significa que la persona sospechosa tiene derecho a un abogado/a de su elección. En algunos países esto lo proporciona el sindicato de la policía.

³⁷⁰ Walker, Samuel y Archbold, Carol Ann, *The New World of Police Accountability*, Sage Publications, Estados Unidos, 2014.

³⁷¹ *Ibid.*

³⁷² *Ibid.*, p. 19.

³⁷³ Véase el manual de UNODC sobre Responsabilidad, *Supervisión e Integridad Policiales*, 2011, p. 37. Una investigación penal en muchos países también desencadenará automáticamente una investigación disciplinaria, por ejemplo, para evaluar si el oficial en cuestión puede permanecer en servicio durante la investigación penal.

Algunos países asignan a un oficial superior –alguien de mayor rango que el acusado– como asesor jurídico del acusado. El hecho de que no se le permita elegir a otra persona puede constituir una violación del derecho al debido proceso³⁷⁴.

Es posible que el uso abusivo o arbitrario de la fuerza también implique “negligencia en el cumplimiento del deber”, lo que constituye una infracción disciplinaria y puede llevar a la destitución del agente del orden público. El oficial involucrado es ahora un “sujeto” en lugar de un “sospechoso” de la investigación. Como empleado, se le puede ordenar al sujeto que coopere entregando su libro de registros. Además, las reglas probatorias son más indulgentes, ya que el equilibrio de las probabilidades es suficiente en el marco del derecho disciplinario, mientras que en el procedimiento penal la culpabilidad debe probarse más allá de toda duda razonable.

Las respuestas proporcionadas en una investigación disciplinaria no deben ser admisibles en ningún enjuiciamiento penal posterior. A veces, los investigadores pueden sentirse tentados a utilizar el contenido e información adquirida en virtud de un procedimiento disciplinario, incluso cuando se trata de un caso penal, pero esto puede ser problemático ya que puede incluir información que no habría podido obtenerse en el contexto de los procesos penales (de conformidad con las normas probatorias aplicables en los procesos penales)³⁷⁵. En el caso de una investigación penal, se recomienda establecer un equipo de investigación diferente abocado a ella, que no tenga contacto con investigadores internos. De hecho, cuando una persona se convierte en sospechosa, se recomienda que se le reconozcan los derechos de sospechosa en un juicio justo durante toda la investigación.

Tabla 1. Diferencias entre procedimientos disciplinarios y proceso penales

	Procedimientos disciplinarios	Procesos penales
Marco legal	Derecho administrativo (empleado versus empleador o más específico, funcionario/a versus administración)	Derecho penal (sospechoso/a versus el Estado)
Estatus	Persona acusada	Persona sospechosa
Derechos	Presunción de inocencia Juicio justo	Presunción de inocencia Juicio Justo
Obligaciones	Empleados están obligados a cooperar, por ejemplo, revelando expedientes y otra información de trabajo relacionada que pueda incriminarles	Ninguna
Normas de evidencia	Balance de Probabilidades	Más allá de la duda razonable
Resultado	Decisión (de un superior o panel disciplinario)	Veredicto (tribunal penal)
Sanción máxima	Despido ^a	Privación de libertad
Apelación	Con el superior inmediato, última instancia por el Tribunal Administrativo	Procedimiento común del Derecho Penal

^a Pocos países permiten la detención en virtud de procedimientos disciplinarios.

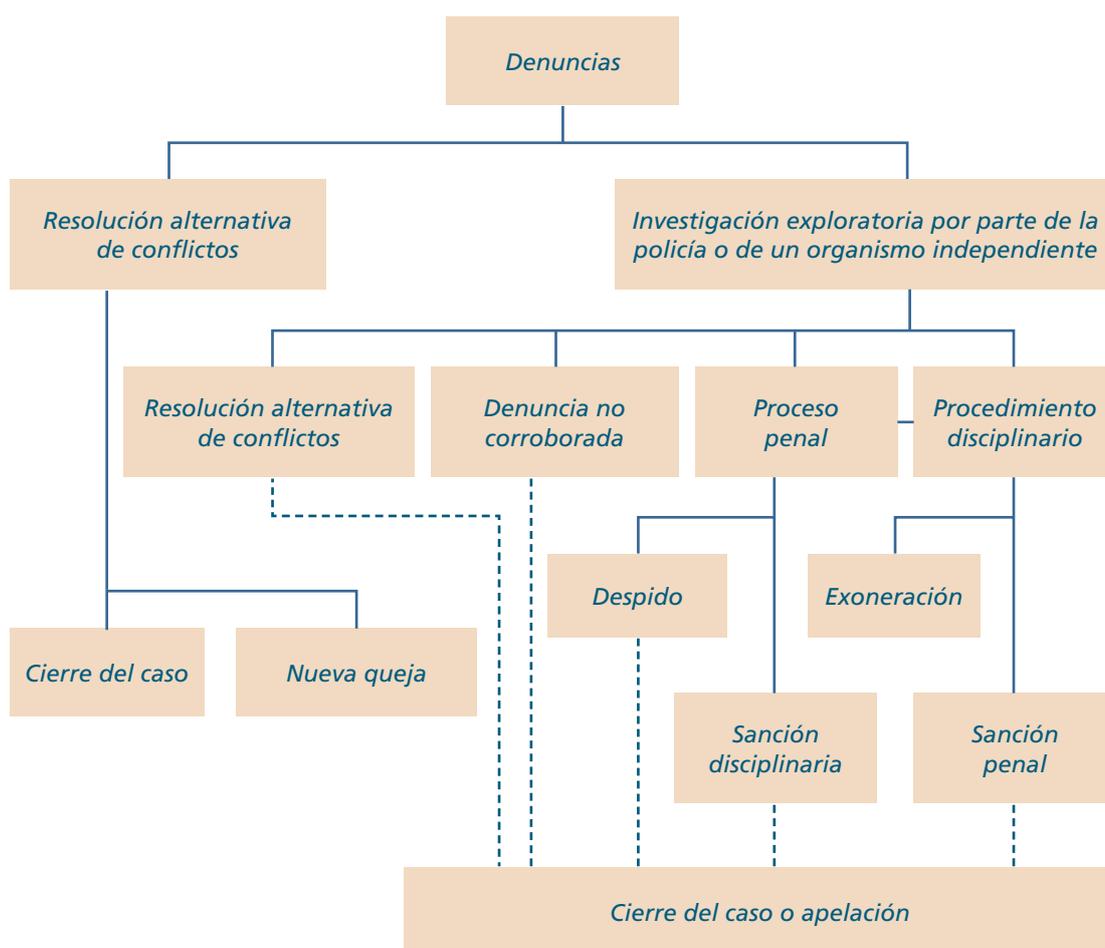
³⁷⁴ Ver ICCPR, artículo 14(3) (b).

³⁷⁵ Véase el Manual de la UNODC sobre *Responsabilidad Supervisión e Integridad Policiales* de 2011.

Cualquiera de los dos sistemas estará finalmente sujeto a control judicial, ya sea en un tribunal penal o administrativo. En cualquier caso, deben evitarse situaciones en las que el abuso de la fuerza se resuelva por completo internamente, sin ningún escrutinio externo.

En resumen, cada vez que se presente una denuncia, esta seguirá cualquiera de las vías que se describen en el siguiente diagrama de flujo:

Figura I. Diagrama de flujo para denuncias



Independencia e imparcialidad de las investigaciones

Muchos países han establecido unidades separadas para realizar investigaciones sobre el uso de la fuerza por parte de la policía, denominadas Unidades de Asuntos Internos u Oficinas de Normas Profesionales. Además, es una buena práctica establecer un organismo civil independiente de denuncias que pueda realizar la investigación o supervisarla y revisar su calidad.

De acuerdo con el principio 22 del BPUFF, cualquier caso que resulte en muerte o lesiones graves, así como todos los incidentes que involucren el uso de armas de fuego, deben estar sujetos a un “proceso de revisión efectivo” y las “autoridades administrativas y fiscales independientes” tendrán jurisdicción. Los Principios Básicos no especifican explícitamente si la revisión y la investigación deben ser realizadas por un organismo externo, o si la investigación

también puede ser realizada por el propio organismo de orden público y luego ser remitida para su posterior revisión. Sin embargo, el Principio 23 establece que “las personas afectadas por el uso de la fuerza y las armas de fuego o sus representantes legales tendrán acceso a un proceso independiente, incluido un proceso judicial. En caso de fallecimiento de dichas personas, esta disposición se aplicará en consecuencia a sus dependientes”.

De hecho, cada vez que el uso de la fuerza ha provocado muerte o lesiones, corresponde al Estado demostrar que la conducta estaba justificada, lo cual se establece mejor a través de una investigación imparcial e independiente³⁷⁶. Es una buena práctica cuando las muertes y lesiones graves son investigadas automáticamente por organismos de supervisión totalmente independientes, como la Defensoría del Pueblo de la Policía en Irlanda del Norte, la Dirección de Investigación de la Policía Independiente en Sudáfrica o la Comisión Independiente de Investigaciones (INDECOM) en Jamaica.

GARANTIZAR LA INDEPENDENCIA Y LA IMPARCIALIDAD DE UNA INVESTIGACIÓN INTERNA

Cuando la policía lleva a cabo la investigación por sí misma, es importante que esto se haga de manera independiente e imparcial. Esto significa que las investigaciones deben ser realizadas por otra unidad que la involucrada en el incidente y preferiblemente en otra oficina. Al ser una organización jerárquica, es una buena práctica que la investigación sea realizada por alguien que tenga un rango que sea al menos un nivel más alto que las personas bajo investigación.

Cada vez más, las agencias de orden público han creado unidades separadas para llevar a cabo tales investigaciones, generalmente llamadas Unidad de Asuntos Internos o Departamento de Normas Profesionales. En los países que cuentan con una policía judicial independiente que realiza investigaciones penales, a menudo ésta es también la unidad que realiza investigaciones contra agentes del orden público. En este caso, se recomienda establecer una rama especializada separada dentro de la policía judicial para llevar a cabo investigaciones internas^a. Además, se puede considerar el establecimiento de una unidad separada dentro de la fiscalía, que se ocupe de los casos de mala conducta policial.

^a Véase el Manual de la UNODC sobre Responsabilidad de la Policía, Supervisión e Integridad de 2011.

Investigaciones de muertes y presuntas ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias y sumarias

Cada vez que alguien muere como resultado de una acción de mantenimiento del orden público, esto debe investigarse con celeridad, de manera efectiva, independiente, imparcial y transparente. Siempre que haya razones para sospechar que el uso de la fuerza resultó en ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias o sumarias, es de particular importancia que esto se investigue debidamente. Los principios 9 al 17 de los Principios Relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias o Sumarias³⁷⁷ también abordan las investigaciones de cualquier muerte que se sospeche que implique ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias o sumarias. Dichas investigaciones deben apuntar a establecer la “causa, forma y

³⁷⁶ Véase el Informe del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, 1 de abril de 2014, A/HRC/26/36, párr. 57.

³⁷⁷ Recomendado por E/RES/1989/65, 24 de mayo de 1989: <https://undocs.org/E/RES/1989/65>. Véase también el documento complementario: Manual de las Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias o Sumarias, también denominado Protocolo de Minnesota, disponible en www.ohchr.org/Documents/Publications/MinnesotaProtocol_SP.pdf

hora de la muerte”, y para ello la investigación debe incluir una necropsia, todas las pruebas físicas y documentales, y declaraciones de testigos. La autoridad investigadora debe tener el poder de convocar testigos, incluso al personal de las fuerzas del orden que pueda haber estado involucrado, y tomar evidencias. Los principios brindan orientación sobre la necropsia, si se puede disponer del cuerpo y cómo hacerlo, y que la persona o personas que realicen la autopsia sean capaces de actuar “con imparcialidad e independencia”.

El principio 11 establece que “en los casos en que los procedimientos de investigación establecidos sean inadecuados por falta de conocimientos técnicos o de imparcialidad, por la importancia del asunto o por la aparente existencia de un patrón de abuso, y en los casos en que haya quejas de la familia de la víctima sobre estas deficiencias u otras razones de peso, los gobiernos deberán proseguir con las investigaciones a través de una comisión de investigación independiente o un procedimiento similar. Los miembros de dicha comisión serán elegidos por su reconocida imparcialidad, competencia e independencia como individuos. En particular, serán independientes de cualquier institución, agencia o persona que pueda ser objeto de la investigación. La comisión estará facultada para obtener toda la información necesaria para la investigación y la llevará a cabo según lo previsto en los presentes Principios”.

Siempre que una persona detenida muera bajo custodia o resulte gravemente herida, el Estado debe responsabilizarse y permitir una investigación rápida e independiente. Para que sea efectiva, la investigación debe iniciarse en cuestión de horas o días a más tardar³⁷⁸. El Conjunto de Principios establece que:

“Cuando la muerte o la desaparición de una persona detenida se produzca durante la detención, una autoridad judicial o de otra índole realizará una investigación sobre la causa de la muerte o desaparición, ya sea por su propia iniciativa o a instancia de un integrante de la familia de dicha persona o de cualquier persona que tenga conocimiento del caso. Cuando las circunstancias así lo justifiquen, dicha investigación se llevará a cabo sobre la misma base procesal siempre que la muerte o desaparición se produzca poco después de que finalice la detención o prisión. Los resultados de dicha investigación o un informe al respecto estarán disponibles previa solicitud, a menos que hacerlo ponga en peligro una investigación penal en curso”³⁷⁹.

Investigaciones sobre tortura y malos tratos

Según el Comité contra la Tortura (CAT), los Estados deben garantizar que todos los “actos de tortura sean delitos en virtud de su derecho penal”, lo que también se aplica a las tentativas de tortura y complicidad o participación en la tortura³⁸⁰. En consecuencia, las investigaciones sobre las denuncias de tortura deben seguir los procedimientos para las investigaciones penales. El Relator Especial sobre la tortura ha declarado que las denuncias de tortura, u otras formas de malos tratos, deben transmitirse sin ser previamente filtradas a un organismo externo independiente para su investigación³⁸¹.

³⁷⁸ Ver ICPAPED; Informe Provisional del Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, A/68/295, 9 de agosto de 2013, párr. 62-63.

³⁷⁹ Véase el Conjunto de Principios, principio 34. Sobre este tema, consulte también las Directrices del CICR para la Investigación de Muertes en Custodia, disponible en: www.icrc.org/es/publication/directrices-investigacion-muertes-en-custodia

³⁸⁰ Ver CAT, artículo 4.

³⁸¹ Véase el informe Provisional del Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, A/68/295, 9 de agosto de 2013, párr. 65; para los prisioneros no juzgados que caen bajo la administración de la prisión, esto también se recoge en las Reglas de Nelson Mandela, regla 57 (3).

Los Principios Relativos a la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes³⁸² identifican tres propósitos para la investigación y documentación de tortura u otros malos tratos:

- Aclarar los hechos y establecer y reconocer la responsabilidad individual y estatal para las víctimas y sus familias;
- Identificar las medidas necesarias para prevenir su recurrencia;
- Facilitar el enjuiciamiento y/o, según corresponda, sanciones disciplinarias, y demostrar la necesidad de una reparación y compensación plenas por parte del Estado, incluida una compensación financiera justa y adecuada, y la provisión de los medios para la atención médica y la rehabilitación.

Los principios imponen condiciones a investigadores, quienes serán “independientes de los presuntos autores y de la agencia a la que sirven”; se les otorgará acceso a expertos médicos u otros expertos imparciales y contarán con “todos los recursos presupuestarios y técnicos necesarios para una investigación eficaz”.

Del mismo modo, siempre que haya razones para cuestionar la calidad o imparcialidad de una investigación, se debe establecer una comisión de investigación independiente o un procedimiento similar. Además, los principios tienen una sección que trata acerca de expertos médicos involucrados en la investigación, quienes deberán “comportarse en todo momento de conformidad con los más altos estándares éticos y, en particular, deberán obtener el consentimiento informado antes de realizar cualquier examen. El examen debe ajustarse a las normas establecidas por la práctica médica. En particular, los exámenes se realizarán en privado, bajo el control del experto médico y fuera de la presencia de agentes de seguridad y otros funcionarios gubernamentales”³⁸³. Los principios enumeran los detalles que deben incluirse en el informe del examen médico.

EL PROTOCOLO DE ESTAMBUL

El completo *Manual para la investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes*, también conocido como el Protocolo de Estambul, tiene como objetivo de ofrecer directrices internacionales para la evaluación de personas que alegan tortura y malos tratos, la investigación de casos de presunta tortura, y para la documentación y notificación de tales hallazgos al poder judicial u otro organismo de investigación^a.

^a Ver Principios Relativos a la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, principio 6.

Garantías procesales y protección de testigos

En cualquier investigación contra un agente del orden público, se debe velar por garantizar la integridad del proceso de investigación. También se debe tener cuidado de que la persona sospechosa/acusada u otros colegas no puedan influir en el resultado de la investigación, manipulando información o intimidando a testigos, víctimas o investigadores³⁸⁴.

³⁸² Recomendada por GA/RES/55/89, 4 de diciembre de 2000.

³⁸³ Véanse los Principios Relativos a la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, principio 6.

³⁸⁴ Ver CAT, artículo 13; Principios Relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias, principio 15.

La persona sospechosa se ha convertido en denunciante

La persona que ha denunciado un uso abusivo de la fuerza, en algunos casos, también puede ser o haber sido sospechosa en una investigación penal o haber sido detenida por alguna violación de la ley. Cuando esto ocurre, esta persona se encuentra extremadamente vulnerable a más abusos y represalias. Los agentes del orden público involucrados podrían hacer un esfuerzo adicional para investigar rápidamente el caso y asegurarse de que, por así decirlo, “ganen” el caso, incluso cuando esto implica actos como sobornar a testigos, falsificar pruebas o intimidar a las víctimas. Puede que, en el momento en que una unidad de denuncias interna o externa inicia las investigaciones, la víctima del abuso de la fuerza ya esté siendo juzgada o incluso haber sido condenada. Esto puede crear complicaciones y dificultades. Por lo tanto, siempre que se haya presentado una denuncia sobre abuso de fuerza, ya sea ante un organismo interno o independiente, es preferible mantener la causa penal contra la persona demandante (si lo hay) en espera, a menos que el organismo interno o independiente solicite a los investigadores que procedan con ella. Las autoridades judiciales también deben ser receptivas a cualquier señal de uso excesivo o arbitrario de la fuerza por parte del personal de las fuerzas del orden, e investigar cualquier sospecha o presunto abuso.

Proteger a denunciantes/víctimas y testigos

Las víctimas y testigos que presenten e interpongan una denuncia o aporten pruebas sobre un caso de uso abusivo de la fuerza deben protegerse contra cualquier forma de intimidación, amenaza, violencia o malos tratos. La Convención contra la Tortura, por ejemplo, establece que “se tomarán medidas para garantizar que la persona denunciante y testigos estén protegidos contra todo maltrato o intimidación como consecuencia de la denuncia o cualquier prueba presentada”³⁸⁵. Esto es particularmente relevante cuando se presentan quejas contra agentes del orden público que pueden tener un conflicto de intereses. Las personas potencialmente implicadas deben ser removidas de cualquier posición de control o poder, ya sea directo o indirecto, sobre denunciantes, testigos y sus familias, así como sobre aquellos encargados de las investigaciones³⁸⁶.

Cuando haya motivos para creer que el personal de las fuerzas del orden han intentado influir en el caso, esto debe investigarse de inmediato y puede conducir a cargos (adicionales). Si se demuestra dicha interferencia, se tendría que abrir una segunda causa contra el agente acusado, una por el abuso de fuerza original y luego, la segunda, por la intimidación e interferencia. Por esta razón, en Jamaica, la Comisión Independiente de Investigaciones, INDECOM, ha establecido un protocolo con la policía, que la obliga a contactar a INDECOM cuando toma conocimiento de un incidente que involucra a un oficial de policía dentro del ámbito de competencia del INDECOM³⁸⁷.

Responsabilidad de la línea de mando

Otro problema es que la queja a menudo se presenta contra un agente, existiendo la posibilidad de que otros (es decir, colegas o supervisor) también estén involucrados, o al menos, sepan del abuso. El principio 24 del BPUFF establece que “los oficiales superiores son responsables,

³⁸⁵ Ver CAT, artículos 13 y 16.

³⁸⁶ Véanse los Principios Relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias; Principios Relativos a la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes.

³⁸⁷ Ver INDECOM, primer informe trimestral de 2015, p. 15, disponible en inglés en: www.indecom.gov.jm/wp-content/uploads/2017/08/1st-INDECOM-Quarterly-January-to-March-2015.pdf.

si saben, o deberían haber sabido, que los agentes del orden bajo su mando están recurriendo, o han recurrido, al uso ilegal de la fuerza y de las armas de fuego, y no tomaron todas las medidas que están en su poder para prevenir, suprimir o informar tal uso”. Como tal, una investigación sobre el empleo abusivo de la fuerza debe, en principio, examinar también el papel del supervisor y el órgano a cargo de la investigación debe tener las competencias necesarias, y la posición, para hacerlo.

Acciones contra el personal de las fuerzas involucradas

Los agentes potencialmente implicadas en casos de torturas o malos tratos deben ser suspendidos de inmediato y mientras dure la investigación, como mínimo, de cualquier función que implique contacto con el público y acceso a las personas detenidas³⁸⁸.

Cuando el caso implica un tiroteo con resultado de muerte, en algunos países cualquier agente involucrado se considera sospechoso hasta que las investigaciones preliminares demuestren lo contrario. Aunque puede haber buenas razones para tal enfoque (le otorga al agente involucrado todos los derechos de un sospechoso objeto de investigación penal, incluido el derecho a guardar silencio y la presunción de inocencia), se sobreentiende que esto causa un enorme estrés para el agente involucrado. En algunos países, la persona bajo investigación es suspendida y enviada a casa.

Se debe exigir a la persona sospechosa/acusada que entregue su arma de fuego en espera de los resultados de la investigación, y relevarla de los deberes que conlleven el riesgo de nuevos abusos; además, no debe regresar a la comunidad donde tuvo lugar el supuesto uso abusivo de la fuerza, hasta que se haya completado la investigación y se haya tomado una decisión sobre las medidas apropiadas.

Reubicar o suspender a la persona acusada no sólo es útil para garantizar que sean posibles buenas investigaciones, sino también para proteger la reputación del organismo. Cuando una persona es acusada, la suspensión debe ser una regla, hasta que se decida el caso penal.

PRESERVAR EL LUGAR DEL INCIDENTE

En Brasil, solía ser común que los agentes de policía retiraran los cuerpos de las personas que habían asesinado. Estas acciones se percibieron como intentos de encubrir los asesinatos y dificultar cualquier investigación posterior. En un esfuerzo por evitar que esto sucediera, el Gobierno del Estado de São Paulo emitió una resolución en enero de 2013, prohibiendo a la policía retirar los cadáveres de las víctimas de las escenas de tiroteos. Los asesinatos policiales en el estado posteriormente se redujeron aproximadamente un 34% en los primeros seis meses de 2013, según cifras del Gobierno^a.

^a Ver Human Rights Watch, Informe Global 2014, Brasil.

³⁸⁸ Véase el informe provisional del Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, A/68/295, 9 de agosto de 2013, párr. 66 y 77.

Transparencia sobre los hallazgos

Los resultados de la investigación deben compartirse con la víctima o sus familiares. Además, deben hacerse públicos³⁸⁹, incluso cuando no sean favorables para las autoridades de orden público, ya que es más probable que esto contribuya a restablecer la confianza pública. El Gobierno debe, dentro de un período de tiempo razonable, responder al informe de la investigación o indicar las medidas que se adoptarán en respuesta³⁹⁰.

Auditoría de investigaciones

Es una buena práctica establecer un mecanismo para auditar el proceso de investigación³⁹¹. En algunos países, como los Estados Unidos, las agencias de policía han establecido un Auditor de Policía para este propósito. El Auditor revisa cómo se investigó la denuncia y puede devolverla con recomendaciones, como, por ejemplo, realizar más entrevistas con testigos, si no está de acuerdo.

Proporcionar atención posterior

En general, tener que recurrir a la fuerza letal es poco frecuente, en la práctica del mantenimiento del orden público y un buen número de agentes no dispararán un sólo tiro en toda su carrera fuera del campo de entrenamiento. De hecho, no debe pasarse por alto cuán grande puede ser el impacto en la vida (emocional) de una persona, cuando ha estado involucrada en un incidente de disparos u otro que involucre la fuerza. Por esta razón, el BPUFF ha incluido el principio 21, que llama a proporcionar asesoría para el manejo del estrés de agentes del orden público involucrados en situaciones donde se usaron la fuerza y las armas de fuego.

11.4. Recursos efectivos

Cuando la fuerza se considere ilegal, excesiva o arbitraria, las víctimas pueden tener derecho a un recurso efectivo³⁹². Además, las víctimas de tortura deben recibir rehabilitación completa; siempre que se haya comprobado la tortura o los malos tratos, o cuando se haya establecido que la muerte fue el resultado de tortura, malos tratos o de ejecución extrajudicial, arbitraria o sumaria, se debe pagar una compensación justa y adecuada a las familias y dependientes de las víctimas³⁹³.

³⁸⁹ Véanse los Principios Relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias, principio 17; Principios Relativos a la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, principio 5(b).

³⁹⁰ Véanse los Principios para la Prevención y la Investigación Efectivas de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias, principio 17.

³⁹¹ Walker, Samuel y Archbold, Carol Ann, *The New World of Police Accountability*, Sage Publications, Estados Unidos, 2014.

³⁹² Ver ICCPR, artículo 2 (3); La obligación de los Estados de proporcionar una reparación efectiva se reitera en los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho a un Recurso y Reparación para las Víctimas de Violaciones Graves del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario; adoptado y proclamado por GA/RES/60/147,16 de diciembre de 2005.

³⁹³ Ver CAT, artículo 14; Principios Relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias, principio 20.

Un sistema eficaz de denuncias es sólo una forma de hacer efectivo el derecho a interponer recursos. Otro método para la persona denunciante, es presentar una demanda civil contra el agente acusado de uso abusivo de la fuerza o incluso contra las autoridades del orden público. La Institución Nacional de Derechos Humanos también puede proporcionar una vía de reparación, si cuenta con un mecanismo establecido para acceder a recursos para víctimas de violaciones de derechos humanos.

La Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder³⁹⁴ tiene una sección dedicada a las víctimas del abuso de poder, que incluye a las víctimas del abuso de la fuerza. La declaración especifica que: “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. En particular, esos remedios incluirán el resarcimiento y la indemnización, así como la asistencia y el apoyo materiales, médicos, psicológicos y sociales necesarios”³⁹⁵.

³⁹⁴ Adoptado por GA/RES/40/34,29 noviembre 1985.

³⁹⁵ Ver Declaración de Principios Básicos de Justicia para Víctimas del Delito y Abuso de Poder, artículo 19.

MENSAJES CLAVE DEL CAPÍTULO

- La ciudadanía, incluidos oficiales de las fuerzas del orden y las personas detenidas, deben poder presentar una denuncia contra agentes de orden público cuando creen que la fuerza que se usó contra ellos o contra otra persona fue ilegal, excesiva o arbitraria y/o resultó en tortura u otras formas de malos tratos.
- Las denuncias verosímiles de uso injustificado de la fuerza deben estar sujetas a una investigación pronta, efectiva, transparente, independiente e imparcial.
- Los dos objetivos de llevar a cabo investigaciones adecuadas son: (a) establecer los hechos sobre lo sucedido y si es necesario tomar medidas adicionales; y (b) restaurar y fomentar la confianza pública.
- Las investigaciones no sólo sirven para identificar al presunto infractor, sino que también deben conducir a la identificación de deficiencias en los procedimientos, las estructuras o la supervisión de la organización, con miras a un cambio organizacional y a la prevención de problemas futuros. Por esta razón, se deben permitir denuncias anónimas.
- Las investigaciones también deben iniciarse de oficio, en particular por hechos graves, incluso si no hay denuncias.
- Es crucial que las investigaciones se realicen de manera independiente e imparcial, y también se perciba que se realizaron de esa manera.
- Los procedimientos de denuncia deben ser sencillos de entender, de fácil acceso, no discriminatorios y no deben crear una carga innecesaria. Todas las quejas deben ser registradas.
- En el curso de las investigaciones, se debe tener cuidado de que la persona sospechosa u otros agentes del orden público no puedan influir en el resultado de la investigación, manipulando información o intimidando a testigos, víctimas o investigadores. Las víctimas y testigos deben estar debidamente protegidos.
- Cuando se prueba el abuso de la fuerza, se deben imponer sanciones para las personas responsables y proporcionar reparación a las víctimas o a su familia.
- Es una buena práctica establecer un organismo civil independiente de denuncias, que pueda realizar la investigación o supervisar y revisar su calidad.

Capítulo 12. Órganos de supervisión independientes

Este capítulo analiza diferentes formas de supervisión externa. Cada vez más países han establecido órganos independientes para supervisar el desempeño de los organismos de orden público y para investigar las denuncias contra ellos. Para ser eficaces y mejorar la confianza pública, tales organismos deberían ser completamente independientes de las instituciones que tienen el mandato de supervisar, y tener los poderes y recursos (de investigación) para llevar a cabo su trabajo de manera eficaz, incluido el poder de acceder a las personas, lugares y documentos necesarios, y hacer recomendaciones públicas sobre sus hallazgos³⁹⁶.

12.1. Introducción

El establecimiento de un mecanismo independiente con conocimientos específicos para evaluar las operaciones de mantenimiento del orden público y supervisar el cumplimiento de los derechos humanos, por parte de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, puede desempeñar un papel vital en la mejora o el restablecimiento de la confianza pública, y es un requisito previo fundamental para el mantenimiento efectivo del orden público³⁹⁷.

A través de su resolución de 2006, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos “insta a [d] los Estados Parte de la Carta Africana a establecer mecanismos independientes de supervisión de la vigilancia policial civil, donde no existan, que incluyan la participación civil”³⁹⁸. El preámbulo en el que se adoptó la resolución se refiere a la necesidad de que la ciudadanía puedan denunciar la mala conducta policial y el abuso de poder, y buscar reparación, y reconoce que las policías en muchos países del continente, necesitan una reforma “para poder convertirse en instrumentos eficaces de seguridad, justicia y respeto por los derechos humanos y de los pueblos en todo el continente”.

La mayoría de los Estados han establecido una Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH) que se ocupa de las cuestiones de derechos humanos que involucran a órganos estatales.

³⁹⁶ El Manual de la UNODC sobre *Integridad y Responsabilidad de la Policía* que se publicó en 2010. Se recomienda a los lectores tomar nota de este libro de referencia y consultarlo para obtener información detallada sobre el papel de los órganos de supervisión externos y cómo se interrelacionan la responsabilidad interna y externa.

³⁹⁷ Ver Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Resolución sobre Reforma Policial, Rendición de Cuentas y Supervisión de la Policía Civil en África, 40ª Sesión Ordinaria, Banjul, 15-29 de noviembre de 2006; y Consejo de Europa, *Código Europeo de Ética Policial: Recomendaciones*, 2001, adoptado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 19 de septiembre de 2001, artículo 61.

³⁹⁸ Adoptado por GA/RES/48/134, 20 de diciembre de 1993.

Los Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos (Principios de París)³⁹⁹ establecen los principios rectores para las INDH. En muchos países, la mayoría de los temas tratados por las INDH están relacionados con la aplicación de la ley, y a veces se le puede asignar a la INDH una función específica de supervisión con respecto al mantenimiento del orden público⁴⁰⁰.

ESTUDIO SOBRE LA SUPERVISIÓN INDEPENDIENTE DE LA POLICÍA^a

El ex Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, Philip Alston, escribió en un informe de 2010 que “una de las causas más importantes de los continuos asesinatos policiales, es la impunidad de los crímenes del pasado. Como parte de un sistema de rendición de cuentas para abordar la impunidad, los países deberían considerar la creación de mecanismos externos de supervisión policial, que puedan proporcionar un complemento importante para las investigaciones policiales internas, la disciplina interna, el sistema de justicia penal y la supervisión legislativa”. El Relator Especial publicó un estudio que examina los obstáculos para una supervisión externa efectiva y propone directrices para los gobiernos sobre la creación y operación de mecanismos externos efectivos.

^a El manual de la UNODC sobre *Responsabilidad, Supervisión e Integridad Policiales* fue publicado en 2011. Se recomienda a los lectores tomar nota de este documento de referencia y consultarlo para obtener información detallada acerca de la función de los órganos de supervisión externa y cómo la responsabilidad interna y externa se interrelacionan.

12.2. Creación de un organismo externo independiente

Complementariedad con otras estructuras de rendición de cuentas

Un organismo independiente para supervisar los organismos de mantenimiento del orden público debe complementar las estructuras de rendición de cuentas existentes. En algunos casos, se puede modificar una estructura existente para que cumpla con los criterios de independencia, o se puede añadir un capítulo específico para la policía a un organismo de supervisión independiente existente para todo el sector público. Como tal, el primer paso debe incluir una evaluación de las fortalezas y debilidades del sistema actual, así como de los desafíos y sus causas para garantizar que el nuevo organismo sea complementario. Se debe velar por garantizar una coordinación adecuada entre las diferentes estructuras de supervisión. Todo proceso de creación de una institución de supervisión independiente debe incluir la participación y consulta con una amplia gama de partes interesadas, incluida la sociedad civil.

Criterios de independencia

Uno de los objetivos importantes de establecer un mecanismo independiente es fomentar o restaurar la confianza con las autoridades de orden público. Por eso, la entidad debe actuar con integridad, imparcialidad y profesionalismo, y ser operada por personas elegidas mediante un proceso de selección competitivo, transparente e independiente. No sólo debe garantizarse por ley su independencia, sino que también debe considerarse totalmente independiente de la entidad que

³⁹⁹ *Ibid.*

⁴⁰⁰ Para obtener más información, consulte también OHCHR, *Human Rights and Law Enforcement, A Manual on Human Rights Training for Law Enforcement Officials* (publicación oficial pendiente), capítulo 21 (Aplicación de la Ley y Rendición de Cuentas por Violaciones de los Derechos Humanos).

supervisa, como el sector de mantenimiento del orden público. También es una buena práctica autorizar al organismo independiente a enviar sus conclusiones directamente a la fiscalía (ya que esto evitaría, por ejemplo, una posible interferencia del Ejecutivo).

Los criterios para una verdadera independencia incluyen:⁴⁰¹

- Completa discrecionalidad en el ejercicio de funciones o poderes;
- Respaldo legal;
- Presentación de informes al poder legislativo;
- Financiamiento independiente;
- Proceso transparente, basado en el mérito, para el nombramiento de comisionados y personal.

Criterios de éxito

Se han establecido varios modelos de supervisión independiente en todo el mundo. Se ha determinado un conjunto de criterios para garantizar la efectividad y legitimidad de un mecanismo independiente de supervisión y denuncias. Estos criterios se aplican tanto a los organismos de supervisión que se ocupan sólo de las denuncias contra las autoridades del orden público, así como a aquellos encargados de tramitar las denuncias contra el sector público en su conjunto (y, de hecho, también se aplican a los organismos internos de investigación de denuncias).

Dichos criterios son⁴⁰²:

- Compromiso político;
- Un mandato claro y facultades correspondientes;
- Recursos financieros y humanos adecuados;
- Interacción con el organismo del orden público;
- Interacción con el público en general.

Mandato

Los organismos de supervisión independientes pueden tener diversos mandatos. Algunos de ellos examinan las políticas y la legislación, como el marco legal y operativo vigente para el uso de la fuerza, y hacen recomendaciones basadas en sus revisiones. Algunos tienen mandatos que implican el manejo de denuncias. No siempre realizan ellos mismos las investigaciones, pero a veces observan la forma en que las denuncias se investigan internamente, a modo de un mecanismo de control de calidad. Se pueden diferenciar cuatro modelos de organismos independientes, cuyo mandato incluye denuncias⁴⁰³:

- Modelos de investigación y garantía de calidad;
- Modelos de revisión y apelación;
- Modelos evaluativos y basados en el desempeño;
- Modelos mixtos.

⁴⁰¹ Consulte el *Manual de la UNODC sobre Responsabilidad, Supervisión e Integridad Policiales*, 2011.

⁴⁰² *Ibid.*

⁴⁰³ Para obtener más información sobre los diferentes modelos de organismos independientes cuyo mandato incluye quejas, consulte el Centro de Recursos de Evaluación de la Policía, *Revisión de los Modelos de Supervisión de la Policía Nacional para la Comisión de Policía de Eugene*, Los Ángeles, febrero de 2005.

Facultades

Para que los órganos de supervisión sean eficaces, se les deben otorgar facultades suficientes para cumplir con su mandato. Aquellos con mandatos de investigación deben tener poderes suficientes para llevar a cabo investigaciones efectivas, incluyendo facultades de investigación similares a las de la policía y, en algunos casos, también poderes de enjuiciamiento. Esto evitará que se conviertan en un “perro sin dientes”. Por ejemplo, deben ser capaces de responder rápidamente y de investigar el lugar del incidente tan pronto como sea posible, y registrar las declaraciones de los involucrados sin demora, dado que los retrasos a menudo ocasionan manipulación de evidencia. Por ejemplo, en Jamaica, la ley establece que la Comisión Independiente de Investigaciones (INDECOM) tiene primacía en la escena de los incidentes; el Protocolo de escenas de incidentes (un protocolo con la policía) reconoce que la mayoría de las escenas se procesarán conjuntamente. Si INDECOM no está presente dentro de las dos horas siguientes de haber sido notificada por la policía, debe contactarse con el Director de Denuncias de INDECOM, responsable de esa región, para determinar la hora de llegada de INDECOM y si la escena puede ser procesada sólo por la policía⁴⁰⁴.

EJEMPLOS DE ÓRGANOS DE SUPERVISIÓN INDEPENDIENTES

En Jamaica, a través de la Ley de la Comisión Independiente de Investigaciones de 2010 se fundó INDECOM, orientada a ofrecer investigaciones efectivas e independientes sobre muertes, lesiones y abusos de los derechos de las personas por parte de miembros de las Fuerzas de Seguridad de Jamaica (JSF)^a. De acuerdo con la Ley, INDECOM debe realizar investigaciones y tiene derecho a acceder a todos los informes, documentos y demás información relacionada con cualquier incidente de denuncia. Puede exigir a los agentes de seguridad que proporcionen información, hacerse cargo y conservar la escena de un incidente, tener acceso a cualquier lugar relacionado con el incidente, ingresar a cualquier local y realizar consultas o inspeccionar documentos y puede hacer recomendaciones. La Comisión está facultada para arrestar y puede presentar cargos contra las personas acusadas. Depende directamente del Parlamento y goza de total independencia.

El Servicio de Policía de Irlanda del Norte (PSNI) es supervisado por dos organismos independientes: la Junta de Policía de Irlanda del Norte (NIPB) y la Defensoría del Pueblo de la Policía de Irlanda del Norte (PONI). Las obligaciones legales de la Junta y de la Defensoría del Pueblo se establecen en la Ley de Policía (Irlanda del Norte) de 2000. La Junta es responsable de la supervisión general de la eficacia y eficiencia globales del Servicio, así como la de establecer directrices para el organismo. La Junta también monitorea el funcionamiento del sistema disciplinario interno y el cumplimiento del Código de Ética y la Ley de Derechos Humanos. La Junta ha designado a un abogado/a local como asesor/a en materia de derechos humanos, quien elabora un informe anual sobre todos los aspectos de la labor policial para el cumplimiento de los derechos humanos^b. El informe contiene un capítulo sobre el uso de la fuerza, que incluye datos sobre la frecuencia con la que se emplearon instrumentos letales y menos letales. La policía está obligada a informar periódicamente sobre el modo en que ha abordado las recomendaciones incluidas en el informe anual.

La Junta no se ocupa de las denuncias, ya que ése es el mandato de la Defensoría del Pueblo de la Policía, quien investiga de manera independiente y completa todas las quejas contra la policía. Incluso cuando una persona presente una queja ante la policía, esta debe remitirla a la Defensoría del Pueblo, cuyo personal investigador tiene plenos poderes de investigación. Después de la investigación, la Defensoría del Pueblo recomienda el caso para enjuiciamiento o medidas disciplinarias de la policía o el despido. Sus recomendaciones sobre medidas disciplinarias son vinculantes para la policía. Sus informes de investigación se publican a través del sitio web Defensoría del Pueblo^c. La Defensoría del Pueblo sintetiza las lecciones aprendidas en función de sus investigaciones.

^a Para más información visite: www.indecom.gov.jm

^b El informe para 2014 se puede encontrar en el sitio web de la junta: www.nipoliceboard.org.uk/sites/nipb/files/media-files/human-rights-annual-report-2014.pdf

^c Para más información visite: <http://www.policombudsman.org/Investigation-Reports>

⁴⁰⁴ Ver INDECOM, primer informe trimestral de 2015.

Comisiones de investigación independientes *ad hoc*

Además de las estructuras permanentes de supervisión, existen varias comisiones *ad hoc* establecidas para investigar un incidente, un asunto (como un arma nueva menos letal) o alguna práctica policial en particular.

COMISIÓN MARIKANA^a

En 2012, empleados de las Minas de Lonmin en Sudáfrica se declararon en huelga para protestar contra las condiciones laborales. La huelga duró semanas, durante las cuales hubo una serie de negociaciones infructuosas entre la administración de la compañía y los sindicatos de mineros. En consecuencia, la huelga se volvió más militante. A mediados de agosto, se enviaron policías para poner fin a la huelga y restablecer un estado de normalidad. En los siguientes eventos, la policía abrió fuego con armas automáticas, y aproximadamente 44 personas perdieron la vida, más de 70 resultaron heridas y aproximadamente 250 fueron arrestadas^b.

El Presidente estableció una Comisión de Investigación con el mandato de indagar las acciones de todos los involucrados, incluidos la compañía minera, el Servicio de Policía de Sudáfrica (SAPS), los sindicatos de mineros, el departamento de recursos minerales y otros departamentos u organismos gubernamentales, y varias personas y grupos. Luego de recibir una denuncia para investigar los hechos en Marikana, la Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica participó conjuntamente en el proceso para evitar la duplicación de las investigaciones.

La Comisión Marikana evaluó los planes tácticos preparados por SAPS, describió los eventos a medida que se desarrollaban, abordó las declaraciones públicas hechas por el liderazgo de SAPS y el Ministro, y los intentos de la policía por frustrar las investigaciones sobre los hechos. El informe se publicó en 2015 y recomendó remitir varios casos al fiscal para una mayor investigación, establecer un panel con expertos en vigilancia del orden público, revisar las normas vigentes, la legislación y la práctica, con el fin de alinearlas con las buenas prácticas internacionales, e implementar programas de capacitación en tal dirección. Otras recomendaciones incluyeron desmilitarizar y profesionalizar el SAPS, mejorar la independencia operativa, adquirir cierto equipo policial; perfeccionar las capacidades para proporcionar primeros auxilios y mejorar la rendición de cuentas.

^a Para más información visite: [/www.marikanacomm.org.za](http://www.marikanacomm.org.za)

^b Ver la Comisión de Investigación de Marikana, Informe sobre Asuntos de Interés Público, Nacional e Internacional, Derivados de los Trágicos Incidentes Ocurridos en la Mina de Lonmin en Marikana, en la provincia del Noroeste, 2015.

Sistemas híbridos

Algunos países han establecido sistemas híbridos, combinando elementos de mecanismos internos y externos. Por ejemplo, en Argentina, con la creación de la Policía Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires en 2008, se estableció una Unidad de Auditoría de Policía Externa para investigar muertes y lesiones como resultado del uso de la fuerza por parte de la policía. En Alberta, Canadá, el Equipo de Respuesta a Incidentes Graves, es independiente, con una composición conjunta de oficiales de policía y personal civil, e investiga incidentes y quejas que involucren muerte o lesiones graves y asuntos de naturaleza grave o delicada.

DECRETOS DE CONSENTIMIENTO

En los Estados Unidos, en un esfuerzo por hacer que las fuerzas policiales locales rindan cuentas, el Departamento de Justicia celebró los llamados “decretos de consentimiento” con alrededor de quince municipios, incluidos Pittsburgh, Nueva Orleans, Seattle y Los Ángeles. El objetivo de un decreto de consentimiento es garantizar que el organismo de orden público tome medidas de reforma específicas para reducir los incidentes que involucren conductas de agentes del orden público que violen los derechos de la ciudadanía, como son el uso de la fuerza excesiva, los arrestos falsos y registros e incautaciones no razonables (inverosímiles)^a.

^a Walker, Samuel y Archbold, Carol Ann, *The New World of Police Accountability*, Sage Publications, Estados Unidos, 2014.

12.3. Supervisión de los lugares de detención

El Conjunto de Principios establece que “los lugares de detención serán visitados regularmente por personas calificadas y con experiencia, designadas por una autoridad competente y responsable ante ella, distinta de la autoridad directamente a cargo de la administración del lugar de detención o prisión”⁴⁰⁵. Las personas detenidas deben tener derecho a comunicarse libremente y con total confidencialidad con las personas que los visitan.

Además, los Principios para la Prevención e Investigación Efectivas de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias establecen que las personas inspectoras serán “personal médico o una autoridad independiente equivalente” y estarán “facultados para realizar inspecciones sin previo aviso por iniciativa propia, con plenas garantías de independencia en el ejercicio de esta función. El personal de inspección deberán tener acceso sin restricciones a todas las personas que se encuentren en dichos lugares de detención, así como a todos sus registros”⁴⁰⁶.

Para aquellos que están en prisión preventiva (y que serán competencia de la administración de la prisión), las Reglas Nelson Mandela (SMR) proporcionan más detalles. Exigen que los Estados establezcan un sistema doble para inspecciones internas y externas regulares (es decir, por un organismo independiente de la administración del centro de detención) de todos los lugares de detención, a fin de garantizar que se “administren de conformidad con las leyes, reglamentos, políticas y procedimientos vigentes, con miras a lograr los objetivos de los servicios penales y correccionales, y que los derechos de las personas en prisión estén protegidos”⁴⁰⁷.

El personal de inspección debe tener acceso a toda la información sobre el número de personas detenidas y el trato que reciben, y deben poder entrevistar a cualquier persona que deseen en privado y con total confidencialidad. También deben poder elegir qué instalación visitar y hacerlo sin previo aviso. El resultado de las inspecciones debe informarse por escrito, y las autoridades deben indicar si implementarán las recomendaciones de la inspección externa. La persona privada de la libertad debe tener la oportunidad de hablar con las personas inspectoras o con cualquier otro oficial de inspección, sin la presencia del director u otros miembros del personal del centro de detención⁴⁰⁸.

⁴⁰⁵ Ver Conjunto de Principios, principio 29.

⁴⁰⁶ Véanse los Principios Relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias, principio 7.

⁴⁰⁷ Ver Reglas Nelson Mandela (SMRs), reglas 83-85.

⁴⁰⁸ Ver Reglas Nelson Mandela (SMRs), regla 56.

MECANISMOS NACIONALES DE PREVENCIÓN

En 2006 entró en vigor el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura CAT (OPCAT). El propósito del Protocolo Facultativo es “establecer un sistema de visitas periódicas realizadas por organismos nacionales e internacionales independientes, a lugares donde las personas están privadas de su libertad, para evitar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”. Por esta razón, los Estados parte de OPCAT se comprometen a establecer Mecanismos Nacionales de Prevención (MNP), es decir, organismos independientes a los que se les permitirá realizar visitas a cualquier lugar de detención, incluidas visitas sin previo aviso, para fortalecer la protección de las personas privadas de libertad contra la tortura y otros malos tratos^a.

Los lugares de detención incluyen todos los lugares en los que las personas son o pueden ser privadas de su libertad por las autoridades públicas, o con su consentimiento o aquiescencia, como prisiones, estaciones de policía, instalaciones militares, centros de detención de inmigrantes, puestos fronterizos y puertos marítimos, etc. En caso de detención policial, desde el momento del arresto hasta el de la liberación o traslado, se reconoce el riesgo de malos tratos. Por lo tanto, los MNP no deberían limitarse a monitorear espacios físicos, sino también a recopilar información sobre la conducta y los procedimientos policiales, incluidos los controles de identidad, las detenciones, traslados, los registros e interrogatorios^b. Al momento de escribir este manual, un total de 62 Estados habían establecido un MNP^c.

^a Ver OPCAT, artículos 17-23.

^b Ver APT Monitoreo de la Custodia Policial: una Guía Práctica, 2013, p. 12.

^c Para más información visite: www.apt.ch/en/opcat-database

En la práctica, la mayoría de los MNP tienen el mandato de supervisar la custodia policial y han abordado los riesgos de los abusos de personas bajo custodia policial. Un ejemplo, es el MNP de Ucrania, Comisionado del Parlamento para los Derechos Humanos, que ha denunciado varias violaciones de los derechos de las personas detenidas por la policía⁴⁰⁹. El MNP del Reino Unido proporciona otro ejemplo: la Inspección de Policía de Su Majestad, asistida por la Inspección de Prisiones de Su Majestad, la Comisión de Calidad de la Atención y la Inspección Sanitaria de Gales, realizaron una serie de inspecciones no anunciadas sobre los dispositivos de custodia policial, examinando el proceso de custodia policial desde el primer contacto, hasta la puesta en libertad o el traslado a un tribunal o a la prisión. Se identificaron una serie de problemas, incluido el riesgo de prácticas discriminatorias de registros al desnudo de personas de ascendencia afro-caribeña⁴¹⁰.

Los MNP deben estar facultados para examinar periódicamente el trato que reciben y las condiciones de las personas detenidas y hacer recomendaciones con el objetivo de mejorar su tratamiento y prevenir la tortura y otros malos tratos, y presentar propuestas y observaciones sobre la legislación vigente. Por esta razón, deben tener acceso a toda la información sobre el número de personas privadas de libertad en los lugares de detención, la cantidad de lugares y su ubicación, y toda la información relacionada con el trato de esas personas, así como de sus condiciones de detención. También deben tener acceso a todos los lugares de detención y a sus instalaciones, la oportunidad de tener entrevistas confidenciales con las personas privadas de libertad sin testigos, ya sea personalmente o con un traductor, si se considera necesario, y de

⁴⁰⁹ Ver Comisionado del Parlamento de Ucrania para los Derechos Humanos, *Monitoreo de la configuración de custodia en Ucrania: Estado de Implementación del Mecanismo Preventivo Nacional*, 2013, pp. 33-50, disponible en inglés en: www.ohchr.org/Documents/HRBodies/OPCAT/NPM/AnnualReport2013_Ukraine.pdf.

⁴¹⁰ 410 Inspección de Policía de Su Majestad (HMIC), *El Bienestar de las Personas Vulnerables bajo Custodia Policial*, marzo 2015.

ponerse en contacto con cualquier otra persona que, a juicio del MNP crea que puede proporcionar información relevante; así como deben poder elegir el lugar de visita y la persona a entrevistar.

Aquellos que han proporcionado información al MNP, ya sea verdadera o no, deben estar protegidos contra cualquier consecuencia negativa de haberlo hecho. La información confidencial recopilada por el MNP debe marcarse como clasificada. No se deben publicar datos personales sin el consentimiento expreso de la persona interesada.

Las recomendaciones formuladas por el MNP deben ser examinadas por las autoridades competentes, que “entablarán un diálogo con él sobre posibles medidas de aplicación”. El MNP debería preparar un informe anual para su publicación y circulación.

12.4. Informe de hallazgos

Sobre la base de los datos recibidos o recopilados y de las propias revisiones e investigaciones, el organismo de supervisión debe analizar las tendencias y patrones detectados, extraer las lecciones aprendidas y formular recomendaciones para adaptar las políticas y procedimientos en consecuencia. Es una buena práctica hacer que sea obligatorio para las autoridades de orden público, responder públicamente a las recomendaciones y explicar cuáles de ellas eligen implementar y por qué.

El organismo independiente debe poner a disposición del público los resultados de sus investigaciones, revisiones e inspecciones. Esto también permite a la sociedad civil y otras partes interesadas analizar si los cambios sugeridos son efectivamente considerados e implementados.

MENSAJES CLAVE DEL CAPÍTULO

- Un mecanismo independiente para supervisar el cumplimiento de los derechos humanos por parte de las autoridades del orden público es un requisito previo fundamental para el mantenimiento efectivo del orden público, y puede desempeñar un papel vital en la mejora o restablecimiento de la confianza pública si actúa con integridad, imparcialidad y profesionalismo.
- Al establecer un organismo de supervisión externo independiente, es importante asegurar su complementariedad con otras estructuras de rendición de cuentas y garantizar su independencia. Los criterios para la independencia incluyen absoluta discreción en el ejercicio de funciones o poderes, respaldo legal, informes al parlamento, financiamiento independiente y un proceso transparente para el nombramiento de comisionados y personal.
- Es una buena práctica hacer obligatorio que las autoridades del orden público respondan públicamente a las recomendaciones del organismo independiente y expliquen cuál de ellas eligen implementar, y por qué. El organismo independiente debe poner a disposición del público los resultados de sus investigaciones, revisiones e inspecciones.

Referencias

- Academia de Ginebra de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos. Enciclopedia de Derecho de Armas, 2013. Disponible en inglés en: www.weaponslaw.org/weapons/riot-control-agents
- Adang, O.M.J. Learning to Deal with Potentially Dangerous Situations: a Situation-oriented Approach.. En: M.R. Haberfeld, C.A. Clarke y D.L. Sheehan, editores. *Police Organization and Training. Innovations in Research and Practice*. Springer, Nueva York, 2012.
- Adang, O.M.J. y Tom van Ham. “Contextual and Individual factors Determining Escalation of Collective Violence: Case Study of the Project X Riot in Haren, the Netherlands”. *British Journal of Criminology*, publicado el 5 de abril de 2015.
- Amnistía Internacional. Estados Unidos: *Armas Paralizantes en la Aplicación de la Ley*, 16 de diciembre de 2008, número de índice: AMR 51/129/2008.
- Asociación Internacional de Jefes de Policía (IACP). Uso Policial de la Fuerza en Estados Unidos, 2001. Descargar: www.theiacp.org/sites/default/files/2018-08/2001useofforce.pdf
- Asociación para la Prevención de la Tortura (APT). *Custodia policial. Guía Práctica de Monitoreo*, 2013. Descargar: www.apt.ch/es/resources/publications/custodia-policial-guia-practica-de-monitoreo?cat=45
- Autoridad independiente de supervisión policial, Kenia (IPOA).
- Informe de IPOA tras los Ataques de Mpeketoni (15 y 16 de junio de 2014) Versión redactada. 2014. Descargar: www.ipoa.go.ke/downloads/other-documents
- Bachelet, Pablo y Mauricio García Mejía. “De cómo Ecuador está bajando su Tasa de Homicidios”. *InsightCrime*, 15 de febrero, 2015. Descargar en: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/como-ecuador-disminuye-tasa-homicidios/>
- Bastick, Megan and Kristin Valasek (eds). *Gender and Security Sector Reform Toolkit*. Geneva: DCAF, ODIHR/OSCE and International Research and Training Institute for the Advancement of Women, 2008. Descarga: www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/tool_1.pdf
- Bayley, David. *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do it*, 2001. Descargar en: www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/188742.pdf
- Bruce, David y Rachel Neild. *La Policía que Queremos*, 2005. Disponible en inglés en: <https://gsdrc.org/document-library/the-police-that-we-want/>
- Centro de Recursos de Evaluación de la Policía (PARC). Revisión de los Modelos de Supervisión de la Policía Nacional para la Comisión de Policía de Eugene. Los Ángeles, febrero de 2005. Disponible en inglés en: www.eugene-or.gov/DocumentCenter/View/3802/Review-of-National-Police-Oversight-Models
- Comisión de Investigación de Marikana: Informe sobre Asuntos de Interés Público, Nacional e Internacional Derivados de los Trágicos Incidentes en la Mina Lonmin en Marikana, en la Provincia del Noroeste, 2015. El informe completo está disponible en inglés en: www.gov.za/documents/report-judicial-commission-inquiry-events-imarikana-mine-rustenburg-25-jun-2015-0000#
- Comisión Independiente de Investigaciones, Jamaica (INDECOM):
- Los informes de INDECOM se pueden descargar en: www.indecom.gov.jm/wp-content/uploads/2013/03/Safeguarding-the-Right-to-Life-2013-Copy_opt.pdf; www.indecom.gov.jm/wp-content/uploads/2014/12/2014-Command-Responsibility-for-the-Use-of-Force-Copy_opt.pdf; www.indecom.gov.jm/wp-content/uploads/2017/08/1st-INDECOM-Quarterly-January-to-March-2015.pdf
- Salvaguardar el derecho a la vida: Cuestiones de las Investigaciones de las Fuerzas de Seguridad de Jamaica en 2012 (2013)*.
- Responsabilidad del Comando por el Uso de la Fuerza. Investigaciones especiales de INDECOM 2014 e informes financieros anuales (2014)*.
- INDECOM, primer informe trimestral de 2015*.

Comisión Independiente de Quejas de la Policía, Reino Unido (IPCC):

Stockwell One. Investigación sobre el Tiroteo de Jean Charles de Menezes en la Estación de metro Stockwell el 22 de julio de 2005 (2007). Disponible en inglés en: http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/08_11_07_stockwell1.pdf

Stockwell Two. Una Investigación sobre las Quejas sobre el Manejo de Declaraciones Públicas por parte del Servicio de Policía Metropolitana tras el Tiroteo de Jean Charles de Menezes el 22 de julio de 2005 (2007). Disponible en inglés en: www.statewatch.org/news/2007/aug/ipcc-menezes-report.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

Informe sobre Terrorismo. OEA/SerL/V/II.116 Doc. 5 rev. 1 corr. 22 de octubre de 2002. Descargar: www.oas.org/dil/esp/informe_sobre_terrorismo_derechos_humanos.pdf

Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. OEA/SerL/V/II. Doc. 57, 31 de diciembre de 2009.

Comisionado del Parlamento ucraniano para los Derechos Humanos, Monitoreo de los Entornos de Custodia en Ucrania: Estado de Implementación del Mecanismo Preventivo Nacional, 2014. Disponible en inglés en: www.ohchr.org/Documents/HRBodies/OPCAT/NPM/AnnualReport2013_Ukraine.pdf

Comité Internacional de la Cruz Roja. Violencia y Uso de la Fuerza, 2011. Disponible en inglés en: www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0943.pdf

Comité Selecto del Senado sobre Inteligencia, Estados Unidos. Estudio del Comité sobre el Programa de Detención e Interrogación de la Agencia Central de Inteligencia. Revisiones Desclasificadas, 3 de diciembre de 2014. Disponible en inglés en: www.intelligence.senate.gov/press/committee-releases-study-cias-detention-and-interrogation-program

Dymond y Corney, “El uso de Armas “Menos Letales” en la Aplicación de la Ley”, capítulo 2 en S. Casey-Maslen (ed.), *Armas bajo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*.

Encuesta sobre Armas Ligeras: Estados de Seguridad. Capítulo 3, 2011. Disponible en inglés en: www.smallarmssurvey.org/publications/by-type/yearbook/small-arms-survey-2011.html

English, Richard *Terrorismo: cómo responder*, 2010.

Farrar, T. (2013): *Autoconciencia de ser Observado y Comportamiento Socialmente Deseable: un Experimento de Campo sobre el Efecto de las Cámaras Corporales sobre el Uso de la Fuerza por parte de la Policía*. Fundación Policial. Marzo. Disponible en inglés en: www.policefoundation.org/content/body-worn-camera

Foro Ejecutivo de Investigación Policial (PERF):

(2004) Política Comunitaria, el Pasado, el Presente y el Futuro (editado por Lorie Fridell y Mary Ann Wycoff), noviembre de 2004. Disponible en inglés en: www.policeforum.org/assets/docs/Free_Online_Documents/Community_Policing/community%20policing%20-%20the%20past%20present%20and%20future%202004.pdf

(2012) Un Enfoque Integrado para Reducir la Escala y Minimizar el Uso de la Fuerza. Ago 2012. Disponible en inglés en: www.policeforum.org/assets/docs/Critical_Issues_Series/an%20integrated%20approach%20to%20de-escalation%20and%20minimizing%20use%20of%20force%202012.pdf

(2015) “Reingeniería de la Formación sobre el Uso Policial de la Fuerza” Series Cuestiones Críticas en el Ámbito Policial, 2015. Disponible en inglés en: www.policeforum.org/assets/reengineeringtraining.pdf

Fridell, Lorie y Mary Ann Wycoff. “Policía Comunitaria, Pasado, Presente y Futuro”. PERF, noviembre de 2004, p. 3.

Fundación de Investigación Omega (2011). Reunión Informativa para el Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, Christof Heyns, sobre el Uso de la Fuerza Letal durante el Arresto. Disponible en inglés en: <https://omegaresearchfoundation.org/sites/default/files/uploads/Publications/Briefing%20for%20SR%202.pdf>

- Fyfe, J.J. (1989): “Síndrome de Fracción de Segundo y otros Factores Determinantes de la Violencia Policial”. En: *Temas críticos en la Vigilancia: lecturas contemporáneas*, pp. 465-479, 1989. Roger G. Dunham y Geoffrey P. Alpert, eds. Disponible en inglés en: www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/split-second-syndrome-and-other-determinants-police-violence
- HALO Trust. Proyecto de Rehabilitación de la Armería de la Policía de Somalilandia (2012). Ver más en: www.halotrust.org/media-centre/news-press-releases/somaliland-police-armoury-rehabilitation-project#sthash.6Iwc7zLp.dpuf
- Hårdh, Robert (2012): La Policía Sueca debe Dejar de Usar Balas Expansivas. Descargar: <https://roberthard-henglish.wordpress.com/2012/04/23/swedish-police-should-stop-using-expanding-bullets/>
- Human Rights Watch, Informe Mundial 2014, Brasil. Descargar: www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/brazil
- Iniciativa de Derechos Humanos de la Commonwealth (CHRI). Duros Caminos hacia la igualdad. Mujeres policía en Asia del Sur, 2015. Disponible en inglés en: www.humanrightsinitiative.org/download/1449728344rough-roads-to-equalitywomen-police-in-south-asia-august-2015.pdf
- Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI). Asegurando Comunidades. El qué y el cómo de la Policía Comunitaria, escrito por Lisa Denney y Sarah Jenkins (2013). Disponible en inglés en: <https://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library2/Policy-and-Research-Papers/Securing-Communities-The-What-and-the-How-of-Community-Policing2> Instituto de Paz de los Estados Unidos, Proyecto de Ley Modelo de Poderes de Policía (no publicado y en archivo con el autor, 2008).
- Instituto Nacional de Justicia (2011), Estudio de Muerte bajo Custodia de NIJ: El Impacto del Uso de Dispositivos de Energía Conducida. Disponible en inglés en: www.nij.gov/topics/technology/less-lethal/pages/incustody-deaths.aspx
- Junta Policial de Irlanda del Norte: Revisión Temática de Derechos Humanos sobre el Uso de los Poderes Policiales para Detener y Detener e Interrogar en virtud de la Ley de Terrorismo de 2000 y la Ley de Justicia y Seguridad (NI) de 2007. Disponible en inglés en: www.nipolicingboard.org.uk/sites/nipb/files/media-files/stop-and-search-thematic-review-15-october-2013.pdf
- Kappeler, Victor E. y Peter B. Kraska, Policing and Society (2013): “Normalizando la Militarización Policial, Viviendo en la Negación”. Disponible en inglés en: <http://dx.doi.org/10.1080/10439463.2013.864655>
- La Inspección de Policía de Su Majestad (HMIC). El Bienestar de las Personas Vulnerables bajo Custodia Policial, marzo de 2015. Disponible en inglés en: www.justiceinspectors.gov.uk/hmic/wp-content/uploads/the-welfare-of-vulnerable-people-in-police-custody.pdf
- Mesloh, Charlie, Mark Henych y Ross Wolf. Eficacia de las Armas Menos Letales, Uso de la Fuerza y Lesiones de Sospechosos y Agentes: un Análisis de Cinco Años. Informe para el Instituto Nacional de Justicia. Septiembre de 2008. NCJRS. Disponible en inglés en: www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/224081.pdf
- Nowak, Manfred y Elizabeth McArthur: “La Distinción entre Tortura y Trato Cruel, Inhumano o Degradante”. Tortura, volumen 16 (3), 2006, pp. 147-151.
- Oficina del Defensor del Pueblo para Irlanda del Norte (marzo de 2003). Un Estudio de Quejas Relacionadas con el Uso de Bastones por parte de la Policía en Irlanda del Norte. Informe de investigación 02/2003. Disponible en inglés en: <http://cain.ulst.ac.uk/issues/police/ombudsman/po03report2.pdf>
- Oficina Ejecutiva del Presidente, Estados Unidos. Revisión: Apoyo Federal para la Adquisición de Equipos para las Fuerzas de Seguridad Locales. Diciembre de 2014. Disponible en inglés en: www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/federal_support_for_local_law_enforcement_equipment_acquisition.pdf
- Open Society Justice Initiative: Abordar el Perfil Étnico de la Policía, mayo de 2009. Disponible en inglés en: www.opensocietyfoundations.org/reports/addressing-ethnic-profiling-police
- Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (ODHIR):

- Todos los informes de OSCE/ODHIR se pueden descargar de www.osce.org
- Guía de la OSCE sobre Vigilancia Democrática (2008)*
- Directrices sobre la Libertad de Reunión Pacífica (2014)*
- Informe de seguimiento de la OSCE 2013-2014 (2014)*
- Directrices de la OSCE sobre la Protección de los Defensores de los Derechos Humanos (2014) Libro de Recursos de la OSCE sobre Supervisión de la Libertad de Reunión Pacífica (2011)
- Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Oficina de la Unidad de Asuntos Estratégicos de Policía del Secretario General. Taller regional sobre vigilancia democrática, Minsk, Bielorrusia, 16-17 de septiembre de 2009. Informe del taller. Disponible en inglés en: <https://polis.osce.org/report-regional-workshop-democratic-policing-held-1617-september-2009-minsk-belarus>
- Osse, Anneke. Entender la Labor Policial. Recursos para Activistas de Derechos Humanos. Amnistía Internacional, los Países Bajos, 2006. Disponible en: www.amnesty.org/es/documents/sec01/003/2006/es/
- Punch, Maurice. *Shoot to kill. Police Accountability, Firearms and Fatal Force*. Reino Unido, Bristol: The Policy Press. 2011
- Rejali, Darius. *Torture and Democracy*. Nueva Jersey, Estados Unidos: Princeton University Press. 2007.
- Schwartz, Martin A. “Uso Policial de la Fuerza para Contener a los Enfermos Mentales”. *New York Law Journal*. 29 de junio de 2015. Vol 253, número 123. Disponible en inglés en: www.newyorklawjournal.com/id=1202730675786/¿Uso de la policía de la fuerza para restringir a los enfermos mentales?Slreturn=20150731112005
- Smith, Michael R. y J.D., Robert J. Kaminski, Geoffrey P. Alpert, Ph.D. e.a. Una Evaluación de Métodos Múltiples de los Resultados del Uso de la Fuerza por Parte de la Policía: Informe Final al Instituto Nacional de Justicia. NCJRS, julio de 2010. Disponible en inglés en: www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/231176.pdf
- Stott, C. y Adang, O. (2009). *Understanding and Managing Risk: Policing Football Matches with an International Dimension in the European Union*. Slagelse, Dinamarca: Bavnepresse Press.
- Terrill, W.; E. A. Paoline III y J. Ingram (2012): Borrador del Informe Técnico Final: Evaluación de la Política de Uso de la Fuerza por Parte de la Policía y sus Resultados. NCJRS, febrero de 2012. Disponible en inglés en: www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/237794.pdf
- Walker, Samuel; Geoffrey P. Alpert y Dennis J. Kenney (2001): Sistemas de Alerta Temprana: Respondiendo al Oficial de Policía Problemático. Instituto Nacional de Justicia de los Estados Unidos, julio de 2001, Serie: Investigación breve. Disponible en inglés en: www.ojp.gov/pdffiles1/nij/188565.pdf
- Walker, Samuel y Archbold, Carol Ann (2014): *The New World of Police Accountability*. Sage Publications.
- White, Michael D. Lo que Sabemos, no Sabemos y Necesitamos Saber sobre las Cámaras Corporales Usadas por el Oficial de Policía. Testimonio ante el Grupo de Trabajo del Presidente sobre la vigilancia policial del siglo XXI, 31 de enero de 2015. Descargar: https://bja.ojp.gov/sites/g/files/xyckuh186/files/media/document/diagnosticcenter_policeofficerbody-worncameras.pdf
- Zipes, Douglas P. “Paro Cardíaco Repentino y Muerte Asociados con la Aplicación de Descargas de un Dispositivo de Control Electrónico TASER”. *Circulación*, 2012; 125: 2417–2422. Descargar: <http://circ.ahajournals.org/content/125/20/2417.full>

Diarios

- New York Times, 1 de diciembre de 2014: “Obama ofrece nuevos estándares para los equipos policiales tras las protestas de Wagon”. Disponible en inglés en: www.nytimes.com/2014/12/02/us/politics/obama-to-toughen-standards-on-police-use-of-military-gear.html?_r=0
- The Atlantic, 1 de diciembre de 2014: “El cauteloso primer paso de Obama hacia la desmilitarización de la policía”. Disponible en inglés en: www.theatlantic.com/politics/archive/2014/12/obamas-cautious-first-step-toward-demilitarizing-the-police/383305/

The Washington Post: “5 países donde los agentes de policía no portan armas de fuego y funciona bien”, 18 de febrero de 2015. Disponible en inglés: www.chicagotribune.com/nation-world/chi-countries-where-police-officers-do-not-carry-guns-20150219-story.html

The Washington Post “Gente angustiada, resultados mortales”, por Wesley Lowery, Kimberly Kindy y Keith L. Alexander. 30 de junio de 2015. Descargar: www.washingtonpost.com/sf/investigative/2015/06/30/distraught-people-deadly-results/

Naciones Unidas

ACNUDH, Human Rights and Law Enforcement, A Manual on Human Rights Training for Law Enforcement Officials (publicación oficial pendiente).

ACNUDH, Derechos Humanos y Aplicación de la Ley, Guía del Facilitador sobre Capacitación en Derechos Humanos para Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley (Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, próximamente en 2017).

Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas. Unidades Policiales formadas en Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, 1 de marzo de 2010. Disponible en inglés: www.un.org/ruleoflaw/files/formed_police_unit_policy_032010.pdf

Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo (CTITF), Grupo de Trabajo sobre la Protección de los Derechos Humanos mientras se Lucha contra el Terrorismo. Guía Básica de Referencia sobre Derechos Humanos: Detención y Búsqueda de Personas. Marzo de 2014. Disponible en inglés en: www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/stoppingandsearching_en.pdf

Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Medidas Efectivas y Mejores Prácticas para Garantizar la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en el Contexto de Protestas Pacíficas*. A/HRC/22/28, 21 de enero de 2013.

Informes del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias E/ CN.4/2006/53. 8 de marzo de 2006; A/HRC/14/24/Add.8, 28 de mayo de 2010; A/HRC/17/28, 23 de mayo de 2011; A/66/330, 30 de agosto 2011; A/HRC/20/22, 10 de abril de 2012; y A/HRC/26/36, 1 de abril de 2014.

Informes del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, A/HRC/13/22, 30 de diciembre de 2009; y A/HRC/19/55, 21 de diciembre de 2011.

Informes del Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes: Estudio sobre los Fenómenos de Tortura, Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes en el Mundo, Incluida una Evaluación de las Condiciones de Detención. A/HRC/13/39/Add.5, 5 de febrero de 2010; A/HRC/22/53/Add.2, 28 de febrero de 2013 (Addendum, Misión a Marruecos); A/68/295, 9 de agosto de 2013.

Informes del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012; A/HRC/23/39 / Add.1, 17 de junio de 2013 (Addendum, Misión al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte).

Informe de la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer, sus Causas y Consecuencias, A/HRC/26/38/Add.1, 1 de abril de 2014.

PNUD Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y Propuestas para América Latina. 2013. Descargar en: www1.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hdr/human-development-report-for-latin-america-2013-2014.html

Programa de Acción de las Naciones Unidas sobre las Armas Pequeñas (CASA), 2012. Normas Internacionales para el Control de las Armas Pequeñas (ISACS). Gestión de existencias: armas. Version 1.0. Disponible en: www.un.org/disarmament/es/armas-convencionales/armas-pequenas/

UNESCO (2015). *Libertad de Expresión y Orden Público. Manual de Capacitación*. Disponible en inglés en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002313/231305e.pdf>

UNODC (2011). *Manual sobre Responsabilidad, Supervisión e Integridad Policiales*. Serie de Manuales sobre Justicia Penal. Naciones Unidas, Nueva York-Viena. Disponible en inglés en: www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/PoliceAccountability_Oversight_and_Integrity_10-57991_Ebook.pdf

UNODC (2014). *Reglamento Estatal sobre los Servicios de Seguridad Privada Civil y su Contribución a la Prevención del Delito y la Seguridad Comunitaria*. Disponible en inglés en: www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Civilian_Private_Security_Services_Ebook.pdf

Documentos de políticas, manuales, POEs usados para este manual

Canadá

Real Policía Montada de Canadá, Gestión de Incidencias/Modelo de Intervención. El Reposicionamiento Táctico. Disponible en inglés en: www.rcmp-grc.gc.ca/en/incident-management-intervention-model-imim?wbdisable=true

Formato de uso de fuerza, Ontario

Colombia

Policía Nacional de Colombia, “Libro 5: 16 Estrategias Operativas de la Policía Nacional, Plan Corazón Verde”, 2012, pp. 152-160; y Policía Nacional de Colombia, Directiva Operativa Permanente 003 de 11 de julio de 2013, “Parámetros de Acción Policial para el Despliegue de la Estrategia de Protección de Poblaciones Vulnerables”.

ACNUDH-Colombia y Policía Nacional de Colombia, “Informe final: Informe de Monitoreo Conjunto sobre la Implementación de Cinco Mecanismos Seleccionados de Prevención y Respuesta de Derechos Humanos en la Policía Nacional de Colombia”, de próxima publicación.

Estados Unidos

Departamento de Policía de Chicago, Directivas. Uniforme y equipo personal: dispositivos Taser. Descargar desde: <http://directives.chicagopolice.org/directives/>

Manual del Departamento de Policía de Seattle. Sección “8.100 - Uso de la fuerza”, efectivo desde 2014, artículo 2. Descargar desde: www.seattle.gov/police-manual/title-8---use-of-force/8100---using-force

Los diversos decretos de consentimiento se pueden encontrar por municipio en Internet.

Filipinas

Manual de la Policía Nacional, 2010. Disponible en inglés: <http://hrlibrary.umn.edu/research/Philippines/Philippine%20National%20Police%20Manual%202010.pdf>

Ghana

Servicio de Policía, Manual de la Policía, de mayo de 2010. Disponible en inglés: www.coursehero.com/file/42122499/Police-Handbookpdf/

Indonesia

The Regulation of the Chief of the Indonesian National Police (INP), number 8 of 2009 Regarding Implementation of Human Rights Principles and Standards in the Discharge of Duties of the Indonesian National Police, [www.rightofassembly.info/assets/downloads/Police_Regulation_No._8_of_2009_\(English_version\).pdf](http://www.rightofassembly.info/assets/downloads/Police_Regulation_No._8_of_2009_(English_version).pdf)

Regulation of the Indonesian National Police Chief, Number 1 of 2009, on “Use of Force in Police Action”.

Inglaterra y Gales

Colegio de Policías, Práctica Profesional Autorizada.

Todo esto se puede descargar desde: www.app.college.police.uk Estructuras de comando.

Opciones tácticas.

Uso de la fuerza, armas de fuego y armas menos letales. Modelo de decisión nacional.

Dispositivos de energía conducida (Taser). Control, moderación y búsquedas.

Principios básicos y legislación. Orientación de ACPO.

Todo esto se puede descargar de www.acpo.police.uk. Orientación de ACPO sobre el uso de esposas.

Guía de ACPO sobre el uso de restricciones de extremidades (2009, revisado en 2012). Manual de orientación de perros de policía de la ACPO (2011).

Irlanda del Norte

Descargar por capítulo en www.psnipolice.uk

PSNI Manual de Política, Procedimiento y Directriz sobre Gestión de Conflictos.

Sudáfrica

Ministerio de Policía: Políticas y Directrices: Vigilancia de Protestas Públicas, Reuniones y Grandes Eventos, 2011. Disponible en inglés en: www.policesecretariat.gov.za/downloads/policies/policing_public_protests_2013.pdf

Suecia

Polisen, policía sueca (2010). “Diálogo policial. Experiencias, Observaciones y Oportunidades”. Descargar desde: https://polisen.se/Global/www%20och%20Intrapolis/Informationsmaterial/01%20Polisen%20nationellt/Engelskt%20informationsmaterial/Dialogue_bok100630Webb.pdf

Tayikistán

Estrategia de Reforma Policial de la República de Tayikistán 2013 – 2020, aprobada por Decreto del Presidente de la República de Tayikistán el 18 de marzo de 2013 (traducción no oficial al inglés). Disponible en inglés en: http://police-reform.tj/documents/strategy/strategy_eng.pdf

UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO



Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)

Vienna International Centre, P.O. Box 500, 1400 Viena, Austria

Tel: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-5866

www.unodc.org/unodc/es/index.html

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)

Palais des Nations, CH 1211 Ginebra 10 – Suiza

Tel: (+41) 22 917 92 20, Correo electrónico: OHCHR-Infodesk@un.org

www.ohchr.org/es