

Armas y mantenimiento del orden

Normas para evitar el uso indebido

Índice

RESUMEN	1
1. INTRODUCCIÓN	3
El problema	4
Las normas	5
Aplicación de las normas	6
2. EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN Y LA SEGURIDAD COMUNITARIA	6
3. ATAQUES A AGENTES ENCARGADOS DE HACER CUMPLIR LA LEY	9
4. DISPAROS POLICIALES: ¿ESTRICTAMENTE COMO ÚLTIMO RECURSO?	10
5. DISPAROS EN REUNIONES PACÍFICAS	12
6. FORMACIÓN SOBRE EL USO LEGÍTIMO DE LA FUERZA	14
7. MANTENIMIENTO DEL ORDEN EN ZONAS DE GUERRA	16
8. ARMAS Y NIÑOS	17
9. VIOLENCIA ARMADA CONTRA LAS MUJERES	18
10. ABUSOS SELECTIVOS CONTRA MINORÍAS ÉTNICAS Y RACIALES	19
11. ALMACENAMIENTO Y DISTRIBUCIÓN DE ARMAS DE FUEGO	20
12. ARMAS POLICIALES LEGÍTIMAS	21
13. REFORMA DEL SERVICIO POLICIAL ARMADO	23
14. LEYES Y REGLAMENTACIONES	24
15. PRESENTACIÓN DE INFORMES E INVESTIGACIÓN	26
16. ACEPTACIÓN DE RESPONSABILIDADES	27
17. RECOMENDACIONES	29

Foto de portada: La policía de Cincinnati apunta con armas antidisturbios a manifestantes, 10 de abril de 2001. La policía disparó pelotas rellenas y balas de goma para disolver a los manifestantes que rompían cristales en el centro de la ciudad en protesta por la muerte, por disparos de la policía, de un hombre negro desarmado. © AP

Resumen

El presente informe, elaborado por Amnistía Internacional para la campaña «Armas bajo Control», es el primero de una serie de informes temáticos que producirán Amnistía Internacional, Oxfam y la Red Internacional de Acción sobre Armas Pequeñas (IANSA) a lo largo de esta campaña. El informe se centra en las medidas que los gobiernos pueden tomar para mejorar la eficacia de la labor policial respecto al control de las armas de fuego, sin que la propia policía recurra al uso excesivo e injustificado de la fuerza. A partir de una selección ilustrativa de casos, el informe argumenta que la adhesión a las normas profesionales internacionales sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego debe formar parte de cualquier esfuerzo encaminado a mejorar la actuación policial.

La proliferación mundial de armas pequeñas contribuye a ejercer presión sobre la policía y otros organismos encargados de hacer cumplir la ley para que combatan la creciente incidencia de la delincuencia armada y hagan frente a delincuentes armados. No obstante, los recursos destinados a equipar y formar a la policía son insuficientes en muchos países. Por este motivo, y también a veces por una política gubernamental deliberadamente represiva, la policía hace un uso excesivo y arbitrario de la fuerza, o utiliza armas de fuego para cometer homicidios ilegítimos o como instrumento de tortura y malos tratos contra presuntos delincuentes.

Existen normas internacionalmente acordadas destinadas a controlar el empleo de la fuerza y de las armas de fuego por parte de la policía. Entre ellas destacan dos instrumentos de la ONU: el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. La cuestión de fondo de estas normas es determinar qué constituye fuerza legítima. En ciertas ocasiones es necesario permitir a la policía que emplee la fuerza letal y otros tipos de fuerza en su labor de velar por la seguridad de las comunidades y proteger a las personas de ataques que ponen en peligro la vida. Sin embargo, el empleo de la fuerza no debe ser arbitrario, sino que debe ser proporcionado, necesario y lícito, y sólo debe ejercerse en defensa propia o contra un peligro inminente de muerte o lesiones graves.

Para cumplir este principio esencial, la policía debe saber cómo evaluar rápidamente cuándo se presenta un peligro de muerte. Debe estar extremadamente bien capacitada para la evaluación táctica del peligro, de modo que pueda determinar en cada situación si el uso de la fuerza, incluida la fuerza letal, será proporcionado, necesario y lícito. Desgraciadamente, son muchos los cuerpos de policía de todo el mundo en los que se proporciona formación sobre **cómo disparar un arma**, pero no sobre cómo decidir **si es necesario dispararla**, o cuándo. Y son escasos los gobiernos que han incorporado las normas de la ONU a su legislación nacional, o que demuestran respetar esas normas en la práctica.

Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben invertir recursos considerables en lograr mejoras acordes con las normas de la ONU que permitan un control real sobre el empleo de las armas de fuego por parte de la policía. En el informe se presentan, entre otros, los siguientes ejemplos:

- El Código de Conducta de la ONU dispone que todo organismo encargado de hacer cumplir la ley «debe ser representativo de la comunidad en su conjunto, obedecerla y responder ante ella». No obstante, los repetidos testimonios de las comunidades más desfavorecidas de Río de Janeiro, Brasil, demuestran que la práctica policial las discrimina de forma violenta, con consecuencias frecuentemente mortales.
- Los Principios Básicos de la ONU especifican que la policía sólo debe emplear armas de fuego en defensa propia o de otras personas o en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves. Pese a ello, en Jamaica, país que presenta el mayor índice de muertes por disparos policiales per cápita del mundo, existen indicios que contradicen repetidamente las versiones de la policía que aseguran que los presuntos delincuentes dispararon contra ella en primer lugar, y estos mismos indicios señalan, por contra, una preocupante dinámica de ejecuciones extrajudiciales.
- La formación policial debe hacer hincapié en los derechos humanos y en las alternativas al empleo de armas de fuego. Sin embargo, la nueva fuerza de policía de Timor Oriental, a la que se ha

provisto de armas modernas, no parece haber recibido la capacitación táctica necesaria para evaluar peligros o aplicar métodos de contención acordes con las normas de las Naciones Unidas.

El informe menciona medidas positivas emprendidas por los gobiernos y la policía para aumentar el respeto de las normas de la ONU, como:

- Una antigua ley sudafricana permitía a la policía disparar contra presuntos ladrones, traficantes de droga y presuntos delincuentes a la fuga aunque no supusieran un peligro directo para la vida, en clara contravención con las normas de la ONU. Esta ley ha sido ahora reformada.
- En Camboya está en marcha un ambicioso proyecto de almacenamiento y administración de armas.

El reto al que se enfrentan todos los gobiernos para controlar el uso ilícito de armas es urgente. Para superarlo, deben invertir más recursos en un servicio de policía profesional fundamentado en las normas internacionalmente acordadas. Sólo así podrán garantizar protección a mujeres, hombres y niños mediante unas fuerzas de seguridad legítimas que respeten los derechos humanos, y obtener el apoyo generalizado de la sociedad civil necesario para reducir la circulación y el uso de armas ilícitas..

Es imprescindible establecer un compromiso auténtico con las comunidades en toda acción destinada a mejorar la actuación profesional mediante la cooperación. Las iniciativas orientadas hacia la comunidad deben ser impulsadas por la sociedad civil local, con el fin de garantizar la trascendencia, identificación, participación, responsabilidad compartida y comprensión. Sobre este fundamento:

1. Todas las autoridades gubernamentales y policiales deben promover, difundir e incorporar, en la legislación y en la práctica, las normas de la ONU para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, incluidos el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.
2. Los Estados deben incluir explícitamente la promoción de dichas normas y su adhesión a ellas en el Programa de Acción de la ONU para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos durante su debate en 2005 y su revisión en 2006.
3. Los donantes bilaterales e institucionales, incluidos los organismos de las Naciones Unidas, deben pedir a las autoridades locales su adhesión a estas normas de la ONU en todos los proyectos de ayuda internacional que financien, especialmente cuando tales proyectos estén vinculados con la seguridad comunitaria.
4. Los Estados deben dar apoyo a las recomendaciones de la relatora especial de las Naciones Unidas sobre armas pequeñas con el fin de reforzar la aplicación de las normas de la ONU sobre el empleo de las armas de fuego.
5. Todos los Estados deben evaluar el grado de adhesión de los Estados beneficiarios a las normas de la ONU cuando estudien exportar o suministrar armas a fuerzas u organismos encargados de hacer cumplir la ley, y no deben suministrar armas de fuego, municiones y otros materiales que presenten un peligro indebido de lesiones u otros abusos.
6. Las organizaciones de la sociedad civil y los individuos deben participar en la campaña mundial «Armas bajo Control» y contribuir a promover la estricta adhesión de los gobiernos y organismos encargados de hacer cumplir la ley a estos principios de la ONU.

Armas y mantenimiento del orden

Normas para evitar el uso indebido

«Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.» Declaración Universal de Derechos Humanos

«Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.» Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

«En general, 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.» Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley «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». Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

«Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves.» Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

1. Introducción

El presente informe, elaborado por Amnistía Internacional para la campaña «Armas bajo Control», es el primero de una serie de breves informes temáticos que producirán Amnistía Internacional, Oxfam y la Red Internacional de Acción sobre Armas Pequeñas (IANSA) a lo largo de esta campaña.¹ Al inicio de la campaña mundial, en octubre de 2003, las tres organizaciones internacionales publicaron un informe titulado *Vidas destrozadas*,² que examina la necesidad mundial de controles estatales coordinados sobre la transferencia y el uso de armas. El presente informe, *Armas y mantenimiento del orden*, se centra en las medidas que los gobiernos pueden tomar para mejorar la eficacia de la labor policial respecto al control de las armas de fuego, sin que la propia policía recurra al uso excesivo e injustificado de la fuerza. A partir de una selección ilustrativa de casos, el informe argumenta que la adhesión a las normas profesionales internacionales sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego debe formar parte de cualquier esfuerzo encaminado a mejorar la actuación policial. A continuación se explica la importancia de este principio.

¹ El Estudio sobre Armas Pequeñas y Ligeras de Ginebra, en su anuario de 2004, publicará un estudio más exhaustivo sobre esta cuestión. La relatora especial sobre la prevención de las violaciones de los derechos humanos cometidas con armas pequeñas y armas ligeras también proyecta en 2004 elaborar propuestas para mejorar la aplicación de las normas internacionales sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

² Amnistía Internacional y Oxfam Internacional, *Vidas destrozadas: la necesidad de un control estricto del comercio internacional de armas*, Londres y Oxford, octubre de 2003.

El problema

La proliferación mundial de armas pequeñas está dando lugar a un aumento de la delincuencia, el bandidaje y la violencia armada, factores que actúan en contra del desarrollo.³ Todos los días, en países de todo el mundo, se ejerce presión sobre la policía y otros organismos encargados de hacer cumplir la ley para que combatan la creciente incidencia de la delincuencia armada y hagan frente a delincuentes armados. Además, se exige cada vez más a los agentes de policía y de aduanas que detecten a traficantes ilegales de armas, requisen armas de fuego ilícitas y consigan que se denuncie la presencia de armas de fuego ilegales en las comunidades. No obstante, los recursos destinados a equipar y formar a la policía y garantizar que ésta rinde plenamente cuentas de sus actos son insuficientes en muchos países para responder a estos retos.

Debido a esta presión y a menudo por la falta de formación y supervisión, algunos agentes de policía hacen un uso excesivo y arbitrario de la fuerza, o utilizan armas de fuego para cometer homicidios ilegítimos o como instrumento de tortura y malos tratos contra presuntos delincuentes. Entre 1997 y 2000, Amnistía Internacional ha recibido informes de tortura y malos tratos a manos de agentes del Estado en más de 150 países. Estos informes indican que en más de 80 países han muerto personas por el trato recibido a manos de las autoridades. La mayoría de los torturadores eran agentes de policía que se servían de amenazas con arma y de la violencia para someter a sus víctimas.⁴ En algunos países, los agentes de policía tendían a maltratar a sectores vulnerables (mujeres, miembros de comunidades minoritarias o menores) que, por contra, a menudo deberían ser objeto de especial atención. Las comunidades que viven con miedo pueden perder de este modo su confianza y respeto por la policía, lo que da lugar a una menor voluntad de cooperar u ofrecer información. Todos estos factores agudizan la crisis de seguridad en dichas comunidades. El uso policial indebido de armas puede dar lugar a que las personas no salgan de sus hogares por miedo, y por lo tanto les impide ganarse la vida, ir a la escuela, acceder a asistencia médica y denunciar robos o casos de corrupción. Todo ello obstaculiza el desarrollo.

En casos extremos, el empleo de la fuerza inducido por la manipulación política y la corrupción de los poderes policiales agrava aún más este tipo de situaciones, especialmente cuando los gobiernos ordenan a la policía que persiga y mate a activistas políticos, impida actos pacíficos de protesta y detenga arbitrariamente con armas de fuego a opositores al gobierno.

A continuación se enumeran distintas formas en las que la policía puede hacer un uso abusivo de la fuerza, incluida la fuerza letal:

Deficiencias de operación: aplicación arbitraria de la fuerza, en la que se recurre al uso de la fuerza y de las armas de fuego sin la proporcionalidad, la necesidad o la legalidad debidas.

Deficiencias de investigación: empleo de la fuerza para amenazar, castigar o torturar para obtener confesiones.

Deficiencias de detención: empleo arbitrario de la fuerza para castigar a personas que por algún motivo se encuentran controladas o inmovilizadas por las autoridades.

Deficiencias de protección: falta de protección policial, por negligencia u omisión, a sectores vulnerables de la sociedad.

³ Secretaría de Estado del Reino Unido Para el Desarrollo Internacional, *Tackling Poverty by Reducing Armed Violence Recommendations from a Wilton Park Workshop, 14-16 April 2003*, Reino Unido, Copyright de la Corona, junio de 2003 (ISBN 186192 566 2).

⁴ Amnistía Internacional, *¡Actúa ya! Tortura, nunca más*, octubre de 2000 (Índice AI: ACT 40/013/2000).

Las normas

La policía y otras fuerzas encargados de hacer cumplir la ley deben basar su conducta en las normas profesionales internacionales. La ONU ha desarrollado normas detalladas y específicas que, aunque no son legalmente vinculantes en sí, constituyen acuerdos internacionales entre Estados sobre la mejor forma de aplicar los tratados internacionales de derechos humanos, mediante la legislación, la reglamentación y en las propias operaciones destinadas a hacer cumplir la ley.

Estas normas se erigen sobre los cimientos formados por el Código de Conducta de las Naciones Unidas para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (1979, en adelante, Código de Conducta de la ONU),⁵ los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (1990, en adelante, Principios Básicos de la ONU)⁶ y los Principios de las Naciones Unidas relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias.⁷ Aunque no son instrumentos legalmente vinculantes, se trata de acuerdos internacionales que disponen la mejor forma de aplicar los tratados internacionales sobre derechos humanos y sobre el uso de la fuerza durante operaciones destinadas a hacer cumplir la ley.⁸ Los orígenes del Código de Conducta de la ONU se remontan a un seminario de 1975 organizado por Amnistía Internacional en La Haya con agentes de policía. El Código de Conducta incluye un comentario para la interpretación de cada uno de los ocho artículos de los que consta. Los Principios Básicos de la ONU contienen 26 reglas distintas que establecen los derechos y obligaciones específicos de la policía y otras fuerzas encargadas de hacer cumplir la ley, incluida la obligación de utilizar armas de fuego sólo como último recurso en caso de peligro inminente de muerte.

La expresión «funcionarios encargados de hacer cumplir la ley» en las normas de la ONU incluye «a todos los agentes de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención». Esta definición comprende a las «autoridades militares» y a las «fuerzas de seguridad del Estado» que ejercen tales funciones, por lo que la expresión incluye a los funcionarios de policía, de aduanas, de inmigración y de prisiones, así como a personal paramilitar y guardias de fronteras.

La cuestión de fondo de estas normas es determinar qué constituye un uso legítimo de la fuerza. Según dispone el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, nadie debe ser privado *arbitrariamente* de su vida. Esto quiere decir que, si la policía hace uso de fuerza letal (que debe estar permitido en algunas ocasiones para evitar la muerte o lesiones, o en defensa propia), ésta no debe ser arbitraria. El uso de la fuerza debe ser proporcionado, necesario y lícito. Por contra, es arbitrario cuando se incumplen todos o cualquiera de los puntos mencionados. Además, la fuerza letal *solamente* debe emplearse en aplicación del artículo 9 de los Principios Básicos de la ONU, es decir, «en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves». La policía debe recibir formación para evaluar el peligro, de modo que pueda determinar en cada situación distinta si el uso de la fuerza, incluida la fuerza letal, será proporcionado, necesario y lícito. También tiene que ser capaz de discernir lo que constituye un peligro directo de muerte y cuándo se encuentra en tal situación.

⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas, Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptado en su resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979.

⁶ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, Cuba, 27 de agosto – 7 de septiembre de 1990.

⁷ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Principios relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias, recomendados en la resolución 1989/65, de 24 de mayo de 1989.

⁸ El texto acordado por los gobiernos en los Principios Básicos de la ONU manifiesta que éstos «deben ser tenidos en cuenta y respetados por los gobiernos en el marco de sus respectivas legislaciones y prácticas nacionales», óp. cit.

Aplicación de las normas

El presente informe examina algunas de las normas de la ONU más importantes para el control efectivo del empleo de las armas de fuego. Expone las normas necesarias y seguidamente las compara con la realidad, tomando ejemplos de la actuación policial de todo el mundo. Por desgracia, estas normas de la ONU no se han incorporado a la legislación nacional de muchos países ni se aplican en la práctica. Por contra, la policía ha ejercido un uso excesivo e injustificado de las armas de fuego, lo que a su vez puede haber contribuido a un aumento de la delincuencia armada.

No obstante, hay muchos países que ofrecen ejemplos positivos de respeto de las normas profesionales internacionales relativas a la actuación policial, y en este breve informe se citan algunos de ellos. El respeto de las normas éticas en el uso de la fuerza puede permitir a la policía aumentar el grado de colaboración de las comunidades locales y otros pilares básicos de la sociedad. Cuando un «servicio de policía orientado hacia la comunidad» y ético se combina con sistemas eficaces de obtención de información, prevención de la delincuencia, formación y supervisión, se pueden lograr resultados muy efectivos para combatir la delincuencia armada y evitar abusos policiales contra los derechos humanos. En algunos países ha mejorado la respuesta policial a delitos armados, incluidas la violación y la violencia doméstica, y ha aumentado el respeto de los derechos humanos. Las organizaciones locales de derechos humanos y las organizaciones comunitarias han desempeñado un papel fundamental en estas mejoras.

No obstante, estos esfuerzos positivos por parte de la policía y las comunidades deben estar acompañados de programas gubernamentales concertados que permitan que la policía rinda cuentas ante las autoridades democráticas. Para ello, es imprescindible que los gobiernos inviertan en recursos policiales adecuados y en la formación profesional sobre técnicas policiales. Estos programas constituyen una prioridad internacional y deben estar basados en las normas internacionales de derechos humanos.

Salimata Sanfo, viuda de Ousmane Zongo, a quien un agente de policía disparó cuatro veces el 22 de mayo de 2003 en Manhattan, Nueva York. Zongo estaba desarmado. © AP

2. El mantenimiento del orden y la seguridad comunitaria

El Código de Conducta de la ONU dispone que todo organismo encargado de hacer cumplir la ley «debe ser representativo de la comunidad en su conjunto, obedecerla y responder ante ella».

Según establece el artículo 18 de los Principios Básicos de la ONU, 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».

Las deficiencias en la formación profesional y en los sistemas de rendición de cuentas, así como la falta de material y recursos policiales básicos, inhiben la capacidad de la policía y de otros agentes encargados de hacer cumplir la ley para hacer frente a la creciente violencia armada.

Mozambique, por ejemplo, experimentó tras la guerra civil una proliferación de armas de fuego y un mayor índice de delincuencia violenta, y el gobierno se vio en la necesidad de poner freno a esta situación. Después de que la policía recibiera nueva formación, disminuyeron los informes sobre violaciones de derechos humanos. Posteriormente, desde finales del año 2000, la incidencia de las violaciones de derechos humanos volvió a ascender. Pese a un activo programa de recogida de armas, la delincuencia armada no remitió. Muchos policías armados sometían habitualmente a tortura o a malos tratos a presuntos delincuentes, a menudo con palizas. Algunos detenidos murieron torturados y otros fueron víctima de ejecuciones

extrajudiciales. Desde mediados de 2002, la incidencia de la tortura disminuyó, aunque la policía siguió haciendo un uso innecesario o excesivo de la fuerza y de las armas de fuego.⁹

Brasil, aunque no está en guerra, sufre un problema cada vez más grave de proliferación de armas pequeñas y unos índices muy elevados de violencia armada urbana, agravada por una actuación policial deficiente. Según el Ministerio de Salud, casi 300.000 brasileños murieron por armas de fuego en los últimos diez años, muchos de ellos debido a la violencia urbana. Cada año, las autoridades del estado de Río de Janeiro requisa casi 11.000 armas pequeñas.¹⁰

En las ciudades de Brasil prestan servicio principalmente dos cuerpos policiales: la policía militar, que se ocupa del mantenimiento del orden público y patrulla los espacios públicos, y la policía civil, que se ocupa de la investigación policial. La mayoría de los 37.000 agentes de la policía militar de Río de Janeiro, según un estudio gubernamental efectuado en 2002,¹¹ son hombres jóvenes de escasa educación, que trabajan por un sueldo de aproximadamente 1.000 reales brasileños (unos 325 dólares estadounidenses) al mes en un sistema de turnos consistente en 24 horas de servicio y 72 horas libres. Muchos complementan sus ingresos con otros empleos, frecuentemente como guardias de seguridad privados, lo que supone una carga y una peligrosidad adicionales para las instituciones policiales y para los propios agentes, ya que muchos de ellos se convierten así en víctimas o autores de violencia armada.

El trabajo policial en algunas ciudades de Brasil, especialmente en Río de Janeiro, puede ser particularmente difícil, puesto que bandas de traficantes de drogas fuertemente armados explotan el complejo entramado de *favelas* (barrios marginales) para ocultarse y hacer negocios. Las incursiones policiales en las *favelas* para capturar a presuntos narcotraficantes afectan invariablemente a toda la comunidad. La formación de estilo militar prestada a la policía hace que los agentes casi nunca dispongan de técnicas y recursos policiales adecuados para su trabajo, y que a menudo hagan un uso excesivo de la fuerza y cometan ejecuciones extrajudiciales.

«Las incursiones de la policía son de locos, nadie las espera y ponen a la gente en peligro. Por eso a veces hay balas perdidas que matan al que esté por allí. Cuando la policía se mete en una favela, sólo mueren inocentes».¹²

Las fuerzas policiales brasileñas tienen escasas posibilidades de controlar la afluencia y la proliferación de armas en las comunidades urbanas, con lo que el ciclo de violencia se perpetúa.¹³

En una visita de investigación realizada en junio de 2003 a Río, Amnistía Internacional escuchó reiteradas declaraciones de residentes de las comunidades más desfavorecidas de Río que se consideraban las víctimas y objetivos principales de una actuación policial pública violenta y discriminatoria. El 17 de abril de

⁹ Amnistía Internacional, *Proteger los derechos humanos mediante la actuación policial. Informe sobre los métodos policiales en los países de la Comunidad de Desarrollo Económico del África Austral, 1997-2002* (Índice AI: AFR 03/004/2002).

¹⁰ *Data on Brazilian and foreign-produced small arms seized by police and stockpiled at the Division of Control of Firearms and Explosives (DFAE) between 1950 and 2001* – Viva Rio/ISER, en colaboración con el gobierno del estado de Río de Janeiro, Secretaría de Seguridad Pública, Policía Civil, División de Fiscalización de Armas de Fuego y Explosivos (DFAE), julio de 2003.

¹¹ *Núcleo de Pesquisa e Análise Criminal, Secretaría de Seguridad Pública*. Estudio accesible en línea en www.novapolicia.rj.gov.br

¹² Declaración de un residente de una favela de Río de Janeiro, extraída de Luke Dowdney, *Children of the Drug Trade: A Case Study of Children in Organized Armed Violence in Rio de Janeiro*, Viva Rio/ISER, 2003, pág. 83 (http://www.coav.org.br/publique/media/livroluke_eng.pdf).

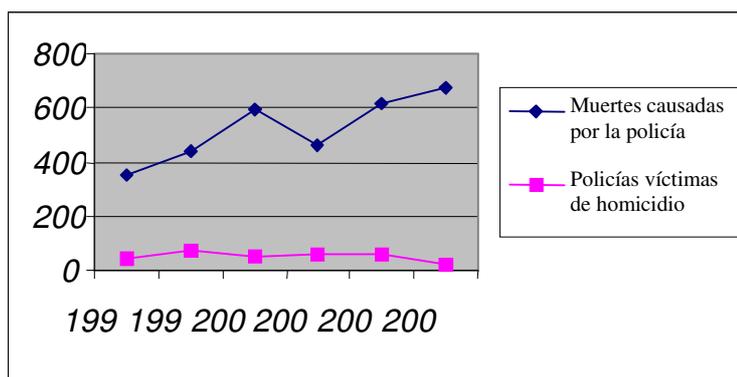
¹³ Investigación de Amnistía Internacional.

2003, por ejemplo, cuatro jóvenes desarmados, todos ellos estudiantes o con trabajo, murieron a tiros en una operación efectuada por la policía militar. Se trataba de Carlos Magno de Oliveira Nascimento, Everson Gonçalves Silote, Thiago da Costa Correia da Silva y Carlos Alberto da Silva Pereira. Todos los indicios materiales y las declaraciones que se habían recogido hasta el momento apuntaban a que habían sido víctimas de una ejecución sumaria.¹⁴ La versión inicial de la policía militar sobre el suceso sostenía que eran narcotraficantes muertos en un tiroteo. Las autopsias oficiales no tardaron en desmentir esta versión, al revelar que los jóvenes habían muerto por disparos en la espalda y la cabeza y que sin embargo no existían indicios de un fuego cruzado. Un testigo declaró que una de las víctimas había suplicado por su vida. La policía afirmó posteriormente que las víctimas se habían visto atrapadas en el tiroteo entre la policía y unos delincuentes.

Mientras la policía siga actuando contra las comunidades en lugar de hacerlo en el interés de éstas, sea por deficiencias internas de la policía o por políticas deliberadas del gobierno, hay pocas esperanzas de poner fin al ciclo de violencia y a las muertes de civiles inocentes.

En São Paulo, la policía atribuye el número de muertes causadas por la policía al aumento de enfrentamientos con delincuentes en los últimos dos años, y sostiene que la mayoría de los homicidios son en defensa propia.¹⁵ Sin embargo, el gráfico siguiente indica que el número de policías víctimas de homicidio se mantuvo constante, mientras que el número de muertes de civiles causadas por la policía ascendió espectacularmente.¹⁶

Número de homicidios cometidos por la policía comparado con el número de homicidios de policías en el estado de São Paulo:



¹⁴ Amnistía Internacional, *Río de Janeiro 2003: Candelária y Vigário Geral diez años después*, agosto de 2003 (Índice AI: AMR 19/015/2003).

¹⁵ *Folha de Sao Paulo*, 3 de julio de 2002.

¹⁶ Según cifras oficiales publicadas trimestralmente por la Secretaría de Seguridad Pública, estado de São Paulo.

3. Ataques a agentes encargados de hacer cumplir la ley

Los Principios Básicos de la ONU sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, de 1990, expresan en su preámbulo que: «la amenaza a la vida y a la seguridad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe considerarse como una amenaza a la estabilidad de toda la sociedad».

Una agente de policía de la comisaría de Protea, Soweto, Sudáfrica, en un funeral celebrado en abril de 2001. En Sudáfrica mueren cada año más de 200 agentes de policía.
© AP/Denis Farrell

Los funcionarios de policía y otros agentes encargados de hacer cumplir la ley desempeñan un trabajo difícil que a menudo entraña grandes peligros, más que en la mayoría de profesiones, y sus derechos humanos deben ser igualmente respetados. Necesitan defenderse a sí mismos y proteger al ciudadano de ataques con armas de fuego, y también de golpes, ataques con cuchillo y otras agresiones de individuos violentos. No obstante, todo empleo de la fuerza debe regirse por las normas internacionales de derechos humanos establecidas en los Principios Básicos de la ONU. Fundamentalmente, la fuerza debe emplearse sólo cuando los medios no violentos hayan resultado ineficaces, debe ser proporcionada y legítima y debe reducirse al mínimo requerido por la situación.

El aumento de la circulación de armas pequeñas en muchos países ha exacerbado los peligros inherentes al trabajo policial. En Sudáfrica, por ejemplo, mueren más de 200 agentes de policía al año, el índice más alto del mundo a tenor de un estudio reciente.¹⁷ Este elevado índice de homicidios debe de afectar profundamente la moral y la sensación de seguridad de los agentes. No obstante, es importante mencionar que el 65 por ciento de los 955 agentes de policía que fueron víctimas de homicidio entre 1994 y 1997 perdieron la vida no estando en servicio (en actos delictivos en general o en altercados producidos fuera de la actividad policial oficial). Sólo el 30 por ciento de las muertes ocurrieron cuando los agentes trataban de impedir delitos como atracos o robos de coches o en domicilios, y el 61 por ciento de estas muertes ocurrieron al robar los presuntos delincuentes las pistolas reglamentarias a los agentes. Resulta interesante el hecho de que el 27 por ciento de las víctimas mortales se deben a disputas, en su mayor parte entre colegas de la policía mientras se encontraban de servicio.¹⁸

En su propio beneficio, la policía debe hacer todo lo posible para que el control gubernamental sobre armas se endurezca, ya que ello contribuiría a la protección de los agentes tanto de servicio como fuera de servicio. Sin embargo, los bajos sueldos, la falta de formación y de material y la ausencia de respeto aumenta la ya de por sí enorme presión ejercida sobre los agentes de policía al desempeñar tareas peligrosas: según informes, 260 agentes de policía sudafricanos se suicidaron en 1997, más del total de los que fueron víctima de homicidio en el mismo año.¹⁹

En los lugares donde la violencia política da lugar a un mayor número de enfrentamientos armados, agravados por los homicidios cometidos por la policía, el número de víctimas entre la policía puede elevarse todavía más. En Nepal, por ejemplo, la policía y otros agentes encargados de hacer cumplir la ley se han visto envueltos en una espiral de violencia que se ha cobrado un gran número de víctimas. A lo largo de los cinco años de conflicto armado que enfrentó al Partido Comunista de Nepal (Maoísta) y al gobierno nepalí hasta mediados de 2002, la policía fue responsable de la mayoría de los más de 1.000 homicidios de

¹⁷ Anthony Minnaar, *An analysis of attacks on and murder of members of the South African Police Service: Searching for preventative and protective strategies*, estudio presentado en el Décimo Simposio Internacional sobre Victimología, Montreal, Canadá, 6-11 de agosto de 2000, págs. 4-7.

¹⁸ NEDCOR y el Instituto de Estudios de Seguridad, *Crime Index*, Vol. 2, 1998, Pretoria.

¹⁹ *The Sowetan*, 2 de marzo de 1998.

«maoístas». Muchos de estos homicidios se produjeron en circunstancias controvertidas.²⁰ Al mismo tiempo, las cifras gubernamentales indican que 873 miembros de la policía, 97 miembros de la Policía Armada y 219 miembros del ejército habían sido víctimas de homicidio desde el inicio de la «guerra popular».²¹

4. Disparos policiales: ¿estrictamente como último recurso?

Según el artículo 9 de los Principios Básicos de la ONU, «sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida».

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben emplear armas de fuego «sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas» para lograr los siguientes objetivos:

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

Además, como dispone el artículo 10 de los Principios Básicos de la ONU, «los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se identificarán como tales y darán una clara advertencia de su intención de emplear armas de fuego, con tiempo suficiente para que se tome en cuenta», salvo que las circunstancias concretas exijan lo contrario.²²

La policía y el ejército son profesiones muy distintas. Aunque los soldados respeten el derecho de los conflictos armados, en situaciones de combate pueden disparar para matar o herir a combatientes enemigos. Por contra, en virtud de las normas de la ONU, la policía y otros funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben proteger el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona. Sólo pueden emplear la fuerza letal en caso de peligro directo o inminente de muerte o de lesiones que pueden provocar la muerte, ya sea para el propio agente o para otra persona. Sea cual sea el caso, disparar para detener a un atacante que representa una amenaza para la vida debe ser sólo un estricto último recurso para un agente de policía y nunca debe ser arbitrario ni excesivo. Esta norma de la ONU también se aplica a los funcionarios de la policía y de prisiones que custodian a detenidos o a presos en lugares de detención y prisiones.²³ Además, en

²⁰ Por ejemplo, el 22 de febrero de 2000, la policía mató a 15 civiles, al parecer como represalia por la matanza tres días antes de 15 policías en un atentado perpetrado por miembros del Partido Comunista de Nepal (Maoista) en una comisaría de Ghartigaun, distrito de Rolpa. Amnistía Internacional, *Nepal: A spiralling human rights crisis*, abril de 2002 (Índice AI: ASA 31/016/2002).

²¹ Gobierno de Nepal, cifras publicadas en octubre de 2002. Cerca de 1.500 personas más murieron durante el conflicto entre septiembre y diciembre de 2003 a manos de ambos bandos, y esta cifra incluye las víctimas civiles y de las fuerzas de seguridad. No se dispone de cifras que ofrezcan un desglose detallado de las víctimas entre la policía.

²² Es decir, «salvo que al dar esa advertencia se pusiera indebidamente en peligro a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, se creara un riesgo de muerte o daños graves a otras personas, o resultara evidentemente inadecuada o inútil dadas las circunstancias del caso».

²³ El artículo 16 de los Principios Básicos de la ONU prohíbe el uso de armas de fuego contra personas detenidas «salvo en defensa propia o en defensa de terceros cuando haya peligro inminente de muerte o lesiones graves, o cuando sea estrictamente necesario para impedir la fuga de una persona sometida a custodia o detención que presente [un peligro inminente de muerte o lesiones graves]».

las instituciones penitenciarias, los funcionarios no deben portar armas de fuego a menos que sea absolutamente necesario.²⁴

Siendo así, los agentes de policía que portan armas de fuego necesitan un alto grado de formación y supervisión que les doten de las técnicas de evaluación y control del peligro necesarias para ejercer de forma legítima el uso de la fuerza, incluida la fuerza letal. Por desgracia, hay demasiados agentes de policía armados que no reciben este tipo de formación y supervisión.

En 2002, Jamaica no sólo tenía uno de los índices de asesinato más elevados del mundo, sino que también era el país con más muertes por disparos policiales per cápita. Según las estadísticas oficiales, en los últimos diez años, una media de 140 personas murieron al año por disparos de la Policía Nacional de Jamaica y la Fuerza de Defensa de Jamaica, en un país cuya población es de sólo 2,6 millones de personas.²⁵ El alto grado de delincuencia armada en Jamaica significa que los propios funcionarios encargados de hacer cumplir la ley son atacados con armas de fuego: en 2002 fueron víctima de homicidio 18 agentes de la policía nacional. Sin embargo, la policía jamaicana se sirve de este hecho para justificar la enorme cantidad de disparos policiales contra civiles. A consecuencia de todo ello, en algunas comunidades hay poca confianza en la policía, y el ciclo de violencia armada se perpetúa mientras se sigue atacando a más agentes y se sigue matando a más civiles.

En muchos casos de presuntas ejecuciones extrajudiciales en Jamaica, las declaraciones de la policía son sorprendentemente uniformes. En ellas se afirma que una patrulla policial encontró a hombres con un comportamiento «sospechoso»; cuando los policías les dieron el alto, los hombres sacaron armas y abrieron fuego contra los agentes, que dispararon a su vez y mataron a uno de los hombres o más mientras que los demás escaparon. Las sospechas que suscita la repetición de esta versión crecen ante el hecho de que casi todos los casos de disparos policiales se saldan con muertes. La experiencia demuestra que muchas de las víctimas de disparos de la policía o de otras personas sobreviven al menos hasta llegar a un hospital, pero en casi todos los casos de disparos policiales en Jamaica, las víctimas ingresaron cadáver en las instalaciones médicas.

Amnistía Internacional ha estado examinando las informaciones aparecidas en los medios de comunicación sobre muertes causadas por la policía en 2001 y 2002²⁶. La prensa escrita informó sobre 68 personas muertas a manos de la policía en 47 casos distintos. En 44 de estos casos, los policías declararon que la víctima de los disparos había disparado primero contra ellos. Pero sólo en seis casos los agentes habían resultado heridos por arma de fuego, y ningún agente había muerto. En 19 de los casos, la prensa reflejó declaraciones de testigos que contradecían la versión policial de los hechos. Un comandante retirado del ejército británico afirmó, cuando se le pidió que comentara estas contradicciones: «Estas cifras son extremadamente cuestionables. Sería de esperar que el bando con más víctimas sea el que recibe los primeros disparos. [...] La capacidad de las fuerzas policiales jamaicanas de producir heridas mortales en blancos en movimiento mientras se les dispara es extraordinaria».²⁷

²⁴ El artículo 54.3 de las Reglas Mínimas de la ONU para el Tratamiento de los Reclusos especifica que: «Salvo en circunstancias especiales, los agentes que desempeñan un servicio en contacto directo con los presos no estarán armados. Por otra parte, no se confiará jamás un arma a un miembro del personal sin que éste haya sido antes adiestrado en su manejo».

²⁵ Amnistía Internacional, *Jamaica: Jamaicans for Justice (JFJ)*, enero de 2002 (Índice AI: AMR 38/005/2002).

²⁶ Aunque no era un estudio exhaustivo y se basaba en declaraciones ofrecidas por la policía y reflejadas en los medios de comunicación durante 2001 y 2002, ofrece indicios convincentes sobre las constantes que aparecen en muchas versiones policiales sobre muertes por disparos.

²⁷ Amnistía Internacional, *Jamaica: The killing of the Braeton Seven – A justice system on trial*, marzo de 2003 (Índice AI: AMR 38/005/2003).

Por ejemplo, Richard Williams murió por disparos de la policía el 8 de junio de 2001 en Spanish Town, Jamaica, tras ser golpeado durante más de una hora delante de sus colegas en el astillero donde trabajaba.²⁸ Su madre acudió al lugar al oír sus gritos y trató de intervenir. Según su declaración, la paliza continuó mientras sostenía a su hijo en los brazos, y también ella recibió golpes y pisotones. Después, los policías dispararon contra su hijo y lo mataron. Los testigos afirman que los policías, tras disparar contra él, colocaron un arma en su cuerpo. Desde los hechos, los familiares de Richard Williams han sido objeto de intimidación, y el 6 de agosto de 2001 dos de ellos fueron detenidos y recluidos en un calabozo de Kingston. Uno de estos dos detenidos, Levan Linton, continúa bajo custodia. La investigación sobre el suceso fue obstaculizada por los intentos de algunos policías de intimidar y hostigar a los familiares de Richard Williams. No obstante, a finales de 2003, cuatro policías fueron acusados formalmente de la muerte de Richard Williams y otro agente de agredir a su madre.

Episodios de este tipo son claros ejemplos de conducta policial desacorde con los Principios Básicos de la ONU. Esta actuación de la policía, delictiva por su uso arbitrario de la fuerza, pone de manifiesto la necesidad de formar adecuadamente a los agentes armados. Algunos gobiernos han demostrado su compromiso en este sentido invirtiendo en academias de capacitación para el uso de armas de fuego. Por ejemplo, la Policía Metropolitana del Reino Unido ha construido recientemente una academia de capacitación para el uso de armas de fuego, en la que ha invertido 5 millones de libras esterlinas, destinada a mejorar las técnicas de los agentes.

Richard Williams, muerto por disparos de la policía el 8 de junio de 2001 en Spanish Town, Jamaica.

© Particular

En 1991, una evaluación de la Policía Nacional de Jamaica llevada a cabo por agentes de la policía británica concluyó que «no [...] existe una estrategia en Jamaica [...] que garantice que el uso de armas de fuego sea sólo un último recurso y no una reacción inmediata. [...] El persistente índice de muertes atribuibles a operaciones armadas en las que participa la Policía Nacional de Jamaica está causado sin duda por el empleo que la policía hace de las armas de fuego como primer recurso».²⁹

5. Disparos en reuniones pacíficas

El artículo 13 de los Principios Básicos de la ONU dispone que, al dispersar reuniones ilícitas pero no violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley evitarán el empleo de la fuerza. Si es necesario el uso de la fuerza, por ejemplo, para proteger la seguridad de terceros, «lo limitarán al mínimo necesario».

En virtud del artículo 14, «al dispersar reuniones violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán utilizar armas de fuego cuando no se puedan utilizar medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria». Y sólo podrán utilizarlos de conformidad con la condición que dispone el artículo 9, es decir, sólo «en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves.»

Estas normas de la ONU indican claramente que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no deben disparar contra una multitud para dispersarla, sino sólo contra quienes representan una amenaza directa para la vida. En virtud de los Principios Básicos de la ONU, para que la policía ejerza la fuerza en la mínima medida necesaria, debe estar equipada con medios distintos de las armas de fuego para dispersar reuniones violentas, y en cualquier caso no debe emplear la fuerza contra una reunión pacífica sólo por el hecho de ser ilícita. Cuando las propias reuniones amenacen con generar violencia colectiva, puede

²⁸ Amnistía Internacional, *Llamada Internacional*, «Jamaica: Golpeado en brazos de su madre» (caso de *Richard Williams*, octubre de 2001).

²⁹ Amnistía Internacional, *Jamaica: Killings and Violence by Police: How many more victims?*, abril de 2001 (Índice AI: AMR 38/007/2001).

emplearse gas lacrimógeno, pero no de forma arbitraria o indiscriminada en espacios cerrados. Por todo ello, la policía debe recibir un alto grado de formación sobre técnicas de control de multitudes, así como ropa protectora y otros materiales «no letales» legítimos para evitar el uso innecesario de armas de fuego. Los agentes deben estar capacitados para saber cómo actuar con contención, empleando la persuasión y otros medios no violentos siempre que sea posible. Las armas de fuego no deben emplearse en absoluto en disturbios a menos que se presente un peligro de muerte. En muchas circunstancias, el empleo de armas de fuego crea un mayor peligro para los propios agentes, ya que pueden perder el arma o se la pueden robar.

En Mozambique se produjeron en noviembre de 2000 manifestaciones de oposición por todo el país. Algunas fueron violentas, y en ellas murieron al menos 41 personas, entre ellas seis agentes de la policía. En Chimoio, provincia de Manica, la policía golpeó a los manifestantes con culatas de fusil antes de que se iniciara la manifestación, y en la ciudad de Nampula, según informes, disparó sin mediar provocación y de forma indiscriminada, y mató a tiros a una persona cuando la multitud se dispersaba.³⁰

La Policía de Intervención Rápida (*Polícia de Intervenção Rápida*), de carácter paramilitar, hizo un uso excesivo de la fuerza contra manifestantes pacíficos.³¹ Las víctimas de violaciones de derechos humanos cometidas por la policía tienen pocas posibilidades de obtener resarcimiento, y a menudo tienen que buscar el respaldo de organizaciones no gubernamentales (ONG) para presentar sus denuncias a las autoridades. No obstante, en septiembre de 2003 se inició una investigación judicial inmediatamente después de que la policía matara a tiros a un manifestante en Maputo.³²

El 9 de abril de 2002, miles de estudiantes se manifestaron en la Universidad de Alejandría, Egipto, para protestar contra la política de Estados Unidos respecto a Oriente Próximo coincidiendo con la visita a El Cairo del secretario de Estado estadounidense, Colin Powell. En el curso de la manifestación, Muhammad Ali al-Sayid al-Saqqa, estudiante universitario de 19 años, perdió la vida y decenas de personas, entre ellas agentes de la policía, sufrieron lesiones. Hubo informes que indicaban que Muhammad Ali al-Sayid al-Saqqa murió a consecuencia de una bala disparada por un miembro de las fuerzas de seguridad.³³

Los informes procedentes del lugar de estos hechos violentos en Egipto indican que la manifestación había comenzado pacíficamente, pero los acontecimientos se precipitaron cuando los manifestantes intentaron abandonar los límites del recinto universitario para reunirse con otros manifestantes del exterior y dirigirse juntos hacia el vecino Centro Cultural estadounidense. Según los informes, los estudiantes arrojaron piedras y botellas a los miembros de las fuerzas de seguridad, que trataban de impedir que salieran del recinto universitario. Una declaración pública ofrecida por el Ministerio del Interior de Egipto el 10 de abril de 2002 no sugería que ninguno de los manifestantes hubiera utilizado armas de fuego. No obstante, en el mismo comunicado se mencionaba que las fuerzas de seguridad habían disparado perdigones para tratar de calmar la situación.³⁴

³⁰ Información recabada por Amnistía Internacional a partir de informes publicados y fuentes confidenciales.

³¹ *Ibíd.*

³² *Ibíd.*

³³ *Informe 2003* de Amnistía Internacional, pág. 166 (Índice AI: POL 10/003/2003); carta de Amnistía Internacional al ministro del Interior de Egipto, 2002, no publicada.

³⁴ Por lo general, se emplean cartuchos de perdigones disparados con una escopeta.

6. Formación sobre el uso legítimo de la fuerza

El artículo 19 de los Principios Básicos de la ONU establece: «Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley procurarán que todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reciban capacitación en el empleo de la fuerza y sean examinados de conformidad con normas de evaluación adecuadas. Los funcionarios que deban portar armas de fuego deben estar autorizados para hacerlo sólo tras haber finalizado la capacitación especializada en su empleo.»

El artículo 20 especifica que esta capacitación debe prestar 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».

Dado que la fuerza debe reducirse al mínimo necesario y debe ser el último recurso en toda operación policial, la policía debe contar con otros recursos que le permitan disolver tensiones de forma pacífica. Evidentemente, para cumplir con las normas de la ONU, el adiestramiento sobre el uso de armas de fuego que necesitan los agentes de la policía no se limita a cómo disparar bien y a cómo limpiar y mantener sus armas. Esta preparación es relativamente sencilla. Los agentes también necesitan un elevado grado de formación sobre cómo evaluar una situación y reaccionar de la forma más proporcionada posible para impedir o prevenir un peligro directo para la vida, fin que puede lograrse, por ejemplo, con métodos de contención y negociación. No obstante, en ciertas circunstancias, puede llegar a ser necesario también quitarle la vida al atacante.

Esta capacitación debe aplicar la evaluación táctica del peligro a situaciones y ejercicios de adiestramiento basados en operaciones reales. Tiene que ser conceptual y operativa, con exámenes y certificaciones que se ajusten estrictamente a las normas de la ONU. Para adquirir el grado de capacitación exigido, los candidatos deben ser seleccionados cuidadosamente y deben recibir adiestramiento para principiantes así como cursos de formación continuada sobre el empleo de la fuerza y las armas de fuego. Este objetivo sólo puede lograrse mediante considerables inversiones gubernamentales en recursos y mediante una estricta reglamentación.

En octubre de 1999 se creó una Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental con el fin de ayudar a la reconstrucción del país tras décadas de violaciones de derechos humanos en masa y tras la destrucción provocada en todo el país por las fuerzas de seguridad de Indonesia y las milicias favorables a Indonesia en 1999. El rápido desarrollo de un cuerpo de policía profesional fue uno de los objetivos más importantes. En abril de 2001 empezó a constituirse una fuerza de policía de unos 3.000 agentes, armados en su mayor parte, pero no todos, con modernas pistolas Glock de 9 mm.³⁵

No obstante, las violaciones de derechos humanos contra civiles cometidas por la policía armada de reciente creación refleja una falta de formación correcta y supervisada por la ONU. En diciembre de 2002, por ejemplo, dos personas murieron por disparos y al menos otras 13 resultaron heridas en la capital, Dili, en unos disturbios que duraron ocho horas. Los resultados de una investigación efectuada por la policía de la ONU se hicieron públicos en noviembre de 2003. Según indicaba el informe, la policía no consiguió identificar a los autores de los homicidios ni proporcionar información detallada acerca de las circunstancias en las que se produjeron los disparos.³⁶ Durante 2003 fueron frecuentes las denuncias contra la policía en las que se describían agresiones y uso indebido de armas de fuego. Timor Oriental es ahora independiente, pero la responsabilidad ejecutiva sobre la actuación policial sigue recayendo en las Naciones Unidas. A pesar de la presencia de la ONU, las deficiencias en la formación policial y la falta de mecanismos adecuados de

³⁵ Amnistía Internacional, *Crónica del comercio del terror*, junio de 2003 (Índice AI: ACT 31/002/2003).

³⁶ Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Timor Oriental, *Executive Summary of investigations of police responses to the riots on 4 December 2002*, 14 de noviembre de 2003.

supervisión y de rendición de cuentas para la Policía Nacional han hecho que a menudo se atiendan dichas denuncias de forma irregular o que, en algunos casos, ni siquiera se lleguen a tramitar.³⁷

La formación en la academia de policía se limita a cuatro meses (en septiembre de 2003 se amplió de tres a cuatro meses, y se espera que sean seis meses en 2004), y aunque el adiestramiento en el uso de la fuerza y las armas de fuego constituye una parte significativa de la formación, la observación directa del adiestramiento en el uso de armas de fuego indicaba que, si bien se ofrecía a los agentes una formación técnica, es decir, prácticas de tiro y mantenimiento de las armas, no se les dotaba de capacidades tácticas que les permitieran evaluar peligros o aplicar métodos de contención acordes con las normas de las Naciones Unidas.³⁸

Los Principios Básicos de la ONU establecen además que «cuando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley [...] procederán de modo que se presten lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas o afectadas».³⁹ En muchos lugares, sin embargo, puede ser difícil beneficiarse de esta asistencia médica. En Timor Oriental, el (borrador) de procedimientos operativos dispone que, si se dispara un arma de fuego, los agentes «deberán pedir inmediatamente asistencia médica para toda persona herida». No obstante, llevar esta disposición a la práctica resulta problemático en un país con escasos o nulos recursos médicos, por lo que los agentes de la policía deben recibir formación sobre primeros auxilios y deben ir equipados con vendajes. En la actualidad, los recién incorporados a la policía de Timor Oriental reciben 12 horas de formación sobre primeros auxilios.

No obstante, bajo supervisión de la ONU, se equipa a los agentes de la policía con aerosoles de pimienta, porras y pistolas Glock austriacas, y se proyecta facilitar armas semiautomáticas a una serie de agentes del Servicio de Intervención Rápida. Resulta evidente que se requiere un respaldo internacional considerablemente mayor para desarrollar un cuerpo de policía eficaz y capaz de respetar los derechos humanos en Timor Oriental. Pese a los significativos avances, la Policía Nacional de este país sigue siendo una institución frágil y poco desarrollada que no recibe aún la formación ni los recursos adecuados, o no recibe el respaldo necesario, para mantener la ley y el orden en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos.⁴⁰

Formación del cuerpo de policía de Timor Oriental sobre el manejo de pistolas. Academia de policía, Dili, octubre de 2002. © AI

Es necesario prestar una formación adecuada sobre el empleo de armas de fuego conforme con las normas de la ONU a todos los agentes encargados de hacer cumplir la ley, incluido el personal de compañías privadas de seguridad, si cuentan con licencia o autorización para portar armas de fuego. En Sudáfrica, un estudio realizado en 2002 desvelaba que casi 100.000 agentes de seguridad no habían recibido formación para el tipo de trabajo que desempeñaban; en 1999, tres cuartas partes del total de los agentes de seguridad

³⁷ Amnistía Internacional, *The Democratic Republic of Timor-Leste: A new police service - a new beginning*, julio de 2003 (Índice AI: ASA 57/002/2003).

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ Artículo 5 de los Principios Básicos de la ONU. Este artículo incluye otras disposiciones, tales como la obligación de «notificar lo sucedido, a la menor brevedad posible, a los parientes o amigos íntimos de las personas heridas o afectadas». Sin embargo, en Brasil, por ejemplo, los familiares rara vez son informados acerca de las muertes por disparos policiales, y se encuentran con dificultades para localizar a sus seres queridos.

⁴⁰ Amnistía Internacional, *A new police service - a new beginning*, op. cit.

sólo recibían la capacitación más elemental, que no obstante habilitaba a los agentes para portar armas y entrar en servicio tras sólo cinco horas de formación sobre armas de fuego.⁴¹

7. Mantenimiento del orden en zonas de guerra

En virtud de los Principios de la ONU relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias, «los gobiernos prohibirán por ley todas las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias. [...] No podrán invocarse para justificar esas ejecuciones circunstancias excepcionales, como por ejemplo, el estado de guerra o de riesgo de guerra, la inestabilidad política interna ni ninguna otra emergencia pública».

El artículo 3 común a los Convenios de Ginebra prohíbe, en cualquier circunstancia, el homicidio, las mutilaciones, la tortura y otros crímenes cometidos por cualquiera de las partes, en caso de conflicto armado no internacional.

Las violaciones del derecho a la vida y del derecho a no ser sometido a tortura suelen cometerse cuando la policía u otras fuerzas de seguridad operan en contextos caracterizados por enfrentamientos con grupos armados de oposición, aunque tales derechos nunca deben ser anulados, sean cuales sean las circunstancias.

El conflicto entre el Partido Comunista de Nepal (Maoísta) y el gobierno nepalí se inició en 1996. A finales de octubre de 2002, se había cobrado un total de más de 7.000 vidas. La inmensa mayoría de las víctimas eran civiles perseguidos por su apoyo real o aparente al Partido Comunista de Nepal (Maoísta).⁴² Sólo entre septiembre y diciembre de 2003, tras el cese del alto el fuego de enero de 2003, murieron a manos de ambas partes más de 1.500 personas, entre ellas una cifra considerable de no combatientes.

La policía de Nepal mató a un total de 1.060 personas, supuestamente maoístas, entre febrero de 1996 y julio de 2001, según cifras oficiales que se hicieron públicas en 2002. El gobierno manifestó que todos ellas eran miembros del Partido Comunista de Nepal (Maoísta) y que habían muerto en «encuentros» con la policía. Un mínimo de 130 personas más «desaparecieron» estando bajo custodia policial y muchas otras fueron sometidas a tortura.⁴³

En 2002, un alto cargo de la policía reconoció a Amnistía Internacional que las fuerzas de seguridad matan deliberadamente a las personas a las que describen como maoístas y explicó que las condiciones del terreno y la falta de instalaciones de detención dificultan llevar a los maoístas heridos al hospital o a los maoístas capturados a prisión.⁴⁴

Entre los abusos contra los derechos humanos cometidos por los maoístas cabe mencionar el homicidio deliberado de alrededor de 800 civiles considerados «enemigos de la revolución», la toma de rehenes para exigir un rescate, la tortura de prisioneros y el homicidio deliberado de miembros de las fuerzas de seguridad después de haberlos hecho prisioneros.

Un policía armado en Nepal, 2001. © Panos Pictures/Dermot Tatlow

⁴¹ Amnistía Internacional, *Proteger los derechos humanos mediante la actuación policial. Informe sobre los métodos policiales en los países de la Comunidad de Desarrollo Económico del África Austral, 1997-2002* (Índice AI: AFR 03/004/2002).

⁴² Amnistía Internacional, *Nepal: A deepening human rights crisis*, diciembre de 2002 (Índice AI: ASA 31/072/2002).

⁴³ Amnistía Internacional, *Nepal: A spiralling human rights crisis*, abril de 2002 (Índice AI: ASA 31/016/2002).

⁴⁴ Amnistía Internacional, *A deepening human rights crisis*, óp. cit.

8. Armas y niños

Según los principios del Código de Conducta de la ONU para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, «el uso de armas de fuego se considera una medida extrema. Deberá hacerse todo lo posible por excluir el uso de armas de fuego, especialmente contra niños».⁴⁵

La Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por todos los Estados excepto Estados Unidos y Somalia, exige además a los gobiernos que velen por la especial protección de todas las personas menores de dieciocho años, también en caso de conflicto armado.

Las normas de las Naciones Unidas exhortan a los agentes de policía a no emplear armas de fuego contra niños, a quienes se define como toda persona menor de dieciocho años. Uno de los casos más flagrantes de violación de este principio se produce en Honduras, donde más de 1.500 niños y jóvenes fueron víctimas de asesinato entre 1998 y 2002, según informan organizaciones no gubernamentales locales. Los autores son en la mayoría de los casos personas no identificadas, aunque las declaraciones de sobrevivientes y testigos indican que puede tratarse de agentes de la policía o de civiles que actúan con el consentimiento implícito de las autoridades, en circunstancias que apuntan a una campaña de «limpieza social».⁴⁶

Desde su investidura en enero de 2002, el presidente Ricardo Maduro ha promovido una serie de medidas para investigar estos casos. No obstante, numerosas promesas e iniciativas gubernamentales destinadas a abordar este problema no se han hecho realidad, y la mortalidad sigue sin remitir. Al contrario; según datos reunidos por las ONG hondureñas, el número de asesinatos registrado ha aumentado más del doble en los últimos dos años. Además, los medios informativos presentan los asesinatos y las ejecuciones como la solución al creciente problema de la delincuencia y la violencia en las calles.⁴⁷

La inmensa mayoría de las víctimas pertenecen a los sectores más marginados de la sociedad. El número de víctimas femeninas parece haber aumentado en los últimos dos años y se han documentado violaciones de niñas y muchachas por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. En octubre de 2003, fueron asesinados un total de 25 niños y jóvenes menores de 23 años, todos ellos con armas de fuego. Se trata de una cifra horrenda, pero no deja de constituir un descenso significativo del promedio de 50 a 70 asesinatos por mes del año anterior. Octubre fue el segundo mes con un índice de asesinatos de niños significativamente menor.⁴⁸

Ninguno de los 30 casos presentados a la Comisión Especial que Investiga los Asesinatos de Niños creada por el gobierno de Maduro en 2002 ha dado lugar a sentencias condenatorias. En 11 de estos 30 casos, la Dirección General de Investigación Criminal (DGIC) concluyó su investigación. Un total de nueve policías fueron objeto de escrutinio, así como un investigador de la policía miembro de la DGIC, un miembro del Congreso Nacional y un miembro de un «comité de seguridad pública», un grupo voluntario de seguridad vecinal impulsado por el Ministerio de Seguridad Pública.⁴⁹

⁴⁵ Párrafo C del comentario al artículo 3 del Código de Conducta de la ONU, óp. cit.

⁴⁶ Amnistía Internacional, *Honduras: Cero Tolerancia... a la impunidad. Ejecuciones extrajudiciales de niños y jóvenes desde 1998*, febrero de 2003 (Índice AI: AMR 37/001/2003). Véase también el informe de la relatora especial de la ONU sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias a la Comisión de Derechos Humanos: Misión a Honduras, 14 de junio de 2002, E/CN.4/2003/3/Add.2.

⁴⁷ *Ibíd.*

⁴⁸ Casa Alianza, *Asesinatos de niños en Honduras comienzan a bajar, pero no hay condenas por los casos de Casa Alianza*, 13 de noviembre de 2003. - <http://www.casa-alianza.org>

⁴⁹ *Ibíd.*

Agentes de policía armados caminan junto a niños en un vecindario urbano de Santo Domingo, República Dominicana. Al igual que en otros barrios urbanos de todo el mundo, muchos policías armados trabajan muy cerca de niños. © AP

9. Violencia armada contra las mujeres

Según dispone la Declaración de la ONU sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer,⁵⁰ «los Estados deben aplicar por todos los medios apropiados y sin demora una política encaminada a eliminar la violencia contra la mujer», sea ésta de carácter físico, sexual o psicológico, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada (arts. 1 y 4). Asimismo, deben «proceder con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y, conforme a la legislación nacional, castigar todo acto de violencia contra la mujer, ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares». (art. 4.c).

En concreto, los Estados deben «adoptar medidas para que las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y los funcionarios que han de aplicar las políticas de prevención, investigación y castigo de la violencia contra la mujer reciban una formación que los sensibilice respecto de las necesidades de la mujer». (art. 4.i).

La Declaración de la ONU sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer establece normas para que todos los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley combatan la violencia contra las mujeres, especialmente la violencia sexual. No obstante, en todo el mundo sigue existiendo una gran ignorancia y desatención alrededor de estas normas, y la violencia armada contra las mujeres se ve a menudo alimentada por una cultura de violencia en general contra las mujeres.

En Lesoto, la policía no investiga o atiende con la sensibilidad necesaria las denuncias de violación o de violencia doméstica. Las víctimas de este tipo de delitos se ven obligadas a efectuar declaraciones detalladas en espacios públicos de las comisarías y a menudo deben hacer frente a preguntas humillantes.⁵¹ Estas deficiencias que presentan países del África meridional y oriental llevaron a la Organización Regional para la Cooperación de los Jefes de Policía del África meridional (SARPCCO) a producir en julio de 2003 un manual con políticas policiales para casos de violencia contra las mujeres.⁵²

En Sudáfrica, es mayor el número de mujeres víctimas de disparos en situaciones de violencia doméstica que fuera de sus hogares o a manos de intrusos. Entre los autores de los abusos en el hogar hay más policías que civiles: un estudio piloto de investigación efectuado en Johannesburgo a mediados de la década de 1990 indicaba que, de los hombres que mataban a sus parejas o a mujeres de su familia, uno de cada cinco eran policías.⁵³

En algunos países, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no han reaccionado al encontrarse con una constante de violencia sexual. En los últimos diez años, en Ciudad Juárez, México, más de 370 mujeres han sido víctimas de homicidio, algunas con armas de fuego, y al menos 137 de ellas fueron violadas antes de morir. Otras 70 jóvenes siguen en paradero desconocido, según las autoridades, aunque

⁵⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. Resolución 48/104, de 20 de diciembre de 1993.

⁵¹ Amnistía Internacional, *Proteger los derechos humanos mediante la actuación policial. Informe sobre los métodos policiales en los países de la Comunidad de Desarrollo Económico del África Austral, 1997-2002* (Índice AI: AFR 03/004/2002).

⁵² SARPCCO, *Manual and Reader on Policing Violence Against Women and Children*, julio de 2003.

⁵³ Lisa Vetten, *Man Shoots Wife: A pilot study detailing intimate femicide in Gauteng, South Africa*, Johannesburgo: People Opposing Women Abuse, 1995, pág. 16.

algunas ONG afirman que son más de 400. Estas víctimas eran por lo general empleadas de las maquiladoras o fábricas de montaje instaladas por las compañías multinacionales que controlan la economía de Ciudad Juárez, así como camareras, estudiantes o mujeres que trabajaban en la economía sumergida. Muchas de ellas vivían en condiciones de pobreza y se veían obligadas a hacer solas largos recorridos en autobús hasta sus lugares de trabajo o de estudio. Una pauta similar de asesinatos ha empezado a surgir en la capital del estado, Chihuahua.

La policía local no ha reaccionado al recibir llamadas de emergencia en las que se le avisaba de que se golpeaba o violaba a mujeres y, a pesar del hecho de que estos delitos se cometen de forma continuada desde hace una década, no ha establecido sistemas efectivos de respuesta a las emergencias. Se han producido demoras injustificables en las investigaciones iniciales, que deberían efectuarse dentro del plazo en el que existe una mayor posibilidad de encontrar viva a la víctima o de identificar a los autores, y no se han efectuado investigaciones a partir de indicios y declaraciones de testigos que podrían ser decisivos. En otros casos, se han realizado autopsias deficientes que aportaban información contradictoria o incorrecta a las familias sobre la identidad de los cadáveres, aumentando así su angustia en vez de proporcionarles la certeza necesaria para poder llorar la muerte de sus seres queridos. En un caso se declaró que un agente de la policía federal estaba implicado en unos secuestros, pero este dato no fue sometido a una investigación plena.⁵⁴

Es esencial que la formación de la policía contrarreste las frecuentes creencias y actitudes discriminatorias que sitúan a las mujeres en una posición especialmente vulnerable a la violencia armada.

Norma Andrade, madre de Lilia Alejandra, cuyo cadáver fue encontrado en febrero de 2001 en Ciudad Juárez. A su lado se encuentra la hija de Lilia. © AI

10. Abusos selectivos contra minorías étnicas y raciales

Los Estados partes de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial «se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico» en el goce, entre otros, del «derecho a la seguridad personal y a la protección del Estado contra todo acto de violencia o atentado contra la integridad personal cometido por funcionarios públicos o por cualquier individuo, grupo o institución». (art. 5 y 5.b).

La guía de la ONU *Derechos humanos y aplicación de la ley*, dirigida a instructores en derechos humanos para la policía, subraya, entre otros, el deber de los mandos y superiores de la policía (a) de publicar órdenes claras sobre la vulnerabilidad especial y las necesidades de protección de los refugiados y extranjeros; (b) de preparar planes de cooperación con representantes comunitarios para combatir la violencia y la intimidación por motivos racistas y xenófobos; (c) de organizar patrullas callejeras para las zonas de alta concentración de refugiados y estudiar la posibilidad de crear pequeñas subcomisarías en esas zonas, y (d) de establecer unidades especiales, con la capacitación jurídica, lingüística y social necesaria, para que trabajen con el mandato de proteger más que de aplicar las leyes en materia de inmigración.⁵⁵

Todos los Estados deben proceder con la debida diligencia para evitar la violencia étnica o racista. Aunque las normas de la ONU mencionadas no tratan explícitamente de la cuestión de las armas de fuego, en su esencia se aplican a la forma en la que la policía puede ejercer este tipo de fuerza. Si se presume que funcionarios de la policía armados u otros agentes del Estado persiguen de forma selectiva y sistemática a minorías raciales o étnicas, el gobierno y las autoridades policiales deben emprender investigaciones

⁵⁴ Amnistía Internacional, *México: Muertes intolerables. 10 años de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua*, agosto de 2003 (Índice AI: AMR 41/026/2003).

⁵⁵ Manual de formación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

inmediatas y tomar medidas correctivas de amplio alcance. Sin embargo, en algunos países, las autoridades no han actuado con la rapidez debida contra la persecución policial selectiva de minorías étnicas o raciales.

En Grecia, por ejemplo, los miembros de minorías étnicas y los inmigrantes se encuentran particularmente expuestos a los abusos, aunque los miembros de la población griega mayoritaria tampoco se libran. La xenofobia y los criterios raciales están vinculados con los abusos sufridos por los grupos minoritarios de Grecia. Estos grupos están integrados, entre otros, por romaníes y ciudadanos extranjeros (muchos de ellos inmigrantes albaneses indocumentados), así como por inmigrantes y solicitantes de asilo de Oriente Próximo, Asia y África. A la situación de marginalidad e inseguridad de muchos miembros de estos grupos, así como a las limitaciones económicas y los obstáculos lingüísticos, se debe que pocos de ellos presenten denuncias formales.⁵⁶ En octubre de 2001, un joven romaní murió en Zefyri, Attica, cuando un patrullero le disparó en la nuca tras darle el alto y ver que no detenía su automóvil. El agente de la policía que lo mató fue acusado formalmente de «homicidio por imprudencia» pero fue puesto en libertad bajo fianza tras permanecer cinco días bajo custodia y se reincorporó al servicio, lo que provocó disturbios entre la comunidad romaní.⁵⁷

11. Almacenamiento y distribución de armas de fuego

El artículo 11 de los Principios Básicos de la ONU insta a los gobiernos a que «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».

En algunos países, el sistema de almacenamiento y distribución de armas de fuego y municiones policiales es tan deficiente que favorece que algunos agentes de la policía las ofrezca a delincuentes en alquiler a cambio de parte de los beneficios de los delitos cometidos con las armas, o incluso que ellos mismos cometan delitos a mano armada. Los países especialmente expuestos a estas prácticas son aquellos en los que las comisarías y los policías no almacenan de forma segura las armas, mantienen registros inadecuados de las municiones y las armas que se entregan a cada agente y presentan débiles procedimientos de supervisión e investigación para el uso de armas de fuego y municiones policiales.

Una cuestión básica es si se suministran o no armas de fuego a la policía como equipo regular. Noruega y el Reino Unido son de los pocos países del mundo con una policía mayormente desarmada, si bien cuentan con agentes especializados de intervención rápida con armas. Las armas para estos agentes de formación especializada se almacenan en las armerías de las comisarías o en vehículos patrulla, y pueden ser empleadas en defensa propia o en situaciones de peligro inminente de muerte, generalmente con el permiso de un jefe de policía.⁵⁸

En 2003, un estudio sobre la legislación del control de armas en doce de los países pertenecientes a la Comunidad de Desarrollo Económico del África Austral⁵⁹ reveló que sólo Mauricio y Sudáfrica contaban

⁵⁶ Amnistía Internacional, *Greece: In the shadow of impunity: Ill-treatment and the misuse of firearms*, septiembre de 2002 (Índice AI: EUR 25/022/2002).

⁵⁷ *Ibíd.*

⁵⁸ Asociación de Jefes de Policía (*Association of Chief Police Officers*), *Manual of Guidance on Police Use of Firearms*, Reino Unido, 2001.

⁵⁹ Botsuana, Lesoto, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Seychelles, Sudáfrica, Suazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe.

con legislación dedicada al control y la administración de arsenales de armas de fuego estatales, pese a la preocupación generalizada sobre las pérdidas de material procedente de estos arsenales.⁶⁰

El deficiente control de las instalaciones disponibles para el almacenamiento de armas policiales propicia la delincuencia armada en muchos países. Por ejemplo, muchos policías de Camboya solían llevarse consigo sus armas al terminar el turno y las podían emplear fuera de servicio en disputas domésticas o vecinales. Ahora, sin embargo, se encuentra en curso un ambicioso proyecto de administración y almacenamiento. Tras el éxito de un proyecto de almacenaje de armas militares en Camboya, la Unión Europea ha financiado un programa para armas policiales en las provincias de Phnom Penh, Kandal y Kampong Speu.⁶¹ Según el organismo coordinador de la Unión Europea, este proyecto ha alcanzado los siguientes objetivos:

- el registro de todas las armas pertenecientes a la Policía Nacional en una base de datos informática centralizada;
- la construcción de un almacén seguro en cada provincia para las armas policiales que no se empleen a diario. Cada edificio puede almacenar 1.260 armas;
- la construcción de un almacén mayor en Phnom Penh para la reserva nacional de armas, con una capacidad de almacenamiento de más de 7.000 armas;
- el suministro a cada puesto policial de un mueble donde guardar bajo llave las armas destinadas al servicio regular. Se han fabricado un total de 477 muebles para las tres provincias, lo que representa una capacidad de almacenamiento de 5.670 armas;
- la instalación de muebles adicionales en el Ministerio del Interior, en Phnom Penh, con una capacidad extra de 800 armas;
- la prestación de cursos de formación en logística, administración de armas e informática para los oficiales de policía pertinentes.

Todas las instituciones encargadas de aplicar la ley deben mantener registros exactos de suministro y devolución de armas y municiones. Asimismo, deben contar con un reglamento estricto que prevea procedimientos disciplinarios para las infracciones relativas a dicho registro y que obligue a los agentes a informar acerca de cualquier uso de sus armas, sea éste legítimo, negligente o de otro tipo, para que lo investigue una autoridad competente.

12. Armas policiales legítimas

El artículo 2 de los Principios Básicos de la ONU exhorta a los gobiernos y a los organismos encargados de hacer cumplir la ley a establecer «una serie de métodos lo más amplia posible [...] de modo que puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego».

El artículo 11 insta a los gobiernos a prohibir «el empleo de armas de fuego y municiones que puedan provocar lesiones no deseadas o signifiquen un riesgo injustificado».

La policía suele emplear armas de menor velocidad que el ejército porque el entorno táctico es completamente distinto. Las operaciones policiales se realizan desde una distancia mucho más corta que las

⁶⁰ Peter Cross, Rick de Caris, Etienne Hennop, Angus Urquhart, *Law of the Gun: An Audit of Firearms Control Legislation in the SADC Region*, SaferAfrica y Saferworld, Pretoria y Londres, junio de 2003.

⁶¹ Comunicado de prensa de Asistencia en la Reducción de Armas Pequeñas y Ligeras en Camboya, de la Unión Europea (EU ASAC), 14 de noviembre de 2003.

militares debido a la necesidad de las primeras de evaluar si existe peligro de muerte o no y de garantizar la seguridad pública. Las armas con municiones de alta velocidad tienen un alcance mucho mayor y se disparan con mucha más fuerza que una pistola de 9 mm. Por ello, en un entorno urbano supondrían un peligro mucho mayor para la población, especialmente si el proyectil no da a la persona a la que va dirigido. Además, en el caso de la munición encamisada, las balas de alta velocidad tienen el potencial de atravesar el cuerpo de la persona a la que se dirigen y llegar hasta otra persona con fuerza suficiente como para matarla o causarle una lesión grave, mientras que las balas de 9 mm tienen más probabilidades de no salir del cuerpo, lo que supone un menor peligro para las personas que se encuentren cerca del lugar de los hechos.

Siendo así, en muchos países, la policía que patrulla en circunstancias normales no porta fusiles de asalto automáticos de alta velocidad, sino que está equipada con un revólver o, con cada vez mayor frecuencia, una pistola de 9 mm o una carabina semiautomática, armas más adecuadas para los peligros que supone el uso delictivo de armas de fuego en tiempo de paz, siempre y cuando se dote a los agentes de la formación y la supervisión necesarias para el empleo de estas armas.

No obstante, el suministro de armas de fuego tiene que someterse a una constante revisión en función de la cambiante evaluación táctica del peligro. En el Reino Unido, por ejemplo, los cambios en la evaluación del peligro causados en parte por el empleo de armas de alta velocidad y blindajes personales en la delincuencia armada induce cada vez más a las autoridades a armar a unidades especializadas de la policía con armas de alta velocidad con un calibre de 5,6 mm.

La elección de armas policiales debe ajustarse a un objetivo concreto y a un proceso de evaluación del peligro por parte de la policía y las autoridades gubernamentales. La cuestión clave es determinar qué tipo de material es necesario en cada situación para impedir un peligro directo de muerte y a la vez proteger las vidas de la policía y la población. La tendencia en aumento consiste en emplear alternativas «menos que letales» a la munición real que permitan una nueva diferenciación respecto al uso de la fuerza y la fuerza letal, aunque el empleo de armas eléctricas y sustancias químicas irritantes sigue siendo motivo de preocupación para la seguridad.

En la mayoría de los países en desarrollo hay una ausencia crónica de una gama diferenciada de material policial con el que aplicar la fuerza mínima adecuada en las diversas circunstancias posibles, como exigen los Principios Básicos de la ONU. La policía de los países más pobres o en desarrollo tiene que elegir normalmente entre emplear, o amenazar con emplear, su propia fuerza corporal, esposas, una porra o vara, botes de gas lacrimógeno, o un arma de fuego.

Por otro lado, parece ser que, en algunos casos, las nuevas tecnologías «menos que letales» introducidas en el servicio policial se prestan intrínsecamente a abusos y son incluso letales. Los aerosoles de pimienta, por ejemplo, han sido utilizados en casos de muertes de personas bajo custodia policial en Estados Unidos.⁶² Las nuevas tecnologías de seguridad también pueden emplearse fácilmente de forma indebida. En marzo de 2003, un proyectil de metal y plástico disparado por un agente de policía con un «dispositivo de propulsión menos que letal» en Ginebra, Suiza, causó lesiones permanentes a una mujer al incrustar en su cara fragmentos que no podían ser extraídos por temor a provocar una parálisis. Al parecer, el policía disparó antes de haber intentado utilizar otros métodos de control.⁶³ El fabricante advertía que no debe apuntarse este tipo concreto de arma «a la cara, la garganta o el cuello».⁶⁴

Las nuevas balas de plástico L21A1 introducidas en el armamento de los cuerpos de policía británicos presentan una velocidad y una fuerza de impacto superiores a las balas a las que sustituyeron. Se

⁶² Amnistía Internacional, *Mercaderes de dolor: el material de seguridad y su uso en torturas y otros malos tratos*, diciembre de 2003 (Índice AI: ACT 40/008/2003).

⁶³ *Ibíd.*

⁶⁴ www.fnherstal.com/html/FN303.htm

consideró necesario introducir esta novedad, ya que ahora estas balas se emplean en diferentes entornos tácticos. Las balas antiguas, empleadas para el control de multitudes en Irlanda del Norte, contenían propelentes en diversas cantidades y podían causar lesiones de diversa gravedad, mientras que las nuevas, al permitir mayor precisión, pueden emplearse en situaciones tácticas en todo el país contra amenazas armadas. Estas nuevas balas se han utilizado en una serie de operaciones policiales contra la delincuencia armada en las que, según la policía británica, anteriormente se habrían empleado balas reales, y con ello se ha evitado la pérdida de vidas humanas.⁶⁵

Las pistolas Taser, adoptadas por algunos cuerpos de policía, disparan dos dardos unidos a la propia pistola por unos cables por los que circula una corriente eléctrica incapacitante de 50.000 voltios. Hasta 2002, las pistolas Taser se habían comercializado para el uso policial en por lo menos dieciocho países de todas las regiones del mundo, y en 2003 otros cuatro países estaban en período de prueba.⁶⁶ En Norteamérica, varias personas han muerto al recibir disparos con pistolas Taser. Amnistía Internacional pide que, antes de su autorización para el uso policial, las pistolas Taser sean sometidas a análisis rigurosos e independientes que verifiquen su compatibilidad con las normas de derechos humanos.⁶⁷

13. Reforma del servicio policial armado

La relatora especial de las Naciones Unidas sobre armas pequeñas y ligeras ha recomendado que «todos los Estados deberían incorporar en su propia legislación los Principios básicos de las Naciones Unidas sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley».

Asimismo, ha instado a todos los Estados a «que sigan abordando las causas fundamentales de la violencia en sus comunidades, que impartan formación sobre las normas básicas relativas al uso de armas pequeñas a los agentes estatales que las portan y que colaboren con los grupos comunitarios en otras intervenciones prácticas».⁶⁸

La reforma del empleo policial de las armas de fuego comprende una compleja serie de tareas y requiere una voluntad política continuada y una inversión en recursos. El creciente número de casos documentados de muertes por disparos policiales indujo al gobierno brasileño a poner en práctica una serie de medidas políticas a mediados de la década de 1990. El gobierno de São Paulo transfirió a otros distritos a agentes implicados en muertes por disparos y durante seis meses les brindó asistencia psicológica y los sometió a una nueva formación profesional que incluía la capacitación en derechos humanos. El número de muertes por disparos pasó de 60 en septiembre de 1995 a 13 en octubre de ese mismo año, y en los tres primeros meses de 1996 se quedó en una media mensual de 9,9.⁶⁹ Aunque estas cifras son elevadas según criterios internacionales, el índice de muertes por disparos había descendido notablemente desde la media mensual de 111 en 1992. No obstante, esta reforma no fue suficientemente sistemática. Los homicidios múltiples y masacres cometidos en la periferia de la ciudad de São Paulo habían aumentado en julio de 1996 y suscitaban el temor de que no sólo fueran actos de violencia vinculada al tráfico de drogas, sino que

⁶⁵ Fundación Omega, *A Review of the human rights implications of the introduction and use of the L21A1 baton round in Northern Ireland and proposed alternatives to the baton round*, marzo de 2003.

⁶⁶ Conversación telefónica entre la Sección Estadounidense de Amnistía Internacional y Taser International, marzo de 2002.

⁶⁷ Amnistía Internacional, *Mercaderes de dolor*, óp. cit.

⁶⁸ Comisión de Derechos Humanos, *Prevención de las violaciones de los derechos humanos cometidas con armas pequeñas y armas ligeras*, informe preliminar presentado por Barbara Frey, relatora especial, de conformidad con la resolución 2002/25 de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, 25 de junio de 2003.

⁶⁹ Amnistía Internacional, *Commentary on Brazil's First Report on the Implementation of the International Covenant on Civil and Political Rights*, julio de 1996 (Índice AI: AMR 19/26/96).

incluyeran ejecuciones perpetradas por escuadrones de vigilancia con cierto grado de participación policial.⁷⁰ Además, el informe presentado por Brasil en 1996 a las Naciones Unidas admitía una falta de información de alcance nacional sobre las muertes por disparos policiales.

En Río de Janeiro también se han llevado a cabo intentos de reformar las políticas y prácticas policiales, especialmente entre 1998 y 2000, con el objetivo de luchar contra la corrupción interna. No obstante, estas medidas no se fundamentaban plenamente en las normas internacionales. La actuación policial belicosa y represiva, que a menudo recibe el apoyo de amplios sectores del electorado que consideran que es la única forma de combatir la delincuencia armada, siguió siendo predominante, mientras que la proliferación de armas y la delincuencia mantuvieron una incidencia extremadamente elevada.⁷¹

A consecuencia de la práctica continuada de recurrir a métodos policiales belicosos y represivos, tanto en Río como en São Paulo se ha producido un aumento espectacular de las muertes durante operaciones de la policía. Según los informes al respecto, 521 civiles murieron durante los cinco primeros meses de 2003 en enfrentamientos con la policía en el área metropolitana de Río, cifra que contrasta con las 900 muertes producidas en todo el estado de Río en el largo de 2002. En São Paulo se registraron oficialmente 435 muertes de civiles a manos de la policía durante los primeros cinco meses de 2003, lo que representa un aumento del 51 por ciento respecto al mismo periodo de 2002.⁷² Aunque el nuevo gobierno de Brasil aprobó a finales de 2003 una ley destinada a restringir la propiedad, transferencia y uso de armas por parte de particulares, no es probable que se produzca una reducción significativa de la violencia armada sin una exhaustiva reforma policial.

14. Leyes y reglamentaciones

Según establece el artículo 11 de los Principios Básicos de la ONU, «las normas y reglamentaciones sobre el empleo de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben contener directrices que [...] especifiquen las circunstancias en que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley estarían autorizados a portar armas de fuego y prescriban los tipos de armas de fuego o municiones autorizados», así como otras disposiciones reflejadas en este informe.

El primer paso necesario consiste en garantizar que existe un marco jurídico vigente basado en las normas de la ONU y luego lograr que este marco se aplique en la práctica. Los tratados vinculantes como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) prestan la base legal que permite incorporar las normas de la ONU sobre la aplicación de la ley a las leyes y normas nacionales de carácter penal y policial.⁷³ Las revisiones y reformas que puede requerir un país abarcan desde la Constitución hasta las leyes específicas sobre la policía y otros servicios para la aplicación de la ley, las leyes sobre armas de fuego y armas ilegales y las leyes sobre los procedimientos penales y la administración de justicia.

⁷⁰ *Ibíd.*

⁷¹ Estudio de Amnistía Internacional.

⁷² Amnistía Internacional, *Río de Janeiro 2003: Candelária y Vigário Geral diez años después*, agosto de 2003 (Índice AI: AMR 19/015/2003).

⁷³ En 2002, 45 Estados no habían ratificado el PIDCP, aunque algunos de ellos lo habían firmado. Dichos Estados eran: Andorra, Antigua y Barbuda, Arabia Saudí, Bahamas, Bahréin, Brunéi Darussalam, Bután, China (firmado), Comores, Cuba, Emiratos Árabes Unidos, Eritrea, Fiyi, Guinea-Bissau (firmado), Indonesia, Islas Cook, Islas Marshall, Islas Salomón, Kazajistán, Kiribati, Laos (firmado), Liberia (firmado), Malaisia, Maldivas, Mauritania, Micronesia, Myanmar (Birmania), Nauru (firmado), Niue, Omán, Pakistán, Papúa Nueva Guinea, Qatar, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, Santa Sede, Santo Tomás y Príncipe (firmado), Samoa, Singapur, Suazilandia, Tonga, Turquía (firmado), Tuvalu, Vanuatu, Yibuti. Fuentes: *Informe 2003* de Amnistía Internacional y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

La mayoría de los países del África meridional admiten el empleo de la fuerza letal con el solo propósito de efectuar una detención, aunque no exista peligro de muerte. Así, los homicidios cometidos al efectuar una detención lícita o para impedir la huida de una persona lícitamente privada de libertad se consideran excepciones al derecho a la vida garantizado por las constituciones de Botsuana, Lesoto, Zambia y Zimbabwe.⁷⁴

La legislación de la época del apartheid permitía a la policía sudafricana disparar contra presuntos ladrones, traficantes de droga, presuntos delincuentes a la fuga y otras personas aunque no supusieran un peligro directo para la policía o la población.⁷⁵ Aun representando esta legislación una clara violación de las normas internacionales de derechos humanos, incluidos los Principios Básicos de la ONU, el gobierno sudafricano ha procedido con lentitud a la hora de reformarla. El elemento problemático de esta legislación lo constituye el artículo 49 de la Ley de Procedimiento Penal de 1977. En noviembre de 1998, el Parlamento sudafricano aprobó una nueva versión del artículo 49 que lo ajustaba a la nueva Constitución del país. A continuación, el entonces presidente Nelson Mandela dio su conformidad a esta reforma, que finalmente se publicó el 11 de diciembre de 1998.⁷⁶ No obstante, el gobierno no promulgó la nueva ley ni ordenó su entrada en vigor.⁷⁷

De este modo, en mayo de 2002, el Tribunal Constitucional resolvió que el artículo 49.2 de la Ley de Procedimiento Penal de 1977, que permitía el empleo sin restricciones de la «fuerza mortal» por parte de la policía o de cualquier otra persona contra un presunto delincuente a la fuga, violaba el derecho a la vida.⁷⁸ En respuesta al fallo del Tribunal, la dirección de la Policía Sudafricana, con el respaldo del ministro de Seguridad y el vicepresidente, retrasó la aplicación de esta reforma jurídica hasta que el gobierno proporcionara recursos suficientes para un programa exhaustivo que permitiera prestar a la policía una nueva formación sobre el empleo de armas conforme con las indicaciones de la resolución del Tribunal Constitucional.⁷⁹ Con el fin de preparar el terreno para la nueva ley, la dirección de la Policía Sudafricana publicó en mayo de 2002 una nueva orden provisional para todos los agentes de la policía con armas de fuego que sustituía a la Orden Especial de Servicio de 1997. Esta nueva orden policial disponía que sólo podía hacerse uso de «la fuerza que pueda provocar la muerte o lesiones graves a la persona a la que se detiene», incluido el empleo de armas de fuego, si el agente tiene motivos razonables para considerar que es necesario protegerse a sí mismo o a cualquier otra persona de la «muerte o lesiones graves inminentes o futuras». Finalmente, en julio de 2003, el gobierno de Sudáfrica ordenó la entrada en vigor de la reforma legal.⁸⁰ Esta nueva reglamentación constituye una mejora considerable respecto a la ley de 1977, de la época del apartheid.

⁷⁴ Amnistía Internacional, *Proteger los derechos humanos mediante la actuación policial. Informe sobre los métodos policiales en los países de la Comunidad de Desarrollo Económico del África Austral, 1997-2002* (Índice AI: AFR 03/004/2002).

⁷⁵ Wyndham Hartley, «New Non-lethal Force Law Still Not Implemented», *Business Day*, 25 de noviembre de 2002. Reunión con el Cap. Bongani Mbhele, director de la Unidad de Derechos Humanos de la División de Normas de Actuación Policial, Policía de Sudafricana, 13 de diciembre de 2002.

⁷⁶ Segunda Ley de Reforma de Asuntos Judiciales, 1998, que no llegó a entrar en vigor hasta julio de 2003.

⁷⁷ Tribunal Constitucional de Sudáfrica, Caso n.º CCT 28/01, sentencia dictada el 21 de mayo de 2002, pág. 56.

⁷⁸ *Ibíd.*, pág. 65.

⁷⁹ Información proporcionada por la Policía Sudafricana, 13 de diciembre de 2002.

⁸⁰ Director general nacional de la Policía Sudafricana, Orden Especial de Servicio relativa al empleo de la fuerza al efectuar la detención, 18/5/1, 24 de mayo de 2002.

En Rumania, decenas de personas han muerto y muchas otras han sufrido lesiones desde mediados de la década de 1990 en sucesos en los que agentes de la policía dispararon a presuntos delincuentes que se resistían a ser detenidos pero no suponían una amenaza para la vida. En contravención con las normas de derechos humanos, la legislación nacional permitía a los agentes disparar «para capturar a un sospechoso sorprendido en flagrante delito y que intenta huir sin obedecer a la orden de permanecer en el lugar del delito». En septiembre de 2000, el Ministerio del Interior publicó nuevas instrucciones sobre el empleo de la fuerza y de las armas de fuego que limitaban la disposición mencionada a casos de «delito considerado grave». No obstante, seguía sin clarificarse quién evaluaría si un delito es grave y sobre qué fundamentos. La conducta de los agentes que disparaban contra presuntos autores de delitos menores siguió considerándose un empleo lícito de armas de fuego. Una nueva ley sobre la organización y el funcionamiento de la policía que entró en vigor en mayo de 2002 seguía sin revisar estas disposiciones.

15. Presentación de informes e investigación

El artículo 11 de los Principios Básicos exige que «las normas y reglamentaciones [...] establezcan un sistema de presentación de informes siempre que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recurran al empleo de armas de fuego en el desempeño de sus funciones».

En virtud del artículo 22 de los Principios Básicos, los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley deberán establecer «procedimientos eficaces para la presentación de informes y recursos en relación con todos los casos» en los que la policía ocasione lesiones o muerte, o utilice armas de fuego en el desempeño de sus funciones. Además, el gobierno y la policía «asegurarán que se establezca un procedimiento de revisión eficaz y que autoridades administrativas o judiciales independientes estén dotadas de competencia en circunstancias apropiadas».

Por desgracia, muy a menudo estas reglamentaciones no existen o no se tienen en cuenta, y las personas afectadas por el uso policial de armas de fuego no tienen acceso a procedimientos independientes. En 1994, el Congreso estadounidense autorizó al Departamento de Justicia a llevar a cabo investigaciones de los departamentos de la policía metropolitana que presuntamente habían cometido violaciones sistemáticas de los derechos civiles. La policía de Cincinnati fue sometida a investigación tras las protestas y los disturbios generados por la muerte por disparos de un hombre de raza negra que no portaba armas, Timothy Thomas, en abril de 2001. La decisión resultante exigía al Departamento de Policía de Cincinnati que introdujera mejoras en una amplia serie de ámbitos, entre ellos los procedimientos de tramitación de denuncias, la formación, la política sobre el empleo de la fuerza y la supervisión.⁸¹

En marzo de 2001, la policía de Jamaica provocó la muerte por disparos de siete jóvenes de entre 15 y 20 años en Braeton, cerca de Kingston.⁸² La policía sostenía que los jóvenes habían sido los primeros en abrir fuego, y que murieron cuando los agentes devolvieron los disparos. No obstante, residentes de la zona afirmaron haber oído a los jóvenes suplicando por su vida antes de que los mataran uno a uno. La policía no protegió las pruebas e indicios en el lugar de los hechos, permitió la contaminación de pruebas periciales, trasladó los cadáveres antes de que se efectuara un examen independiente de sus posiciones y retiró deliberadamente del lugar cartuchos utilizados, lo que impedía determinar la posición desde la que se dispararon las armas.

Un experto policial en armas de fuego afirmó en un informe encargado por Amnistía Internacional que consideraba «inconcebible» que dos de los hombres hubieran sufrido sus heridas mortales de la forma descrita por la policía, y concluyó que los disparos parecían «apuntar deliberadamente» a las cabezas de cinco de los hombres. El experto recomendó que se llevara a cabo «un examen pericial en el suelo del edificio para establecer si aparecen rastros de disparos que correspondan con estas heridas de bala » y que se

⁸¹ Informe 2002 de Amnistía Internacional, pág. 178 (Índice AI: POL 10/001/2002).

⁸² Amnistía Internacional, *The Killing of the Braeton Seven – A justice system on trial*, marzo de 2003 (Índice AI: AMR 38/005/2003).

examinaran «los registros sobre la formación del agente Edwards en el uso de armas de fuego para determinar su capacidad de manejo de una pistola y comparar ésta con lo que se ha descrito sobre el suceso». La policía jamaicana no había emprendido ninguna de estas acciones.⁸³ El experto en armas de fuego examinó personalmente el suelo y encontró agujeros de 9 mm que correspondían a los que presentaba la cabeza de Andre Virgo, lo que indicaba que a éste lo habían sujetado contra el suelo antes de dispararle. En noviembre de 2003 se anunció que se acusaría formalmente por los homicidios a seis de los agentes de menor graduación que habían participado en los hechos, siendo aproximadamente diez los agentes que rodearon la casa en la que se produjeron las muertes.⁸⁴

Todos los disparos efectuados por agentes de la policía deben ser investigados rigurosamente y ser sometidos a los procedimientos disciplinarios que procedan.

16. Aceptación de responsabilidades

«Los Principios Básicos [...] deben ser tenidos en cuenta y respetados por los gobiernos en el marco de sus respectivas legislaciones y prácticas nacionales». Se invita a los Estados miembros a informar al Secretario General, cada cinco años, sobre los progresos realizados en su aplicación.⁸⁵

Los informes de los gobiernos al Secretario General de la ONU sobre sus progresos en la aplicación de los Principios Básicos de la ONU han sido inexistentes o fragmentarios. No obstante, el Comité de Derechos Humanos y el relator especial de la ONU sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias han elaborado algunos informes detallados en los que se mencionan los Principios Básicos y se formulan recomendaciones para la introducción de mejoras, por ejemplo en Francia, Honduras, Nepal, Portugal, Turquía y Estados Unidos.⁸⁶

Por ejemplo, al examinar el informe de Francia de 1997, el Comité de Derechos Humanos manifestó estar «muy preocupado por el número y la gravedad de las denuncias que ha recibido de casos en que miembros de las fuerzas del orden público han maltratado a detenidos y otras personas que han entrado en situaciones de conflicto con ellas —incluido el uso innecesario de armas de fuego, que ha provocado varias muertes— y porque el riesgo de recibir malos tratos es mucho mayor para los extranjeros e inmigrantes». También consideró preocupante que «en la mayoría de los casos la administración interna de la policía y la *gendarmérie nationale* apenas investigan, si es que llegan a hacerlo, esas denuncias de malos tratos, de modo que se produce una virtual impunidad». Al Comité le preocupaba que «no haya un mecanismo independiente que recoja las denuncias individuales de los detenidos».⁸⁷

Los gobiernos deben aceptar asimismo la responsabilidad de cambiar la actuación policial. Entre abril y junio de 2003, tras una intensa campaña efectuada por Amnistía Internacional y otros grupos de derechos humanos, y tras las intervenciones diplomáticas de diversos gobiernos, el gobierno de Jamaica se comprometió a tomar una serie de medidas encaminadas a prevenir y castigar los homicidios policiales ilegítimos. Algunas de estas medidas son:

⁸³ *Ibíd.*

⁸⁴ Comunicado de prensa de Amnistía Internacional, *Jamaica: Braeton Officers Charged – Milestone in ending police impunity*, 5 de noviembre de 2003 (Índice AI: AMR 38/020/2003).

⁸⁵ Resolución sobre los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptados por el Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, 27 de agosto – 7 de septiembre de 1990.

⁸⁶ Estos informes pueden hallarse en el sitio web del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: http://www.unhchr.ch/hchr_un.htm

⁸⁷ Naciones Unidas, observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Francia. 04/08/97. CCPR/C/79/Add.80.

- mejorar los procedimientos de autopsia en las muertes de civiles causadas por la policía,
- reducir el número de investigaciones pendientes del tribunal del pesquisidor sobre homicidios policiales,
- manifestar explícita y públicamente que no se tolerarán los homicidios ilegítimos cometidos por agentes de la policía.

Asimismo, el gobierno de Jamaica:

- pidió públicamente que el director de la Fiscalía tomara una decisión sobre si debía procesarse a los miembros de la Unidad para la Gestión del Crimen implicados en el homicidio ilegítimo de los siete de Braeton,
- pidió y recibió la asistencia de expertos de los gobiernos británico, estadounidense y canadiense para la investigación sobre el homicidio de cuatro personas en Crawle por parte de agentes de la Unidad para la Gestión del Crimen el 7 de mayo de 2003;
- desmanteló la Unidad para la Gestión del Crimen, que había participado en numerosos abusos contra los derechos humanos.⁸⁸

Tras la presión ejercida por la sociedad civil y la comunidad empresarial ante la preocupación que suscitaba la creciente incidencia de la delincuencia violenta, el gobierno de Malawi, con el respaldo de los gobiernos británico y noruego, amplió en 1999 su reforma de la justicia en materia policial y penal. Con la cooperación de la sociedad civil y de organizaciones no gubernamentales, el gobierno ha incentivado la participación de representantes comunitarios en cientos de nuevos foros celebrados por todo el país sobre el servicio de policía orientado hacia la comunidad. Mediante carteles, la radio, la televisión y otros medios, incluida una película de vídeo titulada *Protecting our lives*, se ha efectuado una campaña de sensibilización sobre las normas básicas de derechos humanos relativas a la actuación policial y sobre los peligros de la proliferación de armas de fuego.⁸⁹

Aunque aún es demasiado pronto para evaluar la efectividad de estas acciones respecto a la reducción de la delincuencia violenta y la lucha contra la posesión ilícita de armas de fuego, ya hay indicios de un aumento en las comunidades del número de denuncias a la policía sobre armas de fuego ilícitas. La mayor sensibilización pública en cuestiones de actuación policial ha ayudado a la policía a reunir más información y a ganarse un mayor respaldo de la población mediante la cooperación. No obstante, la reforma de la Ley de Armas de Fuego en relación con el empleo de la fuerza y de las armas de fuego sigue siendo inadecuada, y existe una falta de transparencia tanto en las investigaciones sobre el uso indebido de armas por parte de la policía como en la concesión policial de licencias de armas de fuego a civiles.⁹⁰

Agente de policía de Malawi. Imagen de un vídeo sobre la seguridad comunitaria y el control de armas de fuego. © Malawi Pictures y Malawi Community Safety and Firearms Control Project

Muchas agencias de desarrollo siguen sin asumir la necesidad de identificar el control de las armas pequeñas como motivo fundamental de preocupación y como cuestión que hay que tener en cuenta para la

⁸⁸ Amnistía Internacional, *Jamaica: Welcome developments: Is an end to police impunity in sight?*, 25 de julio de 2003 (Índice AI: AMR 38/015/2003).

⁸⁹ Brian Wood, con Undule Mwakasungura y Robert Phiri, *Report of the Malawi Community Safety and Firearms Control Project*, Lilongwe, agosto de 2001.

⁹⁰ Amnistía Internacional, *Proteger los derechos humanos mediante la actuación policial. Informe sobre los métodos policiales en los países de la Comunidad de Desarrollo Económico del África Austral, 1997-2002* (Índice AI: AFR 03/004/2002).

participación en proyectos, y no tratan la reforma institucional de la actuación policial y de las armas como una cuestión que afecta al desarrollo.⁹¹ En Camboya, la Unión Europea ha prestado una serie de catorce cursos de formación para la policía en zonas rurales con el objetivo de mejorar sus relaciones con los residentes locales.⁹² Los residentes de las comunidades entregarán sus armas ilegales a la policía si confían en ella, pero esta confianza sólo será posible cuando no se sientan amenazados ni por la policía ni por las armas que ésta posee. Este hecho demuestra una vez más la importancia de la seguridad en la administración de armas.

El artículo 24 de los Principios Básicos de la ONU dispone: «Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán las medidas necesarias para que los funcionarios superiores asuman la debida responsabilidad cuando tengan conocimiento, o debieran haberlo tenido, de que los funcionarios a sus órdenes recurren, o han recurrido, al uso ilícito de la fuerza y de armas de fuego, y no adopten todas las medidas a su disposición para impedir, eliminar o denunciar ese uso».⁹³

La responsabilidad de los mandos no exime a los agentes de policía individuales de su propia responsabilidad respecto al empleo ilícito de la fuerza y de las armas de fuego. El artículo 26 de los Principios Básicos dispone que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley «no podrán alegar obediencia de órdenes superiores» para justificar este tipo de conducta. El artículo 25 especifica que los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley no deben castigar a los agentes de policía que se nieguen a ejecutar una orden de emplear la fuerza o armas de fuego que contravenga las normas de la ONU sobre la actuación de la policía, o que denuncien ese empleo por otros agentes.

Estas disposiciones deben incluirse en las normas permanentes sobre el empleo de la fuerza, que deben estar a la disposición de todos los agentes y ser comprendidas por ellos.

17. Recomendaciones

El reto al que se enfrentan todos los gobiernos para controlar el uso indebido de armas es urgente. Para superarlo, deben invertir más recursos en un cuerpo de policía profesional fundamentado en las normas acordadas internacionalmente. Sólo así podrán garantizar protección a mujeres, hombres y niños mediante unas fuerzas de seguridad legítimas que respeten los derechos humanos, y obtener el apoyo generalizado de la sociedad civil necesario para reducir la circulación y el uso de armas ilícitas.

Es imprescindible establecer un compromiso auténtico con las comunidades en toda acción destinada a mejorar la actuación profesional mediante la cooperación. Las iniciativas orientadas hacia la comunidad deben ser impulsadas por la sociedad civil local, con el fin de garantizar la trascendencia, identificación, participación, responsabilidad compartida y comprensión. Sobre este fundamento:

1. Todas las autoridades gubernamentales y policiales deben promover, difundir e incorporar, en la legislación y en la práctica, las normas de la ONU para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, incluidos el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

⁹¹ Secretaría de Estado del Reino Unido Para el Desarrollo Internacional, *Tackling Poverty by Reducing Armed Violence*, óp cit. La ausencia de referencias a la cuestión de la actuación policial en este informe sobre reuniones celebradas entre expertos en desarrollo y en armas pequeñas constituye una importante omisión.

⁹² El Grupo de trabajo para la reducción de armas de Phnom Penh ha organizado 22 foros públicos para que autoridades locales, policías y funcionarios dialoguen sobre la reducción de armas, la seguridad y el papel que estas personas desempeñan a la hora de abordar estas cuestiones en sus comunidades y de fomentar la confianza entre unos y otros.

⁹³ Véase también el artículo 26 de los Principios Básicos.

2. Los Estados deben incluir explícitamente la promoción de dichas normas y su adhesión a ellas en el Programa de Acción de la ONU para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos durante su debate en 2005 y su revisión en 2006.
3. Los donantes bilaterales e institucionales, incluidos los organismos de las Naciones Unidas, deben pedir a las autoridades locales su adhesión a estas normas de la ONU en todos los proyectos de ayuda internacional que financien, especialmente cuando tales proyectos estén vinculados con la seguridad comunitaria.
4. Los Estados deben dar apoyo a las recomendaciones de la relatora especial de las Naciones Unidas sobre armas pequeñas con el fin de reforzar la aplicación de las normas de la ONU sobre el empleo de las armas de fuego.
5. Todos los Estados deben evaluar el grado de adhesión de los Estados beneficiarios a las normas de la ONU cuando estudien exportar o suministrar armas a fuerzas u organismos encargados de hacer cumplir la ley, y no deben suministrar armas de fuego, municiones y otros materiales que presenten un peligro indebido de lesiones u otros abusos.
6. Las organizaciones de la sociedad civil y los individuos deben participar en la campaña mundial «Armas bajo Control» y contribuir a promover la estricta adhesión de los gobiernos y organismos encargados de hacer cumplir la ley a estos principios de la ONU.
