



# POLICÍAS BAJO LA LUPA

CINCO CLAVES PARA LA SUPERVISIÓN Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA POLICÍA EN LAS AMÉRICAS

Human Rights Centre



University of Essex



AMNISTÍA INTERNACIONAL



**Amnistía Internacional es un movimiento integrado por 10 millones de personas que activa el sentido de humanidad dentro de cada una de ellas y que hace campaña en favor de cambios que permitan que todo el mundo disfrute de sus derechos humanos.**

**Nuestra visión es la de un mundo donde quienes están en el poder cumplen sus promesas, respetan el derecho internacional y rinden cuentas.**

**Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso, y nuestro trabajo se financia principalmente con las contribuciones de nuestra membresía y con donativos.**

**Creemos que actuar movidos por la solidaridad y la compasión hacia nuestros semejantes en todo el mundo puede hacer mejorar nuestras sociedades.**

© Amnistía Internacional 2021

Salvo cuando se indique lo contrario de este documento está protegido por una licencia 4.0 de Creative Commons (atribución, no comercial, sin obra deriva, internacional).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>

Para más información, visite la página *Permisos* de nuestros sitio:

<https://www.amnesty.org/es/about-us/permissions/>

El material atribuido a titulares de derechos de autor distintos de Amnistía Internacional no está sujeto a la licencia Creative Commons.

Publicado por primera vez en 2021

por Amnesty International Ltd.

Peter Benenson House, 1 Easton Street.

London WC1X 0DW, Reino Unido

Soporte para esta publicación proporcionado por:

**OPEN SOCIETY  
FOUNDATIONS**

Índice: AMR 01/4811/202

Idioma original: Español

[amnesty.org](https://www.amnesty.org)



**Foto de portada:**

*Ilustración por Joaquín Castro ©Amnistía Internacional*

**AMNISTÍA  
INTERNACIONAL**



# POLICÍAS BAJO LA LUPA. HACIA LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA POLICÍA POR VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS EN LAS AMÉRICAS

La [tortura y el homicidio ilícito](#) de George Floyd el 25 de mayo de 2020 reavivó las conversaciones globales sobre el racismo sistémico y la manera de hacer rendir cuentas a la policía por la comisión de violaciones de derechos humanos. En América Latina y el Caribe, como en otras partes del planeta, la impunidad por violaciones de derechos humanos cometidas por la policía es tan habitual que en algunos países es la norma, y las personas que pierden la vida o son objeto de abusos pertenecen de forma desproporcionada a comunidades que sufren discriminación estructural.

En enero de 2021, Amnistía Internacional organizó, junto con el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Essex, la *Independent Commission of Investigations* (INDECOM) de Jamaica y el apoyo de Open Society Foundations (OSF), una conferencia regional virtual a la que asistieron casi 100 activistas, intelectuales y funcionarios públicos para compartir sus experiencias acerca de qué funciona para hacer rendir cuentas a la policía.

Este documento breve, basado en un documento de mayor extensión redactado en español, resume esas enseñanzas y, a su vez, establece cinco claves que tanto los representantes de los gobiernos como los de la sociedad civil deben mantener en el centro de sus iniciativas para reimaginar y reconstruir sociedades donde las violaciones de derechos humanos cometidas por la policía sean un hecho atípico y no una tendencia.

# VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS COMETIDAS POR LA POLICÍA EN LAS AMÉRICAS

***“Durante los últimos años la violencia policial ha matado a muchos y muchas, miles de hecho. Lo que muchas personas alrededor del mundo no saben sobre esta epidemia, en particular, es que actúa de un modo similar a otras epidemias: mata preferentemente a las personas pobres, mata a las personas jóvenes, mata a las personas vulnerables y a quienes pertenecen a grupos indígenas y afrodescendientes. La epidemia de la violencia policial mata en nombre de la lucha contra el crimen, la lucha contra las drogas y la lucha contra el terrorismo. [...] Se trata de un comportamiento estatal que encontramos en muchos de los países de la región.”***

Agnès Callamard, ex relatora especial de la ONU sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, en su ponencia durante el foro de inauguración de la conferencia Policías bajo la lupa, organizada por Amnistía Internacional en enero de 2021.

A menudo se dice que América Latina y el Caribe son las regiones más violentas del mundo. Sin embargo, las cifras generales, como la tasa de homicidios, pueden ocultar la complejidad de la violencia que afecta a la vida diaria de la gente en la región. Y el uso ilícito de la fuerza por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley es un componente importante de este panorama de violencia.

En los últimos años, Amnistía Internacional ha informado del uso ilícito de la fuerza por la policía en operaciones de orden público para disuadir y dispersar a manifestantes en varios países de la región (por ejemplo, Chile, [Colombia](#), Honduras y Venezuela); para [hacer cumplir las restricciones](#) impuestas para frenar la propagación de la pandemia de COVID-19; y en operaciones de control de la delincuencia. La mayoría de las personas sospechosas de responsabilidad penal por estas violaciones de derechos humanos gozan de impunidad casi total. De hecho, en algunas ciudades y regiones, como Río de Janeiro, en Brasil, la policía es de hecho una ley en sí misma, que investiga, detiene y condena a muerte a personas. El Salvador, por su parte, se distingue por registrar no sólo la tasa de homicidios más alta del mundo, sino también la tasa más alta de homicidios cometidos por la policía, y en aumento.

Para las mujeres, las consecuencias de las violaciones de derechos humanos cometidas por la policía son tanto indirectas como directas. Aunque las mujeres no siempre sean blanco directo de la mayoría de los homicidios cometidos por la policía, con frecuencia son ellas quienes quedan para arrostrar las consecuencias cuando un familiar muere o sufre lesiones que cambian su vida. Las mujeres también son blanco directo de violencia de género cometida por la policía. Por ejemplo, [en México](#), la policía y las fuerzas armadas someten con frecuencia a las mujeres a violencia sexual cuando están detenidas y durante los interrogatorios. Ciertos grupos de mujeres, como las trabajadoras sexuales, son blanco específico de tortura y malos tratos en algunos países, como [República Dominicana](#).

Otros grupos son también blanco especial del uso ilícito de la fuerza por parte de la policía. De hecho, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha puesto de relieve ciclos de violencia y excesivo control policial en la región caracterizados por el racismo, la xenofobia y la discriminación contra las personas indígenas y afrodescendientes, las que viven en vecindarios urbanos de bajos ingresos y las personas LGBTIQ+.

Las violaciones de derechos humanos cometidas por la policía menoscaban la cohesión social y erosionan la confianza en el Estado y sus instituciones: si no se puede confiar en los representantes más visibles del Estado, se pondrá en tela de juicio la legitimidad de ese Estado y su capacidad para garantizar el acceso a la justicia. El Estado tiene la responsabilidad de respetar, proteger y realizar los derechos humanos, y cuando se trata de hacer valer esta garantía para todas las personas, es fundamental asegurar que cuando no se impida la comisión de violaciones de derechos humanos, este tipo de actos se investigan y todas las personas sospechosas de responsabilidad penal comparecen ante la justicia en juicios con las debidas garantías ante tribunales civiles ordinarios y en los que no se pueda imponer la pena de muerte.

## OBSTÁCULOS PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA POLICÍA

La mayoría de los Estados de la región aspiran a tener instituciones policiales que contribuyan a crear una sociedad segura en la que la policía haga cumplir y acate la ley y proteja los derechos humanos. Sin embargo, la realidad es que en muchos países de la región la impunidad por el uso ilícito de la fuerza por parte de la policía persiste por varias razones fundamentales: las investigaciones sobre estos delitos adolecen de falta de independencia, no cumplen las normas mínimas de diligencia y no permiten la participación de las víctimas, sus familias y la sociedad civil.

Pocos países disponen de mecanismos para investigar las violaciones de derechos humanos cometidas por la policía que sean realmente **independientes**, lo cual afecta a la eficacia de las investigaciones. En Brasil, por ejemplo, muchas investigaciones se han visto menoscabadas por el hecho de que los servicios forenses y balísticos están controlados por la policía. En Colombia, la ausencia de investigaciones independientes ha permitido que se manipulen pruebas para justificar homicidios ilícitos como bajas en combate (un fenómeno conocido como “falsos positivos”), muchos de los cuales son investigados por un sistema de justicia penal militar que carece de independencia.

Muchos sistemas nacionales **incumplen las normas mínimas** para la investigación efectiva de violaciones de derechos humanos cometidas por la policía. Se han documentado demoras en las investigaciones y manipulación de pruebas en distintos países, como [Brasil](#), [Jamaica](#) y [Nicaragua](#). Por último, en muchos países, las **víctimas y sus familias** se enfrentan a numerosos obstáculos para acceder a información relativa a la evolución de las investigaciones sobre uso ilícito de la fuerza por parte de la policía, y más aún para participar en el proceso.

En los apartados siguientes se examinan cinco elementos clave para la supervisión y rendición de cuentas efectivas de la policía y se analizan algunos ejemplos concretos de cómo se han materializado estos elementos en la región. En el texto se abordan esencialmente los tres obstáculos principales para realizar investigaciones penales efectivas antes mencionados mediante el examen de los mecanismos independientes para la supervisión y la rendición de cuentas de la policía; el papel fundamental de las organizaciones de la sociedad civil y los grupos de víctimas; las normas internacionales fundamentales para la investigación efectiva del posible uso ilícito de la fuerza por la policía; los sistemas que pueden ayudar a sacar a la luz patrones de conducta indebida de la policía; y, por último, la responsabilidad de mando.

# 1. SISTEMAS DE SUPERVISIÓN INDEPENDIENTES Y EFECTIVOS

Los sistemas de supervisión externos e independientes de la policía son fundamentales. En general, se trata de organismos especializados y, cualquiera que sea el modelo adoptado, las experiencias en la región indican que debe reunir seis características principales:

- Tener independencia política y operativa
- Contar con suficientes recursos, incluidos conocimientos especializados y financiación adecuada
- Ser establecidos por ley con un mandato claramente definido, que incluya la facultad de obtener una reacción obligatoria y motivada a las conclusiones y recomendaciones de las autoridades afectadas (si es necesario, con la opción de una revisión judicial).
- Estar facultados para acceder a información fundamental
- Estar facultados para tomar medidas proactivas y examinar patrones de abusos
- Tener niveles elevados de transparencia y rendición de cuentas

La [Independent Commission of Investigations \(INDECOM\)](#) de Jamaica es uno de los relativamente escasos ejemplos de mecanismo de vigilancia independiente efectivo en la región.

La Comisión fue establecida en 2010 tras la presentación por una ONG jamaicana de un caso ante la CIDH, que ordenó a Jamaica mejorar las investigaciones sobre los homicidios cometidos por la policía. Su mandato, establecido por ley, es “llevar a cabo investigaciones respecto de acciones de miembros de las Fuerzas de Seguridad y otros Agentes del Estado, con resultado de muerte o lesiones de personas, o de abusos contra los derechos de las personas; y para asuntos conexos”. Al ser una comisión del Parlamento, INDECOM debe publicar informes periódicos.

Durante los tres años previos al funcionamiento de INDECOM (2007-2009) se registraron 759 muertes como consecuencia de disparos de la policía en Jamaica. En los tres años posteriores al comienzo de la actividad de INDECOM (2011-2013) se observó una reducción substancial del número de muertes por estas causas registradas (687), y en el siguiente periodo trienal (2014-2016) el número se redujo a menos de la mitad.

Este éxito se debe en parte a la capacidad de INDECOM de llevar a cabo investigaciones independientes y elaborar su propio análisis forense y balístico, y al sostenido apoyo político y de donantes a su mandato.

No obstante, sigue habiendo desafíos. Preocupa que la reducción del número de muertes a manos de la policía se deba al efecto disuasorio de las investigaciones abiertas por INDECOM y no a un cambio real en las estructuras internas de la policía. También se ha observado resistencia de la policía y de grupos que representan a la policía, que han impugnado las competencias de INDECOM ante los tribunales, algo que el Parlamento como órgano del que emanan estas competencias debe aclarar por ley para garantizar que el organismo mantiene sus competencias para actuar de manera efectiva.

Para más información, véase INDECOM: [www.indecom.gov.jm](http://www.indecom.gov.jm) y Amnistía Internacional, *Waiting in vain. Jamaica: Homicidios ilegítimos a manos de la policía y la larga lucha de las familias por la justicia*

## 2. PARTICIPACIÓN SIGNIFICATIVA DE LA SOCIEDAD CIVIL Y DE LAS ORGANIZACIONES DE VÍCTIMAS

La sociedad civil de la región tiene una gran experiencia en lo referente a exigir que la conducta de la policía se ajuste al derecho y las normas internacionales de derechos humanos, y esto puede servir de base de varias maneras para mejorar la supervisión y rendición de cuentas de la policía, por ejemplo, mediante:

- a. La creación de vínculos entre la sociedad civil y los mecanismos de vigilancia independientes;
- b. El fortalecimiento de los conocimientos técnicos de las organizaciones de la sociedad civil;
- c. La participación en litigios estratégicos en los que se pongan en el centro las voces y demandas de las víctimas;
- d. El uso de las nuevas tecnologías para documentar y supervisar la conducta de la policía; y
- e. La defensa de un cambio en el discurso público sobre asuntos relativos a la actuación policial, como la promoción de reformas legales o campañas de sensibilización.

Las organizaciones de la sociedad civil son una fuente importante de investigación independiente sobre el uso policial de la fuerza. La información que reúnen se usa de varias maneras, por ejemplo, para sensibilizar a la opinión pública sobre una violación o motivo de preocupación de derechos humanos, para presentar causas colectivas ante los tribunales y para proporcionar información a organizaciones de derechos humanos y comisiones de investigación. También ha permitido presentar casos ante mecanismos internacionales de derechos humanos, como el Examen Periódico Universal de la ONU o los mecanismos de vigilancia de la CIDH.

Los litigios estratégicos son una de las estrategias que la sociedad civil ha usado históricamente no sólo para exigir justicia en casos individuales de violaciones de derechos humanos, sino también para denunciar patrones sistemáticos de abusos y problemas estructurales. Los casos presentados ante la CIDH y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los últimos dos decenios han contribuido a consolidar la jurisprudencia y a establecer normas para abordar los problemas estructurales de abusos cometidos por la policía en la región.

En México, en mayo de 2006, se desplegaron 2.000 agentes de policía municipales, estatales y federales en las ciudades de Texcoco y San Salvador **Atenco**, Estado de México, para responder a protestas que tenían lugar en esos lugares. Entre las personas detenidas en el contexto de esta operación había 47 mujeres, la mayoría de las cuales denunciaron que habían sido sometidas a violencia sexual por agentes estatales de seguridad. Cuando las investigaciones del sistema nacional no hicieron justicia, 11 de esas mujeres decidieron presentar sus casos ante la CIDH, que después remitió el caso a la Corte Interamericana.

El 28 de noviembre de 2018, la Corte Interamericana dictó su sentencia, en la que declaraba que México era responsable de la comisión de violencia sexual, violación y tortura contra las 11 mujeres y ordenaba al Estado, entre otras cosas, investigar y castigar a los responsables en todos los niveles y garantizar reparaciones para las sobrevivientes. La Corte también ordenó adoptar medidas estructurales, como la creación de un organismo independiente para supervisar a las fuerzas policiales a nivel federal y en el Estado de México.

El caso fue respaldado por el trabajo en colaboración de organizaciones que trabajaron conjuntamente para asegurar que se oían las voces y los testimonios de las mujeres sobrevivientes. De hecho, fue de este caso de donde nació la red [Rompiendo el Silencio](#), que sigue documentando y denunciando casos de tortura sexual.

Para para más información, véase [Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez y CEJIL, A 14 años y pese a sentencia de la Corte Interamericana, persiste la impunidad en el caso Atenco.](#)

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), en su [Handbook on police accountability, oversight and integrity](#), afirma que, aunque puede parecer más fácil introducir reformas policiales desde “arriba”, los cambios efectivos son más factibles si la ciudadanía participa y las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel importante en el establecimiento de la agenda cuando se propugnan reformas policiales. Para cambiar las prácticas policiales y garantizar que las fuerzas de seguridad están sujetas a mecanismos de supervisión y rendición de cuentas, es preciso que haya una sociedad civil fuerte y dotada de los conocimientos específicos que le permitan promover la transformación del discurso público sobre la labor policial.

El [Instituto para la Seguridad y la Democracia \(Insyde\)](#), radicado en México, es una organización de la sociedad civil integrada por especialistas interdisciplinarios independientes. Insyde trabaja para fortalecer la democracia y la rendición de cuentas en las instituciones de justicia y seguridad mediante el desarrollo y la aplicación de herramientas nacionales e internacionales adaptadas.

Por ejemplo, Insyde ha desarrollado normas para mejorar los procedimientos disciplinarios internos de las policías municipales mexicanas, y ha colaborado con agentes de policía municipal para definir normas de actuación. También lleva a cabo exámenes externos e independientes de casos sujetos a procesos disciplinarios internos.

Insyde ha creado un equipo especializado en normas de actuación policial, manejo de procesos disciplinarios en las fuerzas policiales y diseño de protocolos. Estas competencias han facilitado el diálogo con la policía haciendo hincapié en el objetivo de mejorar los procedimientos. El principal desafío —y éxito— identificado por Insyde es convencer a la policía de que un buen proceso disciplinario, menos discrecional y más transparente, puede mejorar su propio funcionamiento y aumentar la confianza ciudadana.

En 2020, la ONG colombiana Temblores lanzó la plataforma web [GRITA](#) para facilitar la denuncia de las violaciones de derechos humanos cometidas por la policía, con el objetivo último de erradicarlas. La plataforma permite que quienes han sido víctimas o testigos de abuso policial registren sus casos y reciban asesoramiento jurídico.

La información recopilada ha permitido a Temblores confeccionar una base de datos sobre violaciones de derechos humanos cometidas por la policía, información que se ha puesto a disposición de las autoridades gubernamentales y de la Policía Nacional colombiana. Esta base de datos ha permitido trazar un mapa de la violencia policial en el país y desglosar las presuntas violaciones de derechos humanos por zona geográfica, género de las víctimas y fuerza policial implicada. La información recopilada también ha servido de base para informes sobre derechos humanos, el más reciente de los cuales, [Bolillo, Dios y Patria](#), documentó la violencia policial en los últimos años y puso de relieve el impacto en diferentes sectores de la sociedad como la comunidad LGBTIQ+, entre otros.

Para más información, Resultados de los grupos de trabajo de la segunda jornada de los diálogos regionales “Policía bajo la lupa” (19 de enero de 2021); Sitio web de la plataforma GRITA (<https://www.temblores.org/grita>); e, Informe “Bolillo, Dios y Patria” (<https://www.temblores.org/bolillo-dios-y-patria>).

El Evidence Lab del [Programa de Respuesta a las Crisis](#) de Amnistía Internacional está dirigido por personas expertas en investigación digital. El Evidence Lab reúne datos a partir de imágenes, vídeos y otra información registrada por cualquier persona que no sea investigadora oficial sobre derechos humanos. Normalmente se trata de información compartida públicamente en redes sociales como Twitter, Facebook o YouTube.

La verificación digital llevada a cabo por este equipo fue fundamental para elaborar el informe [Ojos sobre Chile: Violencia policial y responsabilidad de mando durante el estallido social](#).

Para este informe, el equipo de personas expertas de Amnistía Internacional en armas y munición y el Cuerpo de Verificación Digital estudiaron más de 200 ejemplos de información audiovisual y fotográfica y analizaron los tipos de armas, munición y vehículos utilizados por la policía y cómo se utilizaron para trazar un panorama de las violaciones de derechos humanos cometidas. Un análisis y una verificación sistemáticos semejantes de más de 500 vídeos permitieron a Amnistía Internacional trazar un mapa global del uso ilícito e indiscriminado de gas lacrimógeno por la policía.

Para más información, véase Amnistía Internacional, [Gas lacrimógeno: una investigación](#) y el [Glosario visual](#) de la Fundación de Investigación Omega.

# 3. PROTOCOLOS ADECUADOS PARA INVESTIGAR ABUSOS COMETIDOS POR LA POLICÍA

El respeto por los derechos humanos depende en gran medida de la capacidad del Estado de investigar con diligencia cuando se cometen violaciones de derechos. Es evidente que la tortura y el homicidio ilícito son violaciones graves de derechos humanos, pero también lo es no investigar estos actos de forma adecuada. En toda la región, las investigaciones sobre el uso ilícito de la fuerza por la policía hacen frente a considerables desafíos. Para abordarlos y prevenir violaciones en el futuro, es necesario asegurar la existencia de organismos especializados que puedan llevar a cabo investigaciones —de oficio en caso necesario— sin demora, independientes, imparciales y exhaustivas, en las que puedan participar las víctimas y sus familias. A tal fin, es necesario dotar de recursos, entre otras cosas para fortalecer la capacidad que permita que organismos especializados lleven a cabo investigaciones de forma efectiva y las infraestructuras que permitan que se lleven a cabo tales investigaciones.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha elaborado dos protocolos de especial importancia para ayudar a los Estados a garantizar investigaciones adecuadas sobre violencia policial ilícita: el Protocolo de Minnesota y el Protocolo de Estambul.

El [Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas \(2016\). Versión revisada del Manual de las Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias](#) ofrece directrices prácticas y completas, basadas en la experiencia acumulada de personas expertas, para garantizar investigaciones sin demora, efectivas y exhaustivas sobre muertes sospechosas; transparencia; y la participación de las familias de las víctimas.

El [Protocolo de Estambul. Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes](#), adoptado en 2000, es una guía para la investigación y documentación adecuadas de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Los dos protocolos son importantes para mejorar los criterios de investigación de la violencia policial que amenace la integridad física o mental de las personas y su derecho a la vida. Sin embargo, el presente documento hace hincapié en la importancia del Protocolo de Minnesota porque se ocupa de las investigaciones de uno de los problemas más graves en América Latina y el Caribe: los homicidios ilícitos cometidos por la policía.

Es importante señalar que el Protocolo de Minnesota nos permite pasar de una retórica de criticar la manera en que se llevan a cabo las investigaciones a una guía práctica de qué debe hacerse y qué es posible hacer.

## ELEMENTOS Y PRINCIPIOS DE LAS INVESTIGACIONES DEL PROTOCOLO DE MINNESOTA

### LAS INVESTIGACIONES DEBEN LLEVARSE A CABO SIN DEMORA

Las autoridades deben realizar una investigación lo antes posible y proceder sin demoras injustificadas.

### LAS INVESTIGACIONES DEBEN SER EFECTIVAS Y EXHAUSTIVAS

Deben permitir asegurar la rendición de cuentas por muertes ilícitas; identificar y, si se justifica por las pruebas y la gravedad del caso, enjuiciar y castigar a todos los responsables en juicios con las debidas garantías ante tribunales civiles ordinarios; y prevenir futuras muertes ilícitas.

Por ejemplo, las investigaciones deben tomar todas las medidas razonables para: identificar a la(s) víctima(s); recuperar y preservar todo material probatorio; identificar posibles testigos; y determinarla

causa, la manera, el lugar y el momento de la muerte. Casi en todos los casos, la autopsia contribuirá de forma significativa al cumplimiento de estos objetivos. La decisión de que no se realice la autopsia deberá justificarse por escrito y someterse a revisión judicial.

## **LAS INVESTIGACIONES DEBEN SER TRANSPARENTES Y CON PARTICIPACIÓN DE LAS FAMILIAS DE LAS VÍCTIMAS**

Los Estados deben, como mínimo, ser transparentes en cuanto a la existencia de una investigación, los procedimientos que han de seguirse en ella y sus conclusiones, incluidos los fundamentos fácticos y jurídicos de éstas.

Cualquier limitación que se imponga a la transparencia debe ser estrictamente necesaria para un propósito legítimo, como proteger la privacidad y la seguridad de las personas afectadas, garantizar la integridad de las investigaciones en curso y proteger información confidencial sobre fuentes de inteligencia u operaciones militares o policiales. El Estado no puede en ningún caso limitar la transparencia de modo que se oculte la suerte o el paradero de una víctima de una desaparición forzada o muerte ilícita, o que resulte en la impunidad de quienes presuntamente incurran en responsabilidad penal.

El Protocolo establece medidas concretas para garantizar la participación de las familias de las víctimas, que deben:

- ser informadas de los progresos de la investigación y gozar de capacidad legal;
- tener la oportunidad de presentar sugerencias sobre las medidas de investigación que consideren necesarias;
- tener la posibilidad de aportar pruebas y defender sus intereses;
- recibir información y tener acceso a cualquier audiencia relevante para la investigación y, cuando sea necesario, las autoridades deben proporcionar financiación para que puedan contar con representación letrada; y
- estar protegidas contra cualquier maltrato, intimidación o sanción por su participación.

Cuando se determine la identidad de una persona fallecida, los familiares deben ser informados de inmediato, y los restos humanos se devolverán a los familiares, que podrán disponer de ellos de acuerdo a sus creencias.

Además de mejorar considerablemente la posición de las víctimas y sus familias en los procesos de investigación, el Protocolo de Minnesota también sirve de base para legitimar las demandas de la sociedad civil en materia de cambios estructurales en los sistemas de investigación. También establece que “[l]as investigaciones deben orientarse a identificar no solo a los autores directos, sino también a todos los demás responsables de la muerte, incluidos, por ejemplo, los funcionarios de la cadena de mando que fueron cómplices en ella”, así como “los fallos sistémicos que pueden haber contribuido a la muerte, e identificar cuadros persistentes cuando existan” (párr. 26).

Aunque no es vinculante para los Estados, el **Protocolo de Minnesota** ejerce una influencia cada vez mayor en la práctica de los tribunales nacionales y los mecanismos internacionales. Por ejemplo, en México, en septiembre de 2018, un tribunal federal falló que debía constituirse una comisión especial, basada en el Protocolo de Minnesota, para investigar la desaparición forzada de 43 estudiantes en Ayotzinapa, México, cuatro años antes.

Sin embargo, la forma más directa y eficaz de aplicar el Protocolo de Minnesota es trasponer su contenido a las normativas nacionales, por ejemplo, mediante la incorporación de las directrices del Protocolo a los procedimientos de investigación o el uso de estas directrices en la capacitación de la policía. En Guatemala, por ejemplo, el Protocolo de Minnesota ha sido incorporado a protocolos y directrices nacionales para las investigaciones del Ministerio Público sobre muertes violentas.

## 4. ABORDAR LA VIOLENCIA POLICIAL ILÍCITA COMO PROBLEMA ESTRUCTURAL

Los abusos policiales son desestimados de forma habitual por considerarse “incidentes aislados” o la obra de una o dos “manzanas podridas”. Sin embargo, la magnitud y persistencia de los patrones de conducta ilícita de la policía desmienten esa explicación. Es evidente que los problemas van más allá de las conductas indebidas individuales, y dejan entrever o sugieren fallos operativos o estratégicos en el respeto de los derechos humanos en las fuerzas policiales. No obstante, los casos individuales pueden contribuir a comprender los patrones de violencia policial ilícita.

Por ejemplo, gran parte del trabajo de INDECOM en Jamaica supone investigar casos individuales. Sin embargo, la Comisión también ha llevado a cabo recopilación y análisis sistemáticos y continuos que le han permitido identificar patrones de abuso policial. Además de informes anuales y especiales, INDECOM publica [informes trimestrales](#) que documentan indicadores generales relacionados con las denuncias recibidas e incluyen el análisis de patrones que son objeto de preocupación. Entre las cuestiones que se han abordado en los informes trimestrales se cuentan los abusos cometidos durante registros policiales, el uso indebido de armas menos letales y la colocación de pruebas por parte de la policía.

El trabajo de documentación de abusos sistemáticos cometidos por la policía también puede servir de base para la supervisión por organismos internacionales con fines de protección y promoción de los derechos humanos. Por ejemplo, la CIDH recibe regularmente información de organizaciones de la sociedad civil que permiten un análisis general de los patrones de conducta indebida que surgen.

Otro ejemplo de combinación de trabajo sobre casos individuales y recopilación sistemática de información que ha tenido éxito es el informe [Ojos sobre Chile: Violencia policial y responsabilidad de mando durante el estallido social](#), publicado por Amnistía Internacional en 2020, que examinaba el uso de armas menos letales durante el estallido social en Chile en octubre de 2019. El informe se basó en investigación pormenorizada sobre casos individuales concretos —que incluyó entrevistas con víctimas, familiares, personal médico, autoridades policiales, autoridades gubernamentales y defensores y defensoras de los derechos humanos; solicitudes de acceso a información pública; y verificación digital de material audiovisual— para trazar una visión de conjunto de los patrones de violaciones de derechos humanos. La combinación de análisis de patrones de conducta indebida y estudio detallado de investigaciones concretas fue fundamental para elaborar un informe sólido.

## 5. EL PAPEL DE LOS MANDOS Y OTROS SUPERIORES

En los debates sobre las violaciones de derechos humanos cometidas por la policía y la manera en que deben abordarse, se suele pasar por alto el papel que desempeñan los mandos. Normalmente se da por sentado que la responsabilidad de las violaciones de derechos humanos cometidas por la policía recae de forma exclusiva en quienes las cometen directamente, y se suele aducir con más frecuencia el concepto de responsabilidad de mando en relación con investigaciones de crímenes de derecho internacional, como crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra.

Sin embargo, las operaciones policiales se rigen generalmente por las decisiones adoptadas por los mandos en distintos niveles, tanto estratégicos como operativos. La manera en que los mandos ejercen su función puede ser decisiva. Son los mandos quienes determinan los objetivos de una operación y los agentes, tácticas y herramientas que han de utilizarse para cumplir ese objetivo. Por consiguiente, los mandos policiales son responsables de determinar de antemano los marcos operativos, supervisar la conducta de sus subordinados durante una operación y garantizar la rendición de cuentas después.

Es evidente que los mandos serán responsables si cometen o ayudan a cometer una violación de derechos humanos. Sin embargo, los mandos que no participen directamente en los hechos pueden incurrir en responsabilidad si sus decisiones en la planificación y preparación de las operaciones repercuten de forma considerable en el uso ilícito de fuerza policial. La responsabilidad de mando se vuelve relevante cuando los mandos dictan órdenes a sus subordinados que dan lugar a violaciones de derechos humanos o cuando, aun teniendo conocimiento de violaciones de derechos humanos cometidas por sus subordinados, no cumplen con su deber de prevenir y castigar tales conductas.

A mediados de octubre de 2019, una oleada de protestas en **Chile** sacó a millones de personas a las calles en todo el país para reclamar igualdad y derechos sociales y económicos. El presidente Sebastián Piñera respondió declarando el estado de emergencia y desplegando el ejército y la policía para reprimir unas protestas en su mayor parte pacíficas.

Aunque se produjeron considerables daños materiales, así como lesiones a agentes de policía, la respuesta policial fue desproporcionada. Las imágenes mostraron en repetidas ocasiones el uso sistemático, innecesario y desproporcionado de la fuerza por parte de la policía, lo que respalda la idea de que la violencia fue el resultado de una estrategia general de los mandos en vez de ser responsabilidad exclusiva de agentes concretos.

Había múltiples fuentes a través de las cuales los mandos sabían o deberían haber sabido que se cometían reiteradas violaciones de derechos humanos. Los mandos estratégicos tenían acceso a información sobre las operaciones a través de distintos canales y tecnologías, y los mandos operativos podían seguir el desarrollo de las operaciones en tiempo real aún más de cerca.

La investigación de Amnistía Internacional confirmó que los mandos en el seno de la policía (los Carabineros de Chile) mantuvieron el control efectivo sobre las unidades y que se cumplieron los tres criterios fundamentales que establecen las normas internacionales para determinar la responsabilidad de los mandos por violaciones de derechos humanos.

- Los mandos tenían conocimiento de la violencia;
- Los mandos tenían capacidad para prevenir los abusos; y
- Los mandos no tomaron medidas suficientes para prevenir los abusos.

El hecho de no actuar con la diligencia debida en el marco de sus responsabilidades, tomando todas las medidas necesarias para prevenir violaciones de derechos humanos, dio lugar a inmensos sufrimientos y a lesiones que cambiaron la vida de cientos de personas que ejercían su derecho de protesta pacífica.

Además, las autoridades no ejercieron un control adecuado sobre la policía, sobre todo teniendo en cuenta la magnitud de los informes de posibles violaciones de derechos humanos que se hicieron públicos.

Para más información, véase el informe de Amnistía Internacional [Ojos sobre Chile: Violencia policial y responsabilidad de mando durante el estallido social](#).

Hay algunos elementos operativos que pueden contribuir a prevenir la comisión de violaciones de derechos humanos por la policía. Por ejemplo, directrices o protocolos internos adecuados sobre conducta aceptable y uso de armas, equipos adecuados y capacitación adecuada para diferentes tipos de intervenciones. Los mandos tienen el deber de velar por la existencia de la orientación, la capacitación y los equipos mencionados y de adoptar medidas de corrección si no se cumplen estas condiciones.

En última instancia, los mandos pueden modelar la cultura de sus subordinados ejerciendo activamente una función de supervisión que promueva la rendición de cuentas. Para hacerlo de manera efectiva, han de comunicar, con claridad y mediante acciones concretas, que no se tolerará el uso indebido de la autoridad policial contra la ciudadanía.

# CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Las violaciones de derechos humanos cometidas por la policía y la debilidad de los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas de la policía tienen causas múltiples y complejas que van más allá de las instituciones policiales y de las políticas de seguridad. Y al igual que las causas son complejas, también lo son las posibles soluciones. No hay recetas mágicas ni arreglos institucionales que puedan trasladarse de un contexto a otro para lograr cambios a corto plazo.

Los cinco elementos clave que se exponen en este documento señalan el camino a seguir que, a grandes rasgos, ayudaría a abordar las violaciones de derechos humanos epidémicas cometidas por la policía en la región: mecanismos independientes para la supervisión y rendición de cuentas de la policía; reconocimiento del papel decisivo de las organizaciones de la sociedad civil y los grupos de víctimas; cumplimiento del Protocolo de Minnesota; sistemas de supervisión y rendición de cuentas que analicen los patrones generales de abuso policial; y responsabilidad de mando.

Ninguno de los cinco elementos clave proporcionan una solución instantánea. Ninguno puede ser eficaz por sí solo. Pero combinados, y con la abundante determinación y experiencia que existe en la región y que se puso de manifiesto en la conferencia Policía bajo la lupa, ofrecen una hoja de ruta sólida para salir de la crisis actual y para avanzar hacia una labor policial eficaz y sujeta a rendición de cuentas que proteja los derechos humanos de todas las personas en la región.

## RECOMENDACIONES

### A LOS GOBIERNOS:

- Garantizar la existencia de mecanismos eficaces de supervisión y rendición de cuentas de la policía, internos y externos, y considerar la creación de mecanismos de supervisión de la policía realmente independientes que cuenten con financiación adecuada, legitimidad institucional y facultades para acceder a información y examinar proactivamente los patrones de conducta indebida de agentes de policía, así como para obtener una reacción obligatoria y motivada de las autoridades implicadas a cualquier hallazgo, conclusión o recomendación (si es necesario, con la opción de una revisión judicial).
- Garantizar que las investigaciones para esclarecer posibles muertes ilícitas a manos de la policía se llevan a cabo de acuerdo con el Protocolo de Minnesota para que se efectúen con prontitud y sean efectivas, exhaustivas y transparentes; se encarguen de su realización funcionarios debidamente capacitados y dotados de recursos adecuados; y se permita la participación de las familias de las víctimas.
- Establecer con claridad en las leyes y normativas la responsabilidad de los mandos y otros superiores por violencia policial ilícita.

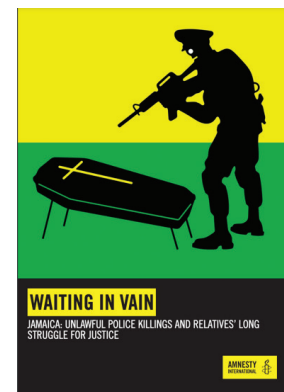
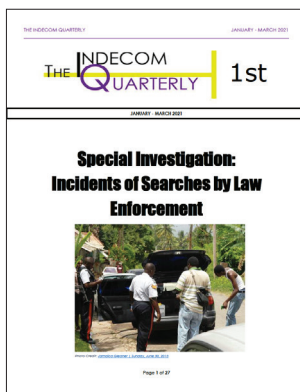
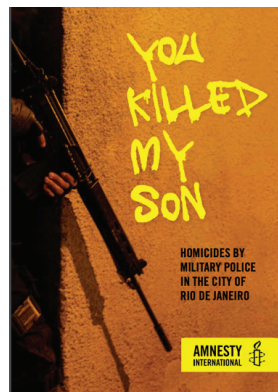
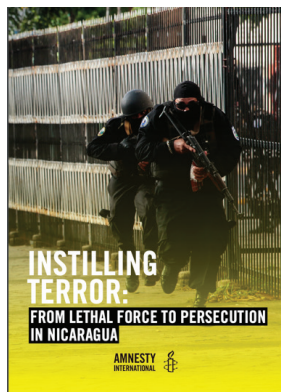
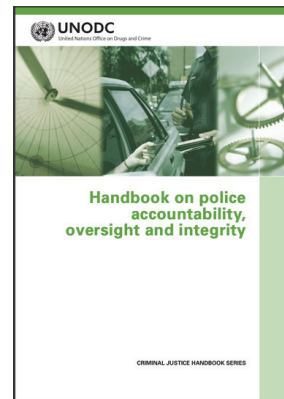
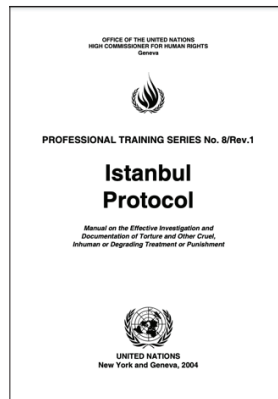
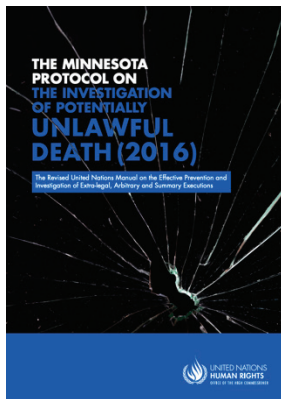
### **A LA SOCIEDAD CIVIL:**

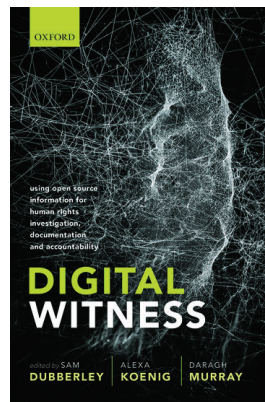
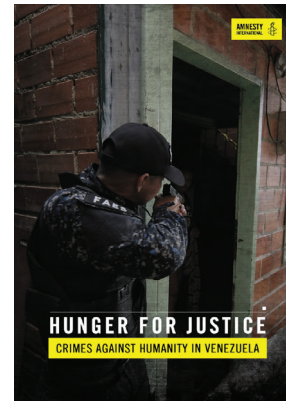
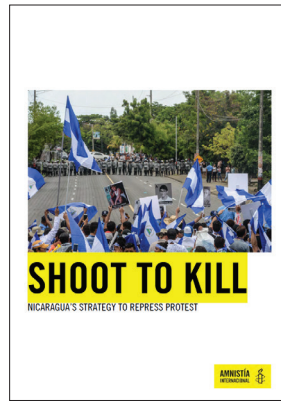
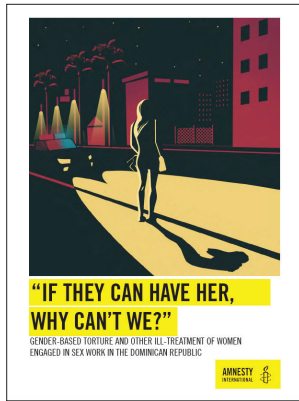
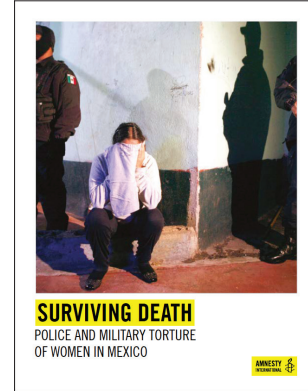
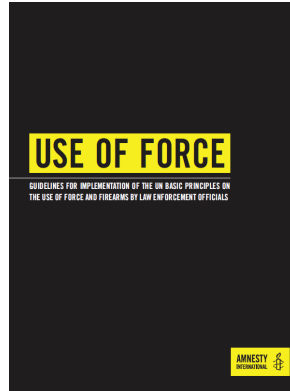
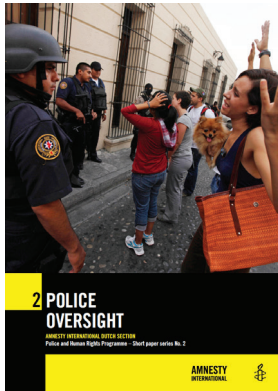
- Fortalecer el papel de la sociedad civil en los sistemas de supervisión y rendición de cuentas de la policía, por ejemplo, mediante el establecimiento de redes con otras organizaciones y con instituciones pertinentes; la mejora de los conocimientos técnicos; y el uso de las nuevas tecnologías para documentar la conducta policial.
- Promover litigios estratégicos de ámbito nacional e internacional para lograr justicia para víctimas individuales, denunciar los patrones estructurales de abuso policial y ordenar a los Estados que los cambien.
- Desarrollar estrategias de trabajo de incidencia destinadas a transformar el discurso acerca de la acción policial y la seguridad.

### **A LAS ENTIDADES DONANTES:**

- Dar prioridad a la inversión en proyectos que promuevan buenas prácticas en materia de supervisión y rendición de cuentas de la policía, en particular ajustando las normativas y prácticas al Protocolo de Minnesota.
- Apoyar a las organizaciones de la sociedad civil que documentan la conducta indebida de la policía, interponer denuncias y emprender acciones destinadas a mejorar la rendición de cuentas de la policía.
- Apoyar procesos de capacitación dirigidos a transformar el liderazgo en el seno de las instituciones policiales y a promover una cultura de responsabilidad en todos los niveles.

# BIBLIOGRAFÍA





**AMERICAS**  
 July 30, 2021  
**Colombia: Violent repression, paramilitarism, illegal detention and torture of peaceful protesters in Cali**




**AMNISTÍA INTERNACIONAL  
ES UN MOVIMIENTO GLOBAL  
DE DERECHOS HUMANOS.**

**LAS INJUSTICIAS QUE  
AFECTAN A UNA SOLA  
PERSONA NOS AFECTAN A  
TODAS LAS DEMÁS.**

CONTÁCTANOS

 [info@amnesty.org](mailto:info@amnesty.org)

 +44 (0)20 7413 5500

ÚNETE A LA CONVERSACIÓN

 [www.facebook.com/AmnestyGlobal](http://www.facebook.com/AmnestyGlobal)

 @Amnesty

# POLICÍAS BAJO LA LUPA

CINCO CLAVES PARA LA SUPERVISIÓN Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA POLICÍA EN LAS AMÉRICAS



Este informe resume las conclusiones de una conferencia regional virtual organizada por Amnistía Internacional, el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Essex y la *Independent Commission of Investigations* (INDECOM, en inglés), con el apoyo de Open Society Foundations, a la que asistieron casi 100 activistas, académicos y funcionarios públicos en enero de 2021.

El informe presenta cinco recomendaciones clave para que los Estados aborden las violaciones de los derechos humanos cometidas por la policía en toda la región: introducir mecanismos independientes y eficaces para la supervisión y la rendición de cuentas de la policía; reconocer y reforzar el papel crucial de las organizaciones de la sociedad civil y los grupos de víctimas en los sistemas de supervisión y rendición de cuentas de la policía; garantizar que las investigaciones sobre posibles muertes ilegítimas a manos de la policía se lleven a cabo de conformidad con el Protocolo de Minnesota; abordar la violencia policial ilegítima como una cuestión estructural; y establecer claramente en las leyes y los reglamentos la responsabilidad de los mandos y otros superiores por la violencia policial ilegítima.

INDEX: AMR 1/4811/2021

OCTUBRE 2021

IDIOMA: ESPAÑOL

[amnesty.org](https://www.amnesty.org)

Human  
Rights  
Centre



University of Essex



AMNISTÍA  
INTERNACIONAL

