

# REUNIÓN REGIONAL DE EXPERTOS SOBRE SEGURIDAD, POLICÍA Y USO DE LA FUERZA

**Buenos Aires**, República de Argentina, 8-9 Mayo 2014

---

## Resumen de las discusiones y principales conclusiones

*Preparado por Milena Costas Trascasas*

## Introducción

---

Más de 40 expertos provenientes de América Latina y otros países, se reunieron en Buenos Aires el 8 y 9 de mayo del 2014 en la primera de una serie de reuniones de expertos regionales sobre acción policial y uso de la fuerza organizadas por la Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de Ginebra (Geneva Academy) en cooperación con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). La reunión de Argentina fue organizada por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y bajo los auspicios del Ministerio de Seguridad y del Ministerio de Asuntos Exteriores de la República de Argentina.

El debate se centró en el uso de la fuerza por parte de las fuerzas policiales y otros cuerpos encargados de hacer cumplir la ley en el marco del derecho internacional y en el mismo se trataron toda una serie de cuestiones de particular relevancia en la región tales como el manejo de manifestaciones y protestas sociales, las intervenciones policiales en territorios complejos (i.e. aquellos con una alta incidencia de la violencia de pandillas), y los mecanismos de control.

El encuentro y las discusiones se llevaron a cabo con carácter confidencial y de conformidad con dos de las Reglas de la 'Villa Moynier'<sup>1</sup>. Este resumen incluye algunos de los principales puntos que planteados por los participantes durante las discusiones y las posibles conclusiones. El mismo no refleja necesariamente la postura de los organizadores ni de ninguno de los participantes.

## Principales desafíos y problemas en materia de seguridad

---

1. Como resultado de la compleja situación política, social y económica, muchos países de Latinoamérica están buscando no con pocas dificultades soluciones que permitan, de manera efectiva y dentro del marco de legalidad, hacer frente al problema de la criminalidad organizada y las pandillas así como otras formas de violencia. En una región donde la policía muy a menudo contribuye con su acción a aumentar los niveles de violencia y de criminalidad, no resulta fácil conseguir que las políticas en materia de seguridad y los operativos destinados a hacer cumplir la ley sean al mismo tiempo adecuados y eficaces.
2. La región atraviesa un periodo marcado por importantes cambios legislativos en materia de seguridad y uso de la fuerza por parte de los oficiales encargados de hacer cumplir la ley. Varios participantes indicaron que muchos estados no respetan de manera adecuada el deber de proteger a sus ciudadanos contra el uso ilegal de la fuerza de acuerdo con las normas internacionales en materia de derechos humanos. De hecho, la realidad regional ofrece frecuentemente ejemplos de abusos cometidos por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en el marco de la lucha contra el crimen organizado, el terrorismo o el narcotráfico. La intervención de la policía para dispersar protestas sociales constituye otra situación típica donde las normas en materia de uso de la fuerza no siempre se respetan.
3. El recurso a las fuerzas armadas para mantener el orden público es un rasgo recurrente y común en la región, una práctica que está erosionando el papel que corresponde a la policía en materia de seguridad ciudadana. En la mayor parte de las situaciones consideradas las fuerzas militares se encuentran autorizadas por el derecho nacional para apoyar la acción de la policía en cuestiones de seguridad interna, y no sólo en situaciones excepcionales. Sin embargo, la experiencia demuestra claramente que las fuerzas armadas, por lo general, no se encuentran bien o lo suficientemente entrenadas para ocuparse de tales funciones.
4. El mantenimiento de acciones policiales de carácter represivo y la corrupción, son algunos de los factores que han contribuido mayormente a forjar un marco de violencia institucional propicio para la comisión de violaciones en un clima de impunidad. La brutalidad policial y la violencia

---

<sup>1</sup> Regla 1: Los debates mantenidos durante y al margen del encuentro, son estrictamente confidenciales. Cada participante será libre de hacer referencia a sus propios comentarios, pero no podrá citar o resumir observaciones efectuadas por ningún otro participante. Regla 2: Los organizadores prepararán un breve resumen del contenido de los debates. Se circulará un borrador a los participantes para recibir comentarios antes de su finalización. Una vez que el informe se haga público, podrá ser citado libremente.

específicamente dirigida de forma arbitraria contra personas vulnerables y grupos marginados tienden a exacerbar el carácter endémico de este problema.

**5.** Como consecuencia de la crisis de confianza en la policía y la ausencia de un marco institucional adecuado para apoyar su acción se está generalizando una tendencia muy preocupante: la contratación de compañías de seguridad privada para el desempeño de funciones de seguridad ciudadana que corresponden al estado. Los altos índices de violencia unidos a la incapacidad del estado para garantizar la seguridad y controlar la acción de los servicios de seguridad privada conduce en muchos casos a la confusión entre los roles y funciones que corresponden a dichas compañías y a las fuerzas de seguridad del estado. Este hecho resulta especialmente preocupante teniendo en cuenta que las compañías de seguridad suelen verse involucradas en abusos y violaciones de los derechos humanos, acciones que normalmente permanecen impunes.

**6.** Entre los motivos de mayor preocupación destaca la situación de las personas privadas de libertad. Las condiciones de insalubridad y hacinamiento existentes en muchas prisiones y otros centros de detención en toda la región favorecen la proliferación de un clima de violencia. La jurisprudencia de los órganos del sistema interamericano relativa a violaciones de los derechos humanos cometidas por las fuerzas de seguridad en la represión de motines carcelarios demuestra que las personas privadas de libertad siguen siendo altamente vulnerables al uso excesivo, arbitrario y desproporcionado de la fuerza y de la coacción. Es más, los expertos observaron que, debido a la estigmatización social que sufren dichas personas, la opinión pública suele ser proclive a tolerar, incluso a cerrar los ojos, ante cualquier abuso cometido en este contexto.

## **Legislación nacional y práctica en relación con el uso de la fuerza**

---

**7.** Es necesario fomentar el conocimiento y mejorar la comprensión de los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de 1990 (PBUF). Igualmente, se requieren esfuerzos adicionales en el ámbito regional para la difusión de sus principios y estándares fundamentales, especialmente los que se refieren a las estrictas circunstancias bajo las que es posible recurrir al uso intencional de la fuerza letal durante operaciones dirigidas a hacer cumplir la ley. Los expertos destacaron la relevancia de dotar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley con un marco normativo adecuado para operar, y en el que se integren los estándares regionales establecidos por los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

**8.** No todos los estados de la región han adoptado leyes regulando el uso legal de la fuerza. La falta de referencia formal o de incorporación del PBUF en las leyes nacionales y manuales operacionales contribuye a distanciar la práctica policial actual del respeto de los estándares internacionales en materia de uso de la fuerza. Los expertos reafirmaron la necesidad de traducir tales estándares en principios de carácter operativo, capaces de impregnar la legislación doméstica en todos los niveles. En los estados federales, donde la autonomía en la regulación se traduce en la práctica en reglamentaciones y prácticas no siempre uniformes, resulta particularmente difícil adoptar un marco legislativo apropiado.

**9.** Varios expertos expresaron especial preocupación en relación a las leyes que avalan el uso de la fuerza policial al mismo tiempo que exigen de responsabilidad penal a los agentes encargados de hacer cumplir la ley<sup>2</sup>. También se señaló que con demasiada frecuencia los mecanismos para la rendición de cuentas por violaciones cometidas por la policía resultan ineficaces debido a la falta de transparencia y a la falta de publicidad de los protocolos operativos que contienen información relevante para ello, como por ejemplo, el tipo de situaciones en las que el uso de la fuerza se encuentra autorizado, o las armas que legítimamente pueden utilizarse en las distintas circunstancias.

---

<sup>2</sup> En este sentido se hizo una particular mención a la legislación peruana. V. Decreto Legislativo n. 1095 que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las fuerzas armadas en el territorio nacional (2010).

**10.** Los expertos se refirieron a numerosos factores que en la práctica contribuyen a minar el respeto por los principios que regulan el uso de la fuerza por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, a saber: la laxitud en la interpretación de los límites legales relativos al uso de la fuerza; la falta de equipamiento y adecuada capacitación en el uso de las armas “menos letales”, así como la persistencia de una cultura de impunidad en relación con los abusos de poder y violaciones de los derechos humanos cometidos por la policía.

**11.** La práctica de los estados en la región revela que los funcionarios encargados de hacer cumplir con la ley frecuentemente recurren al uso de las armas de fuego como primera opción y de manera rutinaria, sin la debida consideración de los principios de necesidad, proporcionalidad, y uso gradual y diferenciado de la fuerza. El uso de las armas de fuego fuera del servicio también resulta ser un motivo de preocupación si bien, tal y como reconocieron algunos expertos, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden encontrarse en tales circunstancias expuestos a un mayor riesgo de ataque.

**12.** En algunos estados se aprecia la existencia de un patrón de ejecuciones extrajudiciales hacia determinados grupos de ciudadanos. De acuerdo con los PBUF, el uso de armas letales debe ser realmente excepcional y, en general, sólo es legal para hacer frente a una amenaza real e inminente de la vida o de lesiones graves y no sólo sobre la base del peligro potencial que pueda representar el individuo en cuestión. Es más, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el uso de la fuerza contra personas que no representen un peligro directo resulta innecesario incluso cuando como consecuencia de ello se pierda la oportunidad de captura<sup>3</sup>.

**13.** El aumento exponencial de las compañías privadas de seguridad en la región durante los últimos años resulta problemático en relación con el nivel de respeto del marco jurídico aplicable, y más específicamente, de los PBUF. Los expertos recordaron que los estados tienen el deber de adoptar legislación adecuada para regular y supervisar las funciones que tales compañías pueden desempeñar así como el tipo de armas y los materiales que están autorizados a usar. Los estados deben regular y supervisar las acciones de las compañías de seguridad privadas (por ejemplo, creando un sistema de licencias e imponiendo requisitos en la selección y capacitación del personal). No obstante, la regulación de tales compañías no puede conducir a la renuncia al monopolio del uso legítimo de la fuerza que corresponde estado, ni a la responsabilidad que para el mismo se deriva por el recurso ilícito a la misma.

## **Acciones policiales en el contexto de las protestas sociales**

---

**14.** Diversas legislaciones recientemente adoptadas en algunos estados (o en proyecto) al igual que su implementación en la práctica e interpretación judicial, demuestran una preocupante tendencia a criminalizar y regular de manera excesiva el ejercicio legítimo del derecho a la protesta en la región. Tras poner de relieve la particular importancia que se atribuye al ejercicio de estos derechos, los expertos llamaron la atención sobre el hecho de que la represión por parte de la policía mediante el excesivo uso de la fuerza en las protestas con frecuencia desemboca en mayor violencia y violaciones de derechos humanos.

**15.** Los expertos subrayaron la relevancia de entrenar y capacitar específicamente a la policía en materia de facilitación y manejo de las protestas, sobre la base de programas que integren de manera eficaz y sistemática consideraciones en materia de derechos humanos. Se hizo referencia a diversos casos de la práctica en los que el uso de la fuerza letal por parte de la policía se produjo sin que existiera una planificación previa adecuada, sin que se hubieran adoptado medidas preventivas, o sin que los funcionarios encargados de hacer cumplir con la ley tuvieran un conocimiento aceptable del marco normativo. Con frecuencia, los oficiales de policía no se encuentran adecuadamente entrenados en técnicas para la gestión o el control de multitudes ni tampoco equipados o capacitados en el uso de armas “menos letales”.

---

<sup>3</sup> V. *Nadege Dorzema et al. c. República Dominicana*, Sentencia de 24 de octubre de 2012, para. 85.

**16.** Con el objetivo de evitar el uso de la fuerza innecesario, arbitrario o excesivo, las leyes y regulaciones nacionales deberían excluir expresamente el uso de armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en el contexto de las protestas. Los estados deberían igualmente garantizar que ningún oficial de policía ni otro oficial encargado de hacer cumplir la ley intervenga como “agente provocador” de la violencia. Igualmente, se destacó la necesidad de que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley puedan ser clara y visiblemente identificados como tales durante las labores de policía en las protestas.

**17.** Los límites relativos al uso de la fuerza resultan aplicables tanto en el caso de protestas pacíficas como violentas. Los expertos manifestaron su acuerdo sobre el hecho de que la tendencia a dispersar automáticamente protestas por no estar autorizadas o haber sido notificadas desemboca en una violación del derecho a la libertad de reunión. Se destacó, en particular, que el hecho de que algunas de las personas puedan incurrir en conductas violentas, por sí mismo, no permite calificar la totalidad de la protesta como violenta, ni tampoco debe conducir a su dispersión de manera automática.

**18.** Se explicó que las técnicas de contención (“encapsulamiento”; denominadas en los países de habla inglesa como “Kettling”) en ocasiones se utilizan para evitar que se produzcan las protestas. Normalmente se ofrece a los manifestantes la posibilidad de salir de las áreas sometidas a contención. Algunos expertos cuestionaron la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos a este respecto<sup>4</sup>, por considerar que en algunos casos el recurso a tales técnicas puede resultar en una violación del derecho a la libertad y a la seguridad de la persona.

## **Rol que corresponde a las fuerzas policiales en materia de seguridad ciudadana y rendición de cuentas**

---

**19.** Los expertos acordaron que es urgente que los estados se comprometan a procesos que conduzcan efectivamente a la democratización, modernización, reestructuración y fortalecimiento de las fuerzas de seguridad. Se considera que las políticas nacionales que incluyen un modelo “proactivo” de acción policial más bien orientado hacia la prevención y que se adapte a las particularidades de cada situación resultan generalmente más efectivas que las basadas en un modelo “reactivo” que implica represión y mayor recurso al uso de la fuerza. Los expertos se refirieron a las unidades de pacificación social en Brasil y el cuerpo de policía de proximidad en Argentina como ejemplos de acciones sociales orientadas a la seguridad comunitaria en espacios marginalizados de las ciudades. Es necesario redoblar los esfuerzos para impedir que estos nuevos cuerpos policiales adopten prácticas de violencia tradicionales en las instituciones policiales de las que forman parte.

**20.** La profesionalización y el funcionamiento normal de la policía requiere ocuparse de las precarias condiciones en las que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley están obligados a cumplir con sus funciones en la región. Los expertos recordaron que los estados tienen la obligación de dotarles de capacitación que sea adecuada (tanto en contenido como en duración) además de regularmente actualizada, junto con la protección y equipamiento, y apoyo psicológico necesarios. Resulta preocupante la práctica observada en algunos estados de utilizar oficiales de bajo rango e inexpertos en operaciones que por el contrario requieren un alto grado de profesionalización y experiencia, tales como las operaciones contraterroristas o en el marco de la lucha contra la droga. La falta de efectivas estructuras operativas de comando, una planificación operacional inadecuada, e instrucciones insuficientemente claras fueron también mencionadas entre los factores que conducen a mayores niveles de letalidad.

**21.** Se debería elaborar un catálogo con los derechos que corresponden a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Los expertos consideraron que la efectiva integración de la mujer en las fuerzas policiales es un factor de ruptura necesario para acabar con la impronta mayoritariamente masculina vigente en las políticas en materia de seguridad. Una policía democrática y moderna requiere igualmente que se favorezca el acceso a la policía o a los altos rangos militares de grupos tradicionalmente discriminados como los indígenas. También se

---

<sup>4</sup> V. Corte Europea de Derechos Humanos, *Austin et al. v. United Kingdom*, Gran Sala, Sentencia de 15 de marzo de 2012.

consideró que deberían hacerse cambios esenciales en los programas de capacitación (lo que incluye al personal que los desarrolla), para de esta manera superar interpretaciones corporativas y parciales sobre las circunstancias en las que el uso de la fuerza se considera legítimo.

**22.** Teniendo en cuenta las experiencias del pasado se consideró que no resulta generalmente apropiado el recurso al ejército para apoyar a la policía en las funciones relativas a la seguridad interna. El personal de las fuerzas armadas se encuentra específicamente entrenado para el uso de la fuerza letal por lo que está demostrado que su empleo en tareas relacionadas con el cumplimiento de la ley conduce a niveles más altos de violencia y de uso de la fuerza letal. Las legislaciones nacionales deberían establecer claramente la línea que separa las funciones relativas a la seguridad interna y a la defensa nacional, así como entre las diferentes situaciones que requieren la acción de la policía o del ejército. En muchos casos, el ejército se usa para eludir la responsabilidad por el uso ilícito de la fuerza mediante la atribución de la competencia para investigar tales casos a tribunales militares que normalmente no reúnen los requisitos de imparcialidad e independencia.

**23.** Las fuerzas armadas que participen en operativos relacionados con el cumplimiento de la ley y el orden se rigen por los mismos estrictos principios en materia de uso de la fuerza, en particular, el carácter excepcional del recurso a la fuerza letal. Ello incluye en particular las operaciones que se producen dentro del contexto más amplio de conflicto armado pero sin relación alguna con las hostilidades armadas. En tales circunstancias, resulta esencial que las fuerzas militares actúen con un equipamiento que se adapte a las circunstancias y hayan sido entrenadas y recibido la capacitación necesaria en relación al uso de armas “menos letales”, así como sobre el uso gradual y diferenciado de la fuerza de conformidad con los principios de necesidad y de proporcionalidad.

**24.** Las personas que se encuentran socialmente marginadas y otros grupos como los niños de la calle, los migrantes, las personas privadas de libertad y los indígenas resultan especialmente vulnerables al uso de la fuerza abusivo y excesivo, incluido el uso arbitrario de la fuerza letal por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Las mujeres y los niños (tanto niñas como niños) con frecuencia son víctimas de actos de acoso o de violencia sexual y de otras formas de violencia institucional, por lo que deben ser protegidos de manera específica. Los expertos se refirieron en concreto a la necesidad de acciones que se dirijan concretamente a la protección de estas personas que resultan especialmente vulnerables en el contexto de las protestas.

**25.** Una efectiva rendición de cuentas depende de la existencia de mecanismos externos de control independientes, y que al mismo tiempo resulten creíbles. Las investigaciones que se producen en los casos de presuntas violaciones por parte de las fuerzas de seguridad no siempre son genuinamente independientes e imparciales debido a que en las mismas suelen intervenir los oficiales que participaron en la ejecución o en la planificación de la operación en cuestión. De acuerdo con los expertos, los tribunales deberían requerir estándares más rigurosos en la investigación de tales casos.

**26.** Las acciones preventivas resultan de particular importancia. La evaluación por parte de la policía de sus propias actuaciones y políticas fue considerada como una mejor práctica que conduce a reducir significativamente las acciones contrarias a la ley dentro del ámbito institucional. También se sugirió el desarrollo de indicadores como medio para fomentar la rendición de cuentas por parte de la policía. Varios expertos sostuvieron que en los casos de violaciones cometidas por los oficiales de policía, además de la correspondiente responsabilidad individual, debería poder exigirse la responsabilidad corporativa y que se refiere al cuerpo de policía en tanto que institución.

**27.** Si bien el establecimiento de objetivos no siempre conduce a resultados positivos (el ejemplo de los denominados “falsos positivos” en Colombia se mencionó a este respecto), el establecimiento de incentivos destinados a reducir el recurso a la fuerza letal se consideró como una mejor práctica a seguir por los estados. Algunas experiencias, tales como el ofrecimiento de una recompensa económica por objetivos en materia de crimen y violencia, incluyendo los homicidios de la policía, fueron vistos como medios efectivos para reducir la violencia policial.

## **Rol de las instituciones nacionales de derechos humanos, de la sociedad civil, y de las organizaciones internacionales**

---

**28.** Las instituciones nacionales de derechos humanos y la sociedad civil desempeñan un rol fundamental tanto en el monitoreo y denuncia de acciones policiales ilegales y de violaciones de los derechos humanos como en la promoción de políticas y acciones policiales que integren los derechos humanos. La difusión de los estándares internacionales es también esencial para fomentar el progreso y las reformas en el ámbito nacional.

**29.** Los expertos destacaron el papel relevante que corresponde a los órganos internacionales y regionales en materia de derechos humanos no sólo en la supervisión del cumplimiento de las obligaciones internacionales por parte de los estados, sino también para ejercer la presión política necesaria para desencadenar las reformas que se precisan. Tales acciones resultan necesarias para estimular a los estados de la región a que, efectivamente, modifiquen sus agendas sobre seguridad ciudadana y derechos humanos para, de esta manera, subvertir el modelo dominante basado en una policía autoritaria y violenta.

**30.** En el ámbito regional, las recomendaciones realizadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su destacado informe de 2009 sobre “Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos”, siguen siendo un punto de referencia fundamental para los estados en el continente Americano<sup>5</sup>. También en el marco de Mercosur se han adoptado otras iniciativas complementarias destinadas a promover mecanismos institucionales así como acciones estratégicas en apoyo de los derechos humanos en las políticas relativas a seguridad pública.

**31.** En el ámbito global, resulta de particular relevancia el trabajo que el Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias está desarrollando para promover la adecuación de las legislaciones domésticas con los estándares internacionales sobre el uso de la fuerza<sup>6</sup>. Las resoluciones adoptadas desde 2011 en el seno del Consejo de Derechos Humanos sobre “La Promoción y Protección de los Derechos Humanos en el Contexto de las Protestas Pacíficas”, también fueron consideradas como un medio importante para recordar a los estados su obligación de respetar unos estándares mínimos y promover la adecuación de su conducta a mejores prácticas<sup>7</sup>.

**32.** Por último, los expertos se refirieron a la necesidad de recopilar datos estadísticos que incluyan las cifras de homicidios cometidos por la policía, así como las causas alegadas y los resultados de las investigaciones oficiales establecidas, y sugirieron que la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) se encargue de esta tarea. El próximo 13° Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, que tendrá lugar en Doha en Abril de 2015, puede ser el momento justo para que los estados realicen esta petición, así como para adoptar una estrategia a largo plazo destinada a actualizar, promover e implementar los estándares contenidos en los PBUF<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos”, OEA/Ser.L/V/II.Doc.57, 31 diciembre 2009, <http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridadindice.sp.htm>

<sup>6</sup> V. en particular: “Informe del relator especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns”, UN doc. A/HRC/26/36, 1 de abril de 2014.

<sup>7</sup> Resolución 25/38 del Consejo de Derechos Humanos sobre “La promoción y la protección de los derechos humanos en el contexto de protestas pacíficas”, de 28 Marzo de 2014.

<sup>8</sup> V. “Report of the Asia and Pacific Regional Preparatory Meeting for the Thirteenth United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, held in Bangkok from 22 to 24 January 2014”, UN doc. A/CONF.222/RPM.1/1, 29 January 2014, §14.