

**Los derechos humanos en la
función policial: recetas para
mejorar la formación y la
rendición de cuentas en los
cuerpos policiales**

Por Sara Pastor Alonso

Sara Pastor Alonso es licenciada en Derecho y Políticas por la Universidad Autónoma de Madrid, y especializada en derechos humanos por el European Inter-University Centre for Human Rights and Democratisation (Venecia). Ha trabajado sobre la promoción de estándares internacionales de derechos humanos y su implementación a nivel nacional, principalmente sobre libertad de expresión y manifestación, así como sobre políticas para la protección de defensores.

Debates Jurídicos es una plataforma creada por Rights International Spain (RIS) donde se busca dar cabida a opiniones de distintos expertos y profesionales del mundo del derecho sobre temas jurídicos de actualidad en materia de derechos humanos que son de interés para la organización. El contenido de estos textos es de responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente la posición ni las políticas de RIS.

Rights International Spain (RIS) (www.rightsinternationalspain.org), es una organización no gubernamental, independiente, formada por juristas especializados en Derecho internacional, cuyo fin principal es la defensa de los derechos y las libertades civiles, y ello a través de un uso más efectivo del Derecho internacional de los Derechos humanos y los mecanismos de protección.



Esta obra está publicada bajo una Licencia Creative Commons Atribución-Compartir Igual 4.0 Internacional. Para más información sobre la licencia puede consultar el siguiente link: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.es>

Resumen Ejecutivo

Un enfoque de derechos humanos es necesario en la función policial no sólo desde el punto de vista teórico, sino también práctico: una policía respetuosa con los derechos y las libertades no sólo es más justa, sino también más eficaz. Partiendo de esta idea, la autora desgrana dos elementos esenciales de este enfoque: la formación en derechos humanos y los mecanismos de rendición de cuentas.

El interés de este Debate Jurídico radica en que no se limita a enumerar estándares más o menos abstractos, sino que ofrece un ejemplo real de buenas prácticas, como lo es la Policía de Irlanda del Norte (sobre todo tras las reformas llevadas a cabo durante el proceso de paz), y contrapone este caso con el de la institución policial española, donde todavía queda un camino largo de recorrer para dar un cumplimiento efectivo a las obligaciones en materia de derechos humanos.

Este Debate Jurídico es una adaptación en castellano para Rights International Spain de la tesina que preparó Sara Pastor mientras realizaba una estancia académica en la Universidad de Belfast en el marco del Máster Europeo en Derechos Humanos y Democratización.

Rights International Spain

Introducción¹

“No debería existir ningún conflicto entre derechos humanos y la labor policial, porque la principal función de ésta consiste, precisamente, en proteger los derechos humanos.” Con este lema como idea central, el llamado *informe Patten*² sentó las bases para realizar una reforma policial en Irlanda del Norte que incluyera un enfoque de derechos humanos. No obstante, dicho informe no dejaba de reconocer que “en la práctica, sí que existe una tensión entre derechos humanos y la labor policial, debido a la naturaleza de los poderes policiales.”³

Los artífices de la reforma policial de Irlanda del Norte habían comprendido algo esencial: se puede –y se debe– concebir un modelo policial en armonía con los derechos humanos, pero para ello es imprescindible establecer una serie de principios y salvaguardas que impregnen de manera efectiva la actividad policial. Desde entonces, el modelo policial adoptado en Irlanda del Norte ha sido frecuentemente señalado como ejemplo a seguir, y ofrece un conjunto de buenas prácticas que podrían servir de fuente de inspiración para cambiar la cultura policial allá donde exista la voluntad necesaria para hacerlo. Es por ello que el modelo norirlandés merece ser conocido y difundido por aquellos que abogamos por un sistema policial en el que los derechos humanos no sean algo retórico y marginal, sino más bien la columna vertebral de la función policial.

La gran mayoría de los países democráticos han ido aceptando y ratificando un creciente conjunto de estándares internacionales de derechos humanos en relación con la labor policial: sobre el uso de la fuerza y de armas⁴, sobre la prohibición de la tortura y el maltrato⁵, sobre los derechos de los detenidos⁶, y sobre conducta ética⁷, entre otros. Si bien estos textos internacionales establecen una serie de obligaciones para los estados en materia policial, la ratificación de tratados y declaraciones internacionales no garantiza de por sí el cumplimiento de su contenido, ya que para ello se necesita poner en marcha medidas concretas y planificadas que aseguren que la actividad policial se lleva a cabo respetando y promoviendo dichos estándares internacionales. Entre esas medidas necesarias, hay dos que

¹ Nota al lector: Este trabajo es una adaptación de una tesina realizada en el marco del Máster

² Elaborado por la Comisión Independiente sobre el Servicio de Policía para Irlanda del Norte (1999), punto 4.1 (cita traducida), disponible en <http://cain.ulst.ac.uk/issues/police/patten/patten99.pdf>

³ *Ibid.*

⁴ Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, Naciones Unidas, 1990.

⁵ Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Naciones Unidas, 1984.

⁶ Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, Naciones Unidas, 1988.

⁷ Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, Naciones Unidas, 1979.

requieren especial atención: por una parte, la **formación**, y por otra, la **rendición de cuentas**, entendidas como las dos caras de una misma moneda.

Partiendo de un enfoque crítico respecto a cómo los Estados implementan –o ignoran– dichos estándares de derechos humanos en el ámbito policial, en el presente trabajo abogo por la necesidad de adoptar un enfoque integral y planificado que haga de los derechos humanos un elemento central de la actividad policial. Con ese objetivo, el texto se divide en dos partes: en primer lugar, responderé a *por qué* un enfoque de derechos humanos es necesario (I); y en segundo lugar, abordaré *cómo* debe plantearse dicho enfoque, centrándome en dos elementos clave: formación y rendición de cuentas (II). Para abordar estos dos elementos de una manera más práctica, ofrezco un análisis paralelo de dos modelos diferentes: España e Irlanda del Norte. El modelo norirlandés sirve como ejemplo de buenas prácticas, mientras que el caso de España sirve para identificar medidas superficiales o deficientes que no aseguran un cumplimiento adecuado de los estándares internacionales de derechos humanos.

Si bien este análisis paralelo tiene por objeto dos casos muy distintos y de difícil comparación, el propósito no es ofrecer un estudio comparado, sino más bien extraer ideas del modelo norirlandés – que ha resultado ser alabado por la comunidad internacional –, y usarlas como fuente de inspiración para proponer mejoras en otros contextos, en este caso el español.

1. ¿Porqué un enfoque de derechos humanos en la actividad policial?

Es frecuente percibir la relación entre derechos humanos y policía en términos negativos, incluso de incompatibilidad. Sin embargo, si lo que perseguimos es que los agentes de policía interioricen los derechos humanos como elemento esencial de su trabajo, deberemos señalar no sólo los puntos de fricción, sino también las posibles y deseables conexiones positivas. Si nos fijamos en el modelo de Irlanda del Norte, es de resaltar el gran énfasis puesto en que la principal función de la policía es proteger los derechos humanos. El objetivo es conseguir que los agentes de policía sientan que los derechos humanos son una parte esencial e inherente a su trabajo, en lugar de un obstáculo. No obstante, esta visión, que trata de hacer hincapié en la potencial contribución positiva de la policía a la protección de los derechos humanos, debe partir de una reflexión previa y necesaria: el policía debe ser consciente también de que, debido a la naturaleza de los poderes que se le otorgan (cacheo, detención, uso de la fuerza, etc.), existe una relación especialmente delicada y conflictiva entre

los derechos humanos y su labor policial. Es necesario establecer salvaguardas para que dicha relación sea la mejor posible.

La relación entre derechos humanos y policía no tiene por qué ser necesariamente conflictiva. Al fin y al cabo, la función principal de la policía es la protección de los derechos y las libertades.

Los estándares internacionales de derechos humanos persiguen, precisamente, fomentar dicha relación positiva. Con ese objetivo, señalan las líneas esenciales para evitar y prevenir colisiones entre la actividad policial y los derechos humanos (tales como abuso de poder, trato discriminatorio, arbitrariedad, desproporcionalidad).

La aplicación de estos estándares, sin embargo, sigue topándose con la resistencia de amplios sectores dentro y fuera de la policía, y las demandas sobre un mayor compromiso hacia la asimilación de los derechos humanos en la actividad policial son frecuentemente tachadas de “impertinentes”, “poco urgentes”, o “innecesarias”. Al mismo tiempo, es también frecuente observar actitudes de condescendencia, incluso de justificación, en casos de comportamiento abusivo o desproporcionado por parte de agentes de policía. Es imprescindible por lo tanto que expliquemos de manera persuasiva y pedagógica por qué un enfoque de derechos humanos sería beneficioso para la actividad policial y para el conjunto de la sociedad.

A continuación ofrezco una serie de argumentos tanto teóricos (a) como pragmáticos (b) acerca de la importancia de un modelo policial que tome en serio los derechos humanos. La combinación de estos argumentos señala que los derechos humanos no son para la policía tan sólo una cuestión de principios, sino también de pragmatismo y de utilidad para su trabajo diario.

A. Argumento teórico: la necesaria legitimidad pública de la policía en democracia

Para gran parte de la ciudadanía, la policía es la cara más visible del Estado.⁸ Debido a la interacción con los ciudadanos que su trabajo implica, son la imagen más tangible del cumplimiento de la ley, al ser frecuentemente los primeros en traducir leyes *a priori* abstractas en consecuencias reales para las personas (por medio de multas, detenciones, o incluso haciendo uso de la fuerza). Es por ello que la imagen de la policía puede influenciar de manera

⁸ Marx, G.T., 'Police and Democracy', pp. 35-47 en Amir M. & Einstein S., (eds.), *Policing, Security and Democracy: Theory and Practice*. Huntsville: Office of International Criminal Justice, 2001.

significativa la percepción que los ciudadanos tienen sobre las instituciones y el Estado en su conjunto.

Además, el Estado otorga poderes a la policía para actuar en las situaciones más delicadas y conflictivas, para lo que se les da determinados poderes y funciones que frecuentemente conllevan importantes restricciones de derechos fundamentales. Cuando dichas restricciones, o la manera en que son aplicadas por agentes de policía, no se perciben como legítimas y justas, la crítica que el ciudadano hará concierne no sólo al comportamiento del agente en cuestión, sino a la institución policial en su conjunto, y, por extensión, a la legitimidad del Estado, que es en última instancia responsable de la actuación de los cuerpos policiales.

La introducción de un enfoque de derechos humanos en la policía resulta imprescindible para cumplir dos objetivos primordiales: (1) prevenir la violación de valores y derechos fundamentales, y (2) generar confianza en las instituciones.

El primer objetivo, ***prevenir la violación de valores y derechos fundamentales***, está intrínsecamente ligado a la esencia de los derechos humanos. Como explica Anneke Osse, especialista en derechos humanos y policía, “los estándares de derechos humanos fueron elaborados inicialmente con el objetivo de establecer controles sobre el Estado y su aparato de poder, y para proteger al individuo contra el abuso de poder por parte del Estado”.⁹ La función policial conlleva un riesgo de abuso de poder especialmente delicado, ya que, como señala el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (en adelante “CPT”), los poderes otorgados a las fuerzas policiales conllevan un riesgo inherente de intimidación y de maltrato físico.¹⁰ Cuando no se establecen salvaguardas suficientes, ese riesgo inherente puede traducirse en abuso de poder y en un uso inadecuado de la autoridad otorgada a la policía por el Estado.

Un enfoque de derechos humanos permite prevenir la violación de valores y derechos fundamentales así como generar confianza en las instituciones.

Si bien a la policía se le otorgan estos controvertidos poderes con el objetivo de asegurar el orden público y la seguridad – condiciones

⁹ Osse, A., *Understanding Policing: A Resource for Human Rights Activists*, Amsterdam: Amnesty International Netherlands, 2006, p. 45 (cita traducida)

¹⁰ Estándares del CPT para los Cuerpos de Policía (CPT Standards for Law Enforcement Agencies (2002, rev. 2015), CPT Section: 2/86, 2015, para. 33.)

necesarias para el cumplimiento de muchos derechos y libertades¹¹ –los agentes de policía deben tener en mente que su labor policial debe contribuir principalmente a mantener la proporcionalidad y el equilibrio entre los distintos derechos, libertades, y valores de nuestra sociedad. Si la policía no aplica esta lógica al actuar, si no están entrenados y formados para manejar sus poderes con proporcionalidad y sin hacer uso abusivo de ellos, el Estado estará incumpliendo su obligación de establecer salvaguardas para prevenir el abuso de poder hacia los ciudadanos. Y esto puede tener un coste elevado en términos de legitimidad pública tanto de la policía como del Estado.

En este sentido, un enfoque de derechos humanos para la policía ayudaría a asegurar que los agentes interioricen y respeten los límites que no deben sobrepasar al hacer uso de sus poderes, difundiendo un mensaje de tolerancia-cero¹² en toda la estructura policial hacia aquellos comportamientos abusivos o discriminatorios que no respeten estándares básicos de derechos humanos.

El segundo objetivo por el que introducir un enfoque de derechos humanos en la policía está necesariamente ligado al primero, y es la necesidad de **generar confianza en la policía y en las instituciones**. Este objetivo está en línea con las teorías de justicia procesal, muy desarrolladas en la literatura anglosajona.¹³ Aplicadas al ámbito de la actividad policial, lo que las teorías de justicia procesal proponen es que cuando la actividad policial se percibe como justa y legítima por parte de los ciudadanos, es más fácil que éstos obedezcan y colaboren con las autoridades por convencimiento moral propio (porque consideran que es lo correcto y lo justo), y no sólo por el miedo a una sanción. En otras palabras, la policía debe ganarse una autoridad necesaria para llevar a cabo sus funciones, y dicha autoridad será de distinta naturaleza (basada en el miedo o basada en la confianza) dependiendo de cómo los ciudadanos perciben a la policía. Es lógico pensar que en dicha percepción influirá el trato que los ciudadanos reciben en manos de la policía.

¹¹ Es importante reconocer que existen limitaciones, aceptadas a escala internacional, al ejercicio de muchos derechos humanos cuyo fin es garantizar las exigencias del mantenimiento del orden público en una sociedad democrática." OACNUDH, 2002, p. 16.

¹² El concepto de "tolerancia-cero" está siendo muy recalcado por el CPT en sus informes sobre los Estados, habiendo especificado que: "*debería existir un mensaje firme de 'tolerancia-cero' hacia el maltrato policial, y dicho rechazo debería expresarse de manera pública y repetida por parte del Ministro de Interior, en paralelo a la introducción de medidas de formación intensificadas. Los agentes de policía deberían recibir el mensaje claro de que toda forma de maltrato, incluyendo el abuso verbal, (...) es ilegal y recibirá un castigo adecuado.*" (cita traducida, texto original en CPT/Inf (2015) 12, Report on Bulgaria, 29 January 2015).

¹³ Destacan, entre otros, los textos de: Tyler T., Hough, M., Jackson, J., Bradford, B.

Podemos imaginar que un ciudadano “X” que haya sufrido o presenciado un tratamiento abusivo, agresivo o desproporcionado por parte de la policía (víctima o testigo directo) será más propenso a ser crítico con la institución policial que un ciudadano “Y” que sólo ha visto un comportamiento profesional y adecuado por parte de los agentes de policía (no es ni víctima ni testigo directo de abuso policial). Es probable que el ciudadano “X”, además, disminuya su confianza en las instituciones y en el Estado, al ser éste el responsable último del comportamiento de los agentes de policía.¹⁴ El ciudadano “Y” mantendrá su confianza en la policía en tanto en cuanto no reciba una imagen negativa de ésta, ya sea a nivel personal o como testigo. Sin embargo, debemos tener en cuenta que en la actualidad, las redes sociales facilitan que hechos puntuales se conviertan en virales, con lo que un simple testimonio del ciudadano “X” tiene la capacidad de generar a gran escala una imagen negativa sobre la policía, probablemente haciendo que muchos ciudadanos “Y” (que no son víctimas ni testigos directos) cambien su percepción sobre la policía de manera negativa. Por consiguiente, la legitimidad y la confianza que los ciudadanos otorgan a las instituciones y al Estado podrían verse fuertemente mermadas desde el momento en que existan casos de abuso policial que, aunque no involucren a la mayor parte del cuerpo policial, sí empañan la imagen percibida de policía en su conjunto.

Teniendo en cuenta esto, y ligando el concepto de autoridad al de legitimidad, es en el propio interés de la institución policial y del Estado el tratar de promover que los ciudadanos confíen en el cuerpo de policía. Un enfoque de derechos humanos contribuiría a conseguir ese objetivo, haciendo de los derechos humanos un elemento básico del trato hacia el ciudadano y un baremo de profesionalidad en los cuerpos policiales.

B. Argumento pragmático: un enfoque de derechos humanos como mejora de la efectividad policial

“Todos hemos oído el argumento de que el estricto respeto por los derechos humanos puede ir en contra de una labor policial efectiva, y que para hacer cumplir la ley, capturar al delincuente y garantizar su condena, es necesario ‘saltarse un poco las normas’ (...) Según este modo de pensar, la labor policial consiste en una guerra contra la delincuencia, y los derechos

¹⁴ Un ejemplo de esto se ve reflejado en el documental “Ciutat Morta” (2014) con las declaraciones de Rodrigo Lanza, quien declara haber perdido la fe no sólo en la policía, sino en las instituciones de justicia y en general del Estado, tras haber vivido un episodio de maltrato policial en el que nunca se llegó a dirimir responsabilidades en la policía.

humanos son meros obstáculos que ponen los abogados y las ONGs en el camino de la policía”¹⁵

Esta cita señala la extendida idea de que para que la labor policial sea efectiva, en ciertas situaciones se tienen que vulnerar los derechos humanos. Sin embargo, si partimos de la base de que la principal misión de la policía es garantizar los derechos de los ciudadanos, podremos señalar que un mayor cumplimiento de los estándares de derechos humanos es un ingrediente clave para mejorar la calidad y la efectividad del servicio policial.

Un mayor cumplimiento de los estándares de derechos humanos es un ingrediente clave para mejorar la calidad y la efectividad del servicio policial.

Frente a los argumentos que hacen hincapié en la efectividad policial en detrimento de ciertos derechos humanos, la necesidad de que los ciudadanos confíen en la policía puede usarse no sólo como un argumento teórico sino también pragmático. Es importante no dejar la bandera de la efectividad en manos de quienes ponen los derechos humanos en un segundo plano. Quienes abogamos por una policía más justa no debemos negar la importancia de que la actividad policial sea efectiva (para evitar el incumplimiento de la ley, para hacer posible una convivencia social pacífica y segura, para proteger los derechos y libertades de todos). Lo que debemos recalcar que los derechos humanos no tienen que ser vistos como un obstáculo a la efectividad policial, sino más bien una herramienta para mejorar la confianza y la cooperación de los ciudadanos con la policía, lo cual puede generar a su vez una mayor efectividad policial.

Cuando en un cuerpo de policía sus miembros han interiorizado principios y valores esenciales de derechos humanos, comprendiendo la importancia que éstos tienen en su labor del día a día, dichos principios pueden convertirse en una herramienta de profesionalidad que les ayude a discernir los límites de sus poderes y de su autoridad, reduciendo así el riesgo de abuso policial o de trato inadecuado hacia el ciudadano, y contribuyendo a aumentar la confianza en el servicio policial. Cuando la confianza aumenta, es lógico esperar una mayor respuesta positiva y una mayor colaboración con la policía, lo que en última instancia puede contribuir enormemente a mejorar la efectividad policial.

¹⁵ *Human Rights and Law Enforcement: A Trainer's Guide on Human Rights for the Police*. United Nations, Professional Training Series No. 5/Add.2, 2002, p. 22. (cita traducida) Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

“Si los ciudadanos perciben a la policía como una institución legítima en la que pueden confiar, y si ven que la manera en que la policía ejerce su autoridad es justa y proporcionada, es de esperar que estén más dispuestos a proveer información, a cooperar como testigos, a responder de manera positiva cuando un agente les pide colaboración, además de que probablemente tengan menos tendencia a desobedecer.”¹⁶

Pongamos por caso que los ciudadanos perciben a la policía como corrupta o tendente a tener un trato poco respetuoso con el ciudadano: está claro que a la hora de denunciar un delito, o incluso a la hora de pedir ayuda, la confianza que la policía inspire será un factor determinante. Ahí es donde se verá la diferencia entre una policía eficaz con la que poder contar cuando se necesita, y una policía ineficaz que, más que protección, inspira miedo y desconfianza, no cumpliendo por tanto con su función más básica, la de proteger. Aquí, las formas de cada agente de policía juegan un papel determinante: es parte del trabajo de un policía saber tratar a todo ciudadano con todo el respeto que los estándares de derechos humanos exigen (trato digno, proporcionado, no discriminatorio, no abusivo).

Si bien evaluar la efectividad de la policía es tarea complicada – debido a los diversos factores que entran en juego y a los diferentes matices que acompañan al propio concepto de *efectividad*¹⁷–, existen diversos estudios acerca del impacto que puede llegar a tener el comportamiento de la policía en la tasa de delincuencia, sugiriendo que un trato adecuado por parte de la policía puede ayudar a reducir la delincuencia. Por ejemplo, un estudio realizado por Paternoster¹⁸ reflejó que aquellas personas que habían recibido un trato justo en manos de los agentes de policía (durante la detención, cacheo, interrogatorio...) mostraban una menor tendencia o predisposición a delinquir de nuevo. Como explica Sherman, cuanto peor sea el trato al delincuente mayor será la probabilidad de que siga delinquiendo:

“El hecho de escuchar a un presunto delincuente lleva consigo un mensaje simbólico, dándole a entender que sigue teniendo valor como ciudadano, a pesar de lo que haya hecho. No escucharle equivale a decirle

¹⁶ Jones, T., "Democratic police governance in comparative perspective", pp. 561-576, en *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 36 (3), 2013, p.563.

¹⁷ Cano, "La policía y su evaluación. Propuestas para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial" en *Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur*. Candina, A y Frühling, H. Centro de Estudios para el Desarrollo CED, 2004, pp. 97 – 118.

¹⁸ Estudio de caso en Milwaukee, realizado por Paternoster et al., 1997 'Do fair procedures matter? Procedural justice in the Milwaukee Domestic Violence Experiment', pp.163-204 in *Law and Society*, vol. 31, 1997.

que no nos importa lo que tenga que decir, que ya ha sido clasificado como delincuente y que con ello ha renunciado a sus derechos como ciudadano.”¹⁹

Estas consideraciones deberían ser tenidas en cuenta por quienes maximizan la importancia de la eficacia policial en detrimento del cumplimiento de estándares de derechos humanos. Precisamente, el respeto de los derechos humanos no debe exponerse como un mero asunto de principios, sino también como un asunto de pragmatismo. En este sentido, el debido cumplimiento de los estándares de derechos humanos debe considerarse como un factor esencial a la hora de evaluar la efectividad de un cuerpo policial.

II. Elementos esenciales del enfoque de derechos humanos: formación y rendición de cuentas

Para que los derechos humanos pasen a ser considerados como un elemento esencial de la actividad policial, no basta con reconocerlos de manera retórica o simbólica en códigos de conducta, ni con hacer alusión a ciertos valores constitucionales en la normativa policial. Los estándares de derechos humanos exigen la puesta en marcha de medidas integrales, concretas y planificadas, para que los agentes de policía los interioricen y reconozcan como elemento esencial de su trabajo. De lo contrario, tendremos que hablar de una implementación de derechos humanos “deficiente” o “superficial”, cuando no en claro incumplimiento de las obligaciones internacionales correspondientes. Un enfoque de derechos humanos completo e integral debería apuntar a cambiar la cultura policial en dos sentidos:

- **Generar una cultura de profesionalidad.** Asegurar una adecuada interiorización de los derechos humanos que permita un trato respetuoso, proporcionado y adecuado al ciudadano debe plantearse como una marca de calidad y profesionalidad en el servicio policial. Las medidas a tomar para alcanzar dicho objetivo apuntan a una **formación adecuada en derechos humanos.**
- **Generar una cultura de responsabilidad.** La aceptación de principios básicos de rendición de cuentas por parte de las

¹⁹ *Ibid.*

estructuras policiales y de los agentes de policía resulta ineludible, pues lo contrario puede generar una *cultura de impunidad*. **Adecuada supervisión y rendición de cuentas** son esenciales para asegurar que casos de abuso o desproporción no quedan impunes.

Formación y rendición de cuentas son, por tanto, elementos clave para generar un cambio en la cultura policial, y ambos deben ser debidamente considerados en todo intento de reforma policial. Podríamos considerarlos como las dos caras de una misma moneda, dado que por mucha formación que se reciba, los principios y valores aprendidos quedarán desamparados si no hay mecanismos efectivos de rendición de cuentas en caso de incumplimiento. Del mismo modo, si sólo implementamos medidas de rendición de cuentas, sin haber previamente asegurado una adecuada formación en derechos humanos, es probable que, más que una cultura de responsabilidad, lo único que se consiga es generar miedo a la sanción.

Formación y rendición de cuentas son elementos clave para generar un cambio en la cultura policial, y ambos deben ser debidamente considerados en todo intento de reforma policial.

Tanto el CAT²⁰ como el CPT²¹ siguen señalando en la mayoría de sus informes que estos dos elementos siguen siendo implementados de manera deficiente o superficial –cuando no directamente omitidos– en la mayoría de los países supervisados.²² A continuación analizo de manera paralela los casos de España²³ e Irlanda del Norte, lo que me permite identificar deficiencias y ejemplos de buenas prácticas tanto en el ámbito de la formación (A) como en el ámbito de la rendición de cuentas (B).

A. Formación en derechos humanos: cuestión de profesionalidad

“Una capacitación eficaz de la policía en derechos humanos es un elemento indispensable de los esfuerzos mundiales por promover y proteger los derechos humanos en todos los países (...). El objetivo es transmitir el

²⁰ Comité de Naciones Unidas Contra la Tortura.

²¹ Comité Europeo Para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes.

²² Véase por ejemplo lo expresado por el CPT: “debemos señalar que algunos Estados parecen reticentes a implementar ciertas recomendaciones del CPT, en especial las referentes a las garantías contra el maltrato policial en comisaría.” (Cita traducida, texto original en: CPT standards, CPT/Inf/C, 2002, [Rev. 2015], para. 14.)

²³ Para el caso de España el análisis se limita al Cuerpo Nacional de Policía.

mensaje de que el conocimiento de los derechos humanos es un elemento básico de la profesionalidad en la aplicación de la ley en el mundo moderno y que, como profesionales, los alumnos policías tienen mucho que ganar y mucho que aportar en esta esfera.”²⁴

Tomando estas palabras de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), no hace falta insistir en que la formación en derechos humanos se considera a nivel

La simple introducción de “contenidos de derechos humanos” no debe darse por buena y suficiente: los contenidos demasiado teóricos son deficientes y contraproducentes.

internacional como una herramienta indispensable para prevenir vulneraciones de derechos humanos por parte de la policía. Esta idea está bastante asentada y la mayoría de los estados han introducido contenidos de derechos humanos en los currículos formativos de la policía. Sin embargo, la simple introducción de “contenidos de derechos humanos” no debe darse por buena y suficiente. Se requiere un análisis crítico acerca de cómo se están introduciendo los derechos humanos en la formación policial, dado que si los contenidos son superficiales, marginales y demasiado teóricos, los resultados pueden llegar a ser no sólo deficientes, sino también contraproducentes.

La pregunta clave que debemos hacernos al analizar un modelo de formación de policía es la siguiente: **¿Son los derechos humanos “parte aislada del currículo” o “parte integral del currículo”?** En respuesta a esta pregunta, a continuación analizo en paralelo algunos de los elementos observados en los currículos formativos de la policía en España y en Irlanda del Norte:

- ¿Existe un plan estratégico sobre cómo formar a la policía en derechos humanos?

Es esencial contar con un marco estratégico que sienta las bases, los objetivos y la metodología de la impartición del contenido en derechos humanos. Lo contrario puede resultar en una formación sin la suficiente planificación, y por lo tanto ineficaz e incapaz de dar los frutos deseados, además de ser un indicador sobre la falta de compromiso en la introducción efectiva de los derechos humanos en la formación policial.

²⁴ ACNUDH, *Derechos humanos y aplicación de la ley: Guía para instructores en derechos humanos para la policía*, 2002, pp.17 y 4.

En el caso de España, la legislación vigente referente a los cuerpos policiales no hace ninguna mención explícita a los derechos humanos²⁵, incluidas aquellas provisiones relacionadas con la formación. Así lo constata Amnistía Internacional en su informe sobre la formación en derechos humanos en las fuerzas de seguridad en España:

*“Parece existir el convencimiento, tanto entre los poderes ejecutivo y legislativo responsables de la normativa como entre los organismos responsables de elaborar los planes de estudios de ambas instituciones, que la mera adecuación de la enseñanza impartida a la Constitución y a los principios básicos de actuación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad establecidos en la Ley 2/1986 garantiza por sí sola la calidad de la formación en materia de derechos humanos en ambas instituciones.”*²⁶

Esta falta de previsión normativa respecto a cómo introducir los derechos humanos en la actividad policial, en especial a través de la formación, dificulta el establecimiento de objetivos y planes de formación, lo cual a su vez dificulta la evaluación efectiva de la formación impartida.

A diferencia del modelo español, Irlanda del Norte cuenta con un modelo que ya desde su concepción apostó por un enfoque de derechos humanos planificado²⁷, prestando especial atención a la necesidad de poner en marcha “una estrategia educativa y de capacitación en derechos humanos”.²⁸ Siguiendo las recomendaciones del informe Patten, en donde se sentaban las bases para la reforma policial, el Servicio Policial de Irlanda del Norte (PSNI) ha ido desarrollando “planes anuales de derechos humanos”²⁹, en los que se aborda, se evalúa y se mejora de manera sistemática la formación en derechos humanos. La implementación de dichos planes es supervisada y revisada anualmente por el “Consejo de

Es esencial contar con un marco estratégico que sienta las bases, los objetivos y la metodología de la formación. De lo contrario, esta será ineficaz e incapaz de dar los frutos deseados.

²⁵ Como señala Amnistía Internacional en su informe sobre la formación de la policía (2010, p. 18), el marco normativo de la policía hace mención a los valores y derechos reflejados en la Constitución, pero esta mención no es suficiente como para dar por buena la contemplación de los estándares de derechos humanos que se exigen a nivel internacional.

²⁶ Informe de Amnistía Internacional, *España: La formación en derechos humanos de las fuerzas de seguridad de ámbito estatal sigue siendo marginal*, 2010, p. 48.

²⁷ Informe Patten, 1999, puntos 4.6 and 4.9.

²⁸ Ibid, punto 16.4.

²⁹ Disponibles al público, ver por ejemplo el último plan (2014-2015):

http://www.psni.police.uk/psni_human_rights_programme_of_action_4_v2.pdf

Policía" (Policing Board)³⁰, el cual, como órgano externo y autónomo a la policía, supervisa la actividad y formación policial. El Servicio Policial de Irlanda del Norte, a su vez, cuenta con una Asesora para la Formación en Derechos Humanos, cuya labor es esencial para el desarrollo de todos los planes de formación de la policía, y cuyo objetivo principal es poner los derechos humanos en el contexto de las operaciones policiales, para así garantizar que la formación impartida en relación a los derechos humanos es lo más práctica y fructífera posible.

En el marco de este trabajo, tuve la ocasión de entrevistar a Rebecca Dudley³¹, anterior Asesora para la Formación en Derechos Humanos del PSNI. Al preguntarle por las claves para conseguir una formación efectiva en derechos humanos, contestó rotundamente: “sin un plan integral, basado en un marco legal que sienta las bases para introducir los derechos humanos en la policía, es difícil que la formación dé sus frutos”. Queda claro entonces que el primer paso para asegurar que los derechos humanos son impartidos de manera consistente en el currículo de la policía es contar con un plan estratégico de formación que a su vez cuente con una base normativa sólida en materia de derechos humanos.

- ¿Son los derechos humanos un ‘añadido’ o un ‘pilar’ de la formación?

Los derechos humanos no deben impartirse de manera aislada, sino que deben impregnar todas las áreas de formación de los agentes de policía.

Es común observar cómo la introducción de contenido en derechos humanos en el currículo policial se hace mediante cursos aislados o simplemente añadiendo al temario una sección más. En consecuencia, la posibilidad de que la formación en derechos humanos afecte a la actividad policial en su conjunto es bastante limitada. Si los derechos humanos se consideran un elemento de vital importancia en la actividad policial, no deben impartirse de manera aislada, sino que deben impregnar todas las áreas de formación de los agentes de policía.

Si echamos un vistazo al currículo formativo de la Policía Nacional española, fácilmente constataremos que los derechos humanos no impregnan, ni de lejos, la formación policial, sino que son relegados a una

³⁰ Northern Ireland Policing Board, *Human Rights Annual Report 2012*. Disponible en: http://www.nipolicingboard.org.uk/human_rights_annual_report_online_version.pdf

³¹ Entrevista personal, 27 de febrero de 2015, en la Academia de Policía de Belfast (traducción).

subsección temática³² de poco peso en comparación con otras materias. El informe de Amnistía Internacional sobre la formación policial en España revelaba que el porcentaje de contenido en derechos humanos sólo constituía entre el 2% y el 4,5% del currículo formativo, sumando tanto los contenidos transversales como los específicos.

Cristina de la Serna³³, de Rights International Spain (RIS), piensa que el problema reside no sólo en el reducido porcentaje de horas, sino sobre todo en el hecho de que muchas de las materias que tienen estrecha relación con los derechos humanos (como el control de fronteras, el control migratorio, los arrestos o el interrogatorio a sospechosos) no se imparten con el debido enfoque de derechos humanos que estos asuntos merecen.

En el modelo de Irlanda del Norte se apuesta por integrar la dimensión de los derechos humanos en todas las áreas de la formación policial. Rebecca Duddley, formadora de derechos humanos para la policía norirlandesa, explica que los derechos humanos no deben considerarse como una materia más, sino que deberían integrarse en cada módulo formativo, y cuando sea necesario, añadir clases específicas sobre contenido concreto de derechos humanos. El enfoque adecuado consiste por tanto no ya en el aumento de las horas dedicadas al contenido de derechos humanos, sino en otorgarles verdaderamente un valor troncal en el currículo, introduciéndolos tanto de manera independiente (contenidos específicos de derechos humanos) como complementaria (en otras áreas de la formación).

- ¿Se usa un enfoque meramente teórico o más bien práctico?

Muy frecuentemente se identifica la formación en derechos humanos para la policía como una carga teórica, cuyo contenido consiste básicamente en enseñar los convenios y declaraciones que atañen a la actividad policial. Sin embargo, habría que trabajar en conseguir que el contenido en derechos humanos no se limite a memorizar principios y tratados, sino que más bien sirva para moldear comportamientos y actitudes. Que los alumnos de policía perciban el sentido práctico de la formación en derechos humanos es primordial para conseguir una formación efectiva. Lo contrario puede resultar contraproducente, dado que existe el riesgo de que los alumnos perciban los derechos humanos como algo “idealista” que tiene poca relación con la labor policial del día a día.

³² Dentro de la materia de “deontología y sociología”. Información disponible en el informe anteriormente citado de Amnistía internacional (2010).

³³ Entrevista vía Skype, 10 de marzo de 2015.

En mi visita a la Academia Nacional de Policía obtuve opiniones diversas acerca del enfoque usado en la formación en derechos humanos. Por una parte, Manuel Hernández, responsable del área de Humanidades, me explicó cómo estaban tratando de centrarse en las implicaciones prácticas de los derechos humanos en la actividad policial, por ejemplo haciendo uso de supuestos fácticos reales y discutiendo las diferentes implicaciones. Pero por otra parte, en una entrevista grupal que realicé con alumnos de policía de la misma academia³⁴, no parecía que los alumnos percibieran que las clases de derechos humanos fueran lo suficientemente prácticas. Es más, preguntados por su opinión acerca de aumentar el peso de los derechos humanos en su currículo formativo, la gran mayoría entendió que eso significaría una mayor carga teórica, con “más tratados y declaraciones que aprender”, y con “poco impacto en el trabajo policial del día a día”.

La formación en derechos humanos no debería limitarse a memorizar principios y tratados; debería servir para moldear comportamientos y actitudes.

De ello derivamos que, si bien probablemente los formadores están haciendo esfuerzos para ofrecer una formación más práctica, la realidad es que los alumnos siguen percibiendo la materia de derechos humanos como algo meramente teórico, con pocas implicaciones prácticas. Esta percepción generalizada es preocupante, ya que refleja un grave déficit en la interiorización de los principios de derechos humanos, que quedan relegados al plano teórico de “las declaraciones y los tratados”.

Es cierto que no hay propuestas fáciles para mejorar la formación en este sentido, dado que es un problema que va más allá del diseño de los métodos de enseñanza, y que también se ve afectado por otros factores ajenos, tales como la motivación o el carácter personal de los alumnos. Lo que está claro es que, teniendo en cuenta la mentalidad esencialmente práctica que impregna la labor policial, hace falta elaborar una estrategia pedagógica específica, con contenidos muy prácticos, para que la formación en derechos humanos surta efecto en el comportamiento de los agentes.

El modelo de Irlanda del Norte nos trae, de nuevo, un ejemplo de buenas prácticas en este sentido. En las bases normativas policiales, así como en los planes de formación, se pone énfasis en la necesidad de “contextualizar los derechos humanos en escenarios prácticos de la

³⁴ La entrevista colectiva se llevó a cabo en la Academia de Policía de Ávila, con 8 alumnos que voluntariamente se prestaron a participar y a responder una serie de preguntas.

actividad policial, para así hacer que la formación surta efecto en la práctica.”³⁵ En mi visita al Colegio de Policía de Irlanda del Norte (Police College of Northern Ireland) tuve la oportunidad de atender una sesión de formación en derechos humanos. La mayor parte de la sesión se dedicó a enlazar los principios con escenarios prácticos del día a día policial, y la estrategia de la formadora era tratar de que los alumnos entendieran que los principios de derechos humanos eran una herramienta de trabajo que les ayudaría a discernir entre lo legal y lo ilegal, lo proporcionado y lo desproporcionado. Asimismo, los materiales usados en las clases estaban diseñados con el objetivo de desarrollar aptitudes para la toma de decisiones en armonía con los derechos humanos.

Si bien no es fácil encontrar el método formativo perfecto cuando se trata de enseñar valores y principios, el enfoque práctico debería ser uno de los principios de la formación en derechos humanos para la policía. El objetivo debe centrarse, más que en la transmisión de contenidos teóricos, en dotar a los alumnos con habilidades y aptitudes que después puedan usar en situaciones reales.

- ¿La formación acaba al inicio de la carrera policial, o existe formación continua?

Uno de los principales expertos sobre policía y derechos humanos en Reino Unido, Ralph Crawshaw, recalca que uno de los principios en la formación policial es la continuidad. Esto es especialmente importante en relación a los

La capacitación en derechos humanos, como cualquier otra materia formativa, debería impartirse de manera continuada y no sólo al inicio de la carrera policial.

derechos humanos, que según él “deben recibir la adecuada atención en los programas de formación que los agentes de policía cursan a lo largo de sus carreras”.³⁶

La formación continua permite actualizar las capacidades y conocimientos de los agentes de policía en relación con nuevas normativas, tecnologías, o cambios que se den en la sociedad. Además, en palabras de algunos formadores, es difícil que sólo en la formación de base podamos profundizar en todos los aspectos relevantes de la actividad policial: por lo tanto, la formación continua es crucial para

³⁵ Informe Anual de Derechos Humanos, Northern Ireland Policing Board, 2012, p. 4.

³⁶ Crawshaw et al, *Human Rights and Policing*, 2007, p.377.

asegurar que las aptitudes adquiridas en la formación de base son continuamente recordadas.

Con esto en mente, es de sentido común pensar que la formación policial no debería acabar al salir de la academia. En este sentido, la capacitación en derechos humanos no debe ser una excepción, y debe también incluirse en el proceso formativo continuo de los policías. En palabras de Rebecca Duddley: “la formación es un reto que nunca termina, nunca podrás ser complaciente con lo que has conseguido”³⁷, lo que implica que siempre se requerirá una mejora constante de lo aprendido.

En España, la formación continua responde a la especialización de cada policía (orden público, policía científica, control de fronteras, etc.). Por este motivo, según explica Manuel Hernández, hay una oferta muy limitada de módulos de derechos humanos, que además son normalmente de carácter voluntario.³⁸ Esto quiere decir que, a lo largo de la carrera de un policía, la formación en derechos humanos es incluso más marginal que en la formación de base, asumiendo que los principios y valores de derechos humanos no necesitan ser recordados una vez que el policía ya se encuentra fuera de la academia.

En contraste, en Irlanda del Norte los derechos humanos se consideran una parte fundamental de la formación que el policía necesita a lo largo de su carrera. Así se refleja en las recomendaciones del Consejo Policial del PSNI: los principios de derechos humanos deben ser integrados en toda la formación que un policía recibe a lo largo de su carrera, para lo cual se establecen cursos de repaso continuos. Esto a su vez se acompaña con planes de evaluación continuos³⁹, lo que asegura que haya una continua revisión y mejora de la formación de un agente a lo largo de su carrera, no sólo en aspectos técnicos y de especialización, sino también en relación a los estándares de derechos humanos que tienen un impacto en su labor policial.

B. Rendición de cuentas: *cuestión de responsabilidad*

Si la formación sirve de herramienta para introducir valores de derechos humanos en la policía, la rendición de cuentas sirve de garantía de rechazo a cualquier incumplimiento o vulneración de dichos valores. Mientras que mediante la formación lo que se persigue es generar una “cultura de

³⁷ Entrevista personal, 27 febrero de 2015 (traducción).

³⁸ Entrevista vía Skype con Manuel Hernández, cit.

³⁹ Disponibles en los Programas de Acción de Derechos Humanos de la Policía de Irlanda del Norte: http://www.psnipolice.uk/final_human_rights_programme_action_201314.pdf

profesionalidad”, mediante la rendición de cuentas se trata de generar una “cultura de responsabilidad”: todo agente de policía debe ser consciente de que un comportamiento no acorde a los derechos humanos, además de desacreditar a la policía en su conjunto, conlleva consecuencias individuales en proporción a la gravedad del hecho. El objetivo es evitar cualquier signo de impunidad respecto a las vulneraciones de derechos humanos.

El problema que aquí nos ocupa ya lo previeron los romanos: *quis custodiet ipsos custodet?* - “¿Quién vigila a la policía?”. El concepto de “rendición de cuentas” se usa en el contexto policial para dar respuesta a esta pregunta. Se trata de asegurar que haya mecanismos para que los agentes de policía respondan por cómo llevan a cabo su labor y cómo usan sus poderes.

B.1. Los estándares internacionales sobre rendición de cuentas

Guiados por las recomendaciones de organismos internacionales, otros países de nuestro entorno han ido incorporando mecanismos de supervisión independiente y externa a la policía. Los países anglosajones son pioneros en esto, habiendo comprendido que para que cualquier abuso o comportamiento indebido se investigue adecuadamente, la manera más efectiva es crear mecanismos que ejerzan funciones tanto de supervisión independiente como de investigación de quejas, de manera coordinada y complementaria con la función judicial de los tribunales.

Tanto la ONU como el Consejo de Europa han instado a los estados a establecer mecanismos de supervisión independiente y externa a la policía.

Tanto el CAT⁴⁰ como el CPT⁴¹ recomiendan la creación de este tipo de mecanismos independientes, ya que facilitan que los ciudadanos denuncien casos de abuso, discriminación o maltrato, a la vez que promueven que toda denuncia pertinente sea investigada, y que en los casos pertinentes se abra la vía judicial.

⁴⁰ El Comité de Naciones Unidas Contra la Tortura ha expresado en sus observaciones concluyentes que es obligación de los Estados Parte: “Fortalecer los mecanismos para el monitoreo y supervisión de la policía y otros funcionarios públicos, lo que incluye establecer un sistema fiable, independiente y accesible para quejas, asegurando que se lleven a cabo investigaciones de manera imparcial, rápida y efectiva respecto a todas las alegaciones de tortura, maltrato y uso excesivo de la fuerza.” (CAT/C/GRC/CO/5-6, para. 13)

⁴¹ El Comité Europeo de Prevención de la Tortura también ha reiterado este tipo de recomendación a los Estados. Véase por ejemplo el 14º Informe General de actividades del CPT (CPT/Inf (2004) 28, Estrasburgo, 21 Septiembre 2004), en concreto la sección “Combating Impunity” (Combatiendo la impunidad). Disponible en <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-14.htm>

En paralelo a los estándares desarrollados por los mecanismos de la ONU⁴², el sistema europeo de derechos humanos, desarrollado por el Consejo de Europa⁴³, ha profundizado acerca de cómo los Estados deberían asegurar una efectiva rendición de cuentas en la labor policial. En concreto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha establecido a través de su jurisprudencia⁴⁴ cinco estándares que deben cumplirse en cualquier investigación en relación a la conducta policial: **independencia, idoneidad, celeridad, publicidad, y participación de la (supuesta) víctima**. De estos principios, el de independencia resulta de crucial importancia, y se traduce en que no debe existir ninguna conexión institucional o jerárquica entre el agente investigado y el encargado de la investigación. Esto incluye que el desarrollo de la investigación debe ser totalmente independiente del entorno policial investigado.⁴⁵

El Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa (“CDH” en adelante) ha tomado estos principios jurisprudenciales y los concretado, recalcando que *“cualquier sistema de quejas [sobre actuación policial] debe permitir dar un trato apropiado y proporcional a los distintos grados de alegaciones contra la policía, atendiendo a la gravedad de la queja y las posibles implicaciones para el agente de policía en cuestión.”*⁴⁶ En concreto, el CDH apuesta por el establecimiento de “organismos independientes para quejas sobre la policía”⁴⁷ como la manera más eficaz de dar cumplimiento a los principios establecidos por el TEDH. Teniendo en cuenta entonces que los estándares tanto internacionales como europeos exigen, cada vez más, que los Estados pongan en marcha sistemas para que las quejas o denuncias de los ciudadanos sean investigadas de manera pronta, imparcial y efectiva, deberemos analizar cada caso atendiendo a su nivel de compromiso para cumplir dichos objetivos.

⁴² Principalmente por el Comité Contra la Tortura y el Comité de Derechos Humanos, entre otros.

⁴³ Principalmente a través del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (jurisprudencia), el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa (recomendaciones), y el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (supervisión, monitoreo, desarrollo de estándares).

⁴⁴ Entre otros casos: *Jordan v United Kingdom* (2001); *Ramsahai v The Netherlands* (2007); *Isayeva v Russia* (2005); *Bati v Turkey* (2006).

⁴⁵ *Ramsahai v the Netherlands* (2007)

⁴⁶ *Opinion Concerning Independent and Effective Determination of Complaints Against the Police*, CommDH(2009)4, Council of Europe, 2009, p.3. Disponible sólo en inglés:

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1417857>

⁴⁷ A lo que el Comisario se refiere como “Independent Police Complaint Bodies” (Órganos Independientes para Quejas sobre la Policía).

B.2. España: un modelo de bajo compromiso con la rendición de cuentas

En España, a pesar de las numerosas recomendaciones por parte de organismos internacionales acerca de la necesidad de crear un mecanismo independiente⁴⁸, no se han producido avances en este sentido, prevaleciendo una clara reticencia tanto a nivel político como en las estructuras policiales a introducir medidas que mejoren el sistema actual. Dicha reticencia a la supervisión externa de la policía refleja una preocupante falta de interés por introducir una cultura de responsabilidad y de derechos humanos en la policía.

Además de una falta de compromiso y voluntad, al negarse a adoptar las repetidas recomendaciones internacionales sobre la creación de un mecanismo independiente para la supervisión de la actividad policial, España está incumpliendo sus obligaciones internacionales⁴⁹ sobre rendición de cuentas, dado que las medidas que el Estado alega como suficientes no cumplen con los estándares básicos exigidos tanto a nivel de Naciones Unidas como a nivel europeo.

El sistema español dispone de dos vías para tomar medidas contra agentes de policía por sus acciones (u omisiones): la vía judicial (penal) y la vía disciplinaria (establecida en el régimen disciplinario)⁵⁰. Tanto el CDH⁵¹ como el CPT⁵² han recalcado que en concreto España debería crear un mecanismo independiente para que toda queja sea efectivamente investigada. El Estado español suele responder a estas recomendaciones que “las vías existentes son totalmente adecuadas”, lo que el CPT califica como “posicionamiento insostenible”.⁵³ En línea con las declaraciones del CPT respecto a España, considero que las vías ofrecidas en el modelo español no son suficientes por dos motivos que a continuación expongo:

⁴⁸ Recomendaciones que se repiten tanto por parte del CAT como del CPT en sus informes sobre España.

⁴⁹ Recordemos que España es Estado Parte del Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, lo cual conlleva la obligación internacional de implementar la Convención y de seguir lo establecido por el Comité Contra la Tortura. Asimismo, a nivel europeo España es Estado Parte del Convenio Europeo de Derechos Humanos, cuyo contenido y estándares y recomendaciones derivados son de carácter vinculante.

⁵⁰ Ley Orgánica 4/2010, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía.

⁵¹ Ver el informe del CDH en su visita a España, CommDH(2013)18, 9 Octubre 2013, párrafo 153.

⁵² Informe del CPT sobre España (CPT/Inf (2007) 28): “El CPT reitera su recomendación de que se debería crear un organismo independiente para investigar las quejas contra los agentes de policía; dicho organismo debería ser competente para instigar la toma de medidas disciplinarias (...) y enviar los casos pertinentes a los tribunales para que consideren si procede abrir un proceso penal.”

⁵³ Ibid, párrafo 16.

1. *Las vías judicial y disciplinaria no aseguran una investigación “independiente e imparcial” de toda queja ciudadana.*

Ni la vía judicial ni la disciplinaria garantizan una investigación independiente e imparcial de las actuaciones policiales, pese a lo que afirma el Estado español.

El Estado español parte de una percepción optimista respecto a la medida en que estas dos vías garantizan que toda queja o denuncia sea debidamente tratada. Si el principio de independencia e imparcialidad requiere que la investigación se lleve a cabo de manera totalmente independiente y separada del entorno policial que está siendo investigado, habrá que preguntarse en qué medida se cumple esto tanto en la vía judicial como en la disciplinaria.

Abordemos primero la vía judicial. Si bien se asume que los tribunales deben juzgar de manera imparcial e independiente, y que aplicando la ley pueden condenar a aquellos agentes de policía que la incumplan, hay motivos para creer que la vía judicial, por sí sola, no puede constituir un mecanismo efectivo de control y supervisión de la actividad policial en todos los casos. Uno de esos motivos es empírico: estadísticas oficiales⁵⁴ reflejan la elevada desproporción entre el número de denuncias y el número de condenas a agentes de policía (de 1046 denuncias en 2011, sólo 6 condenas; 6 de 1279 en 2010; 15 de 1404 en 2009).

No se trata aquí de cuestionar de manera abstracta la falta de independencia real de la vía judicial en casos referentes a la policía, pero sí de señalar que, en la práctica, muchos casos quedan desamparados y sin respuesta por parte de los tribunales. El TEDH a través de su jurisprudencia, así como el CAT y el CPT en sus informes sobre cada país, han considerado en numerosas ocasiones –también en el caso español⁵⁵– que los tribunales no habían cumplido los estándares de imparcialidad y efectividad en las investigaciones sobre abuso policial. La imparcialidad se ve también cuestionada si la investigación (instrucción) es en la práctica llevada a cabo por la propia institución policial, ya que por motivos corporativistas hay un riesgo alto de “encubrimiento al compañero”. Este riesgo es especialmente latente si el mismo entorno policial que ha sido denunciado es el que realiza la investigación.

⁵⁴ Anexos al informe periódico del CAT sobre España (Annex to State party report), disponibles en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=961&Lang=en

⁵⁵ Informe CAT sobre España (2007), párrafo 19, en línea con los informes sombra anexos al informe por Rights International Spain y Amnistía Internacional.

A ello se le suma otro obstáculo frecuente en la vía judicial española, como bien señala Chema García⁵⁶, del equipo sobre Fuerzas de Seguridad de Amnistía Internacional España: la “presunción de veracidad” que a menudo se otorga al testimonio de los agentes de la autoridad, que si bien no debería aplicarse a los procedimientos penales, ha sido aplicada en la práctica por los tribunales en casos de denuncia por abuso o maltrato policial cuando la prueba principal es el testimonio de las partes.⁵⁷ Además, como muestran algunos *informes sombra* enviados al CAT por parte de varias organizaciones⁵⁸, en España parece haber una tendencia a archivar los casos de mala conducta policial alegando “falta de pruebas” sin haberse llevado a cabo las diligencias básicas correspondientes.⁵⁹

Pasemos ahora a la vía disciplinaria, sobre la que, al ser un mecanismo interno de la policía, el escepticismo es aún mayor. En el transcurso de mi investigación, he preguntado a varios policías de qué manera podía un ciudadano quejarse del trato recibido, a lo que se me ha respondido que en toda comisaría existe un “buzón de quejas y sugerencias”. Ahora bien, una queja mediante este sistema no da lugar necesariamente a la apertura de un procedimiento disciplinario, y en la mayoría de los casos la persona no sabrá si su queja se ha llegado a tener en cuenta. Esto está en clara contradicción con los cinco estándares exigidos por el TEDH para las investigaciones sobre comportamiento policial, en particular el de publicidad y el de participación de la supuesta víctima.

Si bien la existencia de controles internos puede ayudar a promover patrones de profesionalidad, el problema es que la vía disciplinaria, al fin y al cabo, no deja de ser un método para supervisar y controlar a los agentes de policía en tanto que empleados⁶⁰, con unos baremos que no siempre atienden a los estándares de derechos humanos que aquí nos ocupan (nada garantiza que un trato sexista o racista vaya a ser examinado con mayor seriedad que llegar tarde al trabajo o no llevar el atuendo adecuado). Debido a estas insuficiencias, el CPT ha declarado que los regímenes disciplinarios de la Policía Nacional y de la Guardia Civil no cumplen los requisitos

⁵⁶ En una entrevista personal que tuvo lugar en la sede de AI en Madrid, 7 de abril de 2015.

⁵⁷ Lo que también está en contradicción con la jurisprudencia del TEDH, que indica que los testimonios de los agentes de policía no deberían aceptarse de manera acrítica (*Kaya v. Turkey* (1999) 28 EHRR).

⁵⁸ Disponibles como anexos al informe periódico del CAT, informes paralelos enviados por organizaciones de sociedad civil (Rights International Spain, Amnesty International, Coordinadora para la Prevención de la Tortura, Asociación Pro Derechos Humanos de España, and Behatokia, entre otros).

⁵⁹ Informe sombra de Rights International Spain, para la revisión periódica del CAT sobre España (CAT/C/ESP/6), disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/ESP/INT_CAT_CSS_ESP_20103_S.pdf

⁶⁰ Osse, A., *Understanding Policing*, 2006, p.199 (cita traducida).

necesarios para asegurar una rendición de cuentas independiente e imparcial, y que por lo tanto su contribución a la prevención del abuso policial es limitada.⁶¹

2. Las vías existentes no sirven para dar respuesta adecuada a todas las quejas y denuncias sobre mala conducta policial.

Dejando de un lado el cuestionamiento de la independencia y la imparcialidad de las vías existentes, el sistema planteado por el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa hace hincapié en que toda queja, desde un trato discriminatorio o chulesco hasta casos más graves contra la integridad física, debe ser tratada y tenida en cuenta. En este sentido, el CDH apuesta por un sistema de rendición de cuentas integral, que ofrezca respuesta a varios grados de comportamiento. Ni la vía judicial ni la vía disciplinaria son los mecanismos adecuados para cumplir de manera efectiva con dicho objetivo.

Las vías de supervisión existentes en España no son eficaces para prevenir e investigar malas prácticas policiales.

Los tribunales, por su parte, tienen una serie de limitaciones ligadas al procedimiento (como el coste, el retraso, las dificultades de acceso)⁶² que impiden que se garanticen los cinco requisitos establecidos por el TEDH (independencia, idoneidad, celeridad, publicidad, y participación de la víctima). Además, al asociar procesos penales con las conductas más graves, de integridad física o incluso homicidio, se dejan desamparados casos de menor gravedad pero que no dejan de revelar una conducta incompatible con los derechos humanos (por ejemplo un comentario racista).

Es frecuente ver campañas contra la impunidad policial denunciando casos graves y extremos: de tortura, de asesinato, de uso desproporcionado de la fuerza... Sin embargo, como explica Smith, estos casos son sólo la parte más vistosa del problema de la impunidad policial.⁶³ Cuando hablamos de casos de mala conducta policial debemos incluir diversos grados, desde los más graves hasta los menos serios, pero teniéndolos todos en cuenta, pues en conjunto señalan la existencia de patrones de conducta incompatibles con los derechos humanos en las estructuras policiales. Como

⁶¹ Informe del CPT sobre España, 2007, doc. cit.

⁶² Walsh D.P, Conway V., 'Police governance and accountability: overview of current issue', pp. 61–86 in *Crime Law Soc Change*, vol. 55, 2011, p. 67.

⁶³ Smith, G., 'Every complaint matters: Human Rights Commissioner's opinion concerning independent and effective determination of complaints against the police'. pp. 59-74, *International Journal of Law, Crime and Justice*, vol. 38, 2010, p. 66.

dice Jorge del Cura⁶⁴, “para toda conducta policial que conlleve un comportamiento abusivo o de humillación, deberían existir vías de denuncia que aseguren que dicha conducta es investigada, y si corresponde, castigada”. Si el sistema permite que casos menores de mala conducta policial queden sin respuesta, la raíz del problema continuará intacta, y a su vez, la cultura de impunidad persistirá.

Al preguntar dentro de la policía de qué manera podían atajarse estos casos de mala conducta que no suelen llegar a la vía penal, la respuesta recibida solía referirse al régimen disciplinario. Sin embargo, por lo explicado anteriormente, esta vía sencillamente no ofrece las garantías necesarias de que la queja vaya a ser siquiera tenida en cuenta, y lo cierto es que no es común ver a policías sancionados por este tipo de conducta.⁶⁵ Además, como señala Anneke Osse, el solo hecho de dejar una queja en manos de la de policía implica de por sí un cierto grado de confianza en la policía⁶⁶, lo cual, para alguien que alega haber recibido un trato abusivo, no es de esperar.

Podríamos concluir que ambas vías, la judicial y la disciplinaria, pueden cumplir parcialmente un papel de control de la actividad policial, pero por las razones expuestas, dicho control es limitado y no cumple con los requisitos exigidos por organismos internacionales de derechos humanos. No se trata entonces de deslegitimar los canales existentes, sino de plantear sus limitaciones, y de proponer un mecanismo que equilibre y complete el sistema existente. El modelo establecido en Irlanda del Norte, alabado por la comunidad internacional, nos ofrece una fuente de inspiración en este sentido.

B.3. Irlanda del Norte: ejemplo de compromiso con la rendición de cuentas

Con la experiencia y las lecciones obtenidas del pasado, en Irlanda del Norte comprendieron que no podría garantizarse una investigación efectiva de las denuncias por mala conducta policial si la propia policía, como institución, era al mismo tiempo sujeto activo y pasivo de dicha investigación. Es por ello que dieron el paso hacia un nuevo sistema en el que la investigación está en manos de personal especializado que no forma parte de la estructura policial. Con esta lógica se creó a principios de los 2000 la “Defensoría del

⁶⁴ Entrevista vía Skype con Jorge del Cura, portavoz de la Coordinadora para la Prevención de la Tortura, 12 de marzo de 2015.

⁶⁵ Informe del CPT sobre España, 2007, doc. cit.

⁶⁶ Osse, A., 2006, p.194.

Pueblo para asuntos de la Policía” (OPONI⁶⁷ en sus siglas originales), siguiendo una serie de líneas básicas sobre cómo tendría que ser el organismo y lo que se pretendía fomentar:

En Irlanda del Norte existe un mecanismo con competencias para recibir y tratar quejas con medios suficientes para garantizar una supervisión independiente, imparcial y efectiva de la policía.

*“con una sólida base legal; personal dedicado, competente y especializado; un grado razonable de compromiso y cooperación por parte de los cuerpos policiales; un alto grado de conocimiento, de confianza y de buena fe por parte de los potenciales denunciantes y del público en general; un compromiso de asegurar suficientes recursos para la puesta en marcha de medidas completas y efectivas que aseguren el proceso”.*⁶⁸

Además, se establecieron una serie de principios acerca de cómo debía ser el proceso de recibimiento y tratamiento de las quejas, indicando que el proceso debía ser:

“accesible; equidistante entre el denunciante y el policía denunciado; respetando los derechos humanos y la dignidad de cada una de las partes; abierto y transparente; oportuno, exhaustivo, imparcial, independiente; que tome en cuenta el 'interés general' y los intereses de las partes involucradas.”

A lo que se le añade que:

*“Debe darse también un equilibrio entre procedimientos formales e informales para resolver los diferentes tipos de queja, combinando las medidas de reparación con las medidas punitivas, así como debe combinarse la gestión interna de las quejas con la supervisión externa. El mecanismo deberá también proveer información de manera regular a las jefaturas de policía y a los órganos de gobierno, para así evitar una duplicación o solapamiento de procesos con la disciplina interna o con los procedimientos penales.”*⁶⁹

Como explica Nuala O’Loan, anterior “Ombudsman” del OPONI, este tipo de mecanismos de supervisión de la policía pueden estar dotados de

⁶⁷ Office of the Police Ombudsman for Northern Ireland

⁶⁸ Informe Patten, 1999, punto 6.40 (texto original en inglés).

⁶⁹ Ibid, punto 6.39.

mayor o menor poder, desde meras funciones de supervisión y monitoreo hasta plenas competencias para investigar a aquellos agentes de policía denunciados.⁷⁰ El modelo escogido por Irlanda del Norte otorga al mecanismo el máximo grado de participación y competencia en la investigación de quejas y denuncias contra la policía, de manera que los informes resultantes de la investigación son determinantes para el establecimiento de medidas de rendición de cuentas (penales, disciplinarias, o de otra índole). Las principales funciones del mecanismo son: *recibimiento de quejas, decisión sobre cómo proceder ante tales quejas, investigación de casos en los que el policía puede haber incurrido en mala conducta, obtención y examen de pruebas pertinentes, dirimir si las pruebas obtenidas son suficientes como para recomendar que se tomen medidas penales o disciplinarias contra un agente de policía* (entre otras).⁷¹

Cuando se considera que puede haber habido un grado de mala conducta pero que no procede abrir un procedimiento penal o disciplinario, el OPONI puede hacer de mediador entre el policía y el denunciante. Si de lo contrario se considera que el caso merece que se abra la vía disciplinaria o penal, el OPONI emite un informe vinculante que facilita la apertura de un procedimiento en una u otra vía (o en las dos), en el que su opinión sobre el caso debe ser tenida en cuenta. Este conjunto de funciones y medidas hacen posible que el OPONI dé respuesta a cada queja, cubriendo varios grados de mala conducta y contribuyendo a efectuar una rendición de cuentas a varios niveles (mediación, disciplinario y penal), atendiendo a la gravedad del caso.

Si bien ningún sistema alcanza la perfección, y el sistema norirlandés no está blindado ante injerencias o falta de independencia (extendiendo la pregunta infinita: “¿quién vigila al que vigila?”, ¿quién vigila al OPONI?), se debe reconocer su alto grado de compromiso con la rendición de cuentas en la policía.

Al fin y al cabo, la lógica de este compromiso consiste en asegurar que haya una combinación de controles y de supervisión que permita que cuando un policía no respeta ciertas reglas de derechos humanos, el ciudadano tenga un sitio en donde depositar su queja con unas garantías razonables de que lo que alega se va a investigar, y que si procede, se tomarán las medidas oportunas para que ningún abuso quede impune.

⁷⁰ O'Loan, N., 'Human Rights and Policing – Accountability', pp. 19-29 en Beckley, A. & Sharp, D., (eds), *Police Research and Management*, vol. 5-3, 2001/2002, pp. 21-22 (texto traducido).

⁷¹ *Ibid*, p. 23 (texto traducido).

Conclusión

Incluso las democracias más avanzadas necesitan establecer garantías y salvaguardas para la protección de los derechos humanos; darlos por sentado es un error que indica cierta falta de madurez democrática. Como se aborda en la primera parte de este trabajo, es de suma importancia que el Estado reconozca la delicada relación entre los derechos humanos y los poderes policiales, y que adopte una lógica preventiva para mejorar al máximo dicha relación. Hay países que han comprendido esta lógica mejor que otros, lo cual nos permite compartir experiencias y aprender de quienes han adoptado enfoques novedosos que hacen de la policía una institución más humana, y más capacitada para afrontar los retos que las sociedades democráticas del siglo XXI presentan.

Un análisis detallado como el que aquí se ha expuesto revela que el sistema policial español no ha adoptado algunos de los estándares internacionales de derechos humanos. La consecuencia de esto es que se deja la puerta abierta a comportamientos abusivos que vulneran principios básicos, sin existir mecanismos efectivos de respuesta a dichas vulneraciones. El resultado final es que no se está asegurando una cultura de respeto a los derechos humanos en la policía, con el añadido de que se perpetúa una cultura de impunidad que empaña a la institución policial en su conjunto.

Revertir esta tendencia sólo puede hacerse adoptando un firme compromiso tanto a nivel político (para promover las medidas necesarias) como a nivel policial (para que exista la voluntad de implementar dichas medidas). Las organizaciones de la sociedad civil también juegan un papel fundamental, persuadiendo y concienciando a las autoridades y a la sociedad en su conjunto acerca de la necesidad de adoptar cambios en este sentido.

Cambiar el comportamiento y la cultura existente en los cuerpos policiales no es tarea sencilla. Es por ello que, frente a la adopción de medidas superficiales o aisladas, este trabajo aboga por un enfoque integral que lleve los derechos humanos al centro de la labor policial. De lo que se trata, al fin y al cabo, es de conseguir que los agentes de policía dejen de ver los derechos humanos como un obstáculo a su trabajo, y que comiencen a interiorizarlos más bien como una herramienta útil que les ayuda a cumplir con su labor sin abusar del poder que la sociedad les ha prestado.