



Asamblea General

Distr. general
21 de agosto de 2023
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

54º período de sesiones

11 de septiembre a 6 de octubre de 2023

Tema 9 de la agenda

Racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia: seguimiento y aplicación de la Declaración y el Programa de Acción de Durban

Promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los africanos y los afrodescendientes frente al uso excesivo de la fuerza y otras violaciones de los derechos humanos por agentes del orden

Informe del Mecanismo Internacional de Expertos Independientes para Promover la Justicia y la Igualdad Raciales en el Mantenimiento del Orden*

Resumen

En este informe, que se presenta en cumplimiento de la resolución 47/21 del Consejo de Derechos Humanos, el Mecanismo Internacional de Expertos Independientes para Promover la Justicia y la Igualdad Raciales en el Mantenimiento del Orden ofrece una visión general de las actividades realizadas desde su informe anterior.

El Mecanismo también se centra en redefinir la labor policial y en estudiar formas de recuperar la confianza perdida, reforzar la supervisión institucional, adoptar métodos diferentes y complementarios respecto de la actuación policial y el uso de la fuerza y aprender de la experiencia adquirida, y propone una serie de recomendaciones al respecto.

* Se acordó publicar este documento tras la fecha prevista debido a circunstancias que escapan al control de quien lo presenta.



I. Introducción

1. Este informe se presenta al Consejo de Derechos Humanos en cumplimiento de su resolución 47/21.
2. En 2021, el Consejo creó el Mecanismo Internacional de Expertos Independientes para Promover la Justicia y la Igualdad Raciales en el Mantenimiento del Orden y, el 16 de diciembre de 2021, el Presidente del Consejo nombró a Yvonne Mokgoro (Presidenta, Sudáfrica), Tracie Keese (Estados Unidos de América) y Juan Méndez (Argentina) como expertos del Mecanismo. La Sra. Mokgoro ha estado de baja médica desde abril de 2023 y el 12 de junio de 2023 informó a la secretaria de su intención de dimitir del Mecanismo. El Mecanismo cuenta en la actualidad con la presidencia conjunta de la Sra. Keese y el Sr. Méndez.
3. En el presente informe, el Mecanismo hace un resumen de las actividades que ha llevado a cabo desde su anterior informe, además de sus reflexiones y recomendaciones respecto a la forma de redefinir la labor policial, a fin de combatir el racismo sistémico, recuperar la confianza perdida, reforzar la supervisión institucional, adoptar métodos diferentes y complementarios respecto de la actuación policial y el uso de la fuerza, y aprender de la experiencia adquirida.

II. Actividades

A. Visitas a los países

1. Suecia

4. Por invitación del Gobierno, el Mecanismo realizó su primera visita a Suecia, entre el 31 de octubre y el 4 de noviembre de 2022, donde se desplazó a las ciudades de Estocolmo, Malmö y Lund¹. El objetivo de la visita era destacar tanto las buenas prácticas como las dificultades que Suecia tiene a la hora de cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos relativos a la no discriminación en el contexto del mantenimiento del orden y del sistema de justicia penal, con especial atención a los africanos y los afrodescendientes.

5. Al término de su visita, el Mecanismo recomendó, entre otras cosas, que se hiciera visible la discriminación racial, como condición previa a cualquier medida correctiva, facilitando de manera efectiva la recopilación, compilación y análisis de datos estadísticos, desglosados por raza u origen étnico, sobre la interacción directa de la población con las fuerzas del orden y el sistema de justicia penal; modificando la Ley contra la Discriminación para hacerla plenamente aplicable a la conducta del personal público, incluidos los agentes del orden y los funcionarios del sistema de justicia penal; modificando la Ley de Policía de 1984 y el Decreto Gubernamental sobre el Uso de Armas de Fuego en el Servicio de Policía de 1969, para adaptarlos a las normas internacionales más recientes sobre el uso de la fuerza; desvinculando al Departamento de Investigaciones Especiales de la autoridad policial; adaptando los requisitos de ingreso y examen de la Policía Nacional para ampliar de forma efectiva y eficaz la diversidad en las filas del cuerpo de policía, en particular en lo que respecta a la raza y el género; siguiendo trabajando para prevenir y enjuiciar los delitos de odio y cualquier delito motivado por la discriminación, la intolerancia o el odio, y recopilando sistemáticamente estadísticas, desglosadas por raza u origen étnico, sobre el número y tipo de delitos de odio, así como sobre las medidas adoptadas para obligar a rendir cuentas; resolviendo la desigualdad en el acceso a la vivienda, la atención de la salud, la educación y el empleo de los afrodescendientes, mediante el estudio detallado de la correlación entre segregación étnica y segregación socioeconómica; combatiendo las causas profundas de la delincuencia entre las comunidades que viven en barrios marginados y segregados por raza; utilizando la prisión preventiva como medida de último recurso, dando prioridad a las

¹ Véase <https://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/ahrc54crp1-international-independent-expert-mechanism-advance-racial>.

medidas alternativas a la privación de libertad, y prohibiendo terminantemente la reclusión de niños en régimen de aislamiento.

2. Estados Unidos

6. Por invitación del Gobierno, del 24 de abril al 5 de mayo de 2023, el Mecanismo visitó Washington D. C., Atlanta, Los Ángeles, Chicago, Minneapolis y la ciudad de Nueva York (Estados Unidos), donde se reunió con representantes de la sociedad civil, víctimas y supervivientes de casos de uso excesivo de la fuerza en las actuaciones policiales, y funcionarios federales, estatales y locales de fuerzas del orden, administraciones municipales, instancias judiciales, sindicatos policiales y grupos de afinidad, entre otros². El Mecanismo acogió con satisfacción diversas iniciativas prometedoras, como las medidas de reparación adoptadas hasta la fecha, incluidos los decretos promulgados en 2021 y 2022, al igual que las iniciativas estatales de concesión de reparaciones individuales por medio de acuerdos civiles por daños y perjuicios, pero hizo un llamamiento para que se adoptaran medidas más firmes, en particular por parte de las autoridades federales, a fin de aplicar medidas de rendición de cuentas a las infracciones del pasado y del futuro.

7. El Mecanismo insistió en que, entre otras cosas, el Gobierno debía impulsar mecanismos de supervisión con potestad coercitiva; asignar recursos suficientes; facilitar vías de reparación, apoyo y rehabilitación sólidas y holísticas a las víctimas y supervivientes, que incluyeran el acceso a la justicia y a la sanidad; analizar y desgranar las consecuencias que la discriminación interseccional, incluido el círculo de la pobreza, tenía para los afrodescendientes y sustituir la actual respuesta de la justicia penal por otra que abordase la pobreza, la falta de hogar, el abuso de sustancias y las enfermedades mentales, desde una perspectiva basada en los derechos humanos. El Mecanismo también reclamó normas federales en materia de actuación policial, investigaciones penales federales sobre los casos de uso excesivo de la fuerza por los agentes del orden y reformas que abarcasen a todas las administraciones para redefinir la misión y el ámbito de actuación de la policía.

B. Comunicaciones

8. Desde el inicio de su mandato, el Mecanismo ha presentado siete denuncias individuales contra cinco países (véase el anexo). El 18 de julio de 2022, junto con el Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes, hizo público un comunicado de prensa en relación con el caso de más de 23 migrantes africanos que intentaban cruzar la frontera entre España y Marruecos en Melilla³.

9. El 10 de febrero de 2023, junto con el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias y la Relatora Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el Mecanismo de Expertos hizo pública una declaración sobre los casos de Keenan Anderson y Tyre Nichols⁴.

C. Consultas regionales

10. El Mecanismo realizó sus primeras consultas regionales inclusivas con Estados, personas y comunidades directamente afectadas y otras partes interesadas de América del Sur, para las que contó con el apoyo de la oficina regional de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Las consultas se hicieron en formato híbrido para facilitar una mayor participación de las personas y comunidades afectadas, y tuvieron lugar entre el 28 de noviembre y el 2 de diciembre de 2022 en Santiago.

² Véase <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/05/usa-whole-government-leadership-needed-address-legacy-slavery-and-redefine>.

³ Véase <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2022/07/un-experts-call-accountability-melilla-tragedy>.

⁴ Véase <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/02/un-experts-call-new-approaches-policing-united-states-following-deaths>.

Además de más de 40 personas directamente afectadas⁵, también participaron organismos encargados de hacer cumplir la ley, miembros de órganos de supervisión policial, representantes de fiscalías, instituciones nacionales de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil, investigadores y académicos y los institutos nacionales de estadística de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, el Paraguay, el Perú, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

D. Consultas temáticas

11. El Mecanismo organizó tres reuniones y consultas a distancia, con una gran variedad de partes interesadas, como Estados, organismos de las Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil, para tratar el tema de la redefinición de la labor policial, con los objetivos siguientes: a) recabar información, puntos de vista y opiniones con respecto a las iniciativas, políticas y prácticas legislativas, fomentando la prevención y la rendición de cuentas y un nuevo enfoque de la actuación policial de cara al futuro, haciendo especial hincapié en las características que debía reunir un enfoque de la actuación policial basado en los derechos humanos que sirva para recuperar la confianza perdida, prevenir las infracciones y acabar con la impunidad de las violaciones de los derechos humanos cometidas por agentes del orden; b) recopilar iniciativas prometedoras y prácticas positivas o recomendables sobre métodos alternativos de actuación policial, al objeto de reforzar la supervisión institucional y recuperar la confianza, que se podrían difundir posteriormente; y c) sensibilizar y seguir abogando por la aplicación de un enfoque policial basado en los derechos humanos, a fin de promover la justicia y la igualdad raciales para los africanos y los afrodescendientes en sus respectivos contextos. Las consultas, y la convocatoria de aportaciones asociada, también han servido de base para la elaboración de este informe.

E. Evolución mundial de los derechos humanos de los afrodescendientes

12. El Mecanismo aplaude la puesta en marcha, en 2021, del Foro Permanente sobre los Afrodescendientes y la celebración de sus dos primeros períodos de sesiones. Ha seguido con atención la labor realizada por el Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre la Aplicación Efectiva de la Declaración y el Programa de Acción de Durban para avanzar en la elaboración de un proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre la promoción y el pleno respeto de los derechos humanos de los afrodescendientes. El Mecanismo hace un llamamiento a los Estados para que presten su apoyo al Foro Permanente sobre los Afrodescendientes y participen en ejercicios de elaboración de normas encaminadas a acabar con el racismo y la discriminación racial.

13. Con motivo del Día Internacional de la Eliminación de la Discriminación Racial, que se celebra el 21 de marzo, el Mecanismo, junto con otros órganos de expertos, subrayó que la promesa de vivir en un mundo sin racismo ni discriminación, recogida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, seguía sin cumplirse por la comunidad internacional y pidió una firme voluntad política para hacer avanzar la agenda mundial contra la discriminación racial, en particular mediante la aplicación plena y efectiva de la Declaración y el Programa de Acción de Durban y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, así como mediante el fortalecimiento de la legislación y su aplicación rigurosa para combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia⁶.

⁵ Véanse

https://twitter.com/un_hrc/status/1599363625403453440?s=46&t=11NwaGq5J6rqdapQ9IBsiw,
https://www.instagram.com/p/Clvo5VcN1_7/?igshid=YmMyMTA2M2Y%3D y
https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=pfbid0jH3dCQsmJUsr1XLkNGx1Sw5FCzgGwU6rHTjZukhCX13EAkPPz5VC3VxL6i18Jpbkl&id=100064697285743.

⁶ Véase <https://www.ohchr.org/es/statements/2023/03/systemic-racism-racial-discrimination-and-xenophobia-have-undermined-human>.

III. Redefinición de la labor policial

A. Introducción: persisten las dificultades para la rendición de cuentas y la reparación en todo el mundo

14. En este informe, el Mecanismo quiere presentar un balance de los problemas que provoca la actuación policial racista y estudiar iniciativas relacionadas con métodos de intervención policial alternativos que puedan ayudar para recuperar la confianza perdida, al tiempo que destaca algunas iniciativas prometedoras. El Mecanismo reconoce la ardua misión que desempeñan los agentes del orden, que a menudo actúan en contextos difíciles y en operaciones tensas y peligrosas. No obstante, considera que la discriminación racial y el perfilamiento racial no son un método aceptable ni eficaz para aumentar la seguridad. Además de violar los derechos humanos, alimentan los prejuicios, y el perfilamiento racial contribuye a la normalización y legitimación de la discriminación racial.

15. Las muertes de afrodescendientes a manos de agentes del orden no son más que la punta del iceberg, pues son muy numerosos los casos de interacciones insidiosas entre africanos y afrodescendientes y representantes del sistema de justicia penal, como se observa, por ejemplo, en la aplicación discriminatoria de la libertad bajo fianza, la prisión preventiva o la libertad condicional, en el sesgo racial generalizado de los interrogatorios, la excesiva imposición de condenas y de penas de prisión o en las sanciones disciplinarias discriminatorias de los centros penitenciarios. Estos fenómenos se ven agravados por factores transversales, como la religión, el sexo, la orientación sexual y la identidad de género, la discapacidad, la edad, la situación migratoria y otras condiciones. En este informe, el Mecanismo se centra concretamente en la labor policial y emplea el término “agentes del orden” para referirse a todos los funcionarios que tienen competencias policiales legales para prevenir y detectar delitos, incluida la de hacer uso de la fuerza para mantener el orden público en la sociedad y detener y recluir a personas. El Mecanismo asume el término en sentido general, dándole la interpretación más amplia posible, e incluye en él al personal militar, de inteligencia y de seguridad, en particular de centros de privación de libertad, así como a los agentes de inmigración.

16. En marzo y abril de 2023, el Mecanismo celebró una serie de consultas virtuales con organismos de las Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil y representantes de las fuerzas del orden. También publicó una convocatoria específica de aportaciones⁷, en la que recibió unas 40 aportaciones escritas, que han servido de base para este informe.

B. Enfoque basado en los derechos humanos de la labor policial

17. El enfoque basado en los derechos humanos de la labor policial es un enfoque integral, sistemático e institucional de la labor de las fuerzas del orden, respetuoso con las normas y prácticas internacionales de derechos humanos. El enfoque basado en los derechos humanos propugna que las políticas y las actuaciones se analicen desde la perspectiva de la triple obligación de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos, y anima a los agentes del orden a que consideren su trabajo como un deber que tienen como garantes de derechos para con los titulares de derechos, es decir, las personas y la comunidad a las que sirven. En este contexto, los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben asegurarse de que las políticas y la actuación individual de los agentes del orden se ajusten a las normas internacionales de derechos humanos, sin dejarse influir por consideraciones como las preferencias personales o políticas. Los agentes del orden deben conocer perfectamente todas sus responsabilidades en materia de derechos humanos.

18. Las leyes y principios de derechos humanos ofrecen un marco a las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley para generar confianza pública y que la población confíe en el compromiso de los funcionarios públicos de respetar y proteger a las comunidades a las que sirven. El régimen jurídico sobre el uso de la fuerza debe definir de forma clara y

⁷ Véase <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/reimagining-policing-report-international-independent-expert-mechanism-advance>.

predecible las modalidades de supervisión y los criterios para la rendición de cuentas. Algunos participantes de las consultas celebradas por el Mecanismo señalaron que los cursos de formación para agentes del orden apenas podían tener efecto si existían graves lagunas jurídicas, mientras que contar con leyes, políticas, directrices y procedimientos claros era fundamental para que la reforma policial alcanzase pronto sus objetivos⁸.

19. Las normas internacionales, entre las que se incluyen el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (1979), los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (1990), las Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos sobre el Empleo de Armas Menos Letales en el Mantenimiento del Orden (2020) y las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (2015), establecen una serie de principios fundamentales para asegurar que la actuación policial y la justicia penal se rijan por un enfoque basado en los derechos humanos. Otra garantía fundamental es el principio de igual protección de la ley y no discriminación (Código de Conducta, arts. 1, 2 y 5).

20. La discriminación de cualquier tipo figura como motivo de discriminación prohibido por la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (art. 1), y el Comité contra la Tortura ha determinado que el uso discriminatorio de la violencia o el maltrato mental o físico es un factor importante para determinar si un acto constituye tortura⁹. Además, el Comité observa que la protección de ciertas personas o poblaciones minoritarias o marginadas que corren mayor peligro de ser torturadas forma parte de la obligación de impedir la tortura y los malos tratos¹⁰. El Mecanismo observa que también se ha hecho patente una coincidencia preocupante entre los casos de uso excesivo de la fuerza y los actos de tortura¹¹.

C. Enfoque sistémico en la lucha contra el racismo sistémico

21. Quienes defienden la teoría de la “manzana podrida” afirman que la discriminación racial en el ámbito policial responde a las acciones aisladas de unos pocos policías díscolos. La ventaja de esta teoría es que, según ella, solo hace falta aplicar unas sencillas medidas correctoras. Sin embargo, en muchos contextos, existen pruebas fehacientes de que el comportamiento abusivo de algunos policías a título individual forma parte de un patrón más general e insidioso, que está imbricado en unos contextos sociales, históricos, culturales y estructurales más amplios en los que se ejerce la labor policial. Es inevitable que los agentes del orden compartan y reproduzcan los valores, actitudes y estereotipos de la sociedad y las instituciones en las que viven y trabajan. Para romper este círculo perverso es necesario desgranar las leyes, políticas, prácticas y culturas organizativas que amparan las prácticas abusivas y que siguen influyendo y marcando las prácticas modernas de las fuerzas del orden. La adopción de un enfoque sistémico requiere centrarse en dos ejes fundamentales:

a) Luchar contra las secuelas provocadas por los factores discriminatorios de las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley desde una perspectiva histórica y de justicia transicional, analizando las raíces históricas del racismo, en particular del colonialismo y la trata transatlántica de esclavos africanos, y su repercusión en las principales instituciones del Estado, incluidas las fuerzas del orden y el sistema de justicia penal, y la manera en que se extienden a la actividad policial actual; para ello puede ser necesario crear comisiones transitorias de la verdad y la reparación que analicen las causas profundas y propongan planes de reparación;

b) En paralelo con el primer eje, analizar de forma crítica las actividades e instituciones de mantenimiento del orden, con miras a aplicar medidas correctivas desde una

⁸ Véase la aportación presentada por la policía de las Naciones Unidas.

⁹ Comité contra la Tortura, observación general núm. 2 (2007), relativa a la aplicación del artículo 2, párr. 20.

¹⁰ *Ibid.*, párr. 21.

¹¹ Asociación para la Prevención de la Tortura, sobre el caso de George Floyd; véase https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Racism/RES_43_1/NGOsAndOthers/association-for-the-prevention-of-torture.pdf.

perspectiva de justicia racial, comenzando por los incidentes con motivaciones racistas, como las detenciones y encarcelamientos, las identificaciones y registros, el uso excesivo de la fuerza y vigilancia policial durante las manifestaciones, así como la diversidad de los miembros de las fuerzas del orden, también en lo que respecta a la contrataciones o promociones.

22. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos definió el racismo sistémico como el funcionamiento de un sistema complejo e interrelacionado de leyes, políticas, prácticas y actitudes en las instituciones del Estado, el sector privado y las estructuras sociales que, combinadas, dan lugar a una discriminación, distinción, exclusión, restricción o preferencia, directa o indirecta, intencionada o no, *de iure* o *de facto*, por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico¹². Si un organismo encargado de hacer cumplir la ley está impregnado de racismo sistémico, sus propios agentes interiorizan, reproducen y adoptan comportamientos y prácticas racistas, independientemente de sus creencias y valores personales o de su propia etnia u origen¹³.

23. El brutal asesinato de Tyre Nichols¹⁴ ha sacado a relucir el hecho de que, además de los casos individuales de brutalidad y racismo, existe una discriminación racial estructural e institucional¹⁵, y que es urgente cuestionar y reformar la cultura policial a través de enfoques alternativos sobre el mantenimiento de la seguridad pública.

1. Limitaciones para la aplicación de un enfoque regulatorio estricto del uso de la fuerza

24. Si bien es necesario contar con regímenes jurídicos de prevención claros sobre el uso de la fuerza, un enfoque meramente normativo resulta insuficiente para abordar la magnitud de los problemas y de la discriminación histórica que sufren las comunidades de africanos y afrodescendientes.

25. En la Argentina, al igual que en muchos otros contextos, si bien se considera que el aparato jurídico sobre el uso de la fuerza se ajusta en general a las normas del derecho internacional¹⁶, esto no es óbice para que los agentes del orden den muestras de una discriminación profundamente arraigada. En el caso de José Delfín Acosta Martínez, la Argentina reconoció que no se trataba de un hecho aislado, sino que constituía un ejemplo paradigmático de la persecución y estigmatización de las personas afrodescendientes en el país¹⁷.

2. La “seguridad” como justificación de la vigilancia policial excesiva

26. Para que el uso de la fuerza sea legal, debe obedecer a un fin legítimo, que esté amparado por ley. Si bien la prevención del delito y la seguridad de la comunidad se consideran objetivos legítimos de primer orden, el Mecanismo considera que la seguridad, que es una de las necesidades humanas más fundamentales, abarca algo más que la seguridad física. Según el modelo sobre la jerarquía de las necesidades humanas de Maslow, la seguridad no incluye únicamente la seguridad física y las necesidades fisiológicas, sino también la seguridad sanitaria, económica, laboral y emocional¹⁸. Además, los conceptos de delito y seguridad no son neutros; al contrario, están atravesados por consideraciones

¹² A/HRC/47/53, párr. 9.

¹³ Véase https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Racism/RES_43_1/NGOsAndOthers/association-for-the-prevention-of-torture.pdf. Véase también la recomendación general núm. 36 (2020) del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, relativa a la prevención y la lucha contra la elaboración de perfiles raciales por los agentes del orden, párr. 26.

¹⁴ Véase <https://edition.cnn.com/2023/01/26/us/what-we-know-tyre-nichols-death/index.html>.

¹⁵ Véase <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/02/un-experts-call-new-approaches-policing-united-states-following-deaths>.

¹⁶ Véase <https://www.policinglaw.info/country/argentina>.

¹⁷ Véase https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_410_ing.pdf, párr. 31. El Mecanismo toma nota de la sentencia de reclusión a perpetuidad que un tribunal argentino dictó el 11 de julio de 2023 por homicidio agravado contra tres agentes de policía por el asesinato racista de un joven de 17 años.

¹⁸ Véase <https://dictionary.apa.org/maslows-motivational-hierarchy>.

políticas, raciales y de clase¹⁹. Por lo tanto, determinar lo que es verdaderamente la prevención legítima del delito se ve influido por una serie de consideraciones, prioridades e intereses políticos subjetivos de gran calado. Durante la misión del Comité a Suecia²⁰, varios suecos afrodescendientes calificaron la presencia policial de opresiva y excesiva²¹, circunstancia que reducía su confianza hacia esta institución²².

27. El Mecanismo afirma que los conceptos de seguridad y legitimidad deben valorarse en base a las políticas públicas generales y a su repercusión en grupos específicos, para ver si las prácticas policiales en vigor logran los objetivos que se han marcado y tienen en cuenta la interpretación y definiciones que las propias comunidades dan a la prevención del delito y a la seguridad pública. En muchas de las aportaciones recibidas se destacaba la imperiosa necesidad de redefinir la seguridad dejando atrás un paradigma muy extendido, por el que el mantenimiento del orden es la reacción automática a los problemas sociales y de salud pública, incluidos los relacionados con la vivienda, la educación, el empleo, las adicciones y la atención de salud mental²³.

3. Prácticas policiales abusivas

28. En muchos países se siguen registrando interacciones violentas con agentes del orden y el sistema de justicia penal. España informó de que habían aumentado los delitos de odio, incluidos los actos de violencia, intimidación y acoso por motivos de origen racial o étnico. En 2022, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia concluyó que Francia apenas había logrado avances a la hora de prevenir o combatir determinados tipos de conducta indebida de miembros de las fuerzas del orden que afectaban de manera desproporcionada a personas a las que se percibía como de origen inmigrante o pertenecientes a grupos minoritarios²⁴. En 2021, el 84,1 % de las víctimas de la letalidad policial eran negros, la mayoría chicos jóvenes y niños²⁵.

a) Elaboración de perfiles raciales

29. La elaboración de perfiles raciales es una práctica habitual del racismo sistémico de las fuerzas del orden²⁶. En el contexto de la inmigración, se suele atacar a personas y grupos concretos por la relación entre la situación migratoria y la nacionalidad, la raza o el origen étnico²⁷. La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia recomendó a los Estados que únicamente ejercieran competencias legales relativas a actividades de control, vigilancia o investigación si se cumplía el criterio de sospecha razonable²⁸.

30. Durante las consultas mantenidas por el Mecanismo, el Reino de los Países Bajos le informó de un caso reciente de elaboración de perfiles raciales, en el que el Tribunal de Apelaciones de La Haya, en una sentencia de 14 de febrero de 2023, dictaminó que la Real Policía Militar Neerlandesa había incurrido en discriminación por motivos de raza al realizar

¹⁹ Aportación presentada por Liberty, párr. 14.

²⁰ Véase <https://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/ahrc54crp1-international-independent-expert-mechanism-advance-racial>.

²¹ *Ibid.*, párr. 34.

²² *Ibid.*, párr. 37.

²³ Según se informa, en la ciudad de Nueva York, el Gobierno gasta más de 5.400 millones de dólares en servicios policiales, cifra que supera el presupuesto total de los departamentos de salud, de servicios para personas sin hogar, de mantenimiento y promoción de viviendas y de juventud y desarrollo social (véase <https://www.nyc.gov/assets/omb/downloads/pdf/tech1-23.pdf>, citado en la aportación presentada por la American Civil Liberties Union).

²⁴ Véase <https://rm.coe.int/ecri-sixth-report-on-france-adopted-28-june-2022-published-21-septembre/1680a81883>.

²⁵ *The Brazilian Yearbook of Public Security – Elections 2022* (2021). Disponible en <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/anuario-2021-completo-v6-bx.pdf> (en portugués).

²⁶ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 36 (2020).

²⁷ Véase A/HRC/29/46.

²⁸ Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, recomendación núm. 11 de política general, relativa a la lucha contra el racismo y la discriminación racial en el ámbito policial, párr. 3.

controles fronterizos²⁹. En 2019, en el Canadá, la Comisión de Derechos Humanos de Ontario aprobó una política dirigida a acabar con la elaboración de perfiles raciales por las fuerzas del orden, en la que se ofrecían orientaciones prácticas para el personal encargado del mantenimiento del orden (en un sentido amplio que también incluía a los agentes e inspectores de tráfico, las empresas de seguridad privada, el personal de seguridad y evaluación de riesgos de los campus universitarios y el Gobierno), sobre la manera de detectar y prevenir dicha práctica³⁰.

b) *La actividad policial fuera del ámbito de la prevención del delito*

31. En los Estados Unidos y en varios otros contextos, la mayoría de los homicidios a manos de la policía se producen en respuesta a avisos por problemas de salud mental, infracciones de tráfico³¹ y otros delitos leves³². De los 10,3 millones de detenciones que la policía practica al año, tan solo el 5 % están relacionadas con los delitos más graves³³. Las pruebas también demuestran que la policía utiliza la fuerza de forma mucho más frecuente contra los afrodescendientes que contra los blancos, incluso cuando emplea armas menos letales³⁴.

c) *Identificación y registro*

32. Según cifras de 2022 del Ministerio del Interior del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, en Inglaterra y Gales, las personas que se identifican como negras o negro-británicas fueron objeto de registros 4,9 veces más que las de etnia blanca³⁵. Tras su misión al Reino Unido, al referirse al uso de la discrecionalidad de los funcionarios públicos con los afrodescendientes, en particular con los jóvenes, el Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes consideró que suponía un menoscabo sistemático de su dignidad, una invasión de su derecho a la integridad física y un atentado contra su derecho a no sufrir tratos degradantes o inhumanos³⁶, pese a que los estudios realizados indican que no existen pruebas de que practicar identificaciones y registros sirva para reducir la delincuencia y que la mayoría de estos procedimientos no desembocan en nuevas actuaciones³⁷. Algunas investigaciones llegan a sugerir que a menos identificaciones y registros, menos casos graves de violencia³⁸.

d) *Aplicación de las leyes sobre drogas y militarización de la labor policial*

33. En el Reino Unido, más del 60 % de las identificaciones y registros tienen que ver con la droga³⁹. De los 25 niños que fueron sometidos a un cacheo sin ropa en el distrito de Hackney entre 2020 y 2021, solo dos eran blancos. Si bien la justificación oficial para prohibir las drogas es que se trata de una preocupación universal y neutra por la “salud física y moral de la humanidad”⁴⁰, en la práctica afecta de forma desproporcionada a las minorías

²⁹ Véase <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2023-03-06/netherlands-appeals-court-finds-police-branch-of-dutch-armed-forces-guilty-of-racial-profiling>.

³⁰ Véase https://www.ohrc.on.ca/en/policy-eliminating-racial-profiling-law-enforcement#_Toc17977347.

³¹ Véanse <https://mappingpoliceviolence.us> y <https://www.theguardian.com/us-news/2022/apr/21/us-police-violence-traffic-stop-data>.

³² Aportación presentada por la American Civil Liberties Union, pág. 2.

³³ *Ibid.*, pág. 1.

³⁴ Véase https://policingequity.org/images/pdfs-doc/CPE_SoJ_Race-Arrests-UoF_2016-07-08-1130.pdf.

³⁵ Véase <https://www.gov.uk/government/statistics/update-to-stop-and-search-and-arrests-statistics-using-2021-census-estimates/update-to-stop-and-search-and-arrests-statistics-using-2021-census-estimates#how-does-the-change-in-population-affect-published-stop-and-search-disparity-figures>.

³⁶ Véase <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/racism/wgeapd/statements/2023-01-27/eom-statement-UK-WGEPAD-2023-01-27.pdf>, párr. 18.

³⁷ Aportación presentada por Liberty, párr. 28; y véase <https://www.crimeandjustice.org.uk/sites/crimeandjustice.org.uk/files/Does%20stop%20and%20search%20reduce%20crime.pdf>. Véase también https://www.criminaljusticealliance.org/wp-content/uploads/CJA-super-complaint-into-section-60-and-scrutiny-of-stop-and-search_FINAL.pdf.

³⁸ Aportación presentada por Liberty, párr. 28.

³⁹ Aportación presentada por Liberty, párr. 30.

⁴⁰ Véase https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_en.pdf.

raciales y a otros grupos vulnerables⁴¹. En varios países, existe una creciente interconexión entre la militarización de la policía y la aplicación de las leyes sobre drogas⁴². En los Estados Unidos, en 2016, se practicaron 2,18 millones de detenciones de estadounidenses por consumo indebido de alcohol, infracciones de la ley sobre bebidas alcohólicas y delitos relacionados con drogas, cifra que cuadruplica la suma total de detenciones por todo tipo de delitos violentos graves⁴³. En América Latina, las poblaciones indígenas y afrodescendientes son las más afectadas por las políticas de seguridad en materia de drogas y la militarización policial. Según se informa, en 2021 la policía brasileña mató a 6.145 personas, 5.168 de las cuales eran afrodescendientes⁴⁴. Las incursiones militares, que a veces se califican de masacres⁴⁵, generan un clima de terror entre la población y no solo afectan a la seguridad de los residentes, sino también a su acceso a la educación, la salud, la vivienda y el empleo.

e) *Salud mental*

34. Tradicionalmente, la seguridad pública se ha vinculado a la vigilancia policial y se ha dado prioridad a las estrategias policiales a la hora de solucionar lo que se percibía como un problema social⁴⁶. Al examinar las causas profundas, se observa que, según parece, los recortes presupuestarios y de recursos de los servicios de salud mental a menudo provocan que cada vez más personas con enfermedades mentales y trastornos por consumo de sustancias tengan contacto con la policía y, en numerosas ocasiones, acaben en prisión. A causa de su vulnerabilidad, las personas que se encuentran en este tipo de situaciones suelen pasar más tiempo en la cárcel que las que no padecen trastornos mentales y están acusadas de delitos similares⁴⁷.

35. En los informes presentados al Mecanismo se observa una pauta que indica que las fuerzas del orden son los encargados de responder en primer lugar a las llamadas de los servicios de salud y otros tipos de servicios sociales, también en los relacionados con la atención de la salud. En los Estados Unidos, cada año se hacen 240 millones de llamadas al 911 (teléfono de emergencias), y por defecto se suele enviar a la policía a responder a las situaciones de crisis, que en muchos casos serían mejor atendidas por profesionales de la salud y de los servicios sociales⁴⁸. Se ha observado que la presencia de la policía en los casos de crisis de salud mental empeora la situación, a veces con desenlaces trágicos. En los Estados Unidos, de las 8.470 personas que recibieron disparos mortales de la policía entre 2015 y 2022, se detectó que el 21 % estaba sufriendo una crisis de salud mental⁴⁹. Varios estudios señalan que la mera presencia de agentes armados uniformados en vehículos policiales puede acentuar la sensación de angustia de una persona y empeorar las situaciones relacionadas con la salud mental.

f) *Migración*

36. En julio de 2022, el Mecanismo⁵⁰ expresó su honda preocupación por la muerte de al menos 23 personas africanas que intentaban cruzar la frontera entre España y Marruecos en

⁴¹ Aportación presentada conjuntamente por las Open Society Foundations y el Global Drug Policy Program.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Aportación presentada por la Drug Policy Alliance. Obsérvese que, al parecer, en los Estados Unidos, entre 2019 y 2020, el número de detenciones por venta, fabricación o posesión de sustancias ilegales descendió en más de 400.000 (véase <https://drugabusestatistics.org/drug-related-crime-statistics>).

⁴⁴ Aportación presentada por la Coalizão Negra por Direitos, pág. 2.

⁴⁵ Como la de los “crímenes de mayo” de 2006, que se saldaron con la muerte de 564 personas.

⁴⁶ Aportación presentada por la Drug Policy Alliance.

⁴⁷ Véase <https://www.treatmentadvocacycenter.org/storage/documents/backgrounders/smi-in-jails-and-prisons.pdf>.

⁴⁸ Aportación presentada por la American Civil Liberties Union; véase <https://www.vera.org/downloads/publications/alternatives-to-policing-civilian-crisis-response-fact-sheet.pdf>.

⁴⁹ Véase <https://www.washingtonpost.com/graphics/investigations/police-shootings-database>, citado en las aportaciones presentadas por la American Civil Liberties Union, pág. 3, y Mothers Against Police Brutality, pág. 3.

⁵⁰ Véase <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/07/un-experts-call-accountability-melilla-tragedy>.

Melilla⁵¹. Hasta la fecha, no se han establecido responsabilidades por las muertes. En muchos países, la polarización en torno a la inmigración ilegal da lugar a intervenciones coercitivas, y parece haber una estrecha y cínica correlación entre el trato que reciben los migrantes africanos en los países de acogida y el que reciben las comunidades locales de afrodescendientes, también en lo que respecta a sus derivaciones interseccionales. En Chile, el caso de Joane Florvil⁵², migrante haitiana de 27 años, es un ejemplo de los prejuicios raciales que sufre una de las categorías más vulnerables: las mujeres migrantes afrodescendientes. En Grecia, el mecanismo nacional encargado por el Defensor del Pueblo de hacer seguimiento de los incidentes de motivación racista informó de que había aumentado el número de casos y de que los agentes de policía mostraban una tendencia generalizada a practicar detenciones sin motivo aparente. Los casos más frecuentes eran los de maltrato policial a migrantes extranjeros⁵³.

37. En los Estados Unidos, se ha expulsado a decenas de migrantes africanos, quienes, según se informa, han sido detenidos y reclusos de forma arbitraria en los países de retorno. Muchos denunciaron haber sufrido un uso excesivo de la fuerza y desatención médica a manos de los servicios de inmigración y control de aduanas⁵⁴.

g) *La falta de hogar, las fianzas en metálico y el círculo de la pobreza*

38. En los Estados Unidos, las personas que se identifican como negras, afroamericanas o africanas, así como las indígenas, siguen estando sobrerrepresentadas entre las personas sin hogar⁵⁵. El Mecanismo considera ineficaz y perjudicial que se criminalice la falta de hogar. Las detenciones, multas y consiguientes condenas penales suelen dar lugar a penas de prisión, por las que algunas personas permanecen encarceladas durante largos períodos, al no poder pagar la fianza, lo que les provoca toda una serie de consecuencias sociales, como perder el empleo, la custodia de sus hijos o sus propiedades. El encarcelamiento tiene un profundo impacto en la salud y estabilidad de las familias y comunidades de las personas encarceladas. Cuando quedan en libertad, el hecho de tener antecedentes penales hace que sea aún más difícil encontrar un nuevo empleo y una nueva vivienda, con lo que corren más riesgo de quedarse sin hogar y de ser detenidas y encarceladas⁵⁶.

h) *La labor policial y los jóvenes*

39. El estado brasileño de Ceará es el segundo con mayor número de muertes violentas de niños y adolescentes⁵⁷. Aunque la Secretaría de Seguridad Pública y Defensa Social de Ceará no informa de la raza de las víctimas, en varios estudios del Foro Brasileño de Seguridad Pública se ha constatado que los afrodescendientes siguen siendo las principales víctimas de las muertes violentas intencionadas (el 84 % de las víctimas de muertes derivadas de intervenciones policiales). En Puerto Rico, en 2022 se duplicó el número de niños presuntamente muertos a manos de la policía; entre 2014 y 2022, el 92 % de esos niños procedían de barrios segregados por raza⁵⁸. Tras su reciente misión al Reino Unido, el Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes señaló que la vigilancia policial en las

⁵¹ Véase <https://www.hrw.org/news/2022/06/29/morocco/spain-horrific-migrant-deaths-melilla-border>.

⁵² Joane Florvil fue detenida el 30 de agosto de 2017 en Chile y acusada de abandono de niños, después de que dejara a su hija de dos meses en su cochecito al cuidado de un guardia local de la municipalidad de Lo Prado durante unos minutos mientras iba a buscar a alguien que le hiciera de intérprete, ya que ella no hablaba español. Funcionarios del municipio denunciaron el caso a la policía al considerar que había abandonado a su hija. La niña quedó a cargo del Servicio Nacional de Menores y la Sra. Florvil fue detenida y, al parecer, duramente golpeada. Esa misma noche ingresó en coma en el hospital, donde murió un mes más tarde. Véase también <https://www.youtube.com/watch?v=F3lXyPigQy8>.

⁵³ Véase <https://rm.coe.int/ecri-first-report-on-greece-adopted-on-28-june-2022-published-on-22-se/1680a818bf>.

⁵⁴ Véanse <https://www.hrw.org/report/2022/02/10/how-can-you-throw-us-back/asylum-seekers-abused-us-and-deported-harm-cameroon> y <https://www.amnesty.org/en/documents/amr36/5973/2022/en>.

⁵⁵ Véanse https://www.hud.gov/press/press_releases_media_advisories/hud_no_22_253 y CERD/C/USA/CO/10-12, párr. 39.

⁵⁶ Véase <https://www.prisonpolicy.org/reports/housing.html>.

⁵⁷ Aportación presentada por el Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará.

⁵⁸ Aportación presentada por Kilómetro Cero.

escuelas era una práctica que intimidaba, estigmatizaba y criminalizaba a los niños y jóvenes negros⁵⁹.

40. En los Estados Unidos, en todo el país se aplicaron medidas de seguridad escolar, incluido el uso de “agentes encargados de los recursos escolares”, que en realidad son agentes de policía. Al menos el 72 % de los alumnos estadounidenses de escuelas públicas de enseñanza secundaria asisten a un centro escolar que cuenta con un agente de policía armado⁶⁰. Dado el refuerzo de la presencia policial, no es de extrañar que haya aumentado el número de detenciones escolares y de derivaciones a los organismos encargados de hacer cumplir la ley⁶¹. La intervención policial en las escuelas podría dar lugar a un aumento considerable de las detenciones escolares⁶², lo cual afectaría de manera desproporcionada a los estudiantes afrodescendientes y de otras etnias minoritarias que entrarían en el ciclo que conduce directamente de la escuela a la prisión⁶³.

i) *Protestas*

41. El Mecanismo recuerda que para limitar el derecho de reunión pacífica es necesario que las restricciones sean lícitas, necesarias y proporcionadas, y que tengan por objeto alguno de los motivos permisibles previstos en el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁶⁴. En un informe reciente, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación señalaba una tendencia a la militarización del personal de las fuerzas del orden desplegado para controlar las manifestaciones y la persecución de grupos vulnerables, incluidos los afrodescendientes, cuando participan en manifestaciones⁶⁵. En Cali (Colombia)⁶⁶, se denunció la muerte de al menos 28 personas, en dos meses, como resultado del uso ilegal y excesivo de la fuerza empleado durante el paro nacional de 2021⁶⁷. En el contexto de las manifestaciones organizadas en 2020 en los Estados Unidos a raíz del asesinato de George Floyd y otras personas, resultó especialmente preocupante el uso de la fuerza física, de sustancias químicas irritantes y de proyectiles de impacto cinético⁶⁸, así como el hecho de que se emplearan de forma desproporcionada contra personas afrodescendientes que, en muchos casos, se manifestaban de forma pacífica⁶⁹. En las manifestaciones convocadas tras el asesinato de Jayland Walker⁷⁰, en junio de 2022, se lanzaron gases lacrimógenos y granadas aturdidoras contra los manifestantes, y, según se informa, más de 75 fueron detenidos y muchos de ellos siguen imputados⁷¹.

42. El Mecanismo también observa con preocupación el aumento de las agresiones contra los defensores de los derechos humanos relativos al medio ambiente. La Comisión

⁵⁹ Véase <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/racism/wgeapd/statements/2023-01-27/eom-statement-UK-WGEPAD-2023-01-27.pdf>.

⁶⁰ Aportación presentada por la American Civil Liberties Union; y véase https://nces.ed.gov/programs/digest/d19/tables/dt19_233.70.asp.

⁶¹ En dos años, las detenciones aumentaron un 5 %, y las derivaciones un 12 %. Aportación presentada por la American Civil Liberties Union, en la que se cita <https://www2.ed.gov/about/offices/list/ocr/docs/crdc-exclusionary-school-discipline.pdf>. Entre 2017 y 2018, se practicaron 54.231 detenciones de estudiantes y 220.470 derivaciones a las fuerzas del orden (aportación presentada por la American Civil Liberties Union, pág. 5, en la que se cita la Oficina de Derechos Civiles del Departamento de Educación de los Estados Unidos, véase https://ocrdata.ed.gov/assets/downloads/Referrals_and_Arrests_Part5.pdf).

⁶² Véase <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0047235209000464>.

⁶³ Aportación presentada por la American Civil Liberties Union.

⁶⁴ Véase también Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 37 (2020).

⁶⁵ A/HRC/50/42, párrs. 35 y 39.

⁶⁶ Segunda ciudad con mayor población negra y afrodescendiente de América Latina (véase https://www.cali.gov.co/bienestar/publicaciones/51642/cali_segunda_ciudad_con_mayor_poblacion_afrodescendiente_en_el_pas).

⁶⁷ Véase <https://www.amnesty.org/en/documents/amr23/4405/2021/en>.

⁶⁸ Véase <https://phr.org/wp-content/uploads/2023/03/REPORT-Lethal-in-Disguise-2-PHR-INCLC-March-2023.pdf>.

⁶⁹ Véase <https://www.amnesty.org/en/documents/amr51/2807/2020/en>.

⁷⁰ El Mecanismo ha tratado el caso de forma bilateral con el Gobierno de los Estados Unidos (véase el anexo).

⁷¹ Véase <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2023/02/IOR4064892023ENGLISH.pdf>.

Interamericana de Derechos Humanos informó de que en 2022 habían sido asesinados 126 defensores de los derechos humanos y destacó que muchos de ellos eran indígenas o afrodescendientes o defensores de los derechos territoriales o ambientales⁷². En los Estados Unidos, las protestas contra la construcción de un nuevo centro de formación de la policía y los bomberos (conocido como “Cop City”) en Atlanta (Georgia) se saldaron con la detención de más de 40 manifestantes acusados de terrorismo interno⁷³. El Mecanismo ha observado que al referirse a los manifestantes muchos funcionarios utilizan el término “agitadores externos”, empleado en las décadas de 1950 y 1960 para desacreditar el Movimiento de Derechos Civiles⁷⁴. En el Brasil, entre 2019 y 2022 se documentaron 1.171 casos de violencia contra defensores de los derechos humanos, de los cuales 153 (13 %) fueron cometidos contra afrodescendientes. Del total de defensores de los derechos humanos asesinados (1.171), 140 luchaban por el derecho a la tierra, al territorio y a un medio ambiente ecológicamente equilibrado⁷⁵.

IV. El camino a seguir: hacia la transformación organizativa e institucional

43. El uso excesivo y arbitrario de las competencias policiales con los africanos y afrodescendientes es uno de los principales motivos de desconfianza de esas comunidades hacia las fuerzas del orden. El Mecanismo considera que solo una reforma global podría resolver dicha falta de confianza. Una reforma de este tipo debería basarse en: a) el reconocimiento de la discriminación histórica y su repercusión en las actuales prácticas policiales abusivas; b) la introducción de cambios en la cultura policial, sobre todo en materia de diversidad y formación; c) el desarrollo de una intervención policial orientada a la comunidad y d) el fortalecimiento de la vigilancia y la rendición de cuentas.

A. Cultura y prácticas policiales

1. Cultura

44. En la Carta de Rotterdam, se insta a la policía a que sea garante de la igualdad, la integración y la cohesión, y se le indica que debe velar de forma activa y fiable por el cumplimiento de las leyes contra la discriminación. Para que la policía sea eficaz, necesita contar con independencia operativa respecto del Gobierno. Sin embargo, la independencia también comporta una estricta rendición de cuentas.

45. El Mecanismo considera que es necesario actuar con determinación para redefinir la función de las fuerzas del orden, a fin de instaurar una nueva cultura organizativa que ponga el acento no en la fuerza, sino en la labor policial como servicio a la comunidad que tiene por misión proteger a la ciudadanía⁷⁶. Se ha señalado que la brutalidad policial puede reproducir una cultura de violencia que se extiende a todos los organismos encargados de mantener el orden. Según un estudio, más de la mitad de los agentes de policía del Brasil han sido víctimas de abusos a manos de sus superiores jerárquicos, y casi el 70 % de ellos han sufrido discriminación social⁷⁷. Esperar que los agentes del orden respeten y protejan los derechos humanos exige que también se respeten y defiendan sus propios derechos y bienestar.

⁷² Véase https://www.oas.org/en/iachr/jsForm/?File=/en/iachr/media_center/preleases/2023/026.asp.

⁷³ Véase <https://www.nbcnews.com/news/us-news/23-protesters-charged-domestic-terrorism-clash-atlanta-police-cop-city-rcna73604>. Se interpuso un recurso de habeas corpus ante el Tribunal Superior del condado de DeKalb para impugnar la constitucionalidad de la Ley de Terrorismo Interno de 2017 utilizada contra los activistas y sus simpatizantes (véase <https://www.theguardian.com/us-news/2023/jun/02/atlanta-cop-city-protest-domestic-terrorism-statute>).

⁷⁴ Véase <https://www.nytimes.com/2020/06/08/us/outside-agitators-history-civil-rights.html>.

⁷⁵ Véase <https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Data-synthesis-%28EN%29.pdf>.

⁷⁶ Véase https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Racism/RES_43_1/NGOsAndOthers/association-for-the-prevention-of-torture.pdf, pág. 26.

⁷⁷ Estudio realizado en 2014, citado en la aportación presentada por la Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais; véase <https://portal.fgv.br/noticias/pesquisa-fgv-direito-sp-aponta-nivel-satisfacao-policiais-brasileiros> (en portugués).

46. Los organismos que se encargan del orden público suelen compartir los mismos valores, actitudes y estereotipos que su sociedad, los cuales se forjan y refuerzan, en parte, sin interactuar ni tener contacto con otros grupos étnicos. El contacto intergrupacional positivo entre la policía y los miembros de comunidades minoritarias puede servir de estrategia para reducir los prejuicios y generar empatía entre los diferentes grupos⁷⁸. La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia⁷⁹ recomienda que se creen marcos de diálogo y cooperación entre la policía y los miembros de grupos minoritarios.

47. La policía de las Naciones Unidas ha venido promoviendo la aprobación de códigos de ética en los que se fijen los principios deontológicos generales que deben regir una actuación policial profesional, se refleje el compromiso de cada organismo con tales conductas y valores y se recuerde a los agentes y a sus mandos lo que se espera de su labor⁸⁰. En sus aportaciones al Mecanismo, Luxemburgo y España informaron de que sus ordenamientos jurídicos contaban con sendos códigos deontológicos policiales⁸¹.

2. Desmilitarización

48. Como resultado de la militarización de la policía, tendencia que se viene observando en varios contextos, los agentes de policía disponen de material que no está adaptado a la labor policial o que resulta excesivo y puede empeorar la situación⁸². Esta tendencia parte de la presunción de que la ciudadanía, en especial la procedente de comunidades racializadas y marginadas, representa una amenaza. En el Brasil, la sociedad considera urgente la desmilitarización de la policía⁸³. La Policía Nacional de Colombia está bajo la jurisdicción del Ministerio de Defensa. En 2018, en un intento de reducir el número de delitos en Cali, ciudad con una de las tasas de delitos violentos más elevadas de Colombia, el Gobierno elaboró el Plan Fortaleza, que preveía patrullas militares intensivas en zonas de la ciudad afectadas por altos niveles de delincuencia. Los estudios mostraron que, contrariamente a lo que esperaban los mandatarios de la ciudad, apenas se encontraron pruebas de que el Plan hubiera logrado reducir de forma sustancial la prevalencia de la delincuencia⁸⁴.

3. Distensión

49. Los agentes del orden deben considerar, en toda situación, si puede evitarse el uso de la fuerza y, en caso contrario, si cabe reducir la tensión y cómo lograrlo. Se debe diferenciar el grado de fuerza que conviene aplicar en cada momento⁸⁵. Todos los agentes del orden deben recibir formación sobre alternativas al uso de la fuerza⁸⁶ para reducir al mínimo la necesidad de recurrir a esta. Las fuerzas policiales deben contar con el equipamiento adecuado. Se ha sugerido que la falta de material defensivo adecuado puede suponer una violación del deber de precaución, en los casos en los que, de forma inevitable o previsible, podría conducir a hacer un uso excesivo de la fuerza⁸⁷.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, recomendación núm. 11, política general (2007), párrs. 18 y 82.

⁸⁰ Véase la aportación presentada por la policía de las Naciones Unidas.

⁸¹ Aportaciones presentadas por España y Luxemburgo. Véase también <https://police.public.lu/dam-assets/fr/publications/2019/code-deontologie.pdf>.

⁸² Véase <https://www.aclu.org/issues/criminal-law-reform/reforming-police/war-comes-home?redirect=war-comes-home-excessive-militarization-american-policing>.

⁸³ Aportación presentada por la Coalizão Negra por Direitos. Véase también <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/07/brazil-un-experts-decry-acts-racialised-police-brutality>.

⁸⁴ Véase <https://www.brown.edu/news/2023-06-15/policing>.

⁸⁵ Aportación presentada por la policía de las Naciones Unidas.

⁸⁶ Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, arts. 19 y 20.

⁸⁷ Véase Police Executive Research Forum, “Use of force: taking policing to a higher standard - 30 guiding principles”, *Critical Issues in Policing Series*, 29 de enero de 2016, principio rector 28: “Los escudos de protección individual pueden servir de apoyo a las tareas de distensión durante incidentes críticos, como las situaciones en que están implicadas personas con cuchillos, bates de béisbol y otras armas improvisadas distintas de las armas de fuego” [cita traducida]; disponible en <https://www.policeforum.org/assets/30guidingprinciples.pdf>.

50. El Mecanismo está especialmente preocupado por el uso creciente de las armas menos letales, para las que no existe suficiente regulación —debido a la idea errónea de que no son mortíferas⁸⁸— y que a veces se utilizan de forma indebida como herramientas de castigo y represión⁸⁹. Por otra parte, es preciso seguir trabajando por la regulación internacional de un comercio sin tortura⁹⁰. En los Estados Unidos, una iniciativa del Ayuntamiento de Austin (Texas) logró que se redujera el uso y tipo de armas, tecnología y material, a fin de minimizar y, en algunos casos, prohibir las políticas y prácticas consideradas como fuerza letal⁹¹. Tras la muerte del Sr. Floyd en 2020, legisladores de Minnesota (Estados Unidos) aprobaron un amplio paquete de medidas de rendición de cuentas para la policía, que incluye la prohibición del uso de dispositivos de sujeción del cuello y de llaves de estrangulamiento⁹².

B. Policía de proximidad

51. El Mecanismo considera que se deben priorizar las estrategias de policía de proximidad, poniendo las necesidades de la comunidad en el centro y aplicando estas estrategias en colaboración con los miembros de la comunidad, a fin de conocer sus necesidades y los problemas de seguridad locales. En el Brasil, pese a que, según se informa, entre 2009 y 2013 se llevó a cabo una breve prueba para que más civiles participaran en los debates sobre seguridad nacional y seguridad pública, el proceso quedó interrumpido, y en la actualidad no existe ningún espacio de colaboración cívico-militar al respecto⁹³. En Loíza (Puerto Rico), la organización Taller Salud ha puesto en marcha una iniciativa para disminuir la violencia sin recurrir a la policía, con la que se ha conseguido reducir las muertes violentas en un 80 %⁹⁴.

1. Salud mental

52. La policía de proximidad parece ofrecer soluciones alternativas, de carácter urgente y vital, que permiten romper el círculo insidioso que plantea el hecho de aplicar un enfoque basado en la justicia penal a la salud mental. A raíz de un decreto promulgado en 2020, muchos municipios del estado de Nueva York elaboraron respuestas alternativas a los incidentes no violentos, y algunas jurisdicciones decidieron desplegar a profesionales de la salud mental y trabajadores sociales, según procediera, mientras que otros aplicaron modelos en los que se emparejaba a estos profesionales y a agentes de policía para responder a determinadas llamadas a los servicios de emergencias⁹⁵. Algunas jurisdicciones empezaron a incorporar en sus equipos de respuesta a emergencias a personal civil formado en asistencia en situaciones de crisis y a profesionales de la salud conductual⁹⁶. En la práctica, las llamadas se desvían fuera de los servicios policiales⁹⁷, lo que permite reducir el uso de la fuerza y la violencia contra las personas con discapacidad⁹⁸, destensar las situaciones y lograr la estabilización inmediata a cargo de profesionales de la salud mental⁹⁹, con lo que se evitan detenciones innecesarias que, de otro modo, abocarían a muchas de las personas que se encuentran en esa situación al sistema de justicia penal. Algunos de estos programas han permitido reducir el uso de la fuerza, las detenciones y las desigualdades raciales en el

⁸⁸ Véase <https://lethalindisguise.org/wp-content/uploads/2022/12/LID2-Main-Report-Pages-Final.pdf>.

⁸⁹ A/HRC/50/42, párr. 41.

⁹⁰ Véase www.torturefreetrade.org.

⁹¹ Véanse <https://services.austintexas.gov/edims/document.cfm?id=342177> y <https://www.austintexas.gov/page/resolution-95>.

⁹² Véase <https://www.npr.org/sections/live-updates-protests-for-racial-justice/2020/07/21/893444295/minnesota-lawmakers-ban-police-chokeholds-warrior-style-training>.

⁹³ Aportación presentada por Mulheres Negras Decidem.

⁹⁴ Aportación presentada por Kilómetro Cero.

⁹⁵ Hasta 2021, 482 gobiernos locales del estado de Nueva York habían puesto en marcha planes de este tipo (véase https://policereform.ny.gov/system/files/documents/2021/05/policereform_innovativecommunityinitiatives.pdf); véase la aportación presentada por la American Civil Liberties Union, en especial el anexo A.

⁹⁶ Véase la aportación presentada por la American Civil Liberties Union, pág. 3.

⁹⁷ Véase <https://www.vera.org/downloads/publications/911-analysis-civilian-crisis-responders.pdf>.

⁹⁸ Véase <https://bmcpyschiatry.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12888-021-03510-w>.

⁹⁹ Véase <https://www.vera.org/behavioral-health-crisis-alternatives>.

desenlace de las situaciones, así como aumentar la utilización de los servicios sociales¹⁰⁰. La formación de los agentes sobre la manera de responder a las crisis de salud mental, en cambio, no ha resultado tan eficaz¹⁰¹.

2. Control del tráfico

53. Los conductores afrodescendientes tienen más probabilidades de que les den el alto, los cacheen y los detengan por infracciones leves¹⁰² que los conductores blancos, así como de que se use la fuerza con ellos y de que se les impongan multas o recargos más elevados¹⁰³. A fin de atajar estos perjuicios raciales, se ha propuesto separar la seguridad vial de la aplicación de la legislación penal, retirando a la policía la facultad de dar el alto a los vehículos por infracciones leves de tráfico y creando equipos no policiales de respuesta inicial con autoridad para dar el alto, pero no para emplear la fuerza¹⁰⁴. El Ayuntamiento de Berkeley (California, Estados Unidos), al igual que otros gobiernos locales¹⁰⁵, anunció en 2020 su intención de confiar el control del tráfico y la imposición de multas a funcionarios no armados¹⁰⁶. Otras propuestas contemplan el uso de herramientas tecnológicas, como los radares automáticos y las cámaras de tráfico, que permitirían reducir considerablemente la interacción con la policía por infracciones leves de tráfico¹⁰⁷.

3. Los niños

54. El Mecanismo recibió información que apuntaba a que, en varios contextos, se daba una relación cada vez más directa entre la escuela y el sistema de justicia juvenil, que se traducía en expulsiones de la escuela, detenciones escolares¹⁰⁸ y, en ocasiones, el internamiento en prisión, que afectaban de manera desproporcionada a los estudiantes afrodescendientes¹⁰⁹. El Mecanismo considera que es indispensable retirar a los agentes de policía de las escuelas y adoptar soluciones alternativas basadas en el acompañamiento y las intervenciones pedagógicas y psicosociales. La vigilancia policial en las escuelas no ha conseguido reducir la delincuencia¹¹⁰. Al contrario, los centros que más personal dedican a la salud mental escolar registran menos incidentes disciplinarios y consiguen un mejor rendimiento académico¹¹¹ y una mayor seguridad escolar en general¹¹².

¹⁰⁰ Véase <https://www.brookings.edu/articles/new-jersey-arrive-together-program-could-reform-policing-as-we-know-it>.

¹⁰¹ Véase la aportación presentada por la Northeastern University School of Law, pág. 7.

¹⁰² Daunte Wright, de 20 años, murió a manos de la policía, después de que le dieran el alto por tener la matrícula del vehículo caducada; Walter Scott y Philando Castile recibieron disparos mortales de la policía tras ser obligados a detenerse por una luz de freno rota; Sandra Bland murió en prisión tras ser detenida por no indicar un cambio de carril (véase la aportación presentada por la American Civil Liberties Union).

¹⁰³ *Ibid.* Véase también <https://www.aclu.org/issues/racial-justice/race-and-criminal-justice/picking-pieces>.

¹⁰⁴ Véase <https://www.vera.org/downloads/publications/alternatives-to-policing-traffic-enforcement-fact-sheet.pdf>.

¹⁰⁵ Véase la aportación presentada por la American Civil Liberties Union, anexo B.

¹⁰⁶ Véase <https://www.berkeleyside.org/2021/05/25/berkeley-department-of-transportation-civilian-traffic-enforcement>.

¹⁰⁷ Northeastern University School of Law, pág. 5.

¹⁰⁸ Véase <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0047235209000464>.

¹⁰⁹ Aportación presentada por Liberty, párr. 22, y la American Civil Liberties Union.

¹¹⁰ *Ibid.*; véase <https://www.ojp.gov/pdffiles1/nij/grants/305094.pdf>. Véanse también <https://www.endzerotolerance.org/impact-of-school-policing> y <https://www.aclu.org/report/cops-and-no-counselors>.

¹¹¹ Aportación presentada por la American Civil Liberties Union, en la que se citan https://www.researchgate.net/publication/272911587_Connecticut_Professional_School_Counselors_College_and_Career_Counseling_Services_and_Smaller_Ratios_Benefit_Students y https://www.researchgate.net/publication/227232882_The_Implementation_and_Evaluation_of_Comprehensive_School_Guidance_Programs_in_the_United_States_Progress_and_Propects.

¹¹² Aportación presentada por la American Civil Liberties Union, en la que se citan <https://www.childtrends.org/blog/research-to-consider-as-schools-address-community-demands-to-renegotiate-school-police-partnerships> y <https://www.jstor.org/stable/90023528>.

C. Representación y diversidad del personal

1. Representación

55. La idea de una actuación policial basada en el consentimiento se ve en entredicho cuando la plantilla policial no refleja la diversidad étnica de la población. El Comité contra la Tortura lleva mucho tiempo defendiendo la necesidad de velar por la representación y la diversidad en las políticas de contratación, como elemento fundamental para impedir las infracciones y construir una cultura de respeto¹¹³. La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia también destacó la necesidad no solo de contratar a miembros de grupos minoritarios, sino también de establecer las condiciones necesarias para la igualdad de oportunidades tanto en el momento de incorporación al puesto como en lo que respecta al desarrollo profesional y la retención del personal¹¹⁴. Para que estas iniciativas resulten eficaces, deben ir acompañadas de medidas para combatir y eliminar el racismo y la discriminación en el trabajo, de manera que se corrijan las percepciones negativas que la comunidad tiene de la policía y se evalúen los procedimientos de selección y examen a fin de detectar prejuicios culturales¹¹⁵. Tras su misión a Suecia, el Mecanismo recomendó a la Policía Nacional que adaptara su estrategia y requisitos de ingreso y evaluación para aumentar de forma eficaz y efectiva la diversidad, en particular de raza y género, del cuerpo de policía¹¹⁶. Asimismo, algunas de las personas que participaron en las consultas destacaron la necesidad de realizar evaluaciones, también psicológicas, a los futuros policías, para asegurarse de que sean aptos para el puesto. La transformación de la labor policial podría requerir el despido de aquellos funcionarios cuyos valores no estén en consonancia con los de la organización o, en ocasiones, incluso el desmantelamiento de todo un servicio¹¹⁷.

56. Otra medida complementaria es la creación de registros nacionales para que los historiales individuales de los agentes de policía, con indicación de las faltas de conducta que han cometido, sean de dominio público y estén a disposición de todos los organismos¹¹⁸. Esto permitiría evitar una práctica actual, por la que los agentes despedidos pasan a ser contratados por otros organismos. Otra recomendación es fomentar la contratación de mujeres, ya que algunos estudios han demostrado que una mayor presencia de mujeres en la policía disminuye la violencia y el uso de la fuerza¹¹⁹. Esto exige, asimismo, eliminar las barreras estructurales con que se topan las mujeres, de modo que puedan ascender más fácilmente a puestos de responsabilidad.

2. Formación

57. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha resuelto que los agentes del orden deben recibir una formación intensiva para garantizar que, en el cumplimiento de sus deberes, respeten y protejan la dignidad humana y mantengan y defiendan los derechos humanos de todas las personas sin distinción de raza, color u origen nacional o étnico¹²⁰. En España, la Oficina Nacional de Lucha contra los Delitos de Odio imparte cursos de formación a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en el momento de su incorporación y

¹¹³ Comité contra la Tortura, observación general núm. 2 (2007), párr. 24.

¹¹⁴ Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, recomendación núm. 11, política general (2007), párr. 17.

¹¹⁵ Carta de Rotterdam, recomendación 6; y véase <https://www.osce.org/files/f/documents/5/2/32227.pdf>.

¹¹⁶ Véase <https://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/ahrc54crp1-international-independent-expert-mechanism-advance-racial>.

¹¹⁷ Véase <https://www.bbc.com/news/av/world-us-canada-53083559>. Según la Asociación para la Prevención de la Tortura, en Georgia se llevó a cabo una transformación radical para hacer frente a la corrupción endémica, que llevó a la disolución del cuerpo de policía, formado por 30.000 efectivos.

¹¹⁸ En los Estados Unidos, la Ley George Floyd de Justicia Policial prevé la creación de un registro de este tipo (véase <https://abcnews.go.com/Politics/george-floyd-justice-policing-act/story?id=96851132>).

¹¹⁹ Véanse <https://scholar.utc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1690&context=theses> y <https://edition.cnn.com/2020/06/23/us/protests-police-reform-women-policing-invs/index.html>.

¹²⁰ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 13 (1993), relativa a la formación de los funcionarios encargados de la aplicación de la ley en cuanto a la protección de los derechos humanos, párr. 2; véase también Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, recomendación núm. 11, política general (2007), párr. 6.

promoción, y envía periódicamente recordatorios de ética y deontología profesional. Para que los cursos de formación sean eficaces, también es importante contar con la participación de representantes de grupos raciales minoritarios a la hora de planificarlos, impartirlos y evaluarlos.

58. La formación, aunque sea esencial, no puede lograr cambios por sí sola. Según han demostrado algunos estudios, los efectos positivos de la formación tienden a debilitarse o anularse debido, entre otras cosas, a las experiencias negativas en el trabajo, la falta de compromiso y apoyo de la dirección y un racismo y una xenofobia profundamente arraigados¹²¹. También ha quedado documentado que la mayoría de los efectos que hacen disminuir los prejuicios desaparecen a los pocos días de la formación¹²². En el Brasil, el Marco Curricular Nacional prevé que las academias de policía impartan una formación transversal en derechos humanos, pero no se ha conseguido cambiar la situaciones debido, entre otros factores, al perfil de los dirigentes y a la cultura institucional¹²³.

D. Vigilancia y rendición de cuentas

59. En el contexto del mantenimiento del orden, la obligación institucional de rendir cuentas no se limita a la jerarquía, sino que también incluye a las comunidades a cuyo servicio actúan las fuerzas del orden. Esta obligación se refiere también a la responsabilidad individual por actuaciones concretas, que pueden acarrear consecuencias penales o disciplinarias.

1. La confianza como requisito para una actuación policial eficaz

60. Las víctimas de discriminación racial y de conductas indebidas de la policía por motivos raciales se encuentran en una situación especialmente vulnerable, dado que la policía es, a priori, el interlocutor natural al que las víctimas recurren en primer lugar. La falta de confianza puede tener consecuencias perniciosas. En Minnesota (Estados Unidos), según se informa, algunas mujeres y niñas afrodescendientes no se atreven a denunciar la violencia doméstica a la policía, por temor a que su pareja se convierta en víctima de la violencia policial¹²⁴. Una encuesta realizada por la Unión Europea en 2019 puso de manifiesto que la mayoría (63 %) de las víctimas de agresiones físicas racistas a manos de un agente de policía no denunciaron el incidente, bien porque consideraban que la denuncia no iba a cambiar nada (34 %), bien porque no confiaban en la policía o tenían miedo de ella (28 %)¹²⁵.

2. Transparencia

61. Una cultura que propicie la rendición de cuentas requiere de políticas que promuevan la transparencia de manera explícita, lo que incluye que los agentes porten de forma visible su nombre y número de identificación¹²⁶. Según se informa, desde la incorporación de cámaras corporales en la policía militar brasileña, la letalidad policial ha disminuido en un 40 % en São Paulo y en un 56 % en Santa Catarina¹²⁷. Algunos estudios indican que el uso de cámaras tiene un marcado efecto disuasorio, reduce el uso de la fuerza por los agentes del orden, hace que disminuyan las denuncias contra funcionarios y puede provocar un

¹²¹ Véase https://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/documentation/Series_Community_Relations/Police_training_concerning_migrants_and_ethnic_relations_e%20%80%A6.pdf.

¹²² Calvin K. Lai y otros, "Reducing implicit racial preferences: II – intervention effectiveness across time", *Journal of Experimental Psychology: General*, vol. 145, núm. 8.

¹²³ Aportación presentada por la Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais.

¹²⁴ Véase <https://coburnplace.org/stories/a-layered-look-at-domestic-violence-in-the-black-community>, citado en la aportación presentada por Advocates for Human Rights.

¹²⁵ Véase https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-being-black-in-the-eu-summary_en.pdf, págs. 3 y 4.

¹²⁶ Véase https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Racism/RES_43_1/NGOsAndOthers/association-for-the-prevention-of-torture.pdf.

¹²⁷ Véase <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/infografico-seguranca-publica>, citado por la Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais.

aumento de las tasas de enjuiciamiento¹²⁸. Al parecer, el efecto disuasorio ha sido de tal magnitud que, en casos en que los agentes del orden no portaban cámaras, algunos activistas han fingido grabar acontecimientos con teléfonos inteligentes inoperativos como estrategia para evitar ser secuestrados o arrestados¹²⁹. Un estudio realizado en California reveló que, desde la introducción de las cámaras, el uso de la fuerza se había reducido en un 59 %, y las denuncias por uso excesivo de la fuerza en casi un 90 %¹³⁰. El Mecanismo considera que las cámaras corporales deberían ser obligatorias para todos los agentes de policía uniformados y que deberían imponerse sanciones a los que las apaguen, salvo en los casos en que se impongan limitaciones motivadas por posibles conculcaciones del derecho a la privacidad¹³¹. También se ha propuesto que los agentes no tengan control sobre sus cámaras, a fin de reducir las posibilidades de que documenten su actividad de forma selectiva¹³². Uno de los participantes en las consultas del Mecanismo mencionó la aplicación Find Officer utilizada en Liberia¹³³, con la que cualquier ciudadano que interactúe con un agente de policía puede dejar un comentario sobre dicha interacción, introduciendo el número de placa del agente.

62. Los procedimientos de recopilación de datos y presentación de informes deben formar parte integral de las reformas en favor de la obligación de rendir cuentas. Según reveló un proyecto multinacional sobre la elaboración de perfiles raciales, en los casos en que se llevaba un registro de las identificaciones y de su justificación, estas resultaban menos arbitrarias, menos discriminatorias y más eficaces¹³⁴.

3. Vigilancia ciudadana

63. A la exigencia de las comunidades de que se haga una supervisión independiente de la actuación policial se suma el hecho de que los propios agentes del orden y otros funcionarios públicos reconocen cada vez más que la supervisión no se trata de una cuestión de “malos policías”, sino de buen gobierno¹³⁵. Un adecuado control ciudadano de las actividades policiales puede mejorar la relación entre las comunidades y la policía, reforzar la seguridad de los agentes del orden y hacer más eficaz el ejercicio de sus funciones¹³⁶. Pese al aumento de las iniciativas de vigilancia ciudadana, sigue habiendo prácticas policiales abusivas, lo que muestra la necesidad de contar con nuevos organismos de vigilancia que gocen de mayor independencia y dispongan de más recursos, competencias y autonomía frente a la influencia del poder ejecutivo¹³⁷, así como de protección jurídica¹³⁸.

64. Los mecanismos de vigilancia ciudadana pueden ser tanto internos como externos y consistir en auditorías de los procesos administrativos más que en investigaciones de incidentes. La Junta de Policía de Irlanda del Norte cuenta con el apoyo de un asesor civil en materia de derechos humanos para comprobar si la actuación de la policía se ajusta a los requisitos legales establecidos en la Ley de Derechos Humanos¹³⁹.

¹²⁸ Barak Ariel y otros, “The effect of police body-worn cameras on use of force and citizens' complaints against the police: a randomized controlled trial”, *Journal of Quantitative Criminology*, vol. 31, núm. 3 (septiembre de 2015), págs. 509a 535; véase también <https://www.cam.ac.uk/research/news/first-scientific-report-shows-police-body-worn-cameras-can-prevent-unacceptable-use-of-force>.

¹²⁹ A/HRC/29/37, párr. 56.

¹³⁰ *Ibid.*, párr. 57.

¹³¹ Por lo que se ha sugerido que las apaguen al entrar en una casa o hablar con alguna víctima (*ibid.*, párr. 59).

¹³² *Ibid.*

¹³³ Véase https://www.cartercenter.org/news/features/p/access_to_information/liberia-find-officer-app.html.

¹³⁴ Véase https://www.justiceinitiative.org/uploads/8cef0d30-2833-40fd-b80b-9efb17c6de41/profiling_20090526.pdf.

¹³⁵ Barbara Attard, “Oversight of law enforcement is beneficial and needed – both inside and out”, *Pace Law Review*, vol. 30, núm. 5 (2010), pág. 1548.

¹³⁶ Mir Usman Ali y Sean Nicholson-Crotty, “Examining the accountability-performance link: the case of citizen oversight of police”, *Public Performance & Management Review*, vol. 44, núm. 3, págs. 523, 544 y 545, citado por la Northeastern University School of Law.

¹³⁷ Véase Consejo de Europa, Código Europeo de Ética de la Policía, párrs. 15, 60 y 61.

¹³⁸ Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (resolución 48/134 de la Asamblea General, anexo).

¹³⁹ Véase <https://www.psn.police.uk/about-us/our-policies-and-procedures/human-rights>.

65. Por lo general, la rendición de cuentas externa, que se encarga de supervisar de forma independiente la actuación de la policía, suele llevarse a cabo a través de mecanismos de denuncia que intervienen tras recibir una queja formal. El mandato más eficaz es aquel que permite al mecanismo tramitar las denuncias por iniciativa propia¹⁴⁰. Se ha señalado que, si bien los mecanismos de supervisión externa pueden ser más imparciales y que esa sea la percepción de la población, conviene combinarlos con un control y una supervisión internos, en razón de sus ventajas estructurales (por ejemplo, en cuanto a recursos, datos disponibles y un mayor conocimiento del entorno policial) y porque inspiran más confianza entre los agentes acusados respecto de la imparcialidad de la investigación, lo cual refuerza la colaboración¹⁴¹.

66. La posibilidad de presentar denuncias contribuye a reforzar la transparencia y la confianza de la ciudadanía. La información sobre el número de denuncias, su evolución, los tipos de denuncias, las recomendaciones sobre posibles políticas y el seguimiento de todo ello sirven para establecer un contexto histórico y una base de referencia que resultan cruciales¹⁴². Con frecuencia, los procedimientos de denuncia están sujetos a una legislación compleja y variada, que se encuentra fragmentada entre distintas administraciones locales. Esta legislación debería ser accesible, eficaz y dar lugar a las sanciones disciplinarias que se recomienden o al traslado de los casos para su enjuiciamiento penal¹⁴³. Y es que, en muchos casos, la policía tramita las denuncias¹⁴⁴, pero luego no se actúa al respecto. Según datos del Ministerio del Interior del Reino Unido, tan solo el 1 % de las denuncias presentadas contra la policía dan lugar a actuaciones¹⁴⁵. El éxito de las actividades de divulgación y una mayor interacción con la sociedad mejoran las relaciones con las distintas comunidades y la confianza entre ellas, y pueden contribuir a resolver los delitos con mayor eficacia¹⁴⁶.

4. Investigaciones

67. Las investigaciones deben regirse por el Manual para la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Protocolo de Estambul) y el Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas. Deben realizarse de forma independiente, imparcial, rápida, exhaustiva y transparente, y con la participación de las víctimas y sus familias.

5. Inspecciones

68. Los servicios de inspección policial son fundamentales para evaluar la calidad general de las operaciones policiales y para detectar si es preciso introducir cambios estratégicos. La vigilancia de los centros penitenciarios por mecanismos imparciales es una de las garantías más fundamentales para prevenir la tortura y otros malos tratos¹⁴⁷. El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes establece una arquitectura preventiva que puede contribuir a cambiar de forma efectiva las prácticas de los agentes del orden mediante la creación de mecanismos nacionales de prevención¹⁴⁸. Este enfoque preventivo permite a los mecanismos nacionales de prevención analizar las causas profundas de las prácticas abusivas, que se documentan haciendo

¹⁴⁰ Véase A/HRC/14/24/Add.8.

¹⁴¹ Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, *Guidebook on Democratic Policing* (2008), párr. 87, disponible en <https://www.osce.org/files/f/documents/5/3/23804.pdf>.

¹⁴² Stephen Clarke, "Arrested oversight: a comparative analysis and case study of how civilian oversight of the police should function and how it fails", *Columbia Journal of Law and Social Problems*, vol. 43, núm. 1, citado en la aportación presentada por la Northeastern University School of Law.

¹⁴³ Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, recomendación núm. 11, política general (2007), párr. 10.

¹⁴⁴ Aportación presentada por Liberty, párr. 36.

¹⁴⁵ Véase <https://www.theguardian.com/uk-news/2022/jun/01/only-1-of-complaints-about-police-lead-to-proceedings-home-office-reveals>.

¹⁴⁶ President's Task Force on 21st Century Policing, *Final Report of the President's Task Force on 21st Century Policing* (2015), pág. 65, citado por la Northeastern University School of Law. Véase también Stephen Clarke, "Arrested oversight", citado en la aportación presentada por la Northeastern University School of Law.

¹⁴⁷ Comité contra la Tortura, observación general núm. 2 (2007), párr. 13.

¹⁴⁸ Véase <https://www.apt.ch/en/resources/publications/optional-protocol-implementation-manual-2010>.

seguimiento de las prácticas de los agentes del orden dentro y fuera de los lugares de detención (por ejemplo, en los vehículos policiales y en los espacios donde se celebran manifestaciones) y, en última instancia, impulsar y acompañar la transformación cultural e institucional¹⁴⁹.

6. Rendición de cuentas en el plano judicial

69. La legislación penal debe considerar como circunstancia agravante que un delito se haya cometido por prejuicios racistas¹⁵⁰, en cuyo caso el derecho penal debe establecer penas tanto por el abuso de autoridad como por la motivación racista subyacente. El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos) obliga a las organizaciones policiales a investigar los posibles motivos racistas de los actos de violencia¹⁵¹. Es preciso realizar investigaciones eficaces¹⁵² y castigar debidamente a los autores. En los Estados Unidos, las normas que deben seguir los miembros de un jurado a la hora de juzgar la actuación de un agente en el uso de la fuerza se basan en lo “razonable” de cada uso concreto de la fuerza, lo que deja un amplio margen de interpretación y, en la práctica, supone un obstáculo considerable y a menudo abrumador para la rendición de cuentas¹⁵³.

70. En el Brasil, la impunidad parece ser generalizada, ya que la mayoría de los delitos cometidos por la policía no se investigan, y los casos de “resistencia con resultado de muerte” suelen dar lugar al archivo de las denuncias¹⁵⁴. Cuando se celebran juicios penales, se hace según la jurisdicción de los tribunales militares, lo que en la mayoría de los casos se traduce en impunidad. Ni siquiera en los casos que se investigan se tiene en cuenta el elemento fundamental de la raza. Sin embargo, además de su relevancia a la hora de establecer responsabilidades y otorgar reparaciones, la importancia que la raza haya podido tener es un elemento decisivo, con un potencial disuasorio inherente para evitar la repetición de actos similares¹⁵⁵.

7. Demandas civiles

71. Ante la ineficacia, percibida o real, de los procedimientos de denuncia contra la policía, varias víctimas de supuestas conductas indebidas de las fuerzas del orden han acudido a los tribunales civiles para reclamarles daños y perjuicios. En los Estados Unidos, según indican algunos informes, dada la renuencia general de los tribunales a declarar a la policía responsable civil por conductas indebidas por cuanto se amparan en la doctrina de la inmunidad cualificada¹⁵⁶, rara vez se responsabiliza a un departamento de policía por daños a un ciudadano. Pero incluso en los casos en que estos procedimientos funcionan, el Mecanismo tiene dudas sobre su efecto disuasorio y su potencial para hacer cambiar las prácticas policiales, sobre todo teniendo en cuenta que las indemnizaciones no suelen proceder de los presupuestos policiales.

¹⁴⁹ Véase https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Racism/RES_43_1/NGOsAndOthers/association-for-the-prevention-of-torture.pdf.

¹⁵⁰ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 31 (2005), sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal, párr. 4 a).

¹⁵¹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Nachova and Others v. Bulgaria*, demandas núms. 43577/98 y 43579/98, sentencia de 6 de julio de 2005.

¹⁵² Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, recomendación núm. 11, política general (2007), párr. 9.

¹⁵³ Tribunal Supremo, *Graham v. Connor*, causa núm. 87-6571, dictamen de 15 de mayo de 1989.

¹⁵⁴ Aportación presentada por la Coalizão Negra por Direitos.

¹⁵⁵ Documento de sesión del Alto Comisionado relativo a la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los africanos y los afrodescendientes frente al uso excesivo de la fuerza y otras violaciones de los derechos humanos por agentes del orden, párr. 138.

¹⁵⁶ Véase <https://counciloncj.foleon.com/policing/assessing-the-evidence/xii-qualified-immunity>. Véase también <https://www.naacpldf.org/qi-police-misconduct>.

8. Litigación estratégica para lograr cambios

72. Ciertas organizaciones no gubernamentales apuestan por impulsar iniciativas de litigación estratégica de gran trascendencia. Tras las protestas que tuvieron lugar en 2020 de la ciudad de Nueva York, Physicians for Human Rights realizó un estudio monográfico en el que documentó el uso ilegal y excesivo de la fuerza por la policía¹⁵⁷, que posteriormente sería utilizado como prueba por el Contralor del Ayuntamiento y daría lugar a la creación de un fondo de indemnización a la comunidad para atender los daños físicos y mentales y el trauma colectivo, y que, según la organización, podría servir de modelo para otras jurisdicciones¹⁵⁸. También en la ciudad de Nueva York, tras el asesinato de Amadou Diallo a manos de la policía en 1999¹⁵⁹, gracias a la movilización popular y a la presentación de una demanda estratégica¹⁶⁰ en 2003 se llegó a un acuerdo con el Ayuntamiento y se acordó disolver la Unidad de Delincuencia Callejera del Departamento de Policía de Nueva York; posteriormente se presentó una demanda colectiva y el tribunal correspondiente dictaminó que las prácticas de identificación y cacheo del Departamento eran constitutivas de discriminación racial e inconstitucionales¹⁶¹. Desde entonces, el Departamento está bajo “supervisión”, por orden judicial.

73. El 22 de junio de 2023, un tribunal de distrito de California (Estados Unidos) autorizó un acuerdo extraordinario entre una serie de personas encarceladas en prisiones de Los Ángeles, y representadas por la American Civil Liberties Union, y la Junta de Supervisores del Condado de Los Ángeles. Entre otras cosas, el acuerdo obliga al condado a crear un mínimo de 1.925 nuevas camas en centros locales de atención de enfermedades mentales como alternativa al encarcelamiento de las personas que las sufren¹⁶² y a aumentar el personal de atención de salud mental¹⁶³. En el Brasil, a raíz de una petición de la sociedad civil, el Tribunal Supremo Federal decidió prohibir a la policía disparar armas desde helicópteros blindados y restringir las operaciones policiales en los alrededores de escuelas y hospitales¹⁶⁴. Sin embargo, estudios realizados con posterioridad indican que, transcurrido un año desde la decisión del Tribunal Supremo, si bien se salvaron algunas vidas, no se produjo un cambio real en el comportamiento de la policía. Simplemente se limitaron a actuar de forma menos activa durante dicho período¹⁶⁵. En el Reino Unido, la Fiscalía de la Corona accedió a poner en marcha un plan piloto para hacer seguimiento de los datos sobre la edad, la raza, el sexo y la discapacidad de las personas enjuiciadas en aplicación de la doctrina de la “culpabilidad por asociación”¹⁶⁶, situación que el Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes calificó de uso generalizado de la discrecionalidad para perseguir conductas ordinarias de adolescentes, que se ubicaba en la intersección entre el racismo sistémico y los derechos humanos¹⁶⁷.

¹⁵⁷ Véase <https://phr.org/wp-content/uploads/2021/04/PHR-Mott-Haven-Protest-Expert-Statement-April-2021.pdf>.

¹⁵⁸ Véase <https://www.hrw.org/news/2020/09/30/us-new-york-police-planned-assault-bronx-protesters>.

¹⁵⁹ Center for Constitutional Rights, “Daniels, et al. v. the City of New York”, disponible en <https://ccrjustice.org/home/what-we-do/our-cases/daniels-et-al-v-city-new-york>.

¹⁶⁰ Véase <https://www.nytimes.com/1999/02/05/nyregion/officers-in-bronx-fire-41-shots-and-an-unarmed-man-is-killed.html>.

¹⁶¹ Center for Constitutional Rights, “Floyd et al. v. City of New York et al.”, disponible en <https://ccrjustice.org/home/what-we-do/our-cases/floyd-et-al-v-city-new-york-et-al>.

¹⁶² Véase <https://www.aclu.org/cases/rutherford-v-luna?document=rutherford-v-villanueva-exhibits-q-support-declaration-melissa-camacho-cheung-doc-319>.

¹⁶³ Véase <https://www.aclu.org/press-releases/aclu-reaches-landmark-settlement-in-1-a-county-jails-case>.

¹⁶⁴ Véanse <https://www.conectas.org/en/noticias/adpf-favelas-case-wins-another-victory-in-supreme-court> y <https://www.conectas.org/en/noticias/adpf-favelas-case-understand-in-5-points-the-case-in-the-supreme-court-to-reduce-police-lethality-in-rio-de-janeiro>.

¹⁶⁵ Véase <https://www.conectas.org/en/noticias/in-one-year-since-the-adpf-favelas-case-number-of-deaths-and-shootings-falls-in-rio-de-janeiro-but-pattern-of-police-violence-has-not-changed-says-report>.

¹⁶⁶ Aportación presentada por Liberty. Una doctrina controvertida, por la que se ha condenado a personas por asesinato u homicidio, aunque no tuvieran un papel decisivo en los hechos, basándose en acusaciones de pertenencia a una banda.

¹⁶⁷ Véase <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/racism/wgeapd/statements/2023-01-27/eom-statement-UK-WGEPAD-2023-01-27.pdf>. Véase también <https://www.libertyhumanrights.org.uk/issue/legal-win-for-campaigners-in-racist-joint-enterprise-dispute>.

V. Conclusiones y recomendaciones

74. El Mecanismo reconoce y defiende la importancia de contar con regímenes jurídicos claros sobre el uso de la fuerza, así como con formación adecuada y diversidad entre los agentes del orden, pero tiene la firme convicción de que la forma más decisiva y eficaz de impulsar el cambio es modificar las normas tácitas y no escritas que definen la cultura policial. Para lograr ese cambio, es decir, para superar los prejuicios personales de los agentes del orden y reformar las instituciones en las que trabajan, es imprescindible encarar el pasado y enfrentarse a él. La verdad, la justicia y la reparación son condiciones fundamentales para transformar la cultura y las actitudes. Los Estados deberían centrar su reflexión en los vínculos existentes entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y las conductas indebidas ocurridas en el pasado, en particular en la manera en que estas siguen presentes en el comportamiento de las fuerzas del orden y la cultura policial, a través, por ejemplo, de prejuicios y estereotipos nocivos, y en el material, las tácticas y enfoques y militarizados de mantenimiento del orden, todo lo cual afecta de forma general al conjunto del sistema de justicia penal.

75. Superar el pasado exige adoptar medidas orientadas a prevenir las vulneraciones y fomentar una cultura interna de rendición de cuentas, por medio de la vigilancia, la denuncia de las vulneraciones, la formación y unos procesos de contratación adecuados. Al mismo tiempo, debe erradicarse la aplicación discriminatoria del derecho penal, incluidas las prácticas que den lugar a resultados o consecuencias discriminatorios. Para acabar con la elaboración de perfiles, los prejuicios y los estereotipos raciales, así como con las definiciones equivocadas del concepto de seguridad, todo lo cual se ve agravado por factores interseccionales de discriminación, es necesario desgranar las ramificaciones políticas, sociales y económicas y las causas profundas de la desigualdad y el racismo sistémico. Asimismo, es prioritario reforzar la confianza pública, las actividades de divulgación y las relaciones entre las fuerzas del orden y las comunidades.

76. Al mismo tiempo, es preciso reformar la operativa actual de la policía y respaldar y desplegar, en la medida de lo posible, alternativas locales a la actividad policial, en particular iniciativas civiles relacionadas con la pobreza, la vivienda, la educación y el desarrollo de los jóvenes, las necesidades psicosociales o la salud. Los Estados deberían invertir en programas sociales para proporcionar una seguridad alimentaria no discriminatoria, una educación y una vivienda asequibles y de calidad y una cobertura sanitaria accesible.

77. Los agentes del orden no deberían ser los que acudan en primer lugar cuando se presenten crisis de salud mental no violentas. Del mismo modo, tampoco se debería enviar a las personas con trastornos mentales o discapacidad psicosocial a centros de privación de libertad por defecto. Evitar que las personas con trastornos mentales o discapacidad psicosocial en situación de riesgo acaben en el sistema de justicia penal requiere un cambio sistémico a largo plazo, basado en el análisis transversal del impacto que las políticas y sistemas que discriminan por motivos raciales tienen sobre los africanos y los afrodescendientes. No deberían tratarse como actividad delictiva las conductas derivadas de la pobreza y la falta de hogar, o que las perpetúan, como la mendicidad, la pernoctación en espacios públicos o el merodeo. En su lugar, deberían darse respuestas integrales, que aborden las causas profundas de tales comportamientos y tengan en cuenta la relación sobradamente reconocida entre pobreza, falta de hogar y trastornos de salud mental.

78. Es imprescindible adoptar medidas firmes de rendición de cuentas para hacer justicia a las víctimas y a sus familias, evitar la repetición, fomentar una cultura interna de rendición de cuentas y restablecer la confianza en las instituciones. Los Estados deberían introducir marcos eficaces de rendición de cuentas, que incluyan las responsabilidades de los superiores jerárquicos de los agentes del orden. Deben llevarse a cabo investigaciones y enjuiciamientos independientes, imparciales, rápidos, exhaustivos, eficaces, creíbles y transparentes, teniendo en cuenta la importancia decisiva de la raza. Las investigaciones internas de la policía y los procesos de justicia

penal deberían complementarse con mecanismos independientes de vigilancia ciudadana.

79. El Mecanismo invita a los mecanismos y organismos pertinentes de las Naciones Unidas, entre ellos el ACNUDH, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la policía de las Naciones Unidas y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, a que colaboren con el Mecanismo para ayudar a los Estados a adoptar medidas jurídicas, estratégicas e institucionales eficaces contra el racismo sistémico mediante la reforma de las fuerzas del orden, a fin de recuperar la confianza perdida, reforzar la supervisión institucional, adoptar métodos diferentes y complementarios respecto de la actuación policial y el uso de la fuerza, y aprender de la experiencia adquirida.

Anexo

Comunicaciones enviadas por el Mecanismo Internacional de Expertos Independientes para Promover la Justicia y la Igualdad Raciales en el Mantenimiento del Orden

<i>Fecha</i>	<i>País</i>	<i>Resumen de las cuestiones planteadas</i>	<i>Respuesta recibida</i>
20 de junio de 2022	Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	Retirada definitiva de las restricciones previstas en el artículo 60 de la Ley de Justicia Penal y Orden Público de 1994 en materia de identificación y registro por parte de agentes de policía.	Ninguna
12 de julio de 2022	España	Sucesos ocurridos en Melilla que provocaron la muerte de 23 inmigrantes africanos y heridas a agentes del orden	4 de agosto de 2022
12 de julio de 2022	Marruecos	Sucesos ocurridos en Melilla que provocaron la muerte de 23 inmigrantes africanos y heridas a agentes del orden	Ninguna
12 de julio de 2022	Brasil	Asesinato de 23 afrodescendientes en la favela Vila Cruzeiro	5 de septiembre de 2022
19 de octubre de 2022	Estados Unidos de América	Asesinato de Patrick Lyoya y Jayland Walker	Ninguna
2 de febrero de 2023	Estados Unidos de América	Asesinato de Keenan Anderson	Ninguna
8 de febrero de 2023	Estados Unidos de América	Asesinato de Tyre Nichols	13 de febrero de 2023
4 de agosto de 2023	Estados Unidos de América	Reclusión en régimen de aislamiento	
4 de agosto de 2023	Alemania	Asesinato de Mouhamed Lamine	

Nota: En la página web del Mecanismo se ofrece más información sobre las comunicaciones que ha enviado¹.

¹ Véase <https://www.ohchr.org/en/hrc-subidiaries/expert-mechanism-racial-justice-law-enforcement/communications>.