

INSTITUTO INTERNACIONAL DE DERECHO HUMANITARIO

**“LA COMPLEJA ACTUALIDAD LATINOAMERICANA:
APORTES PARA UNA EVOLUCIÓN POSITIVA”**

Roberto Augusto Moreno

(Director)

Marcos Pablo Moloeznik

(Coordinador)

CONSEJO EDITORIAL INTERNACIONAL

***Agustín Maciel-Padilla* (Emiratos Árabes Unidos)**

Profesor de Seguridad Internacional, *American University in the Emirates*.

***Boris Martynov* (Federación Rusa)**

Profesor titular y Jefe de la Cátedra de Relaciones Internacionales y Política Exterior de Rusia de la Universidad MGIMO del Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia.

***Dante Jaime Haro Reyes* (México)**

Profesor-Investigador de la Universidad de Guadajara e Investigador Nacional del Sistema Nacional de Investigadores, CONACYT México.

***David Shirk* (Estados Unidos)**

Profesor de la University of San Diego y Director de Justice in Mexico Project

Fausto Pocar (Italia)

Presidente Emérito del Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo y Profesor Emérito de la Universidad de Milán, Italia; fue Presidente del Tribunal Penal para la Ex Yugoslavia.

Janiel David Melamed Visbal (Colombia)

Catedrático de la Universidad del Norte de Colombia.

José Gabriel Paz (Argentina)

Director del Instituto de Investigaciones en Geopolítica, Defensa y Seguridad de la Universidad del Salvador, donde se desempeña como Profesor desde hace poco más de tres décadas.

Mario Sznajder (Israel)

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Hebrea de Jerusalén (Israel), de la que tiene la distinción de Profesor Emérito

***Philipp Wolfesberger* (Alemania)**

Investigador Posdoctoral de la Universität Bielefeld, a cargo del Center for InterAmerican Studies.

La compleja actualidad latinoamericana: aportes para una evolución positiva

Roberto Augusto Moreno (Director)

Marcos Pablo Moloeznik (Coordinador)

Instituto Internacional de Derecho Humanitario, Sanremo (Italia)

Primera edición 2022

ISBN: 9788894674712

Todos los trabajos fueron dictaminados a doble ciego.

Esta publicación fue elaborada en el marco del Proyecto “La compleja actualidad Latinoamericana: aportes para una evolución positiva” desarrollado por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo (Italia) con la colaboración y el aporte económico de la *Unità di Analisi e Programmazione Statistica e Documentazione Storica del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale* italiano.

Corrección de estilo a cargo de Penélope Elizabeth Gambi.

Las opiniones y hechos consignados en cada artículo son de exclusiva responsabilidad de sus autores. El Instituto no se hace responsable, en ningún caso, de la credibilidad y autenticidad de los trabajos.

El Instituto no se identifica necesariamente con el contenido, valoraciones y/o conclusiones de los trabajos publicados. Tampoco asumirá responsabilidad alguna por las consecuencias derivadas de la eventual utilización por terceros de la información y criterios incorporados a dichos trabajos.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	6
INTRODUCCIÓN PROFESOR ROBERTO A. MORENO.....	Errore. Il segnalibro non è definito.
PRIMERA PARTE – DIMENSIÓN ESTRATÉGICA I <i>Factores que inciden en el actual estado de fragilidad institucional y violencia que hoy caracteriza a Latinoamérica</i>	9
CAPÍTULO I - LA FRACTURA DEL ORDEN LEGAL EN AMÉRICA LATINA	10
CAPÍTULO II – LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA. RADIOGRAFÍA CRÍTICA DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO	17
CAPÍTULO III – LA DEMOCRACIA LIBERAL EN AMÉRICA LATINA: UN ANÁLISIS DE SITUACIÓN	36
SEGUNDA PARTE – DIMENSIÓN ESTRATÉGICA II <i>Impacto que la pandemia COVID-19</i>	58
CAPÍTULO IV – IMPACTOS DE LA PANDEMIA COVID-19 EN LA MIGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA	59
CAPÍTULO V – EL PLAN GLOBAL DE RESPUESTA HUMANITARIA ANTE LA PANDEMIA DEL COVID-19. UNA APROXIMACION GENERAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. EL CASO DE HAITÍ.....	75
CAPÍTULO VI – LA RESPUESTA A LA PANDEMIA DEL COVID-19 COMO OPORTUNIDAD PARA LA ADOPCIÓN DE UN ENFOQUE REALISTA PERIFÉRICO EN FAVOR DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA	96
TERCERA PARTE – DIMENSIÓN ESTRATÉGICA III <i>La actual coyuntura latinoamericana y su afectación a la aplicación de la normativa vigente en materia del Derecho de Protección Integral de la Persona Humana</i>	115
CAPÍTULO VII – INDIGENISMO Y ESTADO NACIONAL EN LATINOAMÉRICA	116
CAPÍTULO VIII – PASADO Y FUTURO DE LAS DESAPARICIONES EN AMÉRICA LATINA, CON ENFOQUE SOBRE EL SOBRE EL DERECHO A LA VERDAD DE LAS FAMILIAS COMO GRUPO VULNERABLE	120
CUARTA PARTE – GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERADOS: LAS MUJERES	127
CAPÍTULO IX – GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERADOS: LAS MUJERES.....	128
A. Consecuencias de la violencia durante la pandemia en el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres	128
B. Rol de las mujeres en situaciones complejas	136
C. Rol de las mujeres en la prevención	144
QUINTA PARTE - APORTES DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE ITALIA PARA UN ESCENARIO LATINOAMERICANO DESEABLE.....	147
CAPÍTULO X – ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS Y DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE DESAPARICIONES FORZADAS	148
CAPÍTULO XI – MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO Y DE LA SEGURIDAD CIUDADANA: EL MODELO ITALIANO Y EUROPEO	167

CAPÍTULO XI – MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO Y DE LA SEGURIDAD CIUDADANA: EL MODELO ITALIANO Y EUROPEO

Matteo Fornari

Introducción

Definida por Amnistía Internacional “la más grave suspensión de los derechos democráticos en un país occidental desde la Segunda Guerra Mundial”³⁸⁹, los acontecimientos que pasaron en la ciudad de Génova los días del 19 al 22 de Julio de 2001 constituyen una de las páginas más oscuras para la vida civil y democrática de un Estado supuestamente de derecho como debería ser Italia. En aquellos días se celebraron en esta ciudad manifestaciones contra la cumbre del G8, es decir, una contracumbre organizada por el movimiento antiglobalización como respuesta crítica a las políticas económicas de los países más industrializados. En este marco se creó el *Genoa Social Forum* (GSF) para coordinar a los 700 grupos y asociaciones, de distinta inspiración y nacionalidad, interesados en protestar pacíficamente ante la cumbre. Cabe destacar que el GSF estaba interconectado con las autoridades y sus representantes asistieron a numerosas reuniones en presencia del Prefecto de Génova, del Ministro del Interior, del Ministro de Asuntos Exteriores, de representantes de instituciones locales y del jefe de la estructura plenipotenciaria dedicada a la organización del G8.

La situación se deterioró el 20 de Julio, cuando miembros del llamado Bloqueo Negro se infiltraron en las manifestaciones pacíficas provocando violentos enfrentamientos con la policía y carabineros, con el uso de molotov, piedras y palos, con la consiguiente devastación de varios barrios de Génova; las fuerzas del orden respondieron con gases lacrimógenos y carga contra los manifestantes violentos. Durante toda la jornada se produjeron también enfrentamientos entre manifestantes del Bloqueo Negro y otros manifestantes que intentaban mantener el carácter pacífico con el que se habían convocado las manifestaciones³⁹⁰.

Como dicho, esta contracumbre se impuso a la atención del mundo debido a la gran violencia de los enfrenamientos entre la policía y los manifestantes. Ya meses antes, la decisión de realizar la cumbre del G8 en Génova suscitó polémica, ya que no se consideraba una ciudad adecuada para garantizar la gestión del orden público³⁹¹. Además, los hechos del cuartel de Bolzaneto y de la escuela Díaz destacaron por la

³⁸⁹ www.amnesty.it/editoriale/, 8 de julio de 2021.

³⁹⁰ Sobre los hechos de Génova, véase las crónicas de los periódicos de aquellos días, resumidas en https://it.wikipedia.org/wiki/Fatti_del_G8_di_Genova y https://es.wikipedia.org/wiki/Contracumbre_de_Génova.

³⁹¹ Para garantizar el orden público, fueron enviados a Génova 20.000 policías y carabineros. La ciudad fue dividida en tres zonas, según la modalidad de acceso: una zona roja (varios a kilómetros cuadrados alrededor de donde se mantendría la cumbre del G8; zona absolutamente reservada, amurallada mediante contenedores, a la que solo podían acceder los residentes a través de *check points*); una zona amarilla (amplia zona en torno a la zona roja, acceso limitado); el resto de la ciudad con acceso libre: véase

especial brutalidad de una parte de las fuerzas del orden con respecto a los manifestantes. Las personas detenidas durante los días de la manifestación fueron conducidas en gran parte al cuartel de Génova Bolzaneto, preparado como centro para la identificación de los detenidos, para trasladarlos a varias prisiones italianas. Según lo determinado posteriormente a los acontecimientos de Génova por investigaciones y procedimientos judiciales, en el cuartel se cometieron por parte de miembros de las fuerzas del orden violencias físicas y psicológicas contra los manifestantes detenidos; se les negó el derecho a ser asistidos por un abogado o de informar alguien de su propio estado de detención. Los manifestantes fueron sometidos a actos calificados posteriormente de tortura³⁹²: obligados a permanecer horas de pie, con las manos levantadas, sin tener la oportunidad de ir al baño, cambiar de posición o recibir atención médica, en un clima de fuerte tensión³⁹³.

La escuela Díaz fue concedida al *Genoa Social Forum* como sede para los medios de comunicación y para el alojamiento de manifestantes. La noche del 21 de Julio, tras un ataque a una patrulla policial en la zona y después de haber comprobado la presencia de un centenar de personas delante de la escuela, decenas de policías antidisturbios derribaron la puerta de la escuela e iniciaron a golpear con gran violencia a los presentes que no se resistieron; la mayoría estaba durmiendo. Se registraron 63 heridos, tres con pronóstico reservado debido a trauma craneal, hemorragias, contusiones múltiples y hematoma. Las imágenes del interior de la escuela que mostró la televisión, con el suelo y las paredes llenas de sangre, fueron calificadas

Informe de los Monos Blancos ante la comisión de investigación sobre los acontecimientos de Génova, en <https://web.archive.org/web/20060511103543/http://www.dalbasso.org/informe.htm>; Di Nicola, G8, *meno divieti nella zona gialla. Stazione e caselli autostradali aperti*, en *La Repubblica*, 30 de junio de 2001 (www.repubblica.it/online/politica/gottototre/riunione/riunione.html).

³⁹² En la época de los hechos de Génova el ordenamiento penal italiano no preveía el delito de tortura. Este caso delictivo se incluirá en el Código Penal (art. 613-bis) solo en 2017, con la Ley n. 110: *L'introduzione nel codice penale del reato di tortura (legge n. 110 del 2017)*, en www.camera.it/leg17/561?appro=OCD25-270.

³⁹³ Fusani, *"A Bolzaneto era la celere a pestare i prigionieri"*, en *La Repubblica*, 27 de julio de 2001 (www.repubblica.it/online/politica/gottotredici/polizia/polizia.html); G8, *la caserma di Bolzaneto descritta come un girone infernale*, 25 de febrero de 2008, en www.corriere.it/cronache/08_febbraio_25/bolzaneto_processo_460f1072-e3c5-11dc-9d24-0003ba99c667.shtml. En el juicio de 2008 contra las fuerzas del orden en relación con los hechos del cuartel Bolzaneto, los fiscales informaron de personas que se veían obligadas a permanecer de pie durante horas, hacer la posición del cisne y de la bailarina, ladrar para luego ser insultado con amenazas de tipo político y sexual, golpeado con bofetadas y golpes en la nuca e incluso el desgarro de piercing, incluso en las partes íntimas. Muchas chicas se ven obligadas a desnudarse, a hacer piruetas con comentarios brutales de agentes presentes también en la enfermería. Uno de los fiscales habló de la enfermería como un lugar de acoso adicional. Según la requisitoria de los fiscales, los médicos eran conscientes de lo que estaba sucediendo, eran capaces de evaluar la gravedad de los hechos y no intervinieron aunque podían hacerlo, permitieron que ese trato inhumano y degradante continuara en la enfermería: Calandri, *"Umiliazioni, pestaggi, sputi ecco l'inferno della Bolzaneto"*, en *La Repubblica*, 25 de febrero de 2008 (www.repubblica.it/2007/11/sezioni/cronaca/g8-genova-2/bolzaneto/bolzaneto.html?ref=search); D'Avanzo, *Le violenze impunte del lager Bolzaneto*, en *La Repubblica*, 17 de marzo de 2008 (www.repubblica.it/2007/11/sezioni/cronaca/g8-genova-2/notte-democrazia/notte-democrazia.html).

por algunos grupos del Parlamento italiano como un registro “a la chilena”, en referencia a los registros en la época de Augusto Pinochet³⁹⁴.

El 18 de mayo de 2010, los jueces de apelación de Génova emitieron 44 condenas por los hechos de Bolzaneto, condenando a los acusados a indemnizar a las víctimas³⁹⁵; y la *Corte di Cassazione* (la última instancia en el sistema procesal italiano), en la motivación de su decisión del 2 de octubre de 2012, a propósito de los hechos de Bolzaneto, habló de un clima de completa negación de los principios básicos del Estado de derecho³⁹⁶, destacando como la conducta violenta de los agentes de Policía tras la irrupción en la escuela Díaz “desacreditó a la nación a los ojos del mundo entero”, y subrayando como los acusados dieron lugar a una “premeditación consciente de un falso cuadro de acusación contra los detenidos, realizada en un largo período de tiempo entre el cese de las operaciones y el depósito de los actos en la Fiscalía”³⁹⁷.

Con sentencia de 7 de abril de 2015, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos reconoció la violación del art. 3 de la Convención Europea de Derechos Humanos (prohibición de tortura) por parte de los agentes de policía tras la irrupción en la escuela Díaz (párr. 190), criticando la ausencia en el ordenamiento penal italiano del delito de tortura y la consiguiente condena de los agentes de policía por “simples” lesiones personales, delito posteriormente caducado (párr. 221 y 225)³⁹⁸.

Hemos decidido partir de los hechos de Génova para subrayar que graves violaciones de los derechos fundamentales del individuo, en nombre del mantenimiento del orden público, todavía pueden producirse incluso en esos países que se supone tengan una fuerte tradición democrática. Pensemos también, por ejemplo, en las protestas y disturbios raciales en los Estados Unidos en 2020 contra la violencia policial tras

³⁹⁴ Comitato Verità e Giustizia per Genova, *Scuola Diaz, 21 luglio 2001: fatti e menzogne*, en www.veritagiustizia.it/docs/scheda_diaz.php; Trofimov, Johnson, *G-8 Protesters Say They Were Beaten, Deprived of Rights by Police in Italy*, en *The Wall Street Journal* (<https://web.archive.org/web/20040315053148/http://italy.indymedia.org/news/2001/08/13347.php>). El vicecuestor agregado del primer Departamento Móvil de Roma a la época del G8 en Génova, Michelangelo Fournier, testificó durante el juicio que lo que pasó en la escuela Díaz “parecía una carnicería mexicana”: *G8, Fournier: “Sembrava una macelleria”, “Non dissi nulla per spirito di appartenenza”*, en *La Repubblica*, 13 de junio de 2007 (www.repubblica.it/2007/06/sezioni/cronaca/g8-genova/g8-genova/g8-genova.html).

³⁹⁵ Calandri, *Violenze a Bolzaneto, 44 condanne. Reati prescritti, le vittime saranno risarcite*, en *La Repubblica*, 5 de marzo de 2010 (https://www.repubblica.it/cronaca/2010/03/05/news/condanne_a_bolzaneto-2522833/); *G8 Genova, tutti condannati in appello*, 5 de marzo de 2010, en www.lastampa.it/redazione/cmsSezioni/cronache/201003articoli/52857girata.asp.

³⁹⁶ *G8: Cassazione, accantonato stato diritto*, 10 de septiembre de 2013, en www.ansa.it/web/notizie/rubriche/topnews/2013/09/10/G8-Cassazione-accantonato-stato-diritto_9276566.html.

³⁹⁷ *Diaz, le motivazioni: “sconsiderata violenza”. “Italia screditata nel mondo”*, en *Il Sole 24 Ore*, 2 de octubre de 2012. Véase el texto de la sentencia de la Corte di Cassazione en <http://static.ilsole24ore.com/DocStore/Professionisti/AltraDocumentazione/body/13500001-13600000/13544553.pdf> (primera parte), <http://static.ilsole24ore.com/DocStore/Professionisti/AltraDocumentazione/body/13500001-13600000/13544555.pdf> (segunda parte), <http://static.ilsole24ore.com/DocStore/Professionisti/AltraDocumentazione/body/13500001-13600000/13544563.pdf> (tercera parte).

³⁹⁸ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, case *Cestaro v. Italy*, Judgment, 7 April 2015. Véase Pezzimenti, *Nella scuola Diaz-Pertini fu tortura: la Corte europea dei diritti umani condanna l'Italia nel caso Cestaro*, en *Giurisprudenza Italiana*, julio de 2015, p. 1709 ss.

el asesinato de una persona de color desarmada, que dio lugar a enfrentamientos violentos entre las propias fuerzas de policía y manifestantes de color en varias ciudades estadounidenses. Numerosos fueron los informes y vídeos de acciones agresivas por parte de la policía que utilizó la fuerza física, así como porras, lacrimógenos, aerosoles de pimienta y balas de goma sobre manifestantes y periodistas, a menudo sin previo aviso o aparentemente sin provocación. Estos incidentes provocaron una creciente preocupación de que las tácticas agresivas de las fuerzas del orden para imponer el orden estuvieran, en lugar de eso, inflamando las tensiones³⁹⁹.

De los acontecimientos de Génova se pueden formular unas consideraciones. En primer lugar, el Estado tiene la responsabilidad del mantenimiento de la ley, del orden, paz y seguridad dentro de su territorio. Secundariamente, las autoridades encargadas del orden público tienen que garantizar siempre el derecho a manifestar pacíficamente. En tercer lugar, cabe destacar que no es raro que dentro de una manifestación actúen manifestantes infiltrados violentos que provocan la degeneración de una legítima protesta pacífica (autorizada por las autoridades competentes) en una situación caracterizada por enfrentamientos y ataques contra las fuerzas del orden, hasta el punto de llegar a un contexto de verdadera guerrilla urbana. En este escenario, resulta imprescindible y fundamental una adecuada y correcta preparación de las fuerzas competentes para garantizar el orden y hacer respetar la ley, para que puedan distinguir y gestionar correctamente una situación de manifestación pacífica de una violenta. En este sentido, es importante determinar cuáles son las fuerzas del Estado competentes para garantizar y mantener el orden público y la seguridad; y esta determinación pasa por el marco jurídico del escenario al que se enfrentan estas fuerzas.

El concepto de orden público (y seguridad ciudadana)

Como se ha anticipado anteriormente, el Estado tiene la responsabilidad y el derecho de garantizar el orden público dentro de su territorio. Este concepto básico ha sido subrayado, por ejemplo, por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), según el cual “[e]l Estado tiene la responsabilidad de mantener la ley y el orden, así como la paz y la seguridad, dentro de su territorio”⁴⁰⁰; por el Estatuto de la Corte Penal Internacional que, en el mismo espíritu, reconoce “la responsabilidad que incumbe a todo gobierno a mantener y restablecer el orden público en el Estado y de defender la unidad e integridad territorial del

³⁹⁹ Dewan, Baker, *Facing Protests Over Use of Force, Police Respond With More Force*, en *The New York Times*, 1 de Junio de 2020 (www.nytimes.com/2020/05/31/us/police-tactics-floyd-protests.html). Véase el Informe “*Recuperen las calles*”: *represión y criminalización de la protesta en el mundo*, octubre de 2013, producido por un grupo de varias organizaciones nacionales que trabajan en favor de la defensa de los derechos democráticos y las libertades fundamentales, en el que detallan nueve casos de diferentes reacciones gubernamentales ante protestas pacíficas: en www.cels.org.ar/common/documentos/INCLOProtestaSocial-Espanol.pdf.

⁴⁰⁰ Comité Internacional de la Cruz Roja, *Reglas y normas internacionales aplicables a la función policial*, Ginebra, 2015, p. 18.

Estado por cualquier medio legítimo” (art. 8, par. 3: Crímenes de guerra)⁴⁰¹; y también por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que ha destacado varias veces que “los Estados tienen la obligación de garantizar la seguridad y mantener el orden público dentro de su territorio”⁴⁰².

En este marco, no existe una norma general que determine las estructuras estatales que deben desempeñar la función de proteger el orden público; estos organismos varían considerablemente de un país a otro y difícilmente existen dos sistemas idénticos⁴⁰³; es decir que cada Estado tiene plena discrecionalidad para determinar y organizar sus propias fuerzas encargadas de mantener el orden público y hacer cumplir la ley. Italia, por ejemplo, tiene diferentes “fuerzas de seguridad” para el mantenimiento del orden con competencias de ámbito estatal, es decir la Policía de Estado (Polizia di Stato), dependiente del Ministerio del Interior; el Arma de los Carabineros (Arma dei Carabinieri), dependiente del Ministerio de la Defensa; y la Policía Fiscal (Guardia di Finanza), dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas⁴⁰⁴. Estos cuerpos tienen la tarea de contribuir al mantenimiento del orden y la seguridad pública; por ende, resultan instrumentales al deber gubernamental de preservar el orden público interno.

En este sentido, cabe delinear el concepto de orden público, que remonta a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.⁴⁰⁵ Según el documento fundamental de la Revolución francesa, “[n]adie debe ser incomodado por sus opiniones, inclusive religiosas, *siempre y cuando su manifestación no perturbe el orden público establecido por la Ley*” (art. 10). La libertad individual encuentra su límite en el orden público; libertad que “consiste en poder hacer todo lo que no perjudique a los demás. Por ello, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre tan sólo *tiene como límites los que garantizan a los demás miembros de la sociedad el goce de estos mismos derechos*. Tales límites tan sólo pueden ser determinados por la Ley”. (art. 4)⁴⁰⁶

El concepto de orden público se entiende como limitación a la libertad ideológica y individual; por ende, el orden público se manifiesta como garantía y límite de la libertad y consiste en que nadie puede hacer nada que sea perjudicial a los demás⁴⁰⁷. En este sentido, el orden público representa un bien que prima sobre los

⁴⁰¹ Véase también Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, doc. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 de Diciembre de 2009, p. 7, par. 20: “La seguridad ha sido desde siempre una de las funciones principales de los Estados”.

⁴⁰² Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco c. México*, sentencia de 28 de noviembre de 2018, párr. 159. Véase caso *Montero Aranguren y otros c. Venezuela*, sentencia de 5 de Julio de 2006, párr. 70.

⁴⁰³ Comité Internacional de la Cruz Roja, cit. *supra*, nota 12.

⁴⁰⁴ La Guardia de Finanza es un cuerpo de policía estructurado de forma militar con competencia financiera, activa en el contraste al crimen organizado, al narcotráfico, alla corrupción.

⁴⁰⁵ *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789*, en https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf.

⁴⁰⁶ Itálicos del autor.

⁴⁰⁷ Véase Brotat i Jubert, *Un concepto de seguridad ciudadana*, en http://gfw.diputacionalicante.es/repo/rec/87/BROTAT_seguridad_ciudadana.pdf.

derechos individuales⁴⁰⁸. En el aspecto práctico, esto se traduce en el hecho de que el mantenimiento del orden público habilita a la Administración pública, a través de la ley, para imponer órdenes, prohibiciones y sanciones. Como destacado por un informe de 2016 del *United States Institute of Peace*, el orden público “es una condición caracterizada por la ausencia de violencia criminal y política, tal como el secuestro, el asesinato, disturbios, incendios y la intimidación contra determinados grupos o individuos. En esta condición, esta actividad se reduce a un mínimo aceptable, los perpetradores son perseguidos, arrestados y detenidos, y la población local – independientemente de la parte en el conflicto a la que pertenezcan – puede circular libremente por el país sin temor a la violencia indebida”.⁴⁰⁹

Dicho este, aunque surgió en la edad del Iluminismo y de la primera afirmación de los derechos fundamentales del individuo, la noción de “orden público” ha sido objeto, en algunos contextos socio-políticos, de una involución “interpretativa” y, por tanto, “de aplicación”; es decir que esta noción asumió una connotación restrictiva, o incluso peyorativa, en particular en el contexto de la España franquista o en los distintos regímenes dictatoriales de América Latina del siglo XX, como eufemismo de “represión”. A decir verdad, más que la expresión “orden público” las fuerzas armadas en los años 60 y 70 del siglo pasado prefirieron usar la de “seguridad ciudadana”, en aplicación de la Doctrina de seguridad nacional impartida en la Escuela de las Américas. Pero los términos de la cuestión no cambian, es decir que este enfoque del “orden público” privilegiaba una connotación represiva para forzar a los ciudadanos a la obediencia de la ley, sino garantizar una adecuada calidad de vida⁴¹⁰. En otras palabras, como “orden público” se había convertido en sinónimo de seguridad, precisamente en nombre de la seguridad interior los regímenes antes mencionados aplicaron políticas represivas de negación de los derechos fundamentales del individuo.⁴¹¹ A este respecto, como destacado por la CIDH, cabe recordar que “de ninguna manera podrían invocarse el “orden público” o el “bien común” como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención [Americana sobre Derechos Humanos (CADH)] o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real”.⁴¹²

⁴⁰⁸ Moloeznik, *Marco conceptual y doctrinario de orden público y otras situaciones de violencia*, en Haro Reyes, Villareal Palos, Zaragoza (coordinadores), *Colaboración ciudadana en las políticas de Seguridad y de Derechos Humanos*, Guadalajara, 2018, p. 42.

⁴⁰⁹ United States Institute of Peace, *Public Order*, 2016, párr. 7.6.1, en www.usip.org/guiding-principles-stabilization-and-reconstruction-the-web-version/rule-law/public-order (traducción del autor).

⁴¹⁰ Brotat i Jubert, *supra* nota 19.

⁴¹¹ Como destacado por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación tras su visita a Chile en 2015, “[u]na característica central de la era de la dictadura fue la restricción severa de los derechos en aras de la seguridad del Estado”: *Comunicado de Maina Kiai, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, al término de su visita a la República de Chile (21 al 30 de septiembre de 2015)*; www.ohchr.org/sp/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16542&LangID=S.

⁴¹² Corte Interamericana Derechos Humanos, *La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión consultiva OC-5/85 de 13 de Noviembre de 1985, párr. 67.

De contra, en el marco de las democracias el orden público va más allá, al tener como objetivo último garantizar el goce y el ejercicio de los derechos, la seguridad de las personas y de sus bienes, la salud y la tranquilidad social.⁴¹³ En este sentido, el orden público se establece como garantía y límite de la libertad; por lo tanto, “libertad y seguridad son dos caras de la misma moneda”:⁴¹⁴ tal como lo destaca la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos, “[l]a seguridad ciudadana es... aquella situación donde las personas pueden vivir libres de las amenazas generadas por la violencia y el delito, a la vez que el Estado tiene las capacidades necesarias para garantizar y proteger los derechos humanos directamente comprometidos frente a las mismas. En la práctica, la seguridad ciudadana, desde un enfoque de los derechos humanos, es una condición donde las personas viven libres de la violencia practicada por actores estatales o no estatales”.⁴¹⁵ La posición de la Comisión pone de manifiesto, por lo tanto, la acepción “moderna” del concepto de orden público (o, mejor dicho, de seguridad ciudadana) haciendo hincapié en el carácter preventivo y de colaboración con la ciudadanía, más que en una acción reactiva como consecuencia de un delito. La transición de un modelo de Estado autoritario a un modelo de Estado democrático se refleja, por ende, en una evolución del concepto de orden público y de seguridad. Hasta la fecha, los Estados democráticos prestan atención a un modelo policial que privilegia (o debería privilegiar) la colaboración y la participación de los ciudadanos, por supuesto bajo la condición que la protección de los ciudadanos por parte de los agentes del orden debe ser actuado en un marco de legalidad, respecto de la ley y de los derechos fundamentales. De ahí, cuando se habla de seguridad no se puede limitarse a la lucha contra la delincuencia, si bien es importante, sino que hay que prestar atención a cómo crear un entorno propicio y adecuado que favorezca la convivencia pacífica entre las personas; es decir que el concepto de seguridad debe poner mayor énfasis en el desarrollo de políticas de prevención y control de las causas que generan inseguridad y violencia, que en tareas simplemente represivas antes delitos ya consumados⁴¹⁶. En este sentido, la CIDH destaca como “la seguridad ciudadana no puede basarse en un paradigma de uso de la fuerza que apunte a tratar a la población civil como el enemigo, sino que debe

⁴¹³ Moloeznik, *Manual de sistemas comparados de policía*, Guadalajara, 2010, p. 46. Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, doc. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 de Diciembre de 2009, par. 21, p. 8: “la expresión *seguridad ciudadana* surgió, fundamentalmente, como un concepto en América Latina en el curso de las transiciones a la democracia, como medio para diferenciar la naturaleza de la seguridad en democracia frente a la seguridad en los regímenes autoritarios. En estos últimos, el concepto de seguridad está asociado a los conceptos de “seguridad nacional”, “seguridad interior” o “seguridad pública”, los que se utilizan en referencia específica a la seguridad del Estado”.

⁴¹⁴ Moloeznik, *supra* nota 20, p. 43.

⁴¹⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, doc. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 221.

⁴¹⁶ *Ibidem*, párr. 20.

consistir en la protección y control de los civiles”⁴¹⁷. Cabe recordar, en este sentido, las observaciones del Tribunal Constitucional italiano (Corte Costituzionale) por el cual el orden y la seguridad pública “se refieren a la protección de los bienes jurídicos fundamentales o de los intereses públicos primarios sobre los que se basa la convivencia civil” (par. 2), es decir “la ordenada vida civil, de la que debe derivar un sentimiento de tranquilidad y seguridad para los ciudadanos” (par. 1)⁴¹⁸.

De lo anteriormente expuesto, no cabe duda de que no hay seguridad sin derechos humanos. La actividad de la fuerza pública legítimamente orientada a la protección de la seguridad ciudadana es esencial en la consecución del bien común en toda sociedad democrática, y sólo a través de este binomio se concreta la garantía del Estado de derecho y, por tanto, la paz social, en el sentido más amplio del término, de un país.

El derecho a manifestarse pacíficamente

Si, por un lado, como dicho, el Estado tiene la responsabilidad y el derecho de garantizar dentro de su territorio el orden público (*rectius*: la seguridad ciudadana), por otro las autoridades encargadas del orden público tienen que garantizar siempre el derecho de reunión⁴¹⁹ y de manifestar pacíficamente⁴²⁰. Se trata de una obligación positiva del Estado de facilitar el ejercicio del derecho a celebrar reuniones pacíficas y a participar en ellas⁴²¹.

Este principio básico, imprescindible, de un Estado de derecho ha sido reiterado, por ejemplo, por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas por los Derechos Humanos, en ocasión de las elecciones

⁴¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco c. México*, sentencia de 28 de noviembre de 2018, párr. 167.

⁴¹⁸ Corte Costituzionale, sentencia n. 290 de 2001, parr. 1 s., en www.giurcost.org/decisioni/2001/0290s-01.html (traducción del autor).

⁴¹⁹ La Corte Interamericana de Derechos Humanos define un reunión “una unión esporádica o congregación para perseguir los más diversos fines mientras éstos sean pacíficos y conformes con la Convención [Americana de Derechos Humanos]”: caso *Escher y otros c. Brasil*, sentencia de 6 de Julio de 2009, par. 169; así como el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas la define “una concurrencia temporal y deliberada en un espacio público o privado, con una finalidad concreta, que puede adoptar la forma de manifestaciones, encuentros, huelgas, procesiones, campañas o sentadas, con el propósito de expresar quejas y aspiraciones o facilitar celebraciones”: *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*, doc. NU A/HRC/31/66, 4 de Febrero de 2016, párr. 10.

⁴²⁰ El derecho a manifestarse públicamente está intrínsecamente ligado con el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y de reunión; conexión reconocida por los principales instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y libertades fundamentales, como los artículos 19 y 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los artículos 19 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los artículos 10 y 11 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, los artículos 9 y 11 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y los artículos 13 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Véase sobre este punto Valero, Carrasco, *El derecho a la protesta pacífica y la independencia del Poder Judicial: el papel de una judicatura independiente en un escenario pacífico de confrontación social desde la perspectiva de los derechos humanos*, en *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2021, p. 163 ss.

⁴²¹ *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai*, doc. NU A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párr. 27; *Informe conjunto...*, cit. *supra* nota 31, párr. 14. Véase también Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso *Plattform “Ärzte für das Leben” c. Austria*, sentencia de 21 de junio de 1988, párr. 32 s.

presidenciales de Kenia de 2017 y la consiguiente represión policial de las manifestaciones pacíficas de grupos de la oposición que protestaban contra supuestos fraudes electorales.⁴²² En una declaración de condena de esta represión, el Alto Comisionado llamó la responsabilidad del Gobierno para “velar por que las fuerzas de seguridad den prioridad al diálogo, los medios no violentos y ejerzan moderación, utilizando la fuerza proporcionada sólo cuando sea inevitable”,⁴²³ y subrayó que “[e]s precisamente cuando hay mucha tensión política que los gobiernos deben hacer todo lo posible para que la gente exprese sus quejas... Participantes en protestas pacíficas están ejerciendo y defendiendo sus legítimo derecho a expresar desacuerdo... Estamos asistiendo a un cuadro de brutalidad policial y a un uso excesivo de la fuerza contra los manifestantes, así como un sistemático hostigamiento contra magistrados y amenazas a la sociedad civil... El empleo excesivo o arbitrario de la fuerza por agentes del orden es incompatible con la prohibición absoluta de tratos crueles, inhumanos o degradantes”.⁴²⁴

El derecho a la libre manifestación pacífica es muy presente en la jurisprudencia de la CIDH, que en varias ocasiones ha comprobado una discrasia entre el derecho de reunión protegido por la CADH (art. 15⁴²⁵) y la represión con la fuerza armada de manifestaciones pacíficas por parte de las fuerzas públicas de seguridad. Por ejemplo, en el caso *Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco*, la CIDH confirmó que “[e]l derecho a protestar o manifestar inconformidad contra alguna acción o decisión estatal está protegido por el derecho de reunión, consagrado en el artículo 15 de la Convención Americana”,⁴²⁶ destacando, en particular, que la denegación del derecho de manifestación no se limita al caso concreto actual, sino resulta aún más grave por los efectos inhibitorios [“chilling effects”] sobre futuras reuniones y manifestaciones; y la consecuencia de la denegación de este derecho sería que las personas dejaran de manifestarse lícitamente para evitar nuevos y futuros abusos.⁴²⁷

La importancia del derecho de manifestación resulta aún más importante si se tiene en cuenta que esta actividad colectiva y la expresión de ideas que implica, pueden contribuir de manera positiva al desarrollo

⁴²² Véase Amnesty International, Human Rights Watch, *Kill Those Criminals: Security Forces Violations in Kenya's August 2017 Elections*, 16 de Octubre de 2017, en www.amnesty.org/en/documents/afr32/7249/2017/en/.

⁴²³ *UN rights chief urges Kenyan leaders to act responsibly, avoid further violence*, 15 de Agosto de 2017, en <https://news.un.org/en/story/2017/08/563292-un-rights-chief-urges-kenyan-leaders-act-responsibly-avoid-further-violence> (traducción del autor).

⁴²⁴ *Kenya Must Lift Protest Ban and End Pattern of Police Brutality ahead of Poll, UN Experts Warn*, 16 de Octubre de 2017, en <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22238&LangID=E> (traducción del autor).

⁴²⁵ Art. 15 de la CADH: “Artículo 15. Derecho de reunión Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás”.

⁴²⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco c. México*, sentencia de 28 de noviembre de 2018, párr. 171.

⁴²⁷ *Ibidem*, párr. 172.

y al fortalecimiento de sistemas democráticos, desempeñan un papel esencial en la participación pública y permiten exigir cuentas a los gobiernos y expresar la voluntad del pueblo como parte de los procesos democráticos⁴²⁸. En este sentido, los Estados tienen la obligación no solo de abstenerse de violar los derechos de las personas que intervienen en una reunión, sino también de garantizar los derechos de las que participan y facilitar un entorno propicio.⁴²⁹

La libre expresión de pensamiento y opinión y el derecho a manifestarse deben ser siempre un principio fundamental que debe ser protegido y garantizado por un Estado de derecho, también y sobre todo cuando dicha opinión subraya pacíficamente un desacuerdo y críticas a las autoridades. Por lo que respecta el escenario italiano la norma de referencia es, en primer lugar, el art. 17 de la Constitución: “Los ciudadanos tienen derecho a reunirse pacíficamente y sin armas. Para las reuniones, incluso en un lugar abierto al público, no se requiere aviso previo. Las reuniones públicas deben notificarse a las autoridades, que sólo pueden prohibirlas por motivos justificados de seguridad o de incolumidad pública”.⁴³⁰

Este derecho se destaca claramente, por ejemplo, en las “Líneas guía sobre la optimización de la gobernanza y la planificación para determinar las medidas más eficaces para proteger el orden y la seguridad públicos en acontecimientos y actos de gran importancia” (de ahora en adelante: Líneas guía), documento adoptado por el Ministerio del Interior en 2019,⁴³¹ en las que se indican las soluciones organizativas, técnicas y operativas, para hacer frente y gestionar las manifestaciones y acontecimientos de ámbito nacional, también sobre la base de las experiencias derivadas de acontecimientos anteriores.⁴³² La adopción de estas medidas debe ser instrumental para el objetivo de “garantizar el derecho de todo ciudadano o grupo social a

⁴²⁸ *Informe conjunto...*, cit. *supra* nota 31, párr. 5.

⁴²⁹ *Ibidem*, párr. 13.

⁴³⁰ Traducción del autor. La protección de los derechos y libertades de los ciudadanos también está previsto en el artículo 104 de la Constitución española (“Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”). La Ley orgánica 2/1986, de 14 de marzo, reguladora de las fuerzas y cuerpos de seguridad, de conformidad con lo que prevé el [artículo 104](#) de la [Constitución](#), establece específicamente que, por encima de cualquier otra finalidad, considera la policía como un servicio público dirigido a la protección de la comunidad, mediante la defensa del ordenamiento democrático.

⁴³¹ Ministero dell’Interno, *Linee Guida recanti indicazioni per l’ottimizzazione dell’attività di governo e pianificazione ai fini dell’individuazione delle misure più efficaci a tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica in occasione di manifestazioni ed eventi di particolare rilievo*, 8 de marzo de 2019 (en www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1146/linee_guida_manifestaz_eventi_2019.pdf). “Acto de gran importancia” o “grande evento” (“acto de gran importancia” o “gran evento”) es definido “situación extraordinaria con potencialidades capaces de generar cambios en el sistema social ordinario, que puede constituir la causa de la acentuación de los riesgos”; los criterios que deben tenerse en cuenta para considerar la existencia de un gran acontecimiento son “la complejidad organizativa del acontecimiento”; “la necesidad de medidas y planes organizativos extraordinarios para garantizar la seguridad, teniendo en cuenta también el empleo excepcional y coordinado de hombres y medios”; “la necesidad de adoptar medidas extraordinarias para el uso del territorio, la movilidad, el tráfico y el transporte”; “la definición y ejecución de planes de salud de carácter excepcional”; “la adopción de medidas para evitar que la celebración del acontecimiento pueda tener consecuencias negativas para el territorio”: *ibidem*, p. 11 (traducción del autor).

⁴³² *Ibidem*, p. 9 (traducción del autor).

manifestarse para expresar libremente su opinión, velando por que este derecho se atenga a los demás derechos garantizados por la Constitución y asegurando el desarrollo ordenado de la vida civil”⁴³³. Por consiguiente, es fundamental entablar un diálogo fructífero entre las autoridades y los promotores y organizadores, orientado a realizar y mantener, mediante el diálogo y la mediación, formas de negociación o cooperación eficaces, en una perspectiva de equilibrio entre el pleno derecho a manifestar libremente su pensamiento y la exigencia de protección de la legalidad y de los derechos de la ciudadanía.⁴³⁴

Cabe tener en cuenta que la libertad de reunión y manifestación, aunque de protesta, son un derecho y por tanto no deberían estar sujetas a la autorización previa de las autoridades; subordinar una manifestación a una autorización transformaría este derecho en un privilegio. En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Informe Anual de 2019, recomendó a los Estados de “[i]niciar las reformas legislativas necesarias a fin de eliminar del ordenamiento jurídico requisitos de autorización o permiso previo para la realización de manifestaciones y protestas en espacios públicos, y establecer expresamente la presunción general en favor del ejercicio de este derecho”.⁴³⁵

Por otra parte, es evidente que las autoridades competentes para garantizar la seguridad ciudadana deben estar en condiciones de garantizar el orden público; en este sentido, resulta importante crear un sistema de notificación anticipada cuyo objetivo sería permitir a las autoridades y a las fuerzas de seguridad facilitar sea el ejercicio de manifestación, sea adoptar medidas para proteger la seguridad y el orden públicos y proteger los derechos y las libertades de los demás. Este preaviso no debe ser injustificadamente largo, sino que debería conceder suficiente tiempo a las autoridades competentes para prepararse de manera adecuada para esa concentración.⁴³⁶

En lo que respecta a Italia, el Texto Único de las Leyes de Seguridad Pública (“Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza”, adoptado con Real Decreto de 18 junio de 1931, n. 773) exige a los organizadores de una reunión en lugar público un aviso al Cuestor con una antelación mínima de tres días (artículo 18).

⁴³³ *Ibidem*, p. 6 y p. 50 (traducción del autor).

⁴³⁴ *Ibidem*, p. 51.

⁴³⁵ *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2019*, Vol. II, doc. OEA/Ser.L/V/II, doc. 5, 24 de febrero de 2020, p. 274. En su Informe de 2012, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión observa que “el ejercicio de las libertades fundamentales no debe supeditarse a la obtención de una autorización previa de las autoridades...; a lo sumo, debe aplicarse un procedimiento de notificación previa que obedezca a la necesidad de que las autoridades del Estado faciliten el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica y tomen medidas para proteger la seguridad y el orden públicos y los derechos y libertades de los demás”: *Informe del Relator Especial...*, cit. *supra* nota 33, párr. 28.

⁴³⁶ *Informe conjunto...*, cit. *supra* nota 31, párr. 21 s. Este procedimiento de notificación debería ser gratuito para no poner obstáculos económicos que hagan desistir a los organizadores de ejercer su derecho de reunión y manifestación, y de amplio acceso: *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, doc. NU A/HRC/23/39, 24 de abril de 2013, párr. 57.

Parece evidente la importancia de la fase preparatoria y preventiva de una manifestación por parte de las autoridades competentes y de las fuerzas de seguridad pública. Las Líneas guía del Ministerio del Interior de Italia destacan “la necesidad de llevar a cabo actividades preventivas específicas, con el objetivo primordial de lograr las condiciones de seguridad más elevadas en todos los lugares en que se lleve a cabo la iniciativa y en los lugares relacionados con ella”.⁴³⁷ Estas actividades preventivas pasan, en primer lugar, por una fase fundamental de adquisición y evaluación de todas las noticias e informaciones relativas al acontecimiento que se debe gestionar. Por lo tanto, desde los primeros momentos de la fase de planificación es de importancia estratégica el inicio de la actividad informativa. Especial atención deberá prestarse a la organización de la manifestación (tipología, marco normativo que la disciplina, organismos responsables de la organización); al programa y a las modalidades de celebración del acontecimiento; a los lugares de celebración de este; al tipo y al número de personas participantes en el acontecimiento; al análisis del contexto territorial en el que se desarrollará la manifestación.⁴³⁸

Una evaluación óptima de este último aspecto, por ejemplo, parece haber faltado en cuanto a la elección de la ciudad de Génova como sede del G8 de 2001 antes citado. La elección de Génova suscitó inmediatamente considerables perplejidades, debidas a la topografía de la ciudad (el centro histórico de la ciudad es formado por una multitud de estrechas callejuelas difícilmente controlables) que mal se prestaba a un acontecimiento de tal magnitud. Sucesivamente a la conclusión del acontecimiento, estas decisiones se pusieron en discusión para la lamentable gestión del orden público, debido incluso a la morfología de la ciudad;⁴³⁹ además, a pesar de que Génova y Nápoles son topográficamente más bien similares, esta última fue descartada precisamente con la motivación del difícil control del orden público, problema que incluso en Génova se verificó ampliamente. Debe recordarse, además, que las autoridades tenían presente las posibles dificultades derivadas de la elección de Génova como sede de la Cumbre, como se desprende de los debates parlamentarios sobre el análisis de los hechos de Génova, en los cuales se tomó nota de que “la determinación de Génova como sede de la Cumbre se debe sobre todo a la voluntad de compensar a la Región por la exclusión de algunos fondos de la Unión Europea, incluso a costa de encontrar previsibles y graves dificultades derivadas de la configuración orográfica y urbanística de la ciudad”.⁴⁴⁰ Parece, por lo

⁴³⁷ Ministero dell’Interno, cit. *supra* nota 43, p. 26 (traducción del autor).

⁴³⁸ *Ibidem*, p. 22 ss.

⁴³⁹ El entonces Ministro del Interior, Claudio Scajola, admitió, pero sólo *a posteriori*, que Génova era “topográficamente inadatta alla gestione dell’ordine pubblico” (“topográficamente inadecuada a la gestión del orden público”): Nazi, *Cosa successe al G8 di Genova*, 19 de julio de 2021, en www.ilpost.it/2021/07/19/g8-genova-venti-anni-dopo/; *Scontro Berlusconi-Amato dopo le critiche su Genova*, 19 de enero de 2001, en www.repubblica.it/online/politica/berluge/berluge/berluge.html.

⁴⁴⁰ Declaración del entonces Presidente de la Región Liguria, doctor Sandro Biasotti, contenida en *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, XIV Legislatura, Disegni di Legge e Relazioni, Documenti*, en http://leg14.camera.it/_dati/leg14/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/017/001/pdf001.pdf (traducción del autor).

tanto, que lo que pasó en Génova fue, también y sobre todo, determinado por una falta de coordinación y comunicación entre las autoridades políticas que eligieron la ciudad y las autoridades de seguridad pública. La definición de un marco de información detallado y profundo constituye, por tanto, un objetivo determinante y prioritario, que se construye progresivamente y debe actualizarse continuamente, incluso en la fase de gestión del acontecimiento. Un flujo continuo de informaciones y datos, lo más actualizados posible, resulta de suma importancia; informaciones y datos que tienen que ser constantemente intercambiados entre los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. En este sentido, no parece incorrecto hablar de la aplicación del principio de precaución también para la gestión de situaciones internas que requieren una gran atención y cuidado para que no degeneren en situaciones violentas y peligrosas para la ciudadanía. Como se sabe, el principio de precaución constituye uno de los pilares del Derecho de los Conflictos Armados (o del Derecho Humanitario), según el cual las operaciones tienen que ser realizadas “con un cuidado constante de preservar a la población civil, a las personas civiles y los bienes de carácter civil”, y quien planea una operación tiene que tomar “todas las precauciones factibles para evitar o reducir en todo caso a un mínimo, el número de muertos y heridos entre la población civil, así como los daños a bienes de carácter civil, que pudieran causar incidentalmente”.⁴⁴¹ Estableciendo un paralelismo, sin embargo, la adopción de estas “precauciones factibles” parece también fundamental para abordar y gestionar de manera óptima también escenarios urbanos con manifestaciones; por ende, quien es encargados de hacer cumplir la ley deberá actuar con toda la diligencia posible, es decir comparando y actualizando constantemente todos los datos de que dispone, teniendo en cuenta todas las circunstancias del momento. Esta diligencia es aún más importante si se tiene en cuenta que en un entorno urbano las circunstancias y situaciones pueden cambiar repentinamente, de un momento a otro, y no es infrecuente que se produzcan escenarios imprevistos o no planeados. Sólo con un dominio completo de los datos y de las informaciones, que determinan un conocimiento óptimo del escenario en el que actuarán los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, se podrán identificar posibles vulnerabilidades, evaluar el nivel de posibles y futuras amenazas y los riesgos asumidos. Todo debe estar orientado a la consecución de los objetivos de la acción del sistema de seguridad en la protección del orden y la seguridad públicos, es decir:

- garantizar el desarrollo regular del evento previsto;
- garantizar la protección y la seguridad de las personalidades y de otras personas participantes;

⁴⁴¹ Véase art. 57 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, 1977, en www.icrc.org/es/document/protocolo-i-adicional-convenios-ginebra-1949-proteccion-victimas-conflictos-armados-internacionales-1977#PRECAUCION. Sobre el principio de precaución véase Henckaerts, Doswald-Beck, *El derecho internacional humanitario consuetudinario*, Vol. I, Buenos Aires, 2007, p. 59 ss.

- garantizar el derecho de todo ciudadano o grupo social a reunirse y manifestarse para expresar libremente su opinión, velando por que dicho derecho se equilibre con las demás libertades y derechos constitucionalmente garantizados;
- garantizar el desarrollo ordenado de la vida civil y el respeto de la legalidad, previniendo y evitando accidentes o la realización de cualquier forma de ilegalidad o acción destinada a impedir o interrumpir el desarrollo de las actividades ordinarias en los distintos sectores de la sociedad;
- prevenir o de cualquier otro modo contener contestaciones o perturbaciones desde el punto de vista del orden público, o la aparición de momentos de conflicto entre grupos contrapuestos;
- garantizar la protección de los objetivos sensibles;
- prevenir y, en cualquier caso, minimizar cualquier riesgo potencial para la población;
- llevar a cabo cualquier acción de respuesta o conflicto de una manera cada vez más adecuada y proporcionada a cualquier situación de emergencia o perturbación.⁴⁴²

En este orden de ideas parece que se puso también la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que en su Informe Anual de 2019 destacó que “si las fuerzas de seguridad deben actuar en una manifestación, deberán utilizar las medidas más seguras y menos lesivas de los derechos de las personas”.⁴⁴³

Dicho esto, debe tenerse en cuenta que este enfoque en la gestión de las manifestaciones debe ser seguido por las fuerzas encargadas de hacer cumplir la ley, incluso cuando se produzcan manifestaciones no notificadas. Según el Informe conjunto de 2016 del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión y del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, el hecho de que no se notifique una reunión a las autoridades no la convierte en ilícita y, en consecuencia, esa circunstancia no debería servir de base para disolverla y no deberían imponerse sanciones penales o administrativas que entrañen multas o penas de prisión a los organizadores.⁴⁴⁴ En este orden de ideas también se puso el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, destacando que la decisión de disolver una reunión pacífica solo por no haberse cumplido el requisito de notificación previa y sin que los participantes hayan incurrido en comportamientos ilícitos, constituye una restricción desproporcionada de la libertad de reunión pacífica.⁴⁴⁵

Esta afirmación merece una consideración. En tal situación, se enfrentan dos intereses que deben conciliarse, es decir, el derecho a manifestarse pacíficamente por un lado y, por otro, la necesidad de las fuerzas del orden de mantener y garantizar la seguridad pública. En otras palabras, esta última no puede denegar o suprimir la primera, pero tampoco la primera puede afectar a la seguridad pública. En este caso, parece

⁴⁴² Ministerio dell’Interno, cit. *supra* nota 43, p. 35.

⁴⁴³ *Informe Anual*, cit. *supra* nota 47, p. 274.

⁴⁴⁴ *Informe conjunto*, cit. *supra* nota 31, párr. 23.

⁴⁴⁵ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Bukta y otros c. Hungría*, sentencia de 17 de julio de 2007, párr. 36

justificada la intervención de las fuerzas de policía para restablecer la normalidad de la vida civil y económica de una comunidad, como ha ocurrido, por ejemplo, el febrero pasado con el cierre del puente entre Canadá y los Estados Unidos por el llamado “Convoy de la libertad”, una serie de protestas activas iniciada por camioneros en Canadá contra los mandatos de vacunación y restricciones sanitarias en el país. El puente Ambassador es la principal conexión terrestre y una ruta comercial vital entre Estados Unidos y Canadá, cuyo bloqueo ha provocado importantes trastornos económicos. Como consecuencia, tras la declaración del estado de emergencia del gobernador de la provincia canadiense de Ontario y la adopción de una orden del Presidente del Tribunal Supremo de Ontario por el que se ordenaba a los manifestantes que pusieran fin a la protesta, la Policía canadiense, tras pedir a los manifestantes que liberasen el paso, de forma pacífica y sin violencia retiró a decenas de vehículos y arrestó a varias personas, despejando la ruta⁴⁴⁶.

La noción de “funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” y el proceso de planificación de las autoridades de seguridad pública

De todo lo anterior, parece evidente la estrecha relación entre la noción de mantenimiento del orden y de la seguridad pública y el concepto de “funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”. Básicamente, con esta expresión se indica a esos funcionarios públicos que tienen la tarea de proteger el libre ejercicio de los derechos fundamentales, a través de la prevención e investigación de delitos, del mantenimiento del orden público y protección y asistencia para las personas vulnerables. El Comité Internacional de la Cruz Roja recomienda a dichos funcionarios del Estado de mantener como instrumento de referencia el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley⁴⁴⁷, y los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley⁴⁴⁸, adoptados por las Naciones Unidas en 1979 y 1990, respectivamente. Se trata de instrumentos de *soft law*, es decir no jurídicamente vinculantes como tales, pero sin embargo contienen orientaciones útiles sobre cuestiones específicas relacionadas con el mantenimiento de la ley y el orden⁴⁴⁹; además, se puede talvez considerar las disposiciones contenidas en estos documentos vinculantes para aquellos Estados que las han tomado expresamente como referencia para sus fuerzas de policía y cuyos órganos jurisdiccionales los han considerado para decidir los casos que se les presentaron.⁴⁵⁰

⁴⁴⁶ Laborde, *La policía de Canadá reabre el puente con EE UU bloqueado por las protestas contra el pasaporte covid*, 13 de febrero de 2022, en <https://elpais.com/internacional/2022-02-13/las-protestas-en-canada-ponen-a-prueba-la-estrategia-policial.html>.

⁴⁴⁷ www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/lawenforcementofficials.aspx.

⁴⁴⁸ www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/useofforceandfirearms.aspx.

⁴⁴⁹ Comité Internacional de la Cruz Roja, *Violencia y uso de la fuerza*, Ginebra, 2012, p. 13.

⁴⁵⁰ Veáse, por ejemplo, Argentina (<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/318288/norma.htm>), Colombia (<https://vlex.com.co/tags/codigo-de-conducta-para-funcionarios-encargados-de-hacer-cumplir-la-ley-2121242>), Costa

Según el Código de Conducta, “[l]a expresión ‘funcionarios encargados de hacer cumplir la ley’ incluye a todos los agentes de la ley, ya nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención” (art. 1, comentario a); y estos funcionarios “cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales” (art. 1). Por supuesto, “en todo momento” quiere decir también, y, sobre todo, cuando se produce un escenario que trasciende de una manifestación pacífica y se caracteriza por acciones violentas e ilegales de los manifestantes o de una parte de ellos. En una situación de este tipo, es fundamental la preparación de los agentes de seguridad pública, que deben estar en condiciones de afrontar de la mejor manera posible una posible degeneración de una manifestación, que de pacífica se puede transformar en violenta.

Al abordar esta cuestión, deben considerarse dos condiciones previas. En primer lugar, hay que tener en cuenta que, en el mismo acontecimiento, con la degeneración de la manifestación o con la infiltración de elementos perturbadores o violentos, esta posible violencia puede manifestarse con diferentes grados de gravedad, que deberán dar lugar a reacciones adecuadas y proporcionadas de los agentes. Secundariamente, estas manifestaciones o protestas, aunque violentas, se desarrollan en un escenario de paz y, por ende, el Estado y sus agentes tienen que reaccionar de conformidad con la legislación nacional y los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos. Como es sabido, nos enfrentamos a las llamadas “otras situaciones de violencia” (OSV), es a decir situaciones que presentan un cierto grado de violencia, pero que no alcanza un nivel que pueda determinar la aplicación del Derecho Humanitario, como desórdenes civiles, disturbios, represión estatal, violencia postelectoral, violencia de pandillas o manifestaciones. Estas situaciones no son conflictos armados, por ende no son regidas por el Derecho de los Conflictos Armados, sino por las obligaciones de derechos humanos que incumban al Estado de que se trate.

Adentro de estas OSV se encuentran diferentes situaciones críticas, que se definen como “tensiones” y “disturbios” internos. Las situaciones de tensión se caracterizan por el hecho de que no se producen o no llegan a producirse enfrentamientos violentos propiamente dichos y presentan un bajo nivel de violencia; en este escenario las autoridades suelen recurrir al uso de la fuerza y al establecimiento de legislación de excepción con carácter preventivo, para reducir la tensión política, social o económica y proceden a detener a los opositores al Gobierno; las fuerzas de policía tienen el control total del territorio. Así pues, en el caso

Rica (www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=12051&strTipM=T), México (www.gob.mx/fgr/documentos/codigo-de-conducta-para-los-funcionarios-encargados-de-hacer-cumplir-la-ley), Peru (www.usmp.edu.pe/derecho/centro_derecho_penitenciario/legislacion_internacional/Directrices%20para%20la%20aplicacion%20efectiva%20codigo%20conducta.pdf).

de tensiones internas, es posible que no haya violencia, pero el Estado puede recurrir a prácticas como las detenciones en masa de opositores y la suspensión de ciertos derechos humanos, a menudo con intención de impedir que la situación degenere hasta transformarse en un disturbio.

Por lo general, los disturbios son actos de perturbación del orden público, acompañados de actos de violencia. Son, por tanto, situaciones de enfrentamientos entre grupos más o menos organizados y las fuerzas del orden que presentan un cierto carácter de gravedad o duración, con una notable perturbación del orden interior. Son escenarios que se caracterizan por actos de carácter violento, como motines en los que grupos de personas manifiestan su oposición o su descontento, o también actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos (como la destrucción o el daño de infraestructuras, tiendas, bienes, hasta secuestros, lesiones o asesinatos). Puede tratarse sea de luchas de facciones entre ellas sea contra el poder establecido.⁴⁵¹

Adentro de estos escenarios los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley tienen que actuar para garantizar el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana, hasta un nivel de gravedad que pueda dar lugar al uso de la fuerza por los agentes. Debe tenerse en cuenta que, a diferencia de las fuerzas armadas utilizadas en diversos tipos de escenarios bélicos, especialmente en los conflictos armados internos (regidos por el derecho internacional humanitario), para los cuales se encuentran vigentes las llamadas “reglas de enfrentamiento”,⁴⁵² el uso de la fuerza por parte de un policía asume aspectos mucho más complejos, susceptibles de adaptabilidad a los diferentes casos y sobre todo siempre sujeto a la posible puesta en marcha de un procedimiento judicial a cargo del agente de policía, en cuanto su actuar siempre está expuesto al control del poder judicial.

Como antes dicho, en Italia el mantenimiento del orden y de la seguridad pública es competencia exclusiva de las “fuerzas policiales” de ámbito estatal, es decir Policía de Estado, Carabineros y Policía Fiscal (cabe tener presente que el concepto de “fuerza pública”, no sólo incluye a las “fuerzas policiales”, sino que se extiende a todos aquellos sujetos que están investidos de un poder de coerción directa sobre personas o cosas, con el objeto de cumplir finalidades de carácter público previstas por la ley. De ello se desprende que, además de los cuerpos de policía a carácter estatal, también se incluyen en la fuerza pública los bomberos, los funcionarios de prisiones, la policía local y todos los empleados públicos cuando se les confiere el referido poder de coacción).

⁴⁵¹ Comité Internacional de la Cruz Roja, cit. *supra* nota 61, p. 22; *Actividades de protección y de asistencia del CICR en las situaciones que no abarca el derecho internacional humanitario*, en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, febrero 1988, p. 9 ss. (<https://international-review.icrc.org/sites/default/files/S0250569X00022731a.pdf>).

⁴⁵² Véase Instituto Internacional de Derecho Humanitario, *Manual de Sanremo sobre Reglas de Enfrentamiento*, Sanremo, 2009, en <https://iihl.org/wp-content/uploads/2018/04/ROE-HANDBOOK-SPANISH-16-05-2011PRINT-OFF.pdf>.

En Italia, la tarea del mantenimiento del orden es estructurada a un nivel nacional (central) y un nivel provincial (local).⁴⁵³ A nivel nacional, el sistema de seguridad se basa en el Ministerio del Interior y en el Departamento de Seguridad Pública. Del primero dependen los diferentes cuerpos policiales (Policía, Carabineros, Policía Fiscal) que, aunque pertenecientes a distintos ministerios, dependen siempre del Ministro del Interior para la coordinación técnico-operativa,⁴⁵⁴ a través del Jefe de Policía, que dirige el Departamento de Seguridad Pública. Este es, por lo tanto, una articulación del Ministerio del Interior, con la función de aplicar la política de orden público y seguridad y coordinar bajo el nivel técnico-operativo las fuerzas de policía; así como, en el plano general, de la planificación general y la coordinación de los servicios policiales, logísticos y administrativos comunes de la policía y de la clasificación, el análisis y la evaluación de los datos para la protección del orden y la seguridad públicos, así como para la prevención y la represión de la delincuencia.⁴⁵⁵

A nivel provincial, el mantenimiento y el control del orden y de la seguridad pública (y, por ende, la gestión de la fuerza pública) se centran en dos figuras, es decir el Prefecto (“Prefetto”) y el Cuestor (“Questore”). Los Prefectos son los representantes locales del Ministro del Interior, encargados de una oficina denominada “Prefectura-Oficina territorial del Gobierno” (“Prefettura-Ufficio territoriale del Governo”); establecen, en aplicación de las directivas ministeriales, planes coordinados de control del territorio, que los responsables de las fuerzas de policía deben poner en práctica y tienen el poder de dictar ordenanzas contingibles y urgentes para hacer frente a situaciones que ponen en peligro el orden y la seguridad pública⁴⁵⁶; mientras que el Cuestor es el más alto nivel de la Policía di Stato in una provincia, al que se confía la dirección, la responsabilidad y la coordinación técnico-operativa de los servicios de orden público y seguridad, así como el empleo de las fuerzas de policía a su disposición, reunidas en una Comisaría (Questura). El Cuestor, que

⁴⁵³ Artículo 1 del Real Decreto de 18 junio de 1931, n. 773 (*Texto Único de las Leyes de Seguridad Pública*); artículo 1 del Real Decreto de 6 mayo de 1940, n. 635 (*Reglamento de aplicación del Texto Único de 18 giugno de 1931, n. 773 de las Leyes de Seguridad Pública*). El territorio del Estado italiano es organizado en entes territoriales locale, es a decir 20 Regiones, 107 Provincias y Municipios. Las Regiones constituyen el primer nivel de subdivisión territorial del Estado italiano; cada Región se compone de varias Provincias, y cada Provincia tiene una ciudad como capital, además de una serie de centros habitados menores (municipios): véase el Título V de la Constitución de la República Italiana.

⁴⁵⁴ Artículo 1 de la Ley n. 121 del 1° de abril de 1981: “Atribuciones del Ministro del Interior: 1. El Ministro del Interior es responsable de la 1. Il Ministro dell'interno è responsabile de la protección del orden y de la seguridad pública y es autoridad nacional de seguridad pública. Tiene la alta dirección de los servicios de orden y seguridad pública y coordina las funciones y actividades de las fuerzas de policía. 2. El Ministro del Interior adopta medidas para proteger el orden y la seguridad pública” (traducción del autor).

⁴⁵⁵ <https://www.interno.gov.it/it/ministero/dipartimenti/dipartimento-pubblica-sicurezza>.

⁴⁵⁶ En el ordenamiento administrativo italiano, el Prefecto es un órgano monocrático del Estado dependiente del Ministerio del Interior: véase [Cassese](#), *Il prefetto nella storia amministrativa*, en *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983, n. 4, pp. 1449-1457; [Cassese](#), *Il prefetto come autorità amministrativa generale*, Relazione alla cerimonia di inaugurazione della nuova sede della Scuola Superiore del Ministero dell'Interno, Roma, 14 novembre 1991, en http://culturaprofessionale.interno.gov.it/FILES/docs/1260/instrumenta12_16_cassese.pdf; <http://sicurezza pubblica.wikidot.com/autorita-provinciale-di-pubblica-sicurezza>.

debe ser informado oportunamente por los Comandantes locales del Arma de los Carabineros y de la Policía Fiscal sobre lo que tiene relevancia para el orden y la seguridad pública, ejerce también todas las actividades propias de la policía de seguridad y de la policía administrativa, que se concretan en actos como órdenes, avisos, permisos, autorizaciones.

Así pues, en la relación Ministro-Prefecto y Ministro-Jefe de la Policía-Cuestor, se puede observar que el Prefecto se encuentra como interlocutor directo del Ministro y garante de la congruencia de las actividades establecidas por las Fuerzas de Policía en la provincia, mientras que en la relación Ministro-Jefe del Policía-Cuestor se desarrolla dentro del Departamento de Seguridad Pública. Mientras que el Prefecto es autoridad provincial de seguridad pública a nivel político administrativo, el Cuestor es autoridad de seguridad pública a nivel técnico-operativo. Por lo tanto, se perfila un complejo cuadro de conjunto según el cual la aplicación de la política de seguridad corresponde conjuntamente al mismo Ministro, al Jefe de la Policía y al Prefecto en su sede.⁴⁵⁷ Por ejemplo, en el caso de que en una provincia determinada se necesiten refuerzos para determinados servicios, la evaluación de esta necesidad corresponde al Prefecto; pero el no podrá disponer directamente de las fuerzas de policía, sino que las pondrá a disposición del Cuestor, la otra autoridad provincial de seguridad pública.⁴⁵⁸

En definitiva, corresponde al Prefecto determinar la orientación general y los objetivos de las actividades de protección de la seguridad pública; el Cuestor debe establecer las modalidades operativas para alcanzar los objetivos fijados por el Prefecto y ejecutar el programa formulado por éste. Por lo tanto, es evidente la estrecha colaboración que debe existir entre el Prefecto y el Cuestor en la gestión de situaciones que pueden poner en peligro el orden y la seguridad pública. Esta sinergia se destaca bien en las Líneas guía del Ministerio del Interior antes citadas, que recomiendan la activación periódica por el Prefecto y el Cuestor de sus órganos consultivos, es decir el Comité provincial de orden y seguridad pública (“Comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica”) y la Mesa técnica (“Tavolo tecnico”). El primero es un órgano consultivo colegiado creado en cada Prefectura, presidido por el Prefecto y compuesto del Cuestor, del Alcalde del municipio capital de provincia y de los comandantes de los Carabineros y de la Policía Fiscal, mientras que la Mesa técnica, presidida por el Cuestor, permite desarrollar y realizar – a través de un proficuo y constante enlace operativo con todas las oficinas y organismos implicados así como una plena

⁴⁵⁷ Francini, *Amministrazione della pubblica sicurezza*, en <https://questure.poliziadistato.it/statics/06/autorita--amm.ne-p.s.-corretta.pdf>.

⁴⁵⁸ <http://sicurezza pubblica.wikidot.com/autorita-provinciale-di-pubblica-sicurezza>; www.prefettura.it/veneziana/contenti/Ordine_e_sicurezza_pubblica-11971.htm.

división e intercambio de los elementos cognoscitivos – una eficaz planificación operativa y precisas estrategias de intervención, que se incorporarán a la Orden de servicio.⁴⁵⁹

Como antes destacado, volviendo a la necesidad de privilegiar la fase preparatoria y preventiva de cualquier acontecimiento que pueda presentar carácter crítico, en una óptica de seguridad integrada la acción de coordinación por parte de las autoridades provinciales de seguridad pública constituye, en la fase previa a los acontecimientos, el lugar privilegiado para el análisis, la comparación, la evaluación y la puesta en común de las opciones con todos los componentes interesados, sobre las cuestiones relativas a la seguridad de los ciudadanos en su sentido más amplio. No se escapa que un marco de información completo y actualizado en relación con el contexto permite identificar y determinar con precisión el teatro de operaciones, así como definir en consecuencia los objetivos y las prioridades de intervención de la acción global de orden y seguridad pública que debe realizarse.⁴⁶⁰

La gestión de los eventos y los criterios de uso de la fuerza pública

Se acaba de mencionar que una reunión o manifestación, debido a influjos violentos o a la propia degeneración del acontecimiento, puede implicar la necesidad de que los agentes de policía recurran a medidas “gradualmente coercitivas”. Por lo tanto, es sin duda importante la fase de prevención, como se ha señalado en párrafos anteriores, pero igualmente fundamental la gestión de cualquier criticidad.

Tanto en un enfrentamiento individual entre dos sujetos como en un enfrentamiento colectivo, surge una situación en la que inevitablemente tendrán lugar fases que presentan grados de progresión o regresión de la confrontación, es decir, los niveles de uso de la fuerza, constituyendo un concepto de balance entre ataque y defensa. Por supuesto, los grados de progresión del modo de actuar son la consecuencia directa de la conducta de los que se resisten al trabajo del policía: se trata, usando la expresión anglosajona, del “*use-of-force continuum*”, o sea una “escala de confrontación” entre un policía y un individuo que se resiste a la autoridad, un conjunto de acciones y comportamientos que permiten a los oficiales encargados de hacer cumplir la ley de aumentar los disuasivos verbales y físicos en circunstancias específicas.

Más concretamente, es posible que quienes se oponen a la autoridad decidan actuar de alguna de las siguientes formas: asumir una intimidación postural (que es una actitud desafiante); tener una resistencia verbal pasiva o activa; producir una agresión sin armas; producir una agresión armada. Ante tales situaciones, el policía tiene el deber de contrarrestar las acciones del sujeto delictivo con una reacción que puede definirse como adecuada y eficaz, teniendo siempre presente que sus reacciones deben inspirarse

⁴⁵⁹ Ministero dell’Interno, cit. *supra* nota 43, p. 17 y 52.

⁴⁶⁰ *Ibidem*, p. 31.

siempre en criterios de equilibrio y proporcionalidad⁴⁶¹. Para comprobar que esta reacción es la adecuada, el agente debe actuar con el objetivo de proteger su propia seguridad, igual que la del sujeto que se enfrenta a la autoridad y también la de terceros que pudieran estar presentes.

Puede darse la hipótesis de que el operador policial sea capaz de reprimir las intenciones agresivas del delincuente sin utilizar armas, así como que se vea obligado a reaccionar con acciones que en los ordenamientos jurídicos se suelen calificar como “legítima defensa” y “legítimo uso de armas”.

Se pueden resumir, aunque de manera simplificada, las acciones de los manifestantes y las contra reacciones de los agentes con el siguiente esquema, de lo que se deduce que el uso de la fuerza para un operador policial no es solo el uso de armas, sino que se expresa a través de los niveles que representan el llamado “índice de acción”:

<i>Acción del manifestante</i>	<i>Reacción del policía</i>
intimidación postural	diálogo
resistencia verbal pasiva o activa	alejamiento y dispersión
agresión sin armas	uso de herramientas defensivas
agresión armada	fuerza letal

En todo caso, si el infractor pone en práctica alguna de las conductas indicadas anteriormente, el policía está autorizado a utilizar la fuerza, mínima solo en el caso de resistencia activa, mientras que en caso de agresión armada podrá recurrir, según las situaciones, a la fuerza mínima o máxima. Con respecto a este último perfil, el agente puede utilizar el arma si la misma está a punto de caer en manos del infractor o, de igual forma, si el sujeto atacante amenaza su vida, por ejemplo, con la fuerza de sus manos por estrangulación.

El diálogo se considera una de las estrategias más adecuadas para poner fin a un conflicto. Esta herramienta se utiliza a menudo con motivo de disturbios y manifestaciones callejeras que ponen en riesgo el orden público. El enfoque operativo, en general, debe caracterizarse por una acción focalizada y constante de diálogo y persuasión, con el fin de lograr, especialmente en situaciones de riesgo y criticidad, una desescalada efectiva de las tensiones que pudieran haber surgido, de tal manera de producir escenarios de peligro para la comunidad. Si esta estrategia fracasa, la policía se verá obligada a recurrir al segundo nivel del índice de acción, representado por la remoción del sospechoso, o incluso a la dispersión de grupos de manifestantes desde un lugar donde podrían causarse daños inquietantes. Las referidas medidas deben

⁴⁶¹ Ministerio dell’Interno, cit. *supra* nota 43, p. 52.

llevarse a cabo a través de la persuasión, acompañada de la presión echa por parte de las fuerzas de seguridad, que, en su caso, deberá utilizarse con carácter prioritario para llevar a cabo una acción válida de disuasión y contención.

En general, el recurso al uso de la fuerza durante los servicios para proteger el orden público en el curso de las manifestaciones debe constituir el remedio apropiado para enfrentar situaciones de especial gravedad, caracterizadas por escenarios de violencia o resistencia, intratables de otra manera; y, por tanto, ejercida de acuerdo con los principios establecidos por el ordenamiento jurídico nacional vigente⁴⁶² y con la normativa internacional pertinente.⁴⁶³ El recurso al uso de la fuerza (y por lo tanto a los diferentes medios de coacción física) debe ser, por tanto, considerado cuidadosamente en la situación concreta en la que las Fuerzas de Policía deben poner en práctica una determinada acción de respuesta o contraste, absolutamente necesaria para vencer la violencia o la resistencia. A este respecto, constituyen, pues, parámetros fundamentales:

- el requisito de *legalidad*, es decir que el uso de la fuerza debe estar dirigido a lograr un objetivo legítimo, debiendo existir un marco regulatorio que contemple la forma de actuación en dicha situación;
- el requisito de *necesidad*, que se cumple cuando el funcionario público no tiene otra opción para cumplir su deber que utilizar el medio coercitivo;
- el requisito de *proporcionalidad*, según el cual los medios y el método empleados deben ser acorde con la resistencia ofrecida y el peligro existente. Se trata de aplicar un equilibrio entre intereses contrapuestos, es decir la conducta del funcionario público y el comportamiento de quienes se oponen al cumplimiento de las obligaciones de oficio (la proporción puede considerarse existente, cuando el uso de la coacción no afecta a un interés de mayor valor que el cumplido con el cumplimiento del deber); así pues, los agentes deben aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende intervenir y con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de fuerza, según corresponda. En este sentido, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben considerar la posibilidad de

⁴⁶² Por lo que respecta a Italia, véase los artículos 51, 52, 53 del Código Penal, relativos, respectivamente, al ejercicio de un derecho o al cumplimiento de un deber, a la legítima defensa y al uso legítimo de las armas; los artículos 20 y ss. del Texto Único de las Leyes de Seguridad Pública (“Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza”), Real Decreto de 18 junio de 1931, n. 773, relativos a la disolución de reuniones públicas que puedan poner en peligro el orden público o la seguridad de los ciudadanos; la Ley 14 de julio de 2017, n. 100 sobre la introducción del delito de tortura en el ordenamiento italiano.

⁴⁶³ Por lo que respecta a Italia, véase en particular el Convenio Europeo para la protección de Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, artículo 2 (derecho a la vida), 3 (prohibición de la tortura), 9 (libertad de pensamiento, de conciencia y de religión), 11 (libertad de reunión y de asociación); la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; el Código Europeo de Ética de la Policía, adoptado el 19 de septiembre de 2001 con la Recomendación Rec (2001)10 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros, artículo 35 (respecto del derecho a la vida), 36 (prohibición de tortura y de tratos inhumanos o degradantes), 37 (uso de la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario)

retirarse y dejar de perseguir su objetivo legítimo si las consecuencias negativas del uso de la fuerza fuesen demasiado graves, teniendo en cuenta la razón que motiva el uso de tal grado de fuerza;

- el requisito de idoneidad y, por tanto, de *gradualidad* de los medios utilizados con respecto al objetivo que se persigue: cuando sean suficientes medios coercitivos más suaves para garantizar el cumplimiento de sus deberes, la utilización de medios coercitivos más drásticos (o incluso de las armas) debe evitarse porque no es necesario.⁴⁶⁴

De todo lo anterior se desprende claramente que el recurso a diversas medidas de control y gestión de situaciones críticas para mantener el orden público y la seguridad ciudadana es una tarea especialmente delicada y, a veces, incluso problemática; pero los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben tener siempre presente que están actuando en una situación de paz, que ciertamente puede presentar peligros y criticidad, pero sus acciones deben ser proporcionales al hecho de que no están actuando en escenarios ajenos a una situación de paz. Y, por ende, el recurso a la fuerza letal sólo se admite en situaciones excepcionales y bien definidas, es decir, en caso de legítima defensa para defenderse de un ataque o asalto que ponga en peligro su vida o la de otros ciudadanos. El principio fundamental es que una privación arbitraria de la vida está totalmente prohibida, esto es, que el acto no respete las normas y estándares relacionados con el derecho a la vida, o la legislación nacional; pero esto implica que hay circunstancias en las cuales el uso de la fuerza letal por funcionarios del Estado está autorizado. El Convenio Europeo de Derechos Humanos es el único tratado de derechos humanos que se refiere en forma exhaustiva a las circunstancias en que el uso de la fuerza puede causar la privación de la vida, cuando sea absolutamente necesario: en defensa de una persona contra una agresión ilegítima; para detener a una persona conforme a derecho o para impedir la evasión de un preso o detenido legalmente; para reprimir, de acuerdo con la ley, una revuelta o una insurrección (artículo 2). Además, el documento “Principios básicos de la ONU sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”, de 1990, contiene orientaciones adicionales acerca del uso de la fuerza en las operaciones de mantenimiento del

⁴⁶⁴ Véase Ministerio dell’Interno, cit. *supra* nota 43, p. 58 s.; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México*, sentencia de 28 de noviembre de 2018, párr 161 s.; Comité Internacional de la Cruz Roja, cit. *supra* nota 61, p. 19; Comité Internacional de la Cruz Roja, *El uso de la fuerza en operaciones de mantenimiento del orden*, 2015, p. 2, en www.icrc.org/es/document/el-uso-de-la-fuerza-en-operaciones-de-mantenimiento-del-orden; Comité Internacional de la Cruz Roja, *Reglas y normas internacionales aplicables a la función policial*, Ginebra, 2015, p. 36 ss. Por ejemplo, los requisitos de necesidad y proporcionalidad, como establecido por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Alikaj c. Italia*, sentencia de 29 de marzo de 2011, no fueron respetados por un policía al que se le escapó inadvertidamente un disparo del arma que sostenía durante una persecución, tras un control normal de tráfico, causando la muerte del fugitivo. Según el Tribunal, el recurso a una fuerza potencialmente mortal no puede ser considerado “absolutamente necesario” cuando se sabe que la persona que debe ser capturada no representa una amenaza para la vida o la integridad física de los demás y no es sospechosa de haber cometido un delito violento. Por ende, la Corte observó que no era estrictamente necesario que el policía sostuviera su arma en la mano y mantuviera el dedo en el gatillo durante esta persecución y consideró que este agente no tomó todas las precauciones necesarias para preservar la vida de la víctima (párr. 73 ss.).

orden. Según el Principio 8, “[n]o se podrán invocar circunstancias excepcionales tales como la inestabilidad política interna o cualquier otra situación pública de emergencia para justificar el quebrantamiento de estos Principios Básicos”.

Por lo tanto, resultan muy preocupantes las declaraciones del entonces Ministro del Interior, Claudio Scajola, emitidas algunos meses después de los hechos de Génova, que admitió haber ordenado a la Policía, en la noche del 20 de julio, disparar a los manifestantes en caso de que hubieran atravesado la zona roja, motivando esta orden con la situación de gran tensión y el riesgo de que la posible entrada de los manifestantes en la zona roja pudiera favorecer atentados terroristas contra los participantes en la Cumbre. La declaración del Ministro provocó fuertes críticas por parte de parlamentarios de la oposición y representantes del movimiento no-global, que pidieron su dimisión. Fuentes del Ministerio del Interior afirmaron posteriormente que el orden de disparar a los manifestantes no había dado lugar a que la policía y los carabineros incumplieran las normas que regulan el uso de armas de fuego durante el servicio de orden público. En todo caso, algunos días después de las declaraciones del Ministro, los funcionarios de Policía y Carabineros presentes en Génova afirmaron que no habían recibido ninguna orden relativa a la necesidad de disparar en caso de invasión de la zona roja y que en cualquier caso se negarían a ejecutarlo como claramente criminal e inútil, ya que dentro de la zona roja se había creado un segundo cinturón de seguridad. Merece la pena destacar lo que declaró el entonces Secretario de la Asociación Nacional de Funcionarios de Policía, Giovanni Aliquò, en primera línea en Génova en los días del G8: “si [la orden de disparar] se hubiera impartido, habría sido en cualquier caso manifiestamente criminal y los funcionarios de Policía se habrían rechazado simplemente ejecutarlo manteniendo el orden público y asegurando la integridad de los participantes a la cumbre con los medios ordinarios”⁴⁶⁵.

Finalmente hay que tener en cuenta que el hecho de que el uso de la fuerza constituya una fuerza letal o potencialmente letal no depende solamente del arma que se emplee. El resultado del uso de cualquier arma depende de una combinación de factores, en particular, de las características técnicas del arma y del contexto de su empleo, como la forma y las circunstancias en las cuales se usa el arma y las vulnerabilidades particulares de la víctima.⁴⁶⁶

⁴⁶⁵ Scajola: «Al G8 detti l'ordine di sparare», en *Il Corriere della Sera*, 17 de febrero de 2002; www.corriere.it/Primo_Piano/Cronache/2002/02_Febbraio/15/scajola.shtml (traducción del autor).

⁴⁶⁶ Comité Internacional de la Cruz Roja, cit. *supra* nota 61, p. 3.

La participación de las fuerzas armadas en el mantenimiento del orden público y de la seguridad ciudadana: el modelo italiano

Se ha dicho antes que la seguridad pública, o sea la convivencia ordenada y civil de los ciudadanos en la comunidad, es una tarea y un derecho reservados exclusivamente al Estado, a través de la adopción de medidas preventivas y represivas por los agentes de seguridad pública –es decir, funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que cuenten con una formación y capacitación específicas y adecuadas. Esto implica que, por lo general, las Fuerzas Armadas (FFAA) no participan (o no tendrían que participar) en el mantenimiento del orden público o en la gestión de OSV. Estas son diseñadas para otras tareas, o sea garantizar la seguridad del país y defender el territorio nacional contra las amenazas exteriores (conflictos armados internacionales) y afrontar situaciones de conflicto armado interno; es decir, los militares de las FFAA por lo general actúan en un escenario de guerra o de otro modo regulado, en primer lugar, por el derecho humanitario. Por lo que son entrenados y tienen una preparación adecuada para hacer frente a otras situaciones, incluso evidentemente utilizando la fuerza letal, pero no están especialmente capacitados para hacer frente a situaciones totalmente diferentes y aun así caracterizadas por la obligación de actuar dentro de los límites más estrechos del derecho nacional y del derecho internacional de los derechos humanos.

El riesgo de involucrar a las FFAA en la gestión del orden público o de OSV ha sido bien destacada por una investigación sobre el índice de letalidad de las fuerzas federales en México: “si el uso de la fuerza se desarrolla en condiciones de información insuficiente sobre su ejercicio y con base en procedimientos inadecuados de control y eventual determinación de responsabilidades, aumenta la posibilidad de su abuso... La inclusión del Ejército en tareas de seguridad, en entornos violentos, parece traer consigo un inevitable uso de la fuerza bajo una lógica de guerra, y posiblemente sea difícil otro resultado a partir de las características de la formación militar”.⁴⁶⁷

Por supuesto, el mismo Comité Internacional de la Cruz Roja reconoce que el mantenimiento de la ley y el orden es una responsabilidad de las autoridades civiles y una tarea que compete a las fuerzas policiales. No obstante, acepta que: “en algunas ocasiones, se requiere que las fuerzas armadas presten asistencia a las autoridades civiles para hacer frente a niveles de violencia más bajos, que pueden caracterizarse como disturbios internos y otras situaciones de violencia interna”.⁴⁶⁸ Pero, al participar las FFAA en la gestión de

⁴⁶⁷ Forné, Perez Correa, Gutierrez Rivas, *Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada*, en *Desacatos. Revista de Ciencias Sociales*, 2012, p. 63 (www.scielo.org.mx/pdf/desacatos/n40/n40a4.pdf). También la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha destacado como “las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para al control de la seguridad ciudadana”, por ende “corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno”: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Justicia e inclusión social: los desafíos de la justicia en Guatemala*, 29 de diciembre de 2003, párr. 13.

⁴⁶⁸ Comité Internacional de la Cruz Roja, cit. *supra* nota 61, p. 6.

OSV, es fundamental la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la Policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas, ya que se trata de dos instituciones substancialmente diferentes en cuanto a los fines para los cuales fueron creadas y en cuanto a su entrenamiento y preparación. De ello, como señaló la CIDH, “los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”,⁴⁶⁹ y, como es destacado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, esta necesidad de separación de funciones y tareas entre Policía y FFAA resulta particularmente importante en escenarios internos que caracterizan varios países de América Latina, en los que “la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna en general se encuentra acompañada de violaciones de derechos humanos en contextos violentos”. Por ende, sería aconsejable “evitar la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna ya que acarrea el riesgo de violaciones de derechos humanos”.⁴⁷⁰ Sin embargo, en caso de que las autoridades políticas requieran la intervención de las FFAA para el mantenimiento del orden público, hay que tener siempre presente que los militares que actúan están desempeñando la función de hacer cumplir la ley. Por ende, los militares a cargo de dicha función deben respetar tanto el orden jurídico interno vigente como las obligaciones internacionales contraídas por el Estado. En este escenario, la calidad de miembros de las FFAA carece en realidad de importancia: al desempeñar su función de hacer cumplir la ley, sus obligaciones son las mismas que las de los miembros de una fuerza de policía civil. Esto implica que involucrar a las fuerzas armadas en la gestión de OSV o en operaciones de seguridad pública es una decisión política que impone, por un lado, la reconversión profesional de los militares destinados a dichas funciones, que los habilite a desempeñar actividades de naturaleza policial; por el otro, el urgente cambio de las reglas de enfrentamiento concebidas para hacer la guerra, en un código de conducta ajustado a las actuaciones de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.⁴⁷¹

Estas consideraciones claramente han faltado a nivel político en algunas operaciones conjuntas entre las fuerzas policiales y las fuerzas armadas en México en el marco de la lucha contra la violencia criminal. Se refiere, en particular, al llamado Operativo Conjunto Chihuahua, una operación de efectivos militares y policiales contra el narcotráfico en México, iniciada en 2008 para desarticular a los cárteles del Golfo y Los

⁴⁶⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) c. Venezuela*, sentencia de 5 de julio de 2006, párr. 78.

⁴⁷⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Venezuela*, 29 de diciembre de 2003, párr. 272.

⁴⁷¹ Moloeznik, cit. *supra* nota 21, p. 47.

Zetas. Esta estrategia de respuesta estatal a la violencia criminal ha sido objeto de atención de la CIDH en el caso *Alvarado Espinoza c. México*, en el que ha comprobado que los efectivos militares desplegados asumían funciones relacionadas con el control del orden público y recurrían, entre otros métodos de investigación, a la detención de pobladores que se sospechaba se encontraban asociados con actividades delictivas y con homicidios. Aunque reconoció la complejidad del contexto de violencia y la necesidad de restablecer un entorno legal, la Corte ha constatado que el despliegue de efectivos militares en distintas zonas del territorio mexicano ha suscitado la preocupación constante de diversos organismos internacionales y mecanismos nacionales e internacionales de control del respeto de los derechos humanos, y ha comprobado la existencia de graves violaciones a los derechos humanos, entre las cuales desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias y ejecuciones extrajudiciales, así como la impunidad de los responsables. La participación de las fuerzas armadas en tareas de policía puede resultar contrario a determinados principios del Estado de derecho tales como la separación de poderes, independencia y autonomía de los tribunales judiciales y la subordinación a las autoridades civiles. Por lo tanto, como regla general, el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando excepcionalmente intervengan en tareas de seguridad, la participación de las fuerzas armadas debe ser *extraordinaria*, es decir excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso; *subordinada y complementaria* a las labores de las corporaciones civiles; *regulada*, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad; y *fiscalizada*, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.⁴⁷²

Por lo que respecta Italia, como principio general los miembros de las FFAA nunca participan en acciones de mantenimiento del orden público, dado que tal tarea es función exclusiva de las fuerzas policiales estatales (y, en algún caso, de las locales). Sin embargo, con la propagación del crimen organizado, pero sobre todo a raíz de la proliferación del terrorismo de matriz islámica, en el contexto de las operaciones de vigilancia territorial y de los pasos fronterizos, se ha autorizado a los prefectos a utilizar contingentes de personal militar de las fuerzas armadas, para atender necesidades de prevención específicas y excepcionales, y siempre en los casos en que resulte necesario un mayor control del territorio.

En particular, la colaboración de las FFAA en el control del territorio se introdujo con Decreto-Ley n. 92 de 23 de mayo de 2008, que autoriza un plan de utilización del personal militar de las Fuerzas Armadas, específicamente entrenados para necesidades específicas y excepcionales de prevención de la criminalidad,

⁴⁷² Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Alvarado Espinoza y otros c. México*, sentencia de 28 de noviembre de 2018, párr. 175 ss.

cuando proceda un mayor control del territorio. Dicho personal está a disposición de los Prefectos para servicios de vigilancia de centros y objetivos sensibles (como monumentos, aeropuertos, estaciones de ferrocarril) así como de exploración y patrullas en colaboración y conjuntamente con las fuerzas de Policía (artículo 7-bis, párr. 1). En todo caso, los efectivos militares están bajo el control de las autoridades políticas y civiles competentes, como se desprende de lo dispuesto en el Decreto. El procedimiento para la adopción del plan de despliegue del personal de las FFAA es bastante articulado (lo que demuestra también la excepcionalidad del empleo de las FFAA en tareas de orden público y seguridad ciudadana): el plan se adopta por decreto del Ministro del Interior, en concertación con el Ministro de Defensa, previa consulta al Comité Nacional del Orden Público y de la Seguridad Pública, complementado por el Jefe de Estado Mayor de la Defensa y previa información al Presidente del Consejo de Ministros; se prevé a continuación un control parlamentario a través de informaciones periódicas del Ministro del Interior a las Comisiones parlamentarias competentes (artículo 7-bis, párr. 2).

En este ámbito, el personal de las FFAA actúa con las funciones de agente de seguridad pública, por ende, como antes dicho, está bajo el mando y control del Prefecto. En lo que respecta a las actividades, los efectivos militares pueden proceder a la identificación y registro inmediato *in situ* de personas y medios de transporte, también con el fin de prevenir o impedir conductas que pueden poner en peligro la seguridad de las personas o de los lugares vigilados; no obstante, en ningún caso el personal militar puede asumir las funciones propias de la policía judicial. En estas tareas las fuerzas militares tienen siempre que cooperar con (y tener como punto de referencia) las fuerzas policiales, como demuestra el hecho de que a efectos de identificación, para completar la inspección el personal de las FFAA tiene que acompañar a las personas indicadas en las oficinas o los mandos más cercanos de la Policía o de los Carabineros (artículo 7-bis, párr. 3).

Dos ejemplos parecen relevantes: la operación Crepúsculos sicilianos (“Vespri siciliani”) y la operación Calles seguras (“Strade sicure”). La primera fue una operación policial llevada a cabo del 25 de julio de 1992 al 8 de julio de 1998 por las FFAA italianas en Sicilia. La presencia del ejército se hizo necesaria para apoyar a las fuerzas de Policía después de la trágica serie de acontecimientos que ensangrentaron la isla en 1992, como los dos atentados mafiosos que provocaron la muerte de los jueces Giovanni Falcone y Paolo Borsellino y sus escoltas, respectivamente el 23 de mayo y el 19 de julio de 1992. Se trató de la primera intervención en grandes fuerzas, por razones de orden público, efectuada por las FFAA italianas en la posguerra, y fue también la más consistente numéricamente.

El envío del Ejército italiano fue decidido el 24 de julio de 1992 por el Consejo de Ministros presidido por Giuliano Amato (con el Decreto-Ley n. 349 del 25 de julio de 1992, “Medidas urgentes para contrarrestar

la delincuencia organizada en Sicilia”). El gobierno tuvo luz verde del Parlamento, y el Jefe del Estado Mayor del Ejército acordó con el Jefe de la Policía las modalidades operativas de intervención; la coordinación se confió a cada uno de los Comités Provinciales para el Orden y la Seguridad, guiados por los Prefectos, en los que estaba prevista la participación de un oficial del Ejército⁴⁷³.

El Decreto-Ley autorizaba el uso de los militares para operaciones de seguridad y control del territorio, y prevención de delitos de delincuencia organizada y asignaba al personal militar determinadas funciones propias de funcionarios y agentes de seguridad pública. La misión confiada a las unidades del Ejército (a lo largo de la operación, unos 150.000 militares se sucedieron) consistía en contribuir a la actividad de control del territorio y a la vigilancia de objetivos de particular interés definidos por los Prefectos, como el traslado de los principales mafiosos detenidos desde la cárcel de Palermo a otros centros penitenciarios italianos; la protección de las personas que se encontraban en primera línea de la lucha contra la delincuencia organizada; una red de vigilancia fija y móvil para la protección de objetivos sensibles; registros, patrullas en los barrios de la ciudad y barrido del territorio urbano y extraurbano; el establecimiento de puntos de control en las carreteras de toda la isla; asegurar zonas urbanas para permitir intervenciones particulares de las Fuerzas de Policía. La Operación afectó duramente la operatividad de la actividad “militar” de Cosa Nostra y contribuyó a la detención de numerosos jefes mafiosos realizados en aquellos años por las fuerzas del orden.⁴⁷⁴

La operación Calles seguras es una operación de apoyo a la pública seguridad, establecida por el Decreto-Ley de 23 de mayo de 2008, n. 92 y posteriormente prorrogada para los años siguientes, consistente en el uso del personal de las FFAA italianas en la lucha a la delincuencia. En la operación resultan actualmente alrededor de 7.000 militares del Ejército Italiano y, hasta la fecha, esta misión es el compromiso más oneroso de las FFAA en términos de hombres, medios y materiales. Las funciones de las fuerzas militares que participan en la operación (en este caso también se atribuyó a los soldados empleados la calificación de “agente de seguridad pública” a disposición de los Prefectos de las Provincias) son sustancialmente idénticas a las de la operación anterior, es decir patrullar en colaboración con las fuerzas de Policía con el fin de aumentar la disuasión contra la micro delincuencia; hacer servicios de vigilancia de centros y objetivos “sensibles”; realizar operaciones de control del territorio en zonas metropolitanas o densamente pobladas; identificar y registrar personas o medios de transporte. Pero en esta misión, se ha puesto especial atención en la preparación de los militares empleados en contextos urbanos, a los procedimientos de interacción con

⁴⁷³ *Operazione “Vespri Siciliani”*, en www.esercito.difesa.it/operazioni/operazioni_nazionali/Pagine/vespri-siciliani.aspx.

⁴⁷⁴ Decreto-Legge 25 de julio de 1992, n. 349, Misure urgenti per contrastare la criminalità organizzata in Sicilia, en *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale n. 174 del 25 de Julio de 1992 (www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1992/07/25/092G0394/sg).

la ciudadanía, así como a aquellas capacidades que permiten –cuando sea indispensable– el ejercicio proporcionado, discriminado y legítimo de la fuerza.⁴⁷⁵

El Código Europeo de Ética de la Policía

Con los problemas que caracterizan, desafortunadamente, a las sociedades de los países latinoamericanos (debilidad institucional y crisis de liderazgo, quebrantamiento del Estado de Derecho, inequidad y exclusión social, dominio de la violencia), la cuestión del mantenimiento del orden público y las modalidades para garantizar la seguridad ciudadana son particularmente actuales y delicadas. Sin embargo, sobre todo en las últimas décadas, también en el continente europeo los problemas relacionados con el mantenimiento del orden público han irrumpido en las realidades sociales de varios países. Por consiguiente, ha surgido la necesidad de dotar a las instituciones y fuerzas de seguridad de los Estados europeos de directrices uniformes, comunes y claras para el mantenimiento del orden público. Esta necesidad es especialmente actual a la luz de los importantes acontecimientos internacionales que se han producido y que se están llevando a cabo en territorio europeo, que pueden ir acompañados de manifestaciones de diversas formas de protesta y que han requerido la colaboración de policías de varios Estados (como la celebración de Juegos Olímpicos, finales de fútbol, cumbres políticas internacionales, reuniones económicas de los Países más desarrollados, eventos culturales).

Parece evidente la necesidad de equilibrar el derecho a la libertad de reunión y de manifestación con la exigencia de garantizar la seguridad de los ciudadanos y del entorno urbano involucrado por estos grandes eventos. Además, los cambios que ha habido desde 1989 en la Europa Central y del Este han hecho que organismos europeos, y en particular el Consejo de Europa, intensificaran de manera significativa sus actividades en relación con la Policía. Por ende, se hizo más evidente la necesidad de un marco normativo paneuropeo para la Policía.

A tal fin, reviste especial importancia el Código Europeo de Ética de la Policía, adoptado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 19 de septiembre de 2001,⁴⁷⁶ que constituye el primer instrumento supraestatal en materia de seguridad emanado de una institución europea, en un marco integrado por cuarenta y cinco países miembros, y con un carácter pionero en el camino a seguir en el proceso de transnacionalización europeo. Este Código es el fruto del interés demostrado reiteradamente desde hace

⁴⁷⁵ *Operazione “Strade Sicure”*, en www.esercito.difesa.it/operazioni/operazioni_nazionali/Pagine/Operazione-Strade-Sicure.aspx.

⁴⁷⁶ Recomendación Rec. (2001) 10 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre el Código Europeo de Ética de la Policía, 19 de septiembre de 2001, en www.netpol.es/blog/wp-content/uploads/2018/07/C%C3%B3digo-Europeo-de-%C3%89tica-de-la-Polic%C3%ADa.pdf.

años por el Consejo de Europa en materias relativas a la seguridad y a la policía y, en particular, en su relación con los derechos humanos y la protección de los principios fundamentales inherentes a las democracias pluralistas.⁴⁷⁷ Este documento es más que un código deontológico tradicional. El objetivo global consistía en crear un instrumento que sirviera como marco general para la policía y su función en una democracia, su lugar en el sistema de justicia penal, sus objetivos y su funcionamiento. El resultado es un texto que proporciona los principios de una policía ética, es decir la promoción del estado de derecho; el papel fundamental de la Policía en el sistema judicial penal; la cercanía de la Policía al ciudadano; la prestación de servicios públicos por la Policía.⁴⁷⁸ Por ende, aunque no vinculante, este documento es una útil colección de importantes directrices y líneas guías para los Estados miembros del Consejo de Europa, que son invitados por el mismo código a dotarse de códigos nacionales de deontología de la Policía (artículo 63).

Insertado plenamente en el camino trazado por el Convenio Europeo de Derechos Humanos⁴⁷⁹ y destacando el lugar central atribuido al respeto de los derechos humanos en el ámbito de la deontología de la Policía⁴⁸⁰, el Código se basa en la premisa fundamental de que la Policía debe establecer un diálogo permanente con la ciudadanía, basado en el respeto mutuo. La Policía debe estructurarse de modo tal que sus agentes cuenten con el respeto de la población como profesionales responsables de la aplicación de la ley (punto 12), y debe estar organizada de manera que promueva buenas relaciones con la población y una efectiva cooperación con otros organismos, las comunidades locales, organizaciones no gubernamentales y otros representantes de la población (punto 18). Por lo tanto, resulta fundamental la capacidad comunicativa de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley: los miembros de la Policía deben ser capaces de demostrar discernimiento, apertura de mente, madurez, sentido de la justicia, capacidad para comunicar y, llegado el caso, aptitudes para dirigir y organizar; así como atesorar una buena comprensión de los problemas sociales, culturales y comunitarios (punto 23). En este sentido, la formación general de los agentes debe abrirse, tanto como sea posible, a la sociedad (punto 27). En otras palabras, debe pasar la idea, inherente a este documento, que la Policía debe estar en estrecho contacto con el ciudadano y debe dar servicio al ciudadano en lugar de ser una mera fuerza de aplicación de la ley.⁴⁸¹

⁴⁷⁷ Castillejo, Alonso, *Una lectura restaurativa acerca de los “códigos éticos” de la policía: mucho más que mediación policial*, en *Revista Boliviana de Derecho*, 2018, p. 459, nota 40.

⁴⁷⁸ Janson, *El Código Europeo de Ética de la Policía. Razones y directrices para el cambio*, en *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 2003, p. 10 s.

⁴⁷⁹ Como destacado por el Punto 1 del Código, uno de los objetivos de la Policía es “[p]roteger y respetar las libertades y derechos fundamentales del individuo tal como son consagrados, principalmente, en el Convenio Europeo de Derechos Humanos”.

⁴⁸⁰ Véase los puntos 1, 20, 26, 29, 31, 35, 36, 48 del Código ético.

⁴⁸¹ Janson, cit. *supra* nota 92, p. 11.

Una Policía moderna debe combinar sus objetivos tradicionales (garantía de la ley y el orden, prevención de la delincuencia y descubrimiento de los delitos) con “nuevas” prioridades, tales como las funciones de asistencia y servicio y el respeto de los derechos humanos, esenciales en una sociedad de Estado de Derecho. En este sentido, cabe tener en cuenta dos prioridades. En primer lugar, deberá prestarse especial atención a la formación del personal de Policía, basada en los valores fundamentales de una sociedad pluralista, el Estado de Derecho y los derechos humanos; con la formación inicial que se debe completar con una formación continuada; que tenga en cuenta la preparación para el uso de la fuerza y, al mismo tiempo, los principios de los derechos humanos; eso quiere decir que es necesario e imprescindible, en la formación de las policías a todos los niveles, el conocimiento del Convenio Europeo de Derechos Humanos y de la jurisprudencia correspondiente (artículos 26 – 30). En este sentido, tal vez hubiera sido útil incluir en el Código un artículo en el que se hiciera referencia explícita a la obligación para los altos cargos de la policía de garantizar la difusión entre los agentes de las normas de acción y el control de los conocimientos adecuados sobre los derechos fundamentales del individuo. Secundariamente, es especialmente importante, también para ganar la confianza y la colaboración de los ciudadanos, la responsabilidad y el control de las policías. Aunque la Policía es un órgano estatal, a pesar de ello no sólo debe ser responsable ante el Estado, sino también ante el ciudadano; y esto se consigue si la Policía es abierta y transparente en relación con la sociedad. Las acciones de la Policía deben ser objeto de un control externo eficaz e independiente, que pasa por los poderes legislativo, ejecutivo y judicial (artículos 59 – 63).

En definitiva, se trata de un texto que, aunque no sea vinculante para los Estados y que, por el momento, carece de valor normativo, debe tenerse en cuenta, tanto en el momento de la formación del personal como en el momento de la gestión de los instrumentos disciplinarios internos, por la riqueza de las sugerencias y por la avanzada concepción de las tareas confiadas a la Policía en una sociedad cada vez más compleja. Sin embargo, este Código ha creado una oportunidad para acercar las policías de varios países, haciendo avanzar la perspectiva de una Policía europea.

Conclusiones

A partir de lo anterior, pueden formularse algunas consideraciones e intentos de propuestas para escenarios futuros.

- 1) Debe quedar clara la **distinción** entre las fuerzas de policía y de seguridad y las FFAA, con sus respectivas tareas. La participación de las FFAA en la garantía de la seguridad ciudadana debe ser excepcional y estar siempre subordinada a un mando político-civil. Los conceptos de seguridad pública (asunto de la Policía) y seguridad nacional (asunto de las FFAA) deberán estar siempre claramente

diferenciados, y es indudable que la criminalidad ordinaria, por muy grave que sea, como el crimen organizado (por ejemplo los carteles del narcotráfico⁴⁸²) no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado. En este contexto, debe rechazarse la idea de que las FFAA, cuando participan en la lucha, aunque difícil contra la delincuencia organizada, puedan llevar a cabo actividades como investigación policíaca e incluso administración de justicia, es decir tareas para las que no están entrenadas y que implican mayor contacto con la población.

Tanto las clases políticas como las sociedades de la región latinoamericana deben desarrollar mayor conocimiento acerca de la doctrina, la estructura y la naturaleza de las fuerzas armadas; pero existen pocos profesionales civiles en temas militares y de defensa, lo que impide mayores acercamientos entre el mundo civil y el militar. Esta situación complica la posibilidad de crear mecanismos de transparencia y rendición de cuenta, por ejemplo, en temas presupuestales, o bien de sometimiento hacia el control civil y el Estado de derecho. Lo que implica el riesgo de la presencia de FFAA poco profesionales en términos de las nuevas misiones, de cultura de derechos humanos y de transparencia y rendición de cuentas.

En el caso de actividades relacionadas con la seguridad pública, caracterizada por escenarios con grados de violencia particularmente altos y graves, se podría desarrollar la idea de cuerpos híbridos con doctrina y entrenamiento militar, pero con personal civil. Ya algunos países de Sudamérica (como Colombia) han comenzado a desarrollar esta idea.⁴⁸³

- 2) De suma importancia revisten la preparación y la formación de los agentes de Policía (capacitación), de cada orden y grado y en cualquier fase temporal. Esto significa que este aspecto comienza en la fase previa de selección de agentes. Los poderes públicos y las autoridades policiales deben velar por que todas las fuerzas del orden sean seleccionadas mediante procedimientos adecuados, que presenten las cualidades morales y los requisitos psicológicos y físicos necesarios para el buen ejercicio de sus funciones y reciban una formación profesional constante y completa; por ende, conviene comprobar periódicamente si siguen siendo adecuados para el ejercicio de estas funciones.

⁴⁸² Por lo que respecta a la situación en México, véase Arratia, *¿Existe un conflicto armado interno en México según el Derecho Internacional? Los Convenios de Ginebra y su aplicación a la Guerra contra el narcotráfico (2006-2012)*, en *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 2016, p. 21 ss., (<https://seguridadinternacional.es/resi/html/existe-un-conflicto-armado-interno-en-mexico-segun-el-derecho-internacional-los-convenios-de-ginebra-y-su-aplicacion-a-la-guerra-contra-el-narcotrafico-2006-2012>); Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, *La situación de la violencia relacionada con las drogas en México del 2006 al 2017: ¿es un conflicto armado no internacional?*, Guadalajara, 2019, en www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-la-situacion-de-la-violencia-con-las-drogas-2006-a-2017.pdf; Rojo Fierro, *La guerra contra el narcotráfico en México, ¿un conflicto armado no internacional no reconocido?*, en *Foro Internacional*, 2020, p. 1145 ss., (<https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2628/2684>).

⁴⁸³ Véase *Aprendiendo de la historia reciente: Las consecuencias de la lucha directa de las fuerzas armadas de México contra el crimen organizado*, en *S&S. Seguridad y Sociedad*, diciembre 2011, p. 16 ss.

- 3) El Estado tiene el deber de dar a **conocer** a sus funcionarios encargados de hacer cumplir la ley el derecho nacional aplicable y la normativa internacional relativa a la protección de los derechos humanos. Lo que implica que los niveles jerárquicamente superiores de la Policía tienen el deber de dar a conocer la normativa pertinente a sus agentes y, sobre todo, de controlar el cumplimiento de la misma; y llevar a cabo investigaciones rápidas y adecuadas para determinar la posible responsabilidad de los agentes. Debe aceptarse la idea de que un funcionario de rango superior es **responsable** de la infracción de la legislación pertinente por parte de un subordinado, cuando sabía o estaba en condiciones de saber que la infracción se estaba cometiendo y no intervino para ponerle fin.
- 4) Un Estado de Derecho debe basar su razón de ser en la **confianza** que los ciudadanos tienen en las instituciones que lo representan. Esta confianza pasa por un diálogo continuo entre las fuerzas del orden y la ciudadanía y los grupos o representaciones sociales o políticos (también y sobre todo disidentes). Esta confianza en los agentes de policía se construye con el diálogo continuo y con medidas concretas por parte de las fuerzas del orden. Por ejemplo, sería recomendable que cada agente comprometido en la gestión de la criticidad (manifestaciones, protestas, acontecimientos) lleve visible sobre la divisa su generalidad, o al menos su número de registro.

Además, una herramienta útil para generar confianza sería el uso de las **cámaras corporales** (*body cam*). Colocadas en el pecho o en el casco, estas cámaras registran todas las acciones de los agentes de Policía en el cumplimiento de sus tareas. Estas cámaras no sólo ayudan a los cuerpos policiales a evitar traspasar el margen de la ley, sino que también ayudan como prueba tangible en sus acciones del día a día. Así que la utilidad del uso de cámaras individuales en la Policía se puede considerar desde dos ángulos distintos, es decir el beneficio que obtiene la Policía y el que consiguen los ciudadanos. Por lo que respecta el beneficio para la Policía, el uso de las cámaras permite despejar cualquier duda sobre la actuación de los agentes de Policía, grabando en video las acciones policiales para tener una información más objetiva sobre cualquier acontecimiento y acción. Por ende, las grabaciones podrían ser una útil herramienta informativa sobre los hechos ocurridos para compararlas con las informaciones divulgadas por los medios de comunicación o pasadas en redes sociales. En este sentido, el hecho de equipar a los agentes con **cámaras corporales** significa defender la verdad sobre lo acontecido, pues **la cámara** permite grabar en todo momento la situación y obtener un testimonio objetivo de los hechos, sin posibilidad de ser manipulado. Además, cabe destacar el elemento disuasorio de la cámara corporal, en la medida en que **disuade al sospechoso a ser menos agresivo al ver que está siendo grabado**. En

consecuencia, las cámaras pueden dar mayor transparencia a los procesos judiciales y otorgar una mayor garantía probatoria en un juicio.⁴⁸⁴

- 5) Un Estado de derecho tiene que garantizar el orden público y la seguridad ciudadana. Esta tarea se logra de manera efectiva y eficaz mediante la utilización de instrumentos y equipos adecuados. La tecnología actual permite dotar a las fuerzas de policía de varios instrumentos, llamados “**armas menos letales**”, es decir armas específicamente diseñadas y utilizadas para lograr un efecto determinado, minimizando el riesgo de causar daños permanentes o incluso la muerte, si se utilizan de acuerdo con las normas establecidas. La utilización de armas no letales tiene por objeto cubrir la brecha entre la utilización de armas tradicionales (letales) y la no utilización de armas (intimidación verbal, lucha con manos desnudas).

La pistola eléctrica **Taser** es sin duda entre las armas no letales más extendidas entre las fuerzas de policía de varios países. Dispara dos electrodos colocados en pequeños dardos atados a través de cables eléctricos al resto del dispositivo, el cual, una vez que los dardos han alcanzado el objetivo, produce a través de ellos una descarga de alta tensión y baja intensidad de corriente, que inmoviliza temporalmente al sujeto. Los Tasers se utilizan en todos los casos en los que el uso de armas de fuego se hubiera visto razonablemente favorecido, es decir, en caso de amenaza inmediata para la vida de un policía o de un civil. En los Estados Unidos se han registrado en la actualidad más de 2 millones de casos de uso seguro y eficaz, frente a algunos episodios en los que se ha producido la muerte del sujeto (muerte causada fundamentalmente por el uso incorrecto del dispositivo). La pistola eléctrica ya se

⁴⁸⁴ Véase Boada, Weintraub, *¿Qué tan efectivas son las cámaras corporales en los agentes de policía?*, Centro de Estudios Sobre Seguridad y Drogas (CESSED), 2021, en https://cesed.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2021/05/Bodycam_policia.pdf; *¿Qué dice la evidencia sobre el uso de las cámaras corporales sobre los agentes de policía y los civiles?*, en <https://cesed.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2021/06/infograf%c3%adas-pdf.pdf>. Este tipo de tecnologías ha sido introducido en México de 2018, cuando la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México dotó a los oficiales de 3 mil 178 cámaras para portar en su uniforme. La grabación – que puede durar dos o tres días – no puede verse en vivo, sino que es extraída al finalizar el turno del agente. Otras ciudades del país que implementaron esta medida son Tijuana, que entregó 212 cámaras corporales a elementos de tránsito y policía turística; León, que proporcionó 46 dispositivos; y Monterrey que capacitó a 80 agentes en la primera etapa del proyecto: *Ojos electrónicos. Equipan a patrullas y policías*, en El Universal, 4 de noviembre de 2018 (<https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/equipan-con-ojos-electronicos-patrullas-y-policias-de-cdmx>). No obstante, debe señalarse que, en la práctica, las cámaras corporales, usadas por miles de policías en Estados Unidos, no están abonando a la promesa de transparencia y rendición de cuenta. Varias veces los departamentos de Policía han mostrado una escasa disposición a la transparencia y al acceso a los registros, así como a permitir la discrecionalidad al momento de decidir qué grabar y en qué momento. Además, cuando las cámaras registran acciones de abuso perpetradas por los oficiales, puede llegar a ser muy complicado para los ciudadanos acceder a estas grabaciones: *Las cámaras corporales no son una solución mágica contra los abusos de la policía*, 2 de octubre de 2019, en <https://r3d.mx/2019/10/02/las-camaras-corporales-no-son-una-solucion-magica-contra-los-abusos-de-la-policia/>.

utiliza en más de 107 estados, entre los cuales Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Nueva Zelanda, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suiza y Turquía; por ende, en Europa existe una práctica de uso muy amplia, sin que se haya producido un solo accidente. En Latinoamérica y el Caribe, esta clase de armamento está permitido para las fuerzas de seguridad de Argentina, Bahamas, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Granada, Guatemala, Honduras, Islas Caimán, Panamá, República Dominicana, Trinidad y Tobago. El uso del Taser también es útil con fines disuasorios, ya que este dispositivo es ya bien conocido por la población, hasta el punto de que a menudo el simple acto de extraer del fondo el Taser resuelve la situación, sin necesidad de “disparar”⁴⁸⁵. Sería recomendable el uso conjunto de Taser y cámara personal para cada agente.

Si bien el Taser está muy extendido, está aumentando la necesidad de inmovilizar a las personas de manera menos violenta, al menos en los casos en que el policía no está en riesgo de vida. Esta función parece puede desenrollarla el **Bola Wrap**, un dispositivo de contención “de manera remota”, también definido como una especie de “esposas a distancia”, consistente en un lazo de Kevlar de 2,5 metros de largo, que se proyecta hacia las piernas o el tronco del sujeto con el efecto de enrollarse y, de hecho, obtener una ligadura eficaz, que impide cualquier movimiento ulterior. Un láser verde guía la mira y el lazo actúa a una distancia de 3 a 8 metros. Hasta la fecha, este aparato forma parte de la dotación de 120 cuerpos de policía en los Estados Unidos, y en Italia lo está probando la Policía de Génova (en 2021 solamente en el centro histórico de Génova 27 agentes sufrieron lesiones en enfrentamientos físicos, con relación a los 12 del 2020).⁴⁸⁶

Las fuerzas policiales tienen a disposición otros dispositivos no letales, como láseres de baja energía (que pueden cegar a individuos y sensores de forma temporal); sistemas acústicos de infrasonido y ultrasonidos; cañones de agua; municiones de caucho y plástico (entre otras, se han diseñado

⁴⁸⁵ Armi non letali per le forze dell'ordine: Italia fanalino di coda, en Panorama, 15 de abril de 2014 (www.panorama.it/news/armi-non-letali-criminalita-polizia-carabinieri-guerriglia); Continiello, *L'uso del taser da parte delle Forze dell'Ordine. Problematiche applicative e conseguenze giuridiche*, en Giurisprudenza Penale Web, 2018 (www.giurisprudenzapenale.com/2018/07/10/luso-del-taser-parte-delle-forze-dellordine-problematiche-applicative-conseguenze-giuridiche/); Carranza Jimenez, Argentina autorizó el uso de pistolas Taser para fuerzas de seguridad, 7 de mayo de 2019, en www.aa.com.tr/es/mundo/argentina-autoriz%C3%B3-el-uso-de-pistolas-taser-para-fuerzas-de-seguridad/1472742#. No obstante, cabe recordar que un estudio de la Universidad de Cambridge, realizado en la City of London, ha puesto de manifiesto que el uso de la fuerza por parte de la policía con pistolas eléctricas ha aumentado en un 48 %, y que los agentes visiblemente dotados del instrumento están más expuestos a las agresiones que los desarmados: Carrying Tasers increases police use of force, study finds, 20 de diciembre de 2018, en <https://www.cam.ac.uk/research/news/carrying-tasers-increases-police-use-of-force-study-finds>.

⁴⁸⁶ Arma da Spiderman per la polizia: ecco lo sparacorda hi-tech Bola Wrap in sperimentazione a Los Angeles, 4 de diciembre de 2019, en <https://infodifesa.it/arma-da-spiderman-polizia-ecco-lo-sparacorda-hi-tech-bola-wrap-in-sperimentazione-a-los-angeles>; Mantovani, Novità non lethal: il Bola wrap sbarca in Italia, 14 de diciembre de 2020, en <https://www.armietiro.it/novita-non-lethal-il-bola-wrap-13327>.

municiones de “doble uso”, que dependiendo de la velocidad a la que se disparan pueden ser letales o no letales; uno de los factores de riesgo más relevantes es la distancia del individuo al que dispara: cuanto más cerca esté el blanco, más letal podría ser); gases lacrimógenos e irritantes químicos (el Reino Unido se niega a utilizarlos porque considera que no son suficientemente discriminatorios); microondas (para detener instantáneamente los motores de los coches con inyección electrónica a una distancia de 15-20 m., son dispositivos útiles en los puestos de control o en caso de persecución). Sin embargo, la adquisición de estos tipos de armas para garantizar el orden y la seguridad pública por parte de las fuerzas de policía debe supeditarse a la capacitación de los agentes en la utilización de dichos dispositivos; es decir que es fundamental que se desarrollen al mismo tiempo doctrinas adecuadas de empleo y de formación.

Por lo que respecta este aspecto, podría preverse una colaboración entre funcionarios oficiales de la policía italiana y funcionarios o agentes de las fuerzas de policía de los países latinoamericanos, con la que los agentes italianos proporcionen educación y capacitación a los colegas, en la formación jurídica y técnica para el uso de estos dispositivos. Ya es activa una tal colaboración entre la Guardia de Finanza italiana y los equivalentes cuerpos de varios países de la América Latina: en las embajadas italianas están presentes oficiales o funcionarios de la Guardia de Finanza que, mediante cursos de preparación, instruyen a los agentes financieros locales en la lucha contra el narcotráfico y el contrabando. Podría activarse un mecanismo idéntico para los agentes de la policía local en lo que se refiere a la capacitación en el mantenimiento del orden público y de la seguridad ciudadana, en el empleo de armas y aparatos y en el uso de la fuerza (funcionarios de la Policía italiana ya proporcionan tal capacitación a los colegas de algunos países de Europa del Este).