

DEVIKA PRASAD

Oficial de Proyectos para el programa Access to Justice de la Commonwealth Human Rights Initiative (CHRI). CHRI es una ONG internacional, no partidaria, cuyo mandato es asegurar el respeto a los derechos humanos en los países de la *Commonwealth*, sobre todo en lo respectivo al acceso a la justicia y a la información. Prasad es Licenciada en Ciencias Políticas, y Máster en Estudios Legales Comparados de la Facultad de Estudios Orientales y Africanos de la Universidad de Londres.

RESUMEN

Nueve países islas componen la *Commonwealth* del Pacífico: Fiji, Kiribati, Nauru, Papúa Nueva Guinea, Samoa, Islas Salomón, Tonga, Tuvalu y Vanuatu. En toda la región, los problemas en torno de la seguridad y, sobre todo, de la reforma policial, son prioridades clave para gobernar, sumado esto a las preocupaciones sobre los derechos humanos. La seguridad en esta región particular tropieza con las grandes distancias geográficas entre los países, a menudo extendidos por muchas islas, con sociedades heterogéneas, crímenes violentos y crisis políticas esporádicas. La policía necesita el equipamiento suficiente para hacer frente a esta variedad de desafíos, en apoyo a la democracia y a los derechos humanos. Este trabajo busca vías para fortalecer el servicio policial democrático en los países de la *Commonwealth*, mediante el examen de la responsabilidad que le compete en particular. Esboza el marco legal y los procesos y mecanismos institucionales ya vigentes para responsabilizar a la policía. Estos mecanismos son elementos claves del servicio policial democrático. Este trabajo tiene como fin describir cuán afianzado está el servicio policial democrático en los países de la región, y resaltar estrategias que ayuden a mejorar dicho servicio. (Original en inglés, traducido por Alex Ferrara)

PALABRAS CLAVES

Responsabilidad – Derechos humanos – Servicio policial democrático



Este artículo es publicado bajo licencia *creativecommons*

Este artículo está disponible en formato digital en <www.surjournal.org>.

EL FORTALECIMIENTO DE LA POLICÍA DEMOCRÁTICA Y DE LA RESPONSABILIDAD EN LA *COMMONWEALTH* DEL PACÍFICO

Devika Prasad

Introducción

Nueve países islas integran la *Commonwealth* del Pacífico: Fiji, Kiribati, Nauru, Papúa Nueva Guinea, Samoa, Islas Salomón, Tonga, Tuvalu, y Vanuatu. En toda la región, los problemas relativos a la seguridad y, esencialmente, a la reforma de la policía son prioridades clave para poder gobernar, así como también preocupaciones respecto de los derechos humanos. La seguridad es una función básica y vital del Estado, investida del deber de garantizar un entorno de seguridad. En esta región, la seguridad enfrenta distancias geográficas muy grandes entre los países, que se extienden por muchas islas, con sociedades heterogéneas, crímenes violentos y crisis políticas esporádicas. La policía debe estar equipada para estar a la altura de esta miríada de desafíos en su defensa de la democracia y de los derechos humanos.

La única fuerza de seguridad legítima es la que ayuda a crear un entorno libre de miedo y conducente a la satisfacción de los derechos humanos del pueblo, particularmente de aquéllos que promueven una actividad política sin trabas, pilar de la democracia. Desgraciadamente, las historias posteriores a la independencia de muchos países del Pacífico han demostrado que la policía no siempre es imparcial y afirmadora de los derechos. Las agencias policiales en muchos de estos países han jugado un rol central en derrocamientos violentos de gobiernos, han fomentado conflictos internos y supresión de la democracia. Dichas experiencias han conducido a extensas iniciativas de reforma policial por toda la *Commonwealth* del Pacífico, algunas lideradas por agencias donantes

Ver las notas del texto a partir de la página 134.

internacionales y otras por gobiernos nacionales. De este modo, la región en cuestión ofrece ejemplos variados de problemas policiales, así como análisis internos sobre la reforma de la policía.

Las naciones democráticas necesitan una policía democrática. Las iniciativas de reforma policial que se dan en el Pacífico son tremendamente alentadoras, y han fijado un precedente muy importante para fortalecer una buena gobernabilidad y la democracia en toda la región. Pero el afianzamiento de una reforma policial sostenible requiere el cambio de una policía de “régimen” a una policía “democrática”. La policía de régimen, enquistada como una herramienta de gobierno colonial en muchos países de la *Commonwealth*, está caracterizada por una fuerza policial que responde en primer lugar al régimen vigente y no al pueblo, controlando en lugar de proteger a la gente; y permaneciendo directamente fuera de la comunidad. En cambio, la policía democrática se basa en un enfoque fundado en principios de responsabilidad, transparencia, participación, respeto por la diversidad, y protección a los derechos del individuo y del grupo. La policía democrática no sólo protege las instituciones democráticas y apoya un entorno donde los derechos y las actividades democráticas pueden prosperar, sino que encarna los valores democráticos en sus propios procesos y estructuras institucionales. Las iniciativas de reforma policial en curso en el Pacífico avanzan para democratizar a la fuerza desde el interior, pero quizá se necesite un mayor impulso para que la protección de los derechos humanos y democráticos sea una práctica central de la policía.

Este documento busca modos para fortalecer la policía democrática en los países de la *Commonwealth* del Pacífico, centrándose particularmente en la responsabilidad policial. Esboza el marco legal, los procesos y mecanismos institucionales ya vigentes para que la policía sea responsable de sus actos, un elemento clave dentro de una fuerza policial democrática. Con la información disponible y el análisis provisto, este trabajo describe el nivel de afianzamiento de la policía democrática en los países de la región, y resalta las estrategias que pueden ayudar a robustecer dicha policía democrática.

Problemas de seguridad

Los desafíos para consolidar una policía democrática en la región son complejos y considerables. Muchos de los países de la *Commonwealth* del Pacífico están luchando contra el delito crónico y la violencia, exacerbado por la amplia circulación ilegal de armas pequeñas. Muchos de los países de la región han tenido historias políticas turbulentas con posterioridad a su independencia. Sólo a manera de revisión superficial: Fiji experimentó tres golpes de estado desde finales de los ochenta; el gobierno de las Islas Salomón fue derrocado en el año 2000 por la policía paramilitar en acción conjunta con grupos militares;

crímenes violentos y un gobierno endémicamente malo se ciernen sobre Papúa Nueva Guinea; la estabilidad de la democracia en Vanuatu debe enfrentarse repetidamente a alianzas políticas cambiantes; la democracia aún debe echar raíces en Tonga. En toda la región, los gobiernos y el control de las instituciones son débiles, mientras que el sector de la seguridad tiende a ser poderoso y altamente militarizado, con el resultado de democracias frágiles propensas a las crisis. Es alarmante comprobar que, durante los periodos más turbulentos en las Islas Fiji y Salomón, los civiles se encontraban abandonados y lanzados a su propia defensa, mientras cualquier semblante de protección policial estaba conspicuamente ausente. En las Islas Salomón en particular, después del golpe de estado del año 2000, la policía se desintegró como organización en funcionamiento, y los funcionarios de dicha fuerza fueron empujados en distintas direcciones: o bien eran parciales, absorbidos por los grupos de militancia étnica, o estaban directamente incapacitados para actuar. El ambiente cargado significaba que los funcionarios de la policía no podían llevar adelante investigaciones en un territorio controlado por un grupo étnico rival, o simplemente no actuaban por miedo a las represalias. La organización policial de Papúa Nueva Guinea, llamada Fuerza de Seguridad Real de Papúa Nueva Guinea (Royal Papúa Nueva Guinea Constabulary-RPNGC), ha sido reiteradas veces centro de atención durante los últimos cinco años, debido a incidentes y acusaciones de brutalidad, uso excesivo de fuerza letal y coberturas que llevan a la impunidad de sus funcionarios. Es preocupante comprobar que mucha de la brutalidad policial en Papúa Nueva Guinea parece ocurrir durante el trabajo de rutina, tal como se refleja en los informes de los observadores internacionales y de las organizaciones de derechos humanos.

Iniciativas de reforma policial

Junto con los graves problemas de la policía, los países de la *Commonwealth* del Pacífico proporcionan simultáneamente lecciones de reforma policial. Existe un cierto número de proyectos de reforma policial en curso en la actualidad, internos en algunos países, así como también en un nivel regional. Muchos de los programas de reforma cuentan con el apoyo de donantes internacionales, sobre todo de los gobiernos de Australia y Nueva Zelanda, si bien también hay iniciativas específicas internas. Ya sea como programa iniciado por donantes externos o como iniciativa del gobierno nacional, la reforma policial a menudo se incluye como un aspecto de un programa de reforma más amplio de **todo un sector**, y con frecuencia está asociado a una reforma del Poder Judicial o de cuerpos claves de supervisión gubernamental, como el Defensor del pueblo o el Auditor General. La agenda para la reforma policial en la región incluye, entre otras cosas, el reemplazo de las leyes obsoletas que rigen la acción de la

policía proporcionando una base sólida para una fuerza de seguridad democrática y moderna; una reestructuración organizativa para que la policía sea menos militarista y jerárquica; una modernización de los programas de capacitación que refleje los nuevos requerimientos de habilidades y estándares de derechos humanos; y la tecnología suficiente para que los funcionarios policiales puedan aumentar su rendimiento. Como siempre, dichas iniciativas de reforma deben estar apuntaladas por la garantía de una mayor responsabilidad, tanto en el seno de las organizaciones policiales, como a través de medios externos.

Los detalles prácticos de una fuerza de seguridad democrática

Los programas de reforma en curso contribuyen a llevar elementos de una fuerza de seguridad democrática a las organizaciones policiales del Pacífico. Una fuerza de seguridad democrática es tanto un proceso –el modo como la policía lleva a cabo su trabajo– como un resultado. Los valores democráticos de la *Commonwealth* postulan un marco contundente para ello.

*Una organización policial “democrática” debe:*¹

- **ser responsable ante la ley, y no sólo ante una ley.** La policía, como todas las dependencias y empleados gubernamentales, debe actuar dentro de la ley del país y dentro de leyes y estándares internacionales, incluyendo las obligaciones respecto de los derechos humanos. Los funcionarios policiales que transgreden la ley deben afrontar las consecuencias, tanto internamente, a través de los sistemas disciplinarios dentro de las organizaciones policiales, como externamente, ante la justicia penal.
- **ser responsable ante las estructuras democráticas de gobierno.** La policía es una dependencia del gobierno, y debe informar al mismo de su adhesión a la política gubernamental y del uso de los recursos del gobierno. Sin embargo, se espera que la policía se mantenga políticamente neutral y aplique la ley sin parcialidad. Son responsables básicamente ante la ley del país, y no sólo ante el partido político oficialista.
- **ser transparente en sus actividades.** La responsabilidad se facilita con una mayor transparencia. En un sistema democrático, la mayor parte de la actividad policial debe estar abierta al escrutinio y al informe regular ante organismos externos. Su transparencia se aplica a la información acerca del comportamiento de los funcionarios policiales individualmente, así como acerca de la operación de la organización policial como un todo.
- **dar prioridad operacional a la protección de la seguridad y de los derechos de los individuos y de los grupos privados.** La policía debe ser responsable

ante el pueblo, no sólo ante los gobiernos, en lo que respecta a sus decisiones, a sus acciones y a su desempeño. La policía debe responder a las necesidades de los miembros individuales de la comunidad, – especialmente a las personas vulnerables– en lugar de responder sólo a órdenes emitidas por el gobierno.

- **proteger los derechos humanos, especialmente los necesarios para la actividad política sin trabas, que es característica de una democracia.** Una fuerza de seguridad democrática implica una protección que ofrezca apoyo y respeto a los derechos humanos, y que priorice la salvaguarda de la vida y de la dignidad del individuo. También requiere que la policía haga un esfuerzo especial para proteger las libertades características de una democracia: la libertad de expresión, de asociación y movimiento, libertad ante el arresto arbitrario, la detención y el exilio, e imparcialidad en la administración de la ley. La prioridad de la protección a los derechos humanos en el trabajo policial exige el ejercicio hábil de la discreción profesional de la policía.
- **adherir a niveles altos de conducta profesional, mientras se brinda un servicio de gran calidad.** La policía está integrada por profesionales, con grandes poderes, en quienes la sociedad deposita una enorme confianza. De ahí que la conducta policial deba estar regida por un fuerte código profesional de ética y de conducta, ante el cual se pueda responsabilizar a sus agentes por el modo como se comportan. Al mismo tiempo, la policía constituye una organización de servicio, y debe suministrar sus servicios a la comunidad con el nivel más alto posible de calidad, y ser responsable de los resultados que produce.
- **ser representativa de las comunidades a las que sirve.** Las organizaciones policiales, que reflejan las poblaciones a las que sirven, pueden mejorar las necesidades que éstas tengan, y ganar la confianza de los grupos vulnerables y marginales que más necesitan su protección. El reclutamiento policial debe apuntar a crear una institución policial más representativa y diversa, especialmente en los lugares donde las comunidades son heterogéneas.

Es crucial para el fortalecimiento del servicio policial democrático el principio de que la policía debe ser responsable no sólo ante el gobierno sino ante una red más amplia de dependencias y organizaciones que trabajan en nombre de los intereses del pueblo, dentro del marco de los derechos humanos. Un sistema eficaz de responsabilidad policial –conforme a los controles y a los equilibrios que modelan los sistemas democráticos de gobierno– se caracteriza por múltiples niveles de responsabilidad. Habitualmente, la responsabilidad sobre las organizaciones policiales proviene de cuatro fuentes:

Control gubernamental (o “estatal”). Las tres ramas del gobierno –legislativo, judicial y ejecutivo– proporcionan la arquitectura básica para la responsabilidad policial en una democracia. De hecho, en toda la *Commonwealth*, los jefes de policía responden directamente ante los representantes elegidos por voto del Poder Ejecutivo, por ejemplo, ante los Ministros responsables de la fuerza policial. A menudo se convoca a los jefes de la policía ante la legislatura para responder preguntas. Donde el Poder Judicial es fuerte e independiente, se pueden presentar casos contra la policía que arrojen nueva jurisprudencia y una guía de políticas respecto de problemas de responsabilidad, o un incremento de canales para la reparación.

Control externo independiente. La naturaleza compleja de la seguridad y los amplios poderes otorgados a la policía requieren la puesta en marcha de controles adicionales. En cualquier democracia, al menos un cuerpo civil e independiente de supervisión suma un tremendo valor a la extensión de la responsabilidad policial hacia aquellos círculos externos a la policía y al gobierno. Instituciones tales como las Comisiones de Derechos Humanos, el Defensor del pueblo y las dependencias de quejas públicas pueden jugar un rol valioso para controlar a la policía y limitar su abuso de poder.

Un control interno dentro de la organización policial, por medio de sistemas disciplinarios, capacitación y supervisión, sistemas adecuados para registrar el desempeño y la información sobre las infracciones son todos elementos necesarios en cualquier organización policial. El desafío en muchas jurisdicciones de la *Commonwealth* es que las políticas y los procedimientos internos no se aplican adecuadamente o, en algunos casos, directamente no se aplican.

Un control social o de “responsabilidad social”. En una democracia, tanto los medios como las personas o una gran variedad de grupos (como víctimas de delitos, organizaciones empresariales, grupos cívicos o grupos de vecinos) hacen que la policía tenga que enfrentar su responsabilidad públicamente. De este modo, el rol de hacerla responsable no recae meramente en las instituciones democráticas que representan al pueblo, sino que la gente común juega un papel activo en el sistema de responsabilidad. Existe sólo un pequeño número de instituciones que facilitan este tipo de responsabilidad en la *Commonwealth*; por el contrario, se espera que la policía y las comunidades negocien sus correspondientes acuerdos.

La responsabilidad de la policía en la región

Las dependencias policiales de los países de la *Commonwealth* en la región son fuerzas centralizadas; todas están establecidas constitucionalmente y regidas por leyes que rigen la acción policial. Todas ellas están lideradas por

un Comisionado de Policía, quien, a su vez, responde ante el Ministro designado responsable de la fuerza policial. Es importante destacar que el Comisionado de Policía es responsable de los asuntos financieros, operativos y administrativos cotidianos. Sólo en Tonga la situación es diferente: la Sección 8 de la ley sobre la acción policial de Tonga confiere “el comando, la superintendencia y la dirección” de la policía al Ministro de la Policía, “quien puede delegar en el Superintendente de la Policía el ejercicio de la responsabilidad en su nombre”.² En este caso, el Ministro es responsable ante el Gabinete. En líneas generales, las dependencias de la policía de esta región están dentro del ámbito de responsabilidad de los Ministerios de Asuntos Internos, de Seguridad Interior o, en los casos de las Islas Salomón y de Tonga, de un Ministro de Policía específico.

Marcos legales de responsabilidad

La necesidad de que la policía sea responsable está claramente reconocida por el Derecho Internacional. Numerosas declaraciones y tratados de las Naciones Unidas han definido las reglas de dicha responsabilidad, y las mismas están reflejadas en los estándares internos y regionales de la *Commonwealth*. Los países de la *Commonwealth* en el Pacífico son todos miembros de la ONU y, por lo tanto, reconocen el sistema de leyes y estándares internacionales del organismo, junto con las declaraciones y comunicados de la *Commonwealth*. Si bien el Pacífico no tiene estándares regionales que se refieran directamente a la responsabilidad policial, una organización regional llamada Foro de las Islas del Pacífico (Pacific Islands Forum), que busca elevar la cooperación entre los Estados miembros—que casi todos son también miembros de la *Commonwealth*— elaboró declaraciones en el Foro para fortalecer el gobierno y la seguridad regionales, con implicancias para la seguridad.

Si bien los instrumentos internacionales ofrecen un marco importante para una fuerza de seguridad democrática, en la práctica cotidiana las constituciones nacionales, las leyes que rigen la acción policial y demás leyes relevantes son los instrumentos más inmediatamente pertinentes a la conducta de los funcionarios individuales y a las organizaciones policiales en su integridad. Por toda la *Commonwealth*, las Constituciones son la ley suprema de la tierra, estableciendo la estructura de los Estados y reflejando las aspiraciones nacionales. Merece destacarse que, en toda la región, la policía, a través del Comisionado de Policía, tiene autonomía operativa otorgada por la Constitución (siendo Tonga la excepción). Las leyes referentes a las fuerzas policiales y las normas de apoyo (como las normas y reglamentos policiales) fijan los objetivos de la seguridad, crean la estructura y la jerarquía de la organización policial, y definen las funciones y los poderes de la policía. Así,

es de vital importancia que la legislación nacional establezca una base sólida y fuerte de responsabilidad para afianzar el servicio policial la seguridad democrático interno.

Estándares internacionales de la *Commonwealth* y de la región del Pacífico

Diversas convenciones y estándares de la ONU ofrecen principios claros para moderar el comportamiento de los funcionarios policiales, imponiendo obligaciones legales específicas sobre funcionarios que hacen cumplir la ley, proporcionando canales de responsabilidad y de resarcimiento, y guiando el ejercicio de poderes policiales difíciles, tales como el uso de la fuerza. Desgraciadamente, los gobiernos de la *Commonwealth* del Pacífico no exhiben un buen registro de firmas de tratados sobre los derechos humanos, lo cual significa, en líneas generales, que no han adoptado los estándares internacionales en su práctica interna.³ La *Commonwealth*, tal como se expresa en los documentos firmados desde la Declaración de Harare en 1991 (el documento más importante de la *Commonwealth*, cuyo cumplimiento es determinante para ser miembro de la misma) se compromete al desarrollo de las instituciones democráticas que respeten el gobierno de la ley y los principios del buen gobierno. La fuerza de seguridad democrática es una de dichas instituciones. Otras declaraciones regionales existentes, nacidas del Foro de las Islas del Pacífico, no tratan la responsabilidad ni los estándares de los derechos humanos, sino que se centran principalmente en la facilitación del cumplimiento cooperativo y transnacional de la ley.

Marco constitucional en torno a la policía

La mayoría de las Constituciones de la región sufrieron numerosas reformas, debido a las tensiones o crisis políticas, o a la incorporación de nuevos Estados a las federaciones en crecimiento. Por ejemplo, la Constitución de Fiji tuvo una importante reforma en 1997, y la de las Islas Salomón se está revisando en profundidad actualmente.

Cabe destacar que las Constituciones establecen marcos de responsabilidad –constituidos tanto por los procesos como por las estructuras– que se aplican directamente a la policía. Además de fijar mecanismos específicos de responsabilidad, los artículos constitucionales también guían procesos importantes tales como la designación del jefe de policía, precisan la responsabilidad para ciertas acciones disciplinarias, y determinan las garantías legales y de derechos que la policía debe respetar.

Es de capital importancia que los derechos humanos se protejan

constitucionalmente, y que las instituciones independientes de control, como las comisiones de derechos humanos y las oficinas del defensor del pueblo tengan una base constitucional, ya que las Constituciones son más difíciles de reformar que la legislación normal.

Derechos y libertades fundamentales

Las Constituciones de esta región afianzan los derechos y libertades fundamentales, y requieren que éstos estén protegidos por todas las dependencias del Estado. Con respecto al ejercicio de los poderes de la policía, en Fiji, Papúa Nueva Guinea, Vanuatu, Kiribati, y Tuvalu, la Constitución incluye el derecho a la vida, a la libertad personal, a la protección contra el trato inhumano; así como también la protección de la ley y de los derechos fundamentales, entre otros. Es importante mencionar que, con el objetivo de lograr un sistema penal de justicia sin inconvenientes, el derecho a asegurar la protección de la ley fija los principios para juicios justos aceptados internacionalmente, como la presunción de inocencia hasta que se pruebe la culpabilidad, el derecho a una defensa adecuada, y procedimientos imparciales y equitativos. Las Constituciones de Fiji, Papúa Nueva Guinea, Islas Salomón y Kiribati contienen una sección específica sobre los derechos de las personas arrestadas o procesadas, que incluye directivas necesarias para los funcionarios que hacen cumplir la ley, tales como informar a las personas de las razones de su arresto, que éstas sean rápidamente puestas en libertad si no se presentan cargos en su contra, que tengan acceso a un abogado de su elección, y que sean tratadas con dignidad y respeto. Casi todas las Constituciones también prohíben la búsqueda y la aprehensión arbitrarias.^{4*} Este tipo de salvaguarda constitucional avanza un paso más para lograr que la policía practique su función de forma democrática.

Leyes que regulan la acción policial

Muchas de las leyes que regulan la acción policial de la región están en proceso de revisión como parte de los programas de reforma del sector Ley y Justicia, conducidos por las agencias donantes internacionales. Ello es absolutamente necesario, ya que las leyes actuales conservan elementos coloniales y profundamente militaristas. El concepto de un servicio policial democrático implica un enfoque basado en normas y valores derivados de los principios democráticos, y una Ley l modelada a la luz de dichas normas democráticas y de dichos estándares de derechos humanos puede establecer una base firme para un servicio policial democrático. Tomando ejemplos de la legislación policial más progresista de la *Commonwealth*, los elementos clave de un marco

legal fuerte para un servicio policial democrático y para una responsabilidad efectiva incluyen:

- un mandato de derechos humanos en la definición de los deberes y funciones de la policía;
- sistemas disciplinarios internos que sean justos, adecuados y fuertes;
- cooperación entre los mecanismos internos y externos sobre la responsabilidad policial;
- al menos una dependencia independiente, preferentemente conducida por civiles, para investigar las quejas públicas contra la policía;
- supervisión multipartidaria de la policía por parte de representantes elegidos en los parlamentos, las legislaturas o los consejos locales;
- interacción obligatoria entre la policía y la gente.

En general, las leyes referentes a la policía en el Pacífico no hacen referencia a la protección de los derechos humanos ni a las libertades civiles, sino que se centran en las funciones de tipo colonial de la policía como “el mantenimiento de la ley y el orden”. Tal como se dijo anteriormente, los derechos y las libertades fundamentales básicos están contemplados en las Constituciones de la región, pero ello es solamente un paso para la protección de los derechos humanos. Es igualmente importante que las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el ejercicio del deber se contemplen como infracciones en la ley referente a la acción policial. Las leyes actuales son todas anteriores a la creación de organismos externos de supervisión conducidos por civiles, lo cual significa que la ley que rige a la policía depende casi exclusivamente de los sistemas disciplinarios internos a ésta para investigar su propio mal comportamiento.

Funcionamiento de regímenes disciplinarios según lo establecen las normas legales que rigen la actuación de la policía: problemas y desafíos

Los procesos internos de responsabilidad representan la primera línea de defensa contra la mala conducta policial y también el grado de compromiso de una fuerza policial para mantener dicha responsabilidad y ejercer una supervisión efectiva. Las infracciones disciplinarias de los funcionarios policiales aparecen en las leyes sobre la acción policial y en las normas de apoyo, como las normas de la policía, las reglas policiales o los reglamentos para las comisiones de servicios de la policía; de hecho, las normas de apoyo a menudo tienen una lista más extensa que la ley sobre la acción de la policía. En casi todas las organizaciones policiales de estos países, los procesos disciplinarios siguen un patrón similar; la disciplina para los agentes de menor rango es impuesta por los funcionarios de rango más alto y el

Comisionado de Policía, y los funcionarios más destacados son evaluados por las Comisiones de Servicios (organismos gubernamentales autónomos conducidos por representantes del poder ejecutivo, que ejercen un control disciplinario sobre los funcionarios policiales, y tienen influencia en la designación del Comisionado de Policía). Papúa Nueva Guinea es una excepción, ya que el régimen disciplinario parece ser uniforme, sin tener en cuenta el rango; y en Tonga, el Ministro de Policía ejerce total control disciplinario sobre el cuerpo policial. La disciplina se lleva a cabo mayormente mediante la investigación y el castigo que unos policías hacen sobre otros, y la supervisión civil está marginada debido a la sobrecarga que sufren los organismos externos de control. Todas las fuerzas policiales tienen procedimientos y procesos vigentes para realizar investigaciones internas y procedimientos disciplinarios, con una acción disciplinaria que va desde advertencias orales, multas, degradaciones y suspensiones hasta la expulsión. Una ley vigente en la mayoría de las jurisdicciones es que un agente de igual o mayor grado al agente cuestionado debe realizar la investigación, y también que el agente cuestionado tiene derecho a una audiencia. Además de la acción disciplinaria, también puede iniciarse un juicio penal, según la naturaleza y gravedad de la infracción cometida.

Un problema importante que se repite en todas las leyes referentes a la policía es que no siempre se articulan las distinciones entre infracciones “menores” y “mayores”, dejando la diferencia a discreción de los funcionarios mismos. Por ejemplo, en Vanuatu, la ley que rige la acción policial establece castigos –una multa, confinamiento en barracas durante catorce días, reprimenda–⁵ que los funcionarios de mayor rango pueden imponer a sus subordinados al evaluar infracciones disciplinarias, sin determinar qué castigo corresponde a cada infracción. El Comisionado de Policía puede revisar la decisión, y tiene el poder de imponer castigos más severos (aunque se le da siempre al agente implicado la oportunidad de ser escuchado), incluida la expulsión de la Fuerza, la reducción de su rango, la pérdida de la antigüedad, o una multa que no supere la paga de quince días.⁶ Este patrón básico se aplica en Fiji, Kiribati, y las Islas Salomón, si bien los agentes pueden apelar la decisión final externamente, en general ante la Comisión de Servicios. En Papúa Nueva Guinea, a pesar de que las penalidades para infracciones menores y serias están definidos en la ley que rige la acción policial, el Comisionado y los “funcionarios disciplinarios” designados tienen autoridad para decidir qué constituye una infracción menor o una grave en el caso de los agentes de menor rango, sobre la base de caso por caso.⁷ La considerable discreción otorgada a los funcionarios de más rango para disciplinar a los de menor rango, sin una base legislativa clara y justa que delimite la severidad de las diferentes infracciones, puede dar lugar al abuso. Es importante establecer las definiciones y categorías de la falta

de conducta, y las sanciones disciplinarias correspondientes en cuanto a ley y política, así como la implementación de los canales para la apelación.

Además, en áreas particulares, la reglamentación disciplinaria es más dura para los agentes de menor rango. Casi todas las leyes sobre la policía contienen una sección que hace a “todo agente que no sea un funcionario de alto rango” pasible de castigo, si ha cometido una infracción contemplada por tales leyes. El agente implicado puede ser arrestado sin una orden de arresto por cualquier agente de rango superior al suyo, y presentado ante uno de rango más alto. En Fiji, el Comisionado de Policía tiene el poder de imponer castigos a cualquier agente del cuerpo de inspectores⁸ y a cualquier agente subordinado—⁹ incluso con la expulsión— después de la debida investigación por parte de los funcionarios de alto rango designados, y sujeto al acuerdo de la Comisión de Servicios Disciplinarios. En cambio, la Sección 21 de las Reglas de la Comisión de Servicios Policiales permite a los funcionarios de alto rango cierta libertad de acción para escapar de los procedimientos formales respecto de faltas disciplinarias menores. Si la Comisión decide que los procedimientos disciplinarios no son necesarios, el agente simplemente recibirá una carta de advertencia. Se adjuntará una copia de dicha carta al informe confidencial anual, que tiene cierto peso en las decisiones internas referidas a las promociones. En Papúa Nueva Guinea, la Sección 27 de la Ley que rige la acción policial deniega a los agentes de menor rango el derecho a apelar cualquier decisión de culpabilidad o penalidad que le hayan impuesto por faltas graves.

Existen también mayores problemas contextuales con dichos regímenes disciplinarios. Por ejemplo, las leyes sobre la policía de Fiji, Islas Salomón, Vanuatu, Kiribati y Tonga enumeran la desertión y el motín como infracciones disciplinarias mayores para los funcionarios policiales. Dicha sección se redacta de manera semejante en todas las leyes que rigen el accionar policial. Las infracciones de tipo militar como el motín y la desertión no tienen cabida en un servicio policial moderno, responsable y democrático. Estas infracciones son restos que quedan de una fuerza de seguridad con el estilo de régimen empleado por los gobiernos coloniales, e indican tanto una perturbadora tendencia hacia la parcialidad como un nivel inadecuado de militarización de la policía. En una tónica similar, las leyes que rigen la acción policial de Fiji, Vanuatu, Kiribati e Islas Salomón¹⁰ contienen todos ellos un artículo que permite al Jefe de Estado declarar unilateralmente —cuando considere que existe una amenaza grave a la defensa o a la seguridad interna del país— el uso de la policía como una fuerza militar o de seguridad interna y, al hacerlo, ésta acatará órdenes militares. El peligro aquí está en que la decisión de invocar un estado de emergencia se deja a merced del ejecutivo, sin intervención del Parlamento ni de otra dependencia gubernamental. Además, tomando en cuenta las grandes diferencias de roles entre los militares y la policía, al someter a la policía a las

reglas y leyes militares (aunque sea por un periodo corto de tiempo) se puede “militarizar” inadvertidamente a agentes individuales, y quizá instilarles una mayor proclividad para que recurran a la fuerza bruta. Es inevitable que haya también complicaciones respecto de la escala de responsabilidad y de supervisión cuando la policía cae dentro del ámbito militar.

Procesos y mecanismos de responsabilidad

El éxito de las iniciativas de reforma policial depende de la institucionalización de la responsabilidad con métodos efectivos. La responsabilidad de la policía no está ausente en la *Commonwealth* del Pacífico, y hay procesos y mecanismos vigentes que funcionan para que la policía sea responsable en los distintos países de la región. La IDHC sostiene que la base de una responsabilidad contundente está en los procesos internos cuidadosos, sumados al control necesario de otras oficinas del gobierno, y al menos de un organismo civil independiente de supervisión. La sección siguiente, al examinar una selección de procesos y mecanismos clave de responsabilidad, presenta una evaluación del alcance que tiene este modelo de responsabilidad contundente en la *Commonwealth* del Pacífico.

Responsabilidad policial frente el Ejecutivo

En toda la *Commonwealth* del Pacífico, los representantes clave del poder ejecutivo juegan roles importantes y específicos en el gobierno y en la supervisión de la policía. Cabe destacar que el cargo más alto de la jerarquía policial –el Comisionado de Policía– es designado por el Jefe de Estado. Como se menciona anteriormente, la policía en todos estos países responde directamente al Ministro especialmente designado, que es parte del ala ejecutiva del gobierno y puede verse como el vocero político, o la cabeza, de la policía. Además, la estructura de los países del Pacífico incluye Comisiones de Servicio. Por medio de dichos procesos y mecanismos, el liderazgo policial comparte una relación estrecha con el poder ejecutivo. Para examinar aspectos selectos de la relación policía-poder ejecutivo, es importante determinar hasta qué punto se practica verdaderamente el control democrático.

Designación del Comisionado de Policía

El poder para designar y para dimitir a la cabeza de la policía es un instrumento clave de responsabilidad y debe complementarse con procedimientos justos y transparentes y con una supervisión por medio de instrumentos de responsabilidad eficaces, para evitar que se desarrollen relaciones de patronazgo

inapropiadas. Desde esta perspectiva, es importante que al Jefe de Estado no se le conceda **poder único** para designar al Comisionado. En todo el Pacífico, una tendencia en el procedimiento de nombramiento es que el Jefe de Estado decide consultando a la Comisión de Servicios o con su recomendación, pero de ninguna manera es éste el único procedimiento empleado para designar al Comisionado. En las Islas Salomón y en Vanuatu, el Jefe de Estado designa al jefe de policía después de consultar a la Comisión de Servicios Policiales. En Kiribati, el Presidente, siguiendo el consejo del Gabinete y después de consultar a la Comisión de Servicios Públicos, designa al Comisionado de Policía. En Tuvalu, el Jefe de Policía es nombrado por el Jefe de Estado con el consejo del Gabinete, dado después de una consulta a la Comisión de Servicios Públicos. Existen también otras fuentes de nombramiento. En Fiji, la Comisión Constitucional de Cargos Públicos (Constitutional Offices Commission) designa al Jefe de Policía tras consultar al Ministro a cargo de la Policía. En Tonga, el Ministro de Policía, con la aprobación del Gabinete, recluta y designa a cada funcionario policial, incluyendo al Superintendente de Policía. Y en Papúa Nueva Guinea, el Comisionado de Policía es designado por el Consejo Ejecutivo Nacional (CEN), que es un cuerpo establecido constitucionalmente y que representa al ejecutivo. A diferencia de las Comisiones de Servicios, el CEN no es una entidad independiente con un mandato específico relacionado con la policía.

Es positivo notar que la base legal del procedimiento de designación en muchos de los países del Pacífico, no le otorga al Jefe de Estado solo la discreción para elegir al jefe de policía, requiriéndose la consulta de otras entidades. Tonga y Papúa Nueva Guinea son las excepciones del caso, donde la designación se hace por una única fuente. En Tonga, es un precedente peligroso que el Ministro tenga el poder de elegir básicamente por su cuenta, no sólo al Superintendente de Policía, sino a todo el plantel policial. Ello da lugar a que la seguridad laboral de los agentes policiales dependa del patrocinio del Ministro. Surgen serios incumplimientos a la ley y a la responsabilidad precisamente de este tipo de relaciones inapropiadas de patrocinio. Respecto de la práctica en Papúa Nueva Guinea, *Transparency International* (una organización internacional de anticorrupción) sostiene que, como el nombramiento proviene del Consejo Ejecutivo Nacional, ello implica que el Comisionado es un funcionario político.¹¹ Entre 1997 y 2002, la policía de Papúa Nueva Guinea tuvo cinco comisionados de policía diferentes. La División 4 de la Constitución, que contiene artículos especiales relativos a la fuerza policial, determina específicamente que la fuerza policial está sujeta al control del Consejo Ejecutivo Nacional a través de un Ministro, diluyendo aún más la independencia del liderazgo policial.

Incluso en los otros países, donde al menos la decisión es en colaboración,

y la policía tiene autonomía operativa ante la ley, la designación del Comisionado todavía es realizada sólo por los organismos gubernamentales que representan solamente al poder ejecutivo, con la ausencia absoluta de la opinión civil y pública. En otras jurisdicciones de la *Commonwealth*, la designación del Comisionado involucra mucha mayor colaboración, y requiere la participación de organismos civiles de control. En el Estado australiano de Queensland, por ejemplo, el Comisionado del Servicio de Policía es designado por el Gobernador, “bajo la recomendación acordada por el director de la Comisión del Delito”,¹² que es una dependencia de supervisión policial independiente. También debe contarse con el acuerdo del Ministro de Policía del Estado. Si bien no hay fórmulas universales, el poder para designar al Comisionado debe, como mínimo, estar delimitado por procedimientos claros y justos, y donde sea posible, contar con la colaboración de instituciones independientes, como las Comisiones de Servicios o los organismos civiles de control. El cargo más alto de la policía también debe estar protegido por una permanencia segura.

Comisiones de Servicios

Las Comisiones de Servicios, predominantes en la *Commonwealth* de pequeños Estados del Caribe y del Pacífico, son organismos gubernamentales autónomos que supervisan asuntos disciplinarios y de administración en el sector público, y en algunos casos, las dependencias policiales específicamente. La experiencia en muchos países de la *Commonwealth* muestra que surgen muchas instancias de interferencia política ilegítima en el servicio policial cuando los políticos manipulan los poderes disciplinarios o administrativos con fines políticos. Las Comisiones de Servicios se crearon precisamente para limitar la interferencia política indebida en la selección, promoción, transferencia y remoción de funcionarios policiales, y para actuar, por ende, como mecanismos de responsabilidad. En algunos casos, también sirven como mecanismos de apelación para los funcionarios policiales que buscan un resarcimiento por disputas laborales o disciplinarias internas.

Las Comisiones de Servicios fueron concebidas como organismos gubernamentales con una voz independiente. Su rol incluye la designación, la dimisión y en general la disciplina de los funcionarios policiales de alto rango. En este sentido, su autoridad para nombramientos y su composición –como medidas de independencia– se tornan importantes para estimar hasta qué punto pueden llegar a funcionar como organismos de amortiguación. Dondequiera que los miembros de las Comisiones de Servicios existan en el Pacífico, son designados por el Jefe de Estado, y son, sobre todo, empleados públicos. En la mayoría de los casos, hay espacio para los que aparentan ser miembros independientes, si bien no hay ningún criterio para seleccionar la mejor gente

para ocupar dichos cargos. Sin un criterio objetivo hay mayores posibilidades de que las preferencias personales tengan demasiado peso. En Fiji, por ejemplo, la Comisión de Servicios Disciplinarios está integrada por un director y por otros dos miembros designados por el Presidente. En Tuvalu, la Comisión de Servicios Públicos está formada por un director y tres miembros más. En ambos casos, la ley no dice nada respecto de las cualidades y de la experiencia deseadas para “los otros miembros”. También es cierto que en todos los países del Pacífico, existe una cláusula constitucional para mantener la independencia de las Comisiones de Servicios, en la que se establece que ninguna persona que sea Miembro del Parlamento, tenga un cargo público u ocupe un cargo considerado de “naturaleza política” puede integrar ninguna de las Comisiones de Servicios. Ésta es una cláusula importante, que fortalece el objetivo de que las Comisiones de Servicios no estén sujetas a ningún otro control o autoridad.

Comparado con modelos más nuevos de Comisiones de Servicios en países de la *Commonwealth* como Nigeria y Ceilán, sin embargo, el modelo del Pacífico deja que desear. Tanto en Nigeria como en Ceilán, las Comisiones de Servicios de la Policía incluyen una representación de ciudadanos y tienen poderes más amplios para definir su política. Cabe destacar que ambas Comisiones aceptan las quejas públicas contra la policía y tienen el poder para llevar a cabo las investigaciones correspondientes. Éste es un hito clave dentro de un sistema de servicio policial democrático fortalecido. Ninguno de los mandatos de las Comisiones de Servicios del Pacífico les permite la aceptación de quejas del público; por lo tanto, la mala conducta policial que afecta a la ciudadanía (acciones más serias como la brutalidad, la corrupción y otras violaciones a los derechos humanos) no está “disciplinada” por las Comisiones.

Mecanismos internos de responsabilidad

Además de tratar específicamente la disciplina y la mala conducta de la policía a través de una jerarquía de obediencia, algunas de las organizaciones policiales del Pacífico cuentan también con unidades disciplinarias internas. Ellas ofrecen un foro que recibe quejas del público contra los agentes policiales; y facilitan también –lo cual es importante– que los miembros de la policía presenten quejas e investiguen a sus colegas. Conocidas como oficinas de responsabilidad profesional, de asuntos internos, o departamentos de estándares éticos, estas unidades generalmente reciben quejas del público o de otros agentes de la policía y llevan adelante investigaciones para decidir qué acción disciplinaria se aplica a cada caso particular, si es que se aplica alguna.¹³ Algunas pueden examinar sólo ciertas categorías específicas de mala conducta, como la corrupción o la brutalidad.

Es difícil hacer comentarios conclusivos respecto de los puntos fuertes y

de las flaquezas de las unidades internas de disciplina, debido a la falta de información. La experiencia de las Islas Salomón revela que los conflictos más grandes pueden poner en juego la responsabilidad interna de manera drástica. En otros casos, sucede que directamente no se aplican los procesos disciplinarios ni los procedimientos. En Papúa Nueva Guinea, un Comité de Revisión tuvo la tarea de evaluar a la policía y halló que el Manual de Disciplina de la Policía, así como las cláusulas disciplinarias de la Ley sobre la policía, directamente no se cumplían, lo cual significa que los procesos disciplinarios vigentes no se usan; el Comité procedió entonces a recomendar que el Comisionado lanzara una directiva para informar a todo el personal de la Fuerza que cumpliera con el Código Disciplinario de inmediato.¹⁴ Dicha negligencia lleva a la ineficacia absoluta del sistema disciplinario y a la grave ausencia de confianza pública; el 85% de las quejas contra la policía no se resuelven.¹⁵ En el Pacífico, las limitaciones dentro de los sistemas internos de disciplina son el resultado de la presión política ejercida para proteger a ciertos individuos. Los problemas también pueden surgir de una seria falta de capacidad dentro de la policía misma, incluyendo la escasez de buenos investigadores que recaben pruebas. Por ejemplo, el Comité Administrativo de Revisión en Papúa Nueva Guinea recomendó que se redoblaran los recursos y la capacitación disponible para el personal del departamento de Asuntos Internos, reclutando, en particular, a personas con experiencia para realizar investigaciones. Al observar jurisdicciones similares dentro de la *Commonwealth*, en el Pacífico, puede decirse que la mayoría de los problemas comunes surgen a partir del modo como se maneja la disciplina dentro de la policía. Tres factores relacionados entre sí son los que juegan la parte más importante en esto: la falta de compromiso con los sistemas disciplinarios entre los funcionarios de alto rango, la opacidad en el modo como funcionan dichos sistemas, y el choque entre los sistemas disciplinarios y la “cultura” predominante en las organizaciones policiales, que a menudo tiene una actitud negativa con respecto a las cuestiones de disciplina.

Control externo: comisiones de derechos humanos y defensorías del pueblo

Los mecanismos de administración interna –si están bien implementados– pueden ser un instrumento poderoso para controlar a las organizaciones policiales. Pero no son suficientes por sí mismos. Ningún sistema interno de disciplina puede evitar incidentes de mal comportamiento policial por completo, y hasta los sistemas mejor administrados carecerán de la confianza total del público. Reconociendo tal realidad, muchos países de la *Commonwealth* han buscado equilibrar los mecanismos internos de responsabilidad con algún otro

sistema externo de supervisión no policial (civil). Al tener un sistema que complementa y refuerza al otro, se crea una red de responsabilidad en la que se hace cada vez más difícil que se produzcan faltas policiales sin consecuencias. Los sistemas externos de responsabilidad también crean canales para que las quejas de la gente puedan seguir su curso independientemente de la policía, ayudando a terminar con la impunidad de los elementos corruptos y abusivos dentro de las organizaciones policiales de la *Commonwealth*.

En el Pacífico, no hay dependencias establecidas que se dediquen únicamente a la investigación y a la supervisión de las quejas contra la policía. Los organismos de control existentes –comisiones de derechos humanos y oficinas de defensoría del pueblo– investigan casos de mal desempeño policial como una parte del mandato más amplio de descubrir abusos a los derechos humanos, corrupción y mala administración en las dependencias gubernamentales. En Fiji, hay una Comisión de Derechos Humanos y una Defensoría del Pueblo, mientras que Papúa Nueva Guinea, Islas Salomón y Vanuatu tienen todos Defensoría del Pueblo. Todos estos organismos están establecidos constitucionalmente, y algunos además tienen su propia legislación. La Comisión de Derechos Humanos de Fiji es la única comisión de derechos humanos en los países de la *Commonwealth* del Pacífico. El proyecto de la Constitución de las Islas Salomón prevé la creación de una Comisión de Derechos Humanos, si bien la reforma constitucional aún está en curso.

La Sección 42 de la Constitución de Fiji establece una comisión de derechos humanos, y la Ley para la Comisión de Derechos Humanos fue sancionada en 1999. Tal Comisión surgió como una pieza líder entre las sociedades civiles del Pacífico, demostrando ser independiente y activa. En parte, ello se debe al hecho de que la base legal otorgada a la Comisión se rige por los requerimientos mínimos contemplados por los Principios de París –¹⁶ una serie de estándares internacionalmente fijados para guiar a los Estados en la formación de instituciones de derechos humanos fuertes y eficaces– que proporciona los requisitos básicos para una Institución Nacional de Derechos Humanos con verdadero poder, principios que se aplican asimismo a cualquier organismo de supervisión. La eficacia con la cual funcionan la Defensoría del Pueblo y las Comisiones de Derechos Humanos depende de una arquitectura legal nacional autónoma y bien establecida.¹⁷

La Comisión de Derechos Humanos de Fiji de 1999 está diseñada para asegurar su independencia y efectividad al describir un mandato amplio, flexible y al otorgarle poderes extensivos y contando con fondos adecuados. Bajo este marco legal, esta Comisión cumple la función de proteger y promover los derechos humanos de todas las personas en la Islas Fiji, de acuerdo con los Principios de París. Como se mencionó anteriormente, la gama completa de los derechos humanos que pueden disfrutar todos los ciudadanos de Fiji están

fijados en la Declaración Constitucional de Derechos. La Declaración de Derechos es progresista, cubre un amplio espectro de derechos civiles y políticos, así como económicos, sociales y culturales, y también estipula todo derecho y libertad coherente, conferidos por el derecho común y consuetudinario; y aún si no están descritos en la Declaración de Derechos, también deben estar protegidos. Así, la Comisión está obligada a proteger y promover un espectro amplio de derechos humanos. La Ley de 1999 asigna poderes reactivos y proactivos a la Comisión, que una vez más es un precedente legal muy positivo para establecer un control de vigilancia. La Sección 7 de la Ley exige que la Comisión promueva los derechos humanos de varias maneras importantes, como hacer declaraciones públicas acerca de las obligaciones del Estado respecto de los derechos humanos, educar a los funcionarios públicos en sus responsabilidades respecto de los mismos para promover un mejor cumplimiento de acuerdo con los estándares internacionales, alentar la ratificación de los instrumentos internacionales de derechos humanos y aconsejar al Gobierno sobre su informe de obligaciones, hacer recomendaciones sobre las implicancias de cualquier legislación o política sobre derechos humanos que sea propuesta, y publicar lineamientos para evitar acciones o prácticas que puedan ser contrarias a tales derechos. Más directamente, en cuanto a la supervisión de la policía y de otras dependencias de gobierno, en la misma sección, la Comisión tiene los siguientes poderes proactivos:

- invitar y recibir representaciones de miembros de la sociedad sobre cualquier asunto que afecte los derechos humanos;
- averiguar en general sobre cualquier asunto, incluyendo cualquier ley o promulgación, cualquier procedimiento o práctica, sea gubernamental o no gubernamental, si la Comisión considera que se infringen o pueden infringirse derechos humanos por su intermedio;
- investigar las acusaciones de contravenciones a los derechos humanos y acusaciones de discriminación injusta, por cuenta propia o a partir de una queja, ya sea individual, de un grupo o de una institución, en su nombre o en nombre de terceros;
- resolver quejas por medio de la conciliación y derivar las quejas no resueltas a los tribunales para su decisión;
- cada tanto, la Comisión puede publicar informes de interés para el público o de una persona o departamento en particular, del modo como mejor lo considere, relativos en general al ejercicio de sus funciones o a cualquier caso o casos particulares investigados bajo la Ley mencionada.

Se le otorga a la Comisión capacidades investigativas plenas; se le permite hacer interrogatorios si lo considera necesario, y puede convocar a cualquier persona o exigir cualquier tipo de información que requiera en el curso de

una investigación. Para los fines de una investigación, el Comisionado y la Comisión tienen los mismos poderes que un juez de la Suprema Corte respecto de la presentación de documentos, y de la asistencia y examen de testigos.

Es importante destacar que la Ley también prevé la garantía de independencia del plantel que integra la Comisión. La autoridad designadora es informada por distintas voces: los miembros de la Comisión son nombrados por el Presidente, con el consejo del Primer Ministro, y después de una consulta con el Líder de la Oposición, y con el comité permanente de la Cámara de Representantes en lo que atañe a asuntos relativos a los derechos humanos. La Sección 8 de la Ley declara específicamente que al aconsejar al Presidente, el Primer Ministro debe considerar no sólo los atributos personales de los postulantes, sino también “su conocimiento o experiencia de los distintos aspectos de los temas pasibles de ser tratados ante la Comisión”. Más aún, un ciudadano no puede ser miembro de la Comisión si lo es ya del Parlamento, o de alguna autoridad local, o si tiene algún cargo en un partido político. Todos los miembros de la Comisión tienen prohibición legal y expresa de participar activamente en política o en negocios lucrativos.

Desde 1999, la Comisión de Derechos Humanos de Fiji ha recibido unas setecientas solicitudes de ayuda, en general quejas sobre abuso de la policía y de agentes penitenciarios.¹⁸ La Comisión ha realizado muchas sesiones de capacitación con la policía para generar una conciencia sobre los derechos humanos dentro de la fuerza. Recientemente, la Comisión publicó un manual para las fuerzas de seguridad de Fiji (incluida la policía) titulado “Seguridad Nacional y Derechos Humanos”,¹⁹ en el que se dan los lineamientos sobre las obligaciones legales y los acuerdos de responsabilidad relativos al comportamiento en las dependencias de seguridad del país.

El mandato general de la Defensoría del Pueblo en toda la región es investigar las quejas sobre la mala administración en las dependencias gubernamentales, y en todas partes, dichas dependencias gozan de poder suficiente ante la ley. La Defensoría del Pueblo existente hace siempre lo que puede para estar a la altura de su rol como cuerpo supervisor y guardián de la responsabilidad del gobierno, pero debe hacer frente a una aguda escasez de recursos, de fondos, de conocimiento técnico y, en ocasiones, de obstrucción por parte del gobierno. Papúa Nueva Guinea, Fiji, Vanuatu y e Islas Salomón poseen todos una Defensoría del Pueblo. En países como Papúa Nueva Guinea y Vanuatu, la Defensoría del Pueblo es el único cuerpo de control independiente y, por lo tanto, es un canal importante para que la ciudadanía busque reparación y responsabilidad.

En Papúa Nueva Guinea, la Comisión de la Defensoría del Pueblo incluye tanto la oficina del defensor del pueblo como la que implementa el Código de Liderazgo.²⁰ El reciente cambio de la Defensoría del Pueblo de

Papúa Nueva Guinea para crear una Unidad de Derechos Humanos apunta a la tendencia de defensorías del pueblo que amplían su mandato tradicional de lucha contra la corrupción y la mala administración, para incluir quejas de violaciones a los derechos humanos. En forma expresa, el Defensor del Pueblo en Papúa Nueva Guinea, Vanuatu e Islas Salomón tiene el poder para iniciar investigaciones por su cuenta, y tiene jurisdicción sobre una amplia gama de organismos, así como poderes considerables de investigación. En Vanuatu, el Defensor del Pueblo puede investigar a todos los empleados y autoridades públicas, y a todos los departamentos ministeriales, con la excepción del Presidente de la República, la Comisión de Servicios Judiciales, la Suprema Corte y otros cuerpos judiciales. Las cláusulas constitucionales permiten que los interrogatorios se inicien a discreción del Defensor del Pueblo, cuando éste recibe una queja de la ciudadanía, o a pedido de un ministro, de un Miembro del Parlamento, del Consejo Nacional de Jefes, o de algún consejo gubernamental local. El Defensor del Pueblo tiene plena autoridad para solicitarle a cualquier Ministro, empleado público, administrador o autoridad pertinente cualquier información o documentación relacionada con la investigación. El Defensor del Pueblo en las Islas Salomón tiene el poder de convocatoria concedido a un magistrado. En Papúa Nueva Guinea, la Defensoría puede considerar deficiencias en la ley y desafiar las decisiones oficiales.

En ciertos aspectos, la ley también limita el alcance de los poderes del Defensor del Pueblo. Por ejemplo, la Comisión de Defensoría del Pueblo de Papúa Nueva Guinea no puede cuestionar la “justificabilidad” de las decisiones del Consejo Ejecutivo Nacional (CEN),²¹ las políticas ministeriales ni las decisiones de la Corte.²² El CEN es el organismo que designa al Comisionado de Policía, y el único control externo sobre el gobierno no puede desafiar esta decisión. En todos estos países, el Defensor del Pueblo no tiene poder para hacer cumplir sus recomendaciones, si bien en Vanuatu la Defensoría puede presentar informes especiales al Parlamento, respecto de acciones tomadas ante sus hallazgos. La función de vigilancia del Defensor del Pueblo también se ve afectada por una falta grave de recursos, tanto de fondos y de infraestructura como del conocimiento técnico necesario, particularmente para el Defensor del Pueblo y la Comisión de Código de Liderazgo en las Islas Salomón, y la Defensoría del Pueblo en Fiji y Samoa.²³ La falta de capacitación investigativa y legal, o de personal esencial, significa que la mayoría de las defensorías no pueden hacer frente a la cantidad de casos. Una autonomía operativa limitada también cumple un papel en la paralización de la supervisión independiente. La Defensoría del Pueblo de las Islas Salomón fue gravemente inhabilitada al funcionar dentro de la Oficina del Primer Ministro. Después de repetidos e ignorados

pedidos a la Oficina del Primer Ministro para conseguir un espacio separado de trabajo, el Defensor del Pueblo de las Islas Salomón finalmente cerró su oficina en 2003 por el volumen acumulado. En esa época, se acumularon muchos casos atrasados desde 1999. En 2004, Transparency International comentó: “Actualmente, las Comisiones de Código de Liderazgo y de Servicios Públicos funcionan administrativamente dentro de la Oficina del Primer Ministro. Este hecho los expone extremadamente a las presiones políticas, ya sea de manera directa e inmediata o más gradual, como la presión de recursos que se les ha aplicado a todos durante años”.²⁴

Siendo una oficina ferozmente individualista, en estos países la eficacia del Defensor del Pueblo a menudo depende de la “personalidad”. La primera Defensora del Pueblo de Vanuatu, Marie Noelle Ferrieux-Patterson, gozó de una tremenda confianza popular debido a su feroz campaña contra la corrupción, a pesar de la oposición. Durante su cargo, no sólo la Defensoría del Pueblo publicó vigorosos informes públicos, sino que utilizó ideas innovadoras para que se conocieran ampliamente. Como el nivel de alfabetización en Vanuatu estaba entre el 50 y el 60%, la Defensoría del Pueblo utilizó la radio y los discursos públicos para diseminar la información contenida en los informes públicos. Desde 1996, la publicación de un nuevo informe público fue seguido por una publicación en la prensa y por una entrevista al/a los funcionario(s) implicado(s) en el informe por Radio Vanuatu. Ella también inició campañas radiales contra la violencia familiar, alentando a las mujeres a denunciar los incidentes ante la policía y a informar sobre la falta de acción policial ante la Defensoría del Pueblo. En el informe de 1997, criticó a la policía como incompetente, haciendo demasiado poco demasiado tarde. Dicho informe reveló desidia persistente, indisciplina, arrogancia e ignorancia de los deberes legítimos por parte de los miembros de la policía de distintos rangos. A pesar de su buen trabajo y del apoyo de la ciudadanía, el gobierno rechazó la renovación de su contrato en 1999. Después que su sucesor terminó el suyo en agosto de 2004, el gobierno se tomó más de ocho meses para cubrir el cargo para la única dependencia de control externo del país.

En comparación, un Defensor del Pueblo de las Islas Salomón no presentó ningún informe anual entre 1991 y 1995, si bien la oficina recibió quejas. Una Defensoría también se encuentra a veces inundada de asuntos administrativos, lo cual puede significar menos tiempo y menos recursos para gastar en quejas contra la policía. En las Islas Salomón, aproximadamente un 60% de los 8.062 casos manejados por la Defensoría del Pueblo desde su establecimiento en 1981, fueron presentados por empleados públicos como quejas relativas al empleo y a las relaciones dentro del lugar de trabajo, en el servicio público.²⁵ En la práctica, la mayoría de las quejas proviene de los

propios empleados públicos. Si bien es un paso positivo para limpiar la corrupción endémica presente en la mayoría de los gobiernos del Pacífico, ello desvía la atención del Defensor del Pueblo respecto del control de dependencias como la policía, cuya supervisión se relega cada vez más a donantes externos en lugar de recaer en organismos nacionales.

Es alentador que muchos gobiernos del Pacífico reconozcan la necesidad de una dependencia civil externa e independiente, aún si muchas todavía no funcionan como deberían. La existencia de tales organismos encargados de efectuar investigaciones autónomas a partir de acusaciones de abuso policial puede hacerle entender a la policía que serán responsables de su mal proceder. Evidentemente, un mandato legal amplio y bien definido es importante para cimentar la independencia y los poderes de un organismo de supervisión efectiva. Sin embargo, el factor más esencial es la necesaria voluntad política para producir la reforma y el fuerte liderazgo tanto del cuerpo policial como del de control para construir un sistema de seguridad responsable y receptivo.

Conclusión

Evidentemente, el servicio policial en la *Commonwealth* del Pacífico no puede verse aislado del contexto político, económico y social más amplio de cada país. La complejidad de los problemas de inestabilidad política, violencia crónica, delito y contienda social influyen sobre el servicio policial. En algunos casos, este efecto combinado llevó a graves crisis del mismo y requirió la intervención externa para restaurar la paz y un clima de confianza.

Afortunadamente, la reforma policial ha llegado al Pacífico, y muchos gobiernos han demostrado su compromiso al presentar iniciativas de reforma, ya sea por medio de estrategias internas o por la ayuda de donantes internacionales. Éstos son pasos muy alentadores hacia el establecimiento de los elementos de un servicio policial democrático, pero aún queda mucho trabajo por hacer para establecer *la práctica* democrática en los países de la *Commonwealth* del Pacífico.

Para poner realmente en práctica un servicio policial democrático, deberán aplicarse los mecanismos de responsabilidad, en particular, dentro de marcos legales y políticos. La reforma no será duradera sin el establecimiento de instituciones nuevas, independientes, que asuman la responsabilidad; sin una reforma legal que consolide los valores y los procesos de un servicio democrático; y sin procedimientos renovados de responsabilidad interna. Con la voluntad y el esfuerzo necesarios, y haciendo uso del *momentum* actual para avanzar, el servicio policial democrático puede convertirse en una realidad para los ciudadanos de la *Commonwealth* del Pacífico.

NOTAS

1. Esta sección está adaptada de D. Bayley, *Democratising the Police Abroad: What to Do and How to Do It*, National Institute of Justice, Departamento de Justicia de los EE.UU., Washington, 2001 págs 11-15; Bruce D. & Neild R., *The police that we want: a handbook for oversight of police in South Africa*, Center for Study of Violence and Reconciliation, Johannesburgo, y Open Society Justice Initiative, New York, 2004; and C.E Stone & H.H. Ward, *Democratic policing: a framework for action*, Policing and Society, Vol. 10, n. 1, 2000, pág. 36.
2. Ley que rige la acción policial de Tonga, Sección 9.
3. Nauru es el *único* país de la *Commonwealth* del Pacífico que firmó tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) como la Convención contra la Tortura y otros Tratamientos Crueles, Inhumanos y Degradantes (CCT). Islas Salomón es el único estado firmante en el Pacífico del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) fue firmada por Fiji, Vanuatu, Kiribati, Papúa Nueva Guinea, Samoa, Islas Salomón y Tuvalu, quedando afuera Tonga y Nauru. Fiji, Papúa Nueva Guinea, Nauru, Islas Salomón y Tonga firmaron la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CEDR). Si bien Fiji no firmó muchos tratados internacionales esenciales sobre derechos humanos, su Constitución nacional permite la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos donde sean aplicables, incluso sin ratificación.
4. N. de T.: La orden de búsqueda y aprehensión arbitrarias se refiere a la búsqueda y aprehensión de objetos relacionados a una investigación.
5. Ley sobre la acción policial de Vanuatu, Sección 59(1).
6. Ley sobre la acción policial de Vanuatu, Sección 62(1).
7. Ley que rige la acción policial de Papúa Nueva Guinea, titulada *Tratamiento de infracciones de menor potencial ofensivo*, Sección 21(1) (*Dealing with minor offences*) dice: "Cuando el Comisionado, o un funcionario de disciplina, tenga razones para creer que un miembro de menor rango ha cometido un delito disciplinario el cual, según la opinión del Comisionado o del mencionado funcionario, deba dirimirse bajo esta sección..." y la Sección 23(1), *Tratamiento de infracciones graves* (*Dealing with serious offences*) reza "cuando hay razón para creer que un miembro de la Fuerza ha cometido una infracción disciplinaria distinta de la que debiera tratarse o se crea que debiera tratarse como una infracción menor, será tratado como si fuera una infracción grave".
8. Ley que rige la acción policial de Fiji, Sección 32A(a).
9. Ley que rige la acción policial de Fiji, Sección 32A(b).
10. Ley que rige la acción policial de Kiribati, Sección 8; Ley que rige la acción policial de Vanuatu, Sección 5; Ley que rige la acción policial de las Islas Salomón, Sección 6; Ley que rige la acción policial de Fiji, Sección 6.
11. Transparency International, *National Integrity Systems 2003: Papúa Nueva Guinea*, pág. 27.
12. Ley de Administración del Servicio de Policía 1990, Queensland/Australia, Sección 4.2(1).
13. En las Islas Salomón, anteriormente, el Departamento de Investigaciones Penales (DIP) era

el que se ocupaba de todas las acusaciones de corrupción a funcionarios de la policía. Durante el prolongado conflicto interno que dividió a la fuerza policial en facciones radicales, el DIP fue amenazado y desarticulado en sus funciones. Renació como la Unidad de Estándares Profesionales dentro de la policía en 1998. La Unidad investiga las quejas y acusaciones y recomienda acciones disciplinarias que deben tomar el Comisionado de Policía o los funcionarios de alto rango, así como también la Comisión de Servicios Policiales y Penitenciarios. La Policía de Fiji también tiene una Unidad de Estándares Profesionales, y en Papúa Nueva Guinea un departamento de Asuntos Internos se dedica a la investigación de acciones armadas de la policía y trata las quejas del público.

14. Government of Papúa Nueva Guinea and the Institute of National Affairs, *Report of the Royal Papúa Nueva Guinea Constabulary Administrative Review*, 2004, pág. 78.

15 S. Dinnen, "Building Bridges: Law and Justice Reform in Papúa Nueva Guinea", *State, Society and Governance in Melanesia*, Discussion Paper 02/2, Canberra, 2002.

16. ONU, Principles Relating to the Status and Functioning of National Institutions for the Protection and Promotion of Human Rights (Principios de París), 1993: <<http://www.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm>> disponible desde el 10 de marzo de 2006.

17. De acuerdo con los Principios de París, su eficacia también dependerá de la amplitud y claridad de su mandato, de su capacidad de investigación, de la composición y competencia de su liderazgo y de su plantel, y de la adecuación y fuentes de financiamiento que posea.

18 Estados Unidos de Norteamérica, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, *Country Reports on Human Rights Practices 2002: Fiji*, United States Department of State, 2003.

19. Comisión de Derechos Humanos de Fiji, *National Security and Human Rights Handbook*, 2003: <http://www.humanrights.org.fj/pdf/inside_pages_changes.pdf > disponible desde el 10 de marzo de 2006.

20. El Código de Liderazgo es una herramienta anticorrupción creada para monitorear la riqueza y los activos de las figuras públicas, obligando sobre todo a los líderes del servicio público a presentar un informe anual a la designada Comisión de Código de Liderazgo, detallando las fuentes de sus ingresos y una declaración de bienes. Éste es un instrumento de responsabilidad particular de los países del Pacífico, y de gran importancia para combatir la corrupción endémica en los círculos de poder de la mayoría de los países de la región. Generalmente, los jefes de policía caen dentro de la definición de líder.

21. Sección 219(3).

22. Sección 219(5).

23 Centre for Democratic Institutions and Tony Regan of the State, "Society and Governance in Melanesia Project", *Evaluation of the Accountability and Corruption in Melanesia Workshop*, pág. 1.

24. Transparency International, *National Integrity Systems: Salomón Islands*, 2004, pág. 11.

25. Transparency International, *National Integrity Systems: Salomón Islands* 2004, pág. 24.