

REFORMAS DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DERECHOS HUMANOS EN JAMAICA

**AMNISTÍA
INTERNACIONAL**



Amnesty International Publications

Publicado por Amnesty International Publications
International Secretariat
Peter Benenson House
1 Easton Street
London WC1X 0DW
Reino Unido
www.amnesty.org

© Amnesty International Publications 2008

Índice: AMR 38/001/2009

Idioma original: inglés.

Edición española a cargo de:
EDITORIAL AMNISTÍA INTERNACIONAL (EDAI)
Valderribas, 13.
28007 Madrid
España

Todos los derechos reservados. Esta publicación tiene derechos de autor, si bien puede ser reproducida por cualquier medio, sin pago de tasas, con fines educativos o para llevar a cabo acciones de protección y promoción de los derechos humanos, pero no para la venta. Los titulares de los derechos de autor solicitan que se les comuniquen los usos mencionados con el fin de evaluar sus efectos. Para la reproducción de este texto en cualquier otra circunstancia, su uso en otras publicaciones o su traducción o adaptación, deberá obtenerse el permiso previo por escrito de la editorial, y podrá exigirse el pago de una tasa.

Amnistía Internacional es un movimiento mundial, formado por 2,2 millones de personas de más de 150 países y territorios, que hacen campaña para acabar con los abusos graves contra los derechos humanos. Nuestra visión es la de un mundo en el que todas las personas disfrutan de todos los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otras normas internacionales de derechos humanos. Llevamos a cabo actividades de investigación, campaña, sensibilización y movilización para poner fin a todos los abusos contra los derechos humanos. Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso. Nuestro trabajo se financia en gran medida con las contribuciones de nuestra membresía y con donativos.

**AMNISTÍA
INTERNACIONAL**



índice

1. INTRODUCCIÓN.....	4
2. MOTIVOS ACTUALES DE PREOCUPACIÓN	7
Ausencia de protección	7
Homicidios a manos de la policía.....	9
Ausencia de rendición de cuentas de la policía	12
3. PASOS ADELANTE.....	14
Reforma de la policía.....	14
Reforma del sistema de justicia	15
Acción para abordar la corrupción.....	16
Coordinación de las intervenciones sociales y las medidas de seguridad comunitaria.....	16
4. OBSTÁCULOS PARA LA REFORMA.....	18
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	20
NOTAS AL FINAL.....	25

1. INTRODUCCIÓN

El 7 de enero de 2009, la policía mató a tiros a Anthony Nelson, de 22 años, e hirió de gravedad a Ricardo Suckoo, de 23. Los hechos ocurrieron en un edificio en construcción en Central Village, St. Catherine, donde los dos hombres trabajaban. Ricardo Suckoo narró a Amnistía Internacional lo sucedido.

Eran más o menos las once y media de la mañana. Estábamos allí sentados, almorzando, cuando llegaron por detrás tres policías que nos preguntaron qué hacíamos allí. Les respondimos que trabajábamos en aquel lugar. A continuación, empezaron a dispararnos. Anthony murió allí mismo. Yo recibí varios balazos: en las manos, en la boca, en un hombro... Me hice el muerto, pero un policía me dio una patada y se dio cuenta de que estaba vivo. Oí a uno de los policías decir: "Tenemos que dejarlo, el carpintero está mirando". Si el carpintero no hubiera estado en el tejado presenciando la escena, creo que me habrían disparado otra vez.

Los policías nos metieron a mí y al cadáver de Anthony en un furgón y nos llevaron al hospital. Uno de mis colegas trató de subir al furgón con nosotros, pero le echaron abajo de una patada. Entonces siguió al furgón policial con su jeep. Los policías conducían muy despacio; probablemente querían asegurarse de que moría antes de llegar al hospital. Una vez más, creo que me habrían disparado si el jeep no nos hubiera estado siguiendo.

Según el informe de la policía, "un equipo de agentes realizaba una operación especial en la zona de Central Village cuando vieron a tres hombres que actuaban de manera sospechosa. Al abordarlos, los hombres abrieron fuego contra los agentes, quienes realizaron maniobras para eludir el ataque y devolvieron el fuego. Dos de los hombres resultaron heridos, y el tercero escapó. Se les incautó un arma".

Ricardo Suckoo estuvo dos semanas hospitalizado después de los disparos. Luego recibió el alta y fue trasladado a la comisaría de Bridgeport. Permaneció bajo custodia una semana, y durante ese tiempo su familia tuvo que atenderle, porque no estaba totalmente recuperado de sus lesiones. Lo acusaron de realizar disparos intencionados y quedó en libertad bajo fianza. En el momento de redactar este informe seguía recibiendo tratamiento médico por sus heridas; el tratamiento incluía sesiones de fisioterapia, aunque el coste era en ocasiones prohibitivo.

Las investigaciones de la Oficina de Investigaciones Especiales¹ y de la Oficina de Denuncias contra la Policía² sobre la muerte de Anthony Nelson no han concluido. En el momento de redactar estas líneas, transcurridos más de seis meses desde los sucesos, los informes forenses y periciales aún no están terminados. Ricardo Suckoo no sabe por qué la policía les disparó. La madre de Anthony Nelson dijo a Amnistía Internacional: "Sé que mi hijo es inocente, así que espero que se haga justicia".

Jamaica cuenta con uno de los índices de delincuencia violenta más altos del mundo. Según una fuente gubernamental, se cree que hay al menos 120 bandas criminales activas, que son responsables del 80 de todos los delitos graves del país.³ La mayoría de las víctimas de la delincuencia violenta viven en zonas deprimidas y excluidas, dentro de los núcleos urbanos, con altos índices de desempleo y poco acceso a servicios básicos: agua, electricidad y seguridad de tenencia de vivienda. Algunos de estos barrios se han visto desatendidos por el Estado durante años, y muchos se han convertido de hecho en feudos de las bandas. Las bandas no sólo controlan, mediante el temor y la violencia, las comunidades, sino también el acceso a los pocos servicios disponibles. Muchas de estas comunidades se han convertido en auténticos “bastiones” en los que las bandas que los controlan han florecido durante años bajo el patrocinio de un partido político u otro.⁴

La policía de Jamaica no sólo no ha protegido a la población frente a la delincuencia violenta, sino que además ha contribuido al problema de la seguridad pública. Numerosas personas mueren cada año a manos de la policía. En muchos casos, las pruebas disponibles indican que los disparos mortales fueron probablemente consecuencia del uso de fuerza excesiva, y algunos pueden haber constituido ejecuciones extrajudiciales.⁵ Sin embargo, las investigaciones defectuosas, la corrupción y el fallido sistema de justicia han brindado la impunidad a los agentes responsables.

Amnistía Internacional reconoce los desafíos a los que se enfrenta la labor policial en Jamaica. Sin embargo, la organización cree firmemente que la complejidad de los desafíos no puede nunca ser una excusa para rebajar el nivel de la calidad y el respeto por los derechos humanos.

En 2008, Amnistía Internacional publicó el informe *“Que se maten entre ellos” Seguridad pública en las zonas deprimidas de Jamaica*.⁶ En él se examinaba la cuestión de la violencia y las violaciones de derechos humanos, la prolongada situación de pobreza y exclusión que ha conducido a la crisis de seguridad pública. Se mostraba cómo, atrapada entre las bandas criminales que controlan sus barrios y los violentos métodos policiales, la población que vive en las zonas deprimidas de los núcleos urbanos corre un peligro constante de violencia. En el informe se describía asimismo cómo el Estado no sólo no proporcionaba apenas a los habitantes de las zonas deprimidas protección efectiva del derecho a la vida y a la integridad física, sino que también les negaba el acceso a servicios que les permitirían ejercer sus derechos económicos y sociales fundamentales.

En su informe de 2008, Amnistía Internacional instaba al gobierno jamaicano a abordar el problema elaborando un plan general de seguridad pública para la protección de los derechos humanos, e identificaba una serie de ámbitos prioritarios que debían incluirse en ese plan, como por ejemplo: la reducción y prevención inmediata de los homicidios y de las muertes a manos de la policía en las zonas urbanas deprimidas; la introducción de reformas en la policía y el sistema de justicia; la introducción de un órgano de supervisión totalmente independiente que vigile la conducta indebida de la policía y los informes sobre violaciones de derechos humanos; y medidas para combatir las causas fundamentales de la violencia, en especial las disparidades en el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales. Amnistía Internacional pidió al gobierno que presentara un informe público anual sobre los progresos realizados en la aplicación de estas y otras medidas.

Cuando se presentó el informe en abril de 2008, el gobierno actual llevaba menos de seis meses en el cargo. El primer ministro respondió a través de los medios de comunicación nacionales e internacionales, reconociendo el problema: “Tenemos un importante problema de delincuencia violenta. Tenemos varios casos de homicidios a manos de la policía, y también nos enfrentamos al problema de la corrupción dentro de las fuerzas policiales. No cabe duda de que debe llevarse a cabo una reforma seria del sistema policial”.⁷ El primer ministro garantizó que su gobierno estaba decidido a tratar el problema y señaló una serie de iniciativas que contribuirían a abordar los motivos de preocupación identificados por Amnistía Internacional. El director general de la policía también respondió al informe: “Lo importante es si damos motivo para que haya informes negativos. Por lo que a mí respecta, el problema real es qué vamos a hacer con ello, y aquí es donde nos tenemos que centrar”.⁸

Alentada por estas reacciones, Amnistía Internacional siguió observando la situación de Jamaica para poder valorar cualquier mejora significativa en cuanto al respeto por los derechos humanos en el contexto de la seguridad pública, y para determinar hasta qué punto el gobierno daba prioridad a la aplicación de reformas y normas de derechos humanos. Este informe examina la situación un año después, y analiza las pruebas del compromiso del gobierno de abordar el problema de forma general.

2. MOTIVOS ACTUALES DE PREOCUPACIÓN

La crisis de seguridad pública permanece casi inmutable desde el informe de 2008 de Amnistía Internacional. Los residentes de las zonas deprimidas continúan a merced de la violencia de las bandas y los homicidios de la policía. El índice de asesinatos sigue siendo alto, y los datos oficiales sugieren que la proporción de víctimas menores de 18 años aumentó significativamente en 2008. Aunque en ese año 2008 se produjo una ligera reducción del número de homicidios a manos de la policía, las cifras de los cinco primeros meses de 2009 muestran que esos homicidios están volviendo a aumentar. La impunidad para los policías acusados de violaciones de derechos humanos sigue siendo la norma, y no se ha informado de condenas desde 2006.

AUSENCIA DE PROTECCIÓN

El derecho a la vida y a la seguridad de la persona está consagrado en el derecho internacional y regional de derechos humanos.⁹ Sin embargo, en Jamaica, este derecho sigue negándosele a muchas personas. En 2008, 1.611 personas fueron asesinadas, según cifras de la policía, lo que constituye un aumento del 2,3 por ciento respecto a la cifra de 2007.¹⁰ Aunque las cifras de los primeros cinco meses de 2009 muestran un descenso del 8,7 por ciento respecto al mismo periodo de 2008, el número de homicidios siguió siendo elevado, con 628 asesinatos registrados entre enero y mayo de 2009. Además, otras 224 personas murieron a manos de la policía en 2008, y 84 más en los primeros cinco meses de 2009.

El Estado tiene la obligación de mantener el orden y proporcionar seguridad. El Comité de Derechos Humanos de la ONU, órgano de expertos independientes que vigila el cumplimiento por parte de los Estados del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ha establecido que, para cumplir con sus obligaciones, los Estados Partes deben tomar medidas para prevenir los homicidios y castigar a los responsables y para prevenir los homicidios arbitrarios a manos de sus propias fuerzas de seguridad,¹¹ y deben adoptar medidas razonables y adecuadas para proteger a la población frente a las amenazas a la vida o a la seguridad personal.¹²

La mayoría de los asesinatos se cometieron con armas de fuego (el 79 por ciento en 2007 y el 78 por ciento en 2008).¹³ Aunque cada año las autoridades confiscan unas 700 armas de fuego ilegales, se cree que esta cifra es tan sólo la punta del iceberg.¹⁴

La obligación del Estado de proteger a los menores de edad también dista de cumplirse.¹⁵ Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “Desde el 2003, un total de 398 menores de 18 años han sido asesinados, ya sea como resultado de la violencia entre pandillas o ataques, secuestros, violaciones sexuales y homicidios. Otros 441 menores de 18

años han resultado heridos por armas de fuego”.¹⁶ Las cifras de 2008 parecen mostrar que los menores corren un peligro cada vez mayor de sufrir violencia. Según datos publicados por la policía, 94 menores fueron asesinados en 2008, frente a los 70 de 2007. Este aumento causó una profunda alarma y un serio debate en el país.¹⁷

El derecho a la seguridad de la persona sigue siendo una promesa incumplida para muchos habitantes de Jamaica, y especialmente para quienes viven en las zonas deprimidas, pobres y hacinadas de los núcleos urbanos. En su discurso sobre el Estado de la Nación de enero de 2009, el ministro de Seguridad Nacional reconoció la especial vulnerabilidad de quienes viven en comunidades controladas por bandas: “Me atrevo a decir que, si no eres miembro de una banda, o si no estás asociado con bandas, si no vives en una zona en la que haya miembros de bandas, entonces tienes más probabilidades de no verte afectado por la violencia”.¹⁸

La marginación de las comunidades deprimidas de los núcleos urbanos provoca con frecuencia que la protección del Estado sólo llegue, si es que llega, cuando la situación alcanza el punto de crisis y ya se han cometido violaciones de derechos humanos.

Por ejemplo, el 7 y 8 de diciembre de 2008, la televisión jamaicana retransmitió un vídeo que mostraba a los residentes de las comunidades de Gravel Heights y Tredegar Park, en St. Catherine, huyendo de sus casas y cargando sus muebles y otras pertenencias en vehículos. Los miembros de una banda armada habían dado un ultimátum a unos 200 residentes. Según los medios de comunicación, les habían dicho que, si no abandonaban sus casas, los matarían. El vídeo mostraba a unos policías observando cómo huían los residentes, pero sin hacer ningún intento por intervenir. No está claro qué motivó el ultimátum. Algunos comentaristas locales afirmaron que las amenazas formaban parte de una batalla entre dos bandas rivales por el control político de las comunidades. Según otros, el ultimátum estaba relacionado con un intento de extorsión.

Hasta pasado un tiempo de estos sucesos, las autoridades no tomaron medidas para que algunos residentes pudieran regresar a sus casas. Cuando Amnistía Internacional visitó Gravel Heights y Tredegar Park a finales de febrero de 2009, había soldados montando guardia en las comunidades, y en algunas casas vivía gente. Muchas personas habían regresado tras el despliegue de tropas a principios de enero, pero otras habían preferido no regresar, porque temían represalias. “Las casas de los que no querían regresar las quemaron. Quemaron al menos 18 casas”, dijo un residente a Amnistía Internacional. Para mediados de marzo, la mayoría de los residentes habían regresado ya a sus casas. Muchos las encontraron saqueadas.

Estos no fueron hechos aislados. Reflejan las experiencias de muchas personas que viven en comunidades en las que el Estado está de hecho ausente y en las que el control queda en manos de bandas delictivas. Familias y, en ocasiones, comunidades enteras se han visto obligadas a huir de sus casas y buscar refugio a causa de las amenazas y la violencia de las bandas. En ocasiones, las amenazas surgen a causa del conflicto entre facciones políticas rivales, y otras veces son consecuencia de actividades delictivas.

Como Estado Parte en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Jamaica también tiene la

obligación de proteger a la gente frente a los desalojos forzados y otras injerencias ilegales o arbitrarias en sus casas, ya sea por parte de agentes del Estado, individuos particulares o grupos.¹⁹

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha definido el desalojo forzoso como “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos” (Observación general 7, El derecho a una vivienda adecuada, párr. 3). La Comisión de Derechos Humanos de la ONU también ha reconocido que los desalojos forzados constituyen violaciones graves de una diversidad de derechos humanos, en particular el derecho a una vivienda adecuada (resolución 1993/77, párr. 1).

HOMICIDIOS A MANOS DE LA POLICÍA

Dado el contexto de violencia armada generalizada por parte de las bandas, la labor policial puede ser una profesión de alto riesgo en Jamaica.²⁰ Según datos de la policía, en 2008 murieron de forma violenta 12 agentes, mientras que los medios de comunicación indicaban que, entre enero de 2009 y principios de julio de ese mismo año, habían muerto de forma violenta seis agentes.²¹

Sin embargo, el difícil contexto y el consiguiente temor que sufren muchos agentes no puede justificar el elevado número de muertes anuales por disparos de la policía.

Según datos de la policía, 224 personas murieron por disparos de agentes en 2008 (un descenso frente a la cifra de 2007, cuando murieron 272 personas). Otras 120 personas resultaron heridas a manos de la policía (un descenso frente a 2007, cuando resultaron heridas 156 personas).²² En los primeros cinco meses de 2009, 84 personas murieron a manos de la policía, un aumento del 58 por ciento frente al mismo periodo de 2008.

Año	Total de asesinatos	Número de agentes muertos	Número de casos de disparos de la policía	Número de personas muertas por disparos de la policía	Número de personas muertas por disparos de la policía
2007	1583	19	553	272	156
2008	1611	12	314	224	120

Tabla elaborada por Amnistía Internacional a partir de las estadísticas de la policía sobre delincuencia y de los datos proporcionados por la Oficina de Investigaciones Especiales el 22 de mayo de 2009.

La elevada cifra de muertes por disparos sugiere que los agentes no están cumpliendo las normas internacionales sobre el uso de la fuerza. Según dichas normas, la policía debe utilizar las armas de fuego sólo como último recurso en situaciones en las que exista una amenaza inminente de muerte o lesiones graves, y sólo cuando sean insuficientes medios menos extremos.²³ Además, el hecho de que los disparos de la policía causen casi el doble

de muertes que de heridas graves suscita nuevas dudas respecto a si la policía está cumpliendo el requisito de que, cuando el uso de la fuerza y las armas de fuego sea inevitable, la policía debe moderar su uso, minimizar los daños y lesiones y respetar y proteger la vida humana.²⁴

Las estadísticas, combinadas con las declaraciones de testigos presenciales y otras pruebas, indican que muchos de los homicidios, ya se produzcan en presuntos tiroteos o en otras circunstancias, entrañaron un uso excesivo de la fuerza por parte de la policía, y que, en algunos casos, constituyeron ejecución extrajudicial.

Randall Richards de 18 años, murió por disparos de la policía en su casa de Kelliman Terrace, Waltham Park Road, Kingston, el 24 de junio de 2008. Sus padres presenciaron lo ocurrido.

Su madre dijo a Amnistía Internacional que varios agentes llamaron a la puerta de su casa hacia las cuatro y media de la madrugada. Ella abrió la puerta y los agentes entraron y empezaron a registrar la casa. Los policías entraron en una habitación en la que pasaban la noche dos amigos de Randall Richards. La madre de Randall oyó gritos en la habitación, y luego disparos. Los policías salieron de la habitación llevando los cadáveres de los dos hombres, y los metieron en un furgón aparcado ante la casa. Randall Richards estaba en la veranda. Los policías volvieron a la casa y lo vieron llorar. Su madre lo vio de pie ante los agentes, con las manos abiertas y levantadas. Le oyó gritarle: "¡Mamá, mamá!", a lo que uno de los agentes respondió: "¡Calla, nenaza!". Según el testimonio de la madre, otro policía disparó a continuación contra su hijo, que cayó al suelo. Los agentes llevaron su cadáver al furgón y se marcharon. Según el informe de la autopsia, Randall Richards murió de múltiples heridas de bala.

Según la información publicada en la prensa, la policía estaba llevando a cabo una operación para detener a un hombre buscado por asesinato.

La Oficina de Investigaciones Especiales abrió una investigación sobre la muerte de Randall Richards. En el momento de redactar este informe, más de un año después de su muerte, la policía aún tiene que tomar declaraciones, y los informes forenses y periciales no se han completado.

El director general de la Policía, reconociendo que la política del cuerpo sobre armas de fuego y uso de la fuerza ha sido uno de los procedimientos de los que más caso omiso han hecho los agentes, ha dejado clara su intención de centrarse en la aplicación de esta política y en volver a formar a todo el cuerpo de policía en el uso de la fuerza y de armas de fuego.²⁵ El elevado número de personas muertas a manos de la policía en los primeros cinco meses de 2009 destaca la necesidad urgente de mejorar la formación a los agentes respecto al uso legítimo de la fuerza y respecto a las alternativas al uso de armas de fuego, y de lograr que se respeten de forma efectiva las normas nacionales e internacionales.

Las denuncias de uso de fuerza excesiva y ejecuciones extrajudiciales son la manifestación más grave de un enfoque de la labor policial que a menudo desprecia las normas de derechos humanos. Se reciben informes generalizados de parcialidad, corrupción y discriminación por parte de agentes de policía contra personas que viven en las zonas deprimidas. También hay

denuncias persistentes de malos tratos y detención arbitraria. El resultado es una falta de confianza en la policía que, a su vez, significa que la gente no denuncia los delitos.

El Estudio Nacional sobre Víctimas de la Delincuencia publicado en enero de 2009²⁶ reveló que sólo un tercio de los delitos se denuncia a la policía.²⁷ Aunque tanto el Estudio como el Barómetro de las Américas²⁸ de 2008 mostraban que la percepción general de la policía está mejorando,²⁹ también revelaron bajos niveles de satisfacción entre quienes tenían trato directo con la policía o habían sido víctimas de delitos.³⁰

Algunos policías tienen relaciones con muchachas de la comunidad. Entonces dejan de ser imparciales: se ponen de parte de la muchacha y de su familia y sus amigos. Por ejemplo, si mi hermana sale con un policía y yo hago algo malo, puedo estar seguro de que nadie me interrogará.

Joven de un barrio deprimido de Kingston, entrevistado por Amnistía Internacional, febrero de 2009

El enfoque de la policía no ha cambiado, sigue siendo irrespetuoso. No puedes tratar a la gente de forma irrespetuosa y esperar que cooperen contigo. La policía trata con especial falta de respeto a los jóvenes: tienen la percepción de que todos son delincuentes en potencia.

Hombre de un barrio deprimido de Kingston, entrevistado por Amnistía Internacional, febrero de 2009

La mala conducta de la policía sigue siendo un problema. Los agentes entran en las casas sin orden judicial. Golpean a la gente, lo rompen todo. En septiembre de 2008, entraron y destrozaron los puestos.

Mujer de un barrio deprimido de Kingston, entrevistada por Amnistía Internacional, febrero de 2009

La policía ha reconocido que necesita ganarse la confianza de la población. Esta es una de las principales cuestiones identificadas como meta en la aplicación del examen estratégico de la policía.³¹ Mientras tanto, la policía ha empezado a poner en práctica una policía comunitaria, empezando con 38 comunidades piloto en las 19 divisiones policiales.³² La policía ha manifestado que “esta filosofía de la labor policial tiene como principio fundamental el concepto de que una labor policial efectiva sólo puede lograrse mediante la participación proactiva en los problemas locales”.³³ Las principales características de este enfoque son la participación de la comunidad y un enfoque en la prevención del delito y la resolución del problema, en lugar de en la detección del delito y la resolución de casos.

Los residentes de los barrios deprimidos y los activistas comunitarios por la paz con los que Amnistía Internacional habló reconocieron que había agentes de policía que adoptaban una actitud positiva y constructiva. Algunos representantes de las comunidades reconocieron asimismo los esfuerzos de las divisiones locales de la policía por hacer participar a la comunidad en la elaboración de las estrategias policiales locales. Sin embargo, subrayaron que la policía comunitaria seguía hasta el momento limitada a unos pocos agentes cuyos esfuerzos por establecer lazos de confianza con las comunidades se veían a menudo alterados por asaltos repentinos y no anunciados a las comunidades por parte de unidades externas de la policía. Para que la policía comunitaria se traduzca en una labor policial más efectiva y respetuosa, debe haber una estrategia general sobre la labor policial, no debe

tratarse de una estrategia limitada a una unidad aislada. Por este motivo, Amnistía Internacional recibe con satisfacción la reciente decisión del director general de la Policía de extender la policía comunitaria a toda la isla nombrando un jefe adjunto de división cuya responsabilidad es introducir la policía comunitaria en todas las comunidades de su división.

AUSENCIA DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA POLICÍA

Amnistía Internacional, junto con organizaciones jamaicanas y órganos internacionales de derechos humanos, ha subrayado repetidamente el hecho de que no se garantizan investigaciones efectivas, independientes y oportunas cuando un policía dispara un arma o cuando una acción policial se salda con heridas graves o la muerte.

El derecho internacional establece que las autoridades deben garantizar que se llevan a cabo investigaciones inmediatas, exhaustivas y efectivas en todos los casos que puedan constituir una violación del derecho a la vida. Los 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 establecen que debe haber un sistema para informar de cada ocasión en la que la policía utilice armas de fuego. Cuando los disparos de la policía causen muertes, heridas graves u otras consecuencias graves, los Principios establecen que debe presentarse un informe detallado que será examinado sin demora por las autoridades competentes, y que las personas afectadas, incluidos los familiares de las víctimas, deben tener acceso a un proceso independiente, incluido un proceso judicial. Los Principios piden asimismo a los gobiernos que garanticen que el uso arbitrario o abusivo de la fuerza y las armas de fuego por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se castiga como delito.

Pese a que, cada año, una media del 12 por ciento de los homicidios del país los comete la policía,³⁴ los procesamientos de agentes acusados de homicidios ilegítimos son extremadamente inusuales. En parte, esto se debe a lo inadecuado de las investigaciones de la Oficina de Investigaciones Especiales y de la Oficina de Denuncias contra la Policía,³⁵ pero también a la acusada reticencia mostrada en el pasado por la Oficina de la directora de la Fiscalía a acusar a policías.³⁶ En los últimos 10 años, sólo cuatro agentes han sido declarados culpables por su implicación en homicidios,³⁷ de un total de más de 1700 informes de disparos con resultado de muerte.³⁸

Amnistía Internacional recibió con satisfacción la declaración realizada por la directora de la Fiscalía en febrero de 2009, en la que anunció su intención de examinar los casos atrasados de homicidios a manos de la policía antes de abril o mayo de 2009, y en la que dijo que su Oficina abordaría los informes resultantes en un plazo de tres meses desde su recepción.³⁹ Es importante reconocer que, entre enero de 2008 y marzo de 2009, la Oficina de Investigaciones Especiales y la Oficina de la directora de la Fiscalía se ocuparon oportunamente de al menos seis casos de disparos de la policía, que concluyeron con la imputación de cargos de asesinato a varios agentes.⁴⁰ En el caso de Paul Brown, conductor de autobús muerto por disparos de la policía el 5 de enero de 2009, la resolución de la Oficina de la directora de la Fiscalía se publicó tan sólo dos días después del suceso, y permitió que el agente fuera acusado. Sin embargo, la rapidez de esa respuesta sigue siendo la excepción. Tal como muestran los casos de Randall Richards y Anthony Nelson, muchas investigaciones sobre muertes por disparos permanecen estancadas durante meses en la Oficina de Investigaciones Especiales o la Oficina de la directora de la Fiscalía.

La información recibida por Amnistía Internacional de la Oficina de Investigaciones Especiales y la Oficina del director general de la Policía indica que sólo el 4,5 por ciento de los agentes investigados por implicación en muertes por disparos entre 2006 y 2008 fueron acusados,⁴¹ y que sólo se ha declarado culpable a un agente en relación con una muerte por disparos desde 2006. Según datos de la Oficina de Investigaciones Especiales, a 15 de mayo de 2009 seguían sin concluir 1.040 investigaciones sobre denuncias presentadas en años anteriores contra agentes de policía.

En respuesta a las denuncias sobre las carencias del sistema para investigar la presunta conducta indebida de los miembros de las fuerzas de seguridad, el gobierno ha prometido crear un órgano de investigación independiente. El ministro de Justicia y el fiscal general han reiterado en varias ocasiones que el establecimiento de una comisión independiente encargada de investigar los excesos cometidos por las fuerzas de seguridad es una prioridad para el gobierno.

Sin embargo, un año después de presentarse al Parlamento, el Proyecto de Ley sobre la Comisión Independiente de Investigaciones aún no se ha aprobado. Los problemas que parecen haberlo estancado son los debates en el Comité Especial Conjunto del Parlamento sobre la disponibilidad de personal con conocimientos y experiencia adecuados para realizar las investigaciones, y sobre el alcance de las investigaciones de la comisión propuesta. Las organizaciones locales de derechos humanos han pedido que la comisión esté facultada para investigar todas las denuncias de conducta indebida de los miembros de las fuerzas de seguridad y otros agentes del Estado.⁴² Amnistía Internacional siente preocupación por que el hecho de que hasta la fecha no se haya establecido la comisión independiente está demorando la aplicación de una importante medida para abordar la impunidad.

3. PASOS ADELANTE

El gobierno se ha embarcado en un proceso de reforma que, si se pone en práctica de manera correcta y completa, podría eliminar muchos de los factores que contribuyen a la crisis de seguridad pública y mejorar considerablemente el disfrute de los derechos humanos para todos los habitantes de Jamaica. La aplicación de las recomendaciones del examen estratégico de la policía y de las recomendaciones del Grupo Especial de Trabajo para la Reforma del Sistema Judicial, así como los esfuerzos realizados para abordar la corrupción y para elaborar una política de seguridad comunitaria, son los procesos más prometedores actualmente en curso en el país.

REFORMA DE LA POLICÍA

La policía desempeña un importante papel a la hora de crear un entorno seguro que permita a la gente ejercer sus derechos humanos. Sin embargo, tal como muestran este y otros informes anteriores de Amnistía Internacional, la policía no ha protegido a la población de Jamaica frente a los abusos contra los derechos humanos, incluida la violencia de las bandas, y ha sido ella misma responsable de abusos. La persistente situación en la que los agentes de policía responsables de homicidios ilegítimos y ejecuciones extrajudiciales no comparecen ante la justicia no sólo crea una atmósfera en la que los agentes sienten que pueden cometer esos abusos impunemente, sino que además niega a las familias de las víctimas el acceso a la justicia.

Hay diversos factores que han contribuido a esta arraigada ausencia de rendición de cuentas. Entre los identificados por Amnistía Internacional se encuentra la debilidad de la cadena de mando, en la que los agentes no informan de los incidentes a sus superiores y encubren los abusos cometidos. Además, los agentes carecen de formación suficiente y efectiva en el uso de fuerza no letal, lo que aumenta la probabilidad de que utilicen armas de fuego como primer recurso, más que como último. Cuando se reciben denuncias de violaciones de derechos humanos cometidas por la policía, las investigaciones se ven obstaculizadas por la falta de experiencia a la hora de recoger pruebas balísticas y periciales adecuadas y por los defectuosos procedimientos de investigación. Estos obstáculos se ven agravados por una fuerte cultura policial de protección a los colegas y de “código de silencio”. Los agentes que rompen ese código y cooperan con las investigaciones pueden sufrir fuertes críticas e incluso represalias de sus colegas.⁴³

Reconociendo estos fallos, el gobierno, en 2007, inició un proceso de reforma del cuerpo de policía. En junio de 2008, un examen estratégico de la policía dio lugar a 124 recomendaciones, en su mayoría aceptadas por el gobierno.⁴⁴

Amnistía Internacional, al igual que las organizaciones nacionales de derechos humanos y los expertos en el tema, cree que el paquete general de reformas propuestas, de ponerse en práctica, podría ayudar a conformar la labor policial en Jamaica con las normas

internacionales de derechos humanos.⁴⁵ La mejora de la profesionalidad, la receptividad y la rendición de cuentas son objetivos fundamentales. Las recomendaciones abarcan cuestiones cruciales como el reclutamiento, la formación, el desarrollo profesional, la valoración de la actuación, el sistema disciplinario y la investigación de antecedentes de los candidatos. También se aborda la mejora de la rendición externa con la recomendación de que se disuelva la Oficina de Denuncias contra la Policía y se sustituya por una comisión de investigación independiente. En general, se reconoce que la necesidad de un cambio radical en la cultura del cuerpo de policía es una cuestión fundamental, abordada explícitamente en las recomendaciones.

La fase de aplicación se inició oficialmente el 1 de septiembre de 2008, con el nombramiento de un equipo de aplicación⁴⁶ y un comité de supervisión.⁴⁷ El Consejo de Seguridad Nacional ha aprobado partidas presupuestarias de cinco años y de un año, y se ha aprobado una partida de 500 millones de dólares jamaicanos (unos 5,5 millones de dólares estadounidenses) del presupuesto nacional para 2009-2010.⁴⁸

Según la información recibida por Amnistía Internacional, los primeros ocho meses de la fase de aplicación se han dedicado en su mayoría a la elaboración de planes y estrategias de aplicación. Asimismo, antes del establecimiento del presupuesto sólo se dio prioridad a la aplicación de los aspectos de las recomendaciones que no requerían fondos adicionales significativos.⁴⁹ Sin embargo, la asignación de presupuestos para 2009-2010 debería dar lugar a una aplicación más rápida de los elementos de las recomendaciones destinados a transformar la policía en una fuerza que rinda cuentas de sus actos.

REFORMA DEL SISTEMA DE JUSTICIA

Los fallos del sistema de justicia penal están negando a muchos habitantes de Jamaica su derecho a la igualdad de protección de la ley.⁵⁰ También han contribuido a deteriorar la situación de la seguridad pública en las zonas deprimidas de los núcleos urbanos. El hecho de que no se lleve ante la justicia a muchos de los responsables de delitos violentos y que no se haga rendir cuentas a los agentes acusados de implicación en homicidios ilegítimos o ejecuciones extrajudiciales, sumado a la corrupción generalizada, ha dejado a los residentes de las zonas deprimidas en una situación de vulnerabilidad y marginación. También ha erosionado la confianza en las instituciones del Estado.

En un intento de abordar estos numerosos puntos débiles, el gobierno estableció el proyecto de Reforma del Sistema de Justicia de Jamaica para llevar a cabo un examen exhaustivo del estado del sistema de justicia y elaborar estrategias y mecanismos para su modernización. En junio de 2007, el Grupo Especial de Trabajo para la Reforma del Sistema Judicial formuló un conjunto detallado de recomendaciones que, de ponerse en práctica, podrían mejorar significativamente el acceso a la justicia para las víctimas de la violencia delictiva y policial.

Dos años después de la publicación del informe del Grupo Especial, la aplicación de las recomendaciones continúa en su fase inicial. Sin embargo, el establecimiento en curso de una unidad de aplicación de la Reforma de la Justicia, la aprobación de un programa marco de cinco años de transformación del sistema de justicia,⁵¹ y el apoyo técnico y económico prometido por varios donantes bilaterales y multilaterales⁵² sugieren que la aplicación puede llevarse a cabo a un ritmo más sostenido en un futuro próximo.

Mientras tanto, se ha adoptado un enfoque proactivo para reducir los casos penales atrasados, con la aprobación de disposiciones destinadas a aumentar el número de jueces en el Tribunal Supremo y el Tribunal de Apelación, así como el número de fiscales y funcionarios de la Oficina de la directora de la Fiscalía.

ACCIÓN PARA ABORDAR LA CORRUPCIÓN

La corrupción generalizada socava la capacidad del Estado de respetar, proteger y hacer realidad los derechos humanos de las personas que viven en las comunidades de las zonas deprimidas. La corrupción dentro de la policía y los fallos del sistema de justicia impiden que se investiguen adecuadamente los casos de presunto uso excesivo de la fuerza por parte de la policía, obstaculizan la recogida de pruebas y dificultan el procesamiento de los responsables. La corrupción en sectores económicos clave también impide que los recursos nacionales se dirijan al desarrollo socioeconómico de las comunidades de los barrios deprimidos.

Reconociendo que “la crisis de seguridad pública se ve facilitada por los altos niveles de corrupción”,⁵³ el gobierno ha empezado a abordar la corrupción en sectores clave. Dentro de la policía, la estrategia del Departamento Anticorrupción⁵⁴ dio lugar a un aumento del número de personas detenidas en 2008 por violaciones de la Ley de Prevención de la Corrupción,⁵⁵ aunque la mayoría de los acusados eran agentes de baja graduación. La Comisión Nacional de Contratos ha documentado denuncias de violaciones en gran escala de las normas de adquisiciones públicas, mientras que la Comisión de Aduanas despidió a varios empleados sospechosos de corrupción. Desde final de enero de 2009, los principales encargados de la lucha contra la corrupción en la policía, el sector de la justicia, los ministerios clave y los organismos del sector público se han unido en el Foro de Acción por la Integridad Nacional para mejorar el intercambio de información y la colaboración.⁵⁶

En mayo de 2008, el gobierno presentó al Parlamento la Ley de Prevención de la Corrupción (Fiscal Especial). Con ella se pretende establecer la Oficina del Fiscal Especial para la Corrupción, encargada de investigar y enjuiciar la corrupción tanto en el sector público como en el privado. Un comité especial conjunto del Parlamento lleva estudiando el proyecto de ley desde septiembre de 2008.

COORDINACIÓN DE LAS INTERVENCIONES SOCIALES Y LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD COMUNITARIA

Las violaciones de derechos humanos sufridas por los residentes de las comunidades de los barrios deprimidos están provocadas y reforzadas por la pobreza y la exclusión, lo que crea un círculo vicioso de violencia, violaciones de derechos humanos y privación. En su informe de 2008, Amnistía Internacional subrayó la necesidad de elaborar una política de seguridad pública general y efectiva que ponga fin a este círculo vicioso. El informe identificó que la acción del gobierno ha sido en gran medida reactiva. Las autoridades han tendido a responder a la indignación pública por los altos índices de delincuencia elaborando políticas que no se ponían en práctica, o proporcionando apoyo específico a iniciativas específicas de seguridad comunitaria. Amnistía Internacional destacó la ausencia de un marco coordinado de asignación sistemática de recursos, establecimiento de prioridades o integración con otras iniciativas.

Aunque, un año después, el establecimiento de un plan general de seguridad pública no se ha incluido explícitamente entre las prioridades del gobierno, la necesidad de garantizar un enfoque más holístico y coordinado al problema de seguridad pública se ha integrado en el discurso político,⁵⁷ y se han tomado medidas prácticas.

La iniciativa más prometedora es el desarrollo de una política de seguridad comunitaria promovida por el Ministerio de Seguridad Nacional.⁵⁸ Dicha política tiene como objetivo proporcionar un marco estratégico para la racionalización, la coordinación y la armonización de los programas actuales y futuros de intervención social.⁵⁹ Promete ser innovadora, no sólo porque proporcionaría la estrategia general que se ha echado en falta hasta el momento, sino también porque trata de abordar una amplia diversidad de motivos de preocupación de las comunidades en cuanto a la seguridad y el desarrollo abarcando instituciones que anteriormente no habían estado relacionadas con la seguridad comunitaria. Un elemento fundamental de la estrategia propuesta es la elaboración de planes de seguridad comunitaria. Estos planes se elaborarán con la participación de las comunidades, para identificar la necesidades específicas de éstas y lograr unos planes coordinados para el desarrollo y la seguridad.

También los donantes internacionales han reconocido la necesidad de una mayor coordinación. El gobierno y los donantes internacionales encargaron un estudio para evaluar el impacto de la totalidad de los programas financiados por donantes que respaldan iniciativas de seguridad comunitaria. Las conclusiones de este estudio, que se está llevando a cabo actualmente, orientarán la elaboración de la política de seguridad comunitaria.

4. OBSTÁCULOS PARA LA REFORMA

Jamaica no es nuevo en los procesos de reforma. En los últimos veinte años se han llevado a cabo al menos otros seis exámenes de la policía, y el sistema de justicia ha sido objeto de varios estudios y reformas específicas. Comisiones bipartidarias, ONG, organismos internacionales y expertos en el tema han elaborado distintos informes sobre la complejidad del problema de la delincuencia y la violencia, y se han identificado varias soluciones concretas.⁶⁰ Desde la independencia nacional en 1962, los donantes bilaterales y multilaterales han respaldado al sector policial y judicial en sus esfuerzos por modernizarse prestándole asistencia técnica y fondos considerables. Sin embargo, pocas de las recomendaciones, revisiones y reformas se han puesto en práctica, y el impacto de las intervenciones de la comunidad internacional para fortalecer las instituciones es motivo de controversia incluso entre los donantes.

Dado este legado de intentos frustrados de reforma, no es de extrañar que exista preocupación por la eficacia de los planes actuales. Aunque parece haber señales alentadoras, también es cierto que algunos de los factores que impidieron la aplicación con éxito de las reformas anteriores siguen presentes.

El primer factor es una resistencia natural al cambio en las instituciones objeto del proceso de reforma, como la policía y el poder judicial. Por ejemplo, para establecer una fuerza de policía que trabaje para servir a la población y proteger sus derechos humanos se requiere una transformación radical a la que, probablemente, se opondrá resistencia. Respecto a la policía, la mayoría de los comentaristas independientes nacionales e internacionales coinciden en que un buen liderazgo, aunque necesario, no es en sí mismo suficiente para superar la resistencia y garantizar cambios y resultados. En otras palabras, aunque la presencia de un director general de la Policía de integridad comprobada y compromiso real con la reforma es un paso importante y fundamental, sigue existiendo una preocupación generalizada por la influencia negativa de los agentes recalcitrantes que están decididos a no perder la posición de poder que décadas de corrupción, impunidad y ausencia de control les han otorgado.

El segundo factor es la división política. Aunque tanto la protección de los ciudadanos de Jamaica frente al temor y la miseria como la garantía de sus derechos económicos y sociales deberían ser cuestión de preocupación nacional, existe un temor considerable a que la competencia por el control y el poder político prevalezca sobre ellas. Las fracturas, no sólo entre los partidos de gobierno y oposición, sino también dentro de los propios partidos, podrían tener un efecto muy perjudicial sobre la aplicación actual de las reformas. Además, existe preocupación por la posibilidad de que la resistencia interna en la policía, el poder judicial y otras instituciones clave pueda ser manipulada y explotada por grupos políticos que tratan de aumentar su poder e influencia.

El tercer factor es la actual recesión económica mundial. La crisis económica ha tenido repercusiones considerables en Jamaica. La reducción de la inversión extranjera,⁶¹ la

disminución de los envíos de dinero de los jamaicanos residentes en el extranjero⁶² y el descenso de las exportaciones, que ha tenido un impacto enorme en el sector de la bauxita y el aluminio,⁶³ son algunos de los efectos más visibles y alarmantes. En estos tiempos difíciles, existe el riesgo de que el gobierno asigne fondos a otras prioridades y reduzca los recursos asignados a la aplicación del proceso de reforma.

El actual entorno económico, tanto local como internacional, no permite disponer fácilmente de recursos. Ahora, más que nunca, necesitamos la comprensión y el apoyo de la nación para luchar contra la delincuencia. La nación sólo puede movilizarse sobre la base de un enfoque bipartidario consistente.

Ministro de Seguridad Nacional, debate sobre el Estado de la nación, enero de 2009

Por último, no deben subestimarse los lazos históricos entre la violencia y la política.⁶⁴ Tal como reconoció el primer ministro Bruce Golding, aunque en los últimos años ha habido una reducción considerable del vínculo entre tribalismo político y actividad delictiva, “aún queda mucho camino por andar”.⁶⁵ La existencia de “bastiones” y la violencia avivada por la rivalidad política y de bandas siguen siendo una realidad en las zonas deprimidas urbanas de Jamaica, al igual que lo es la cultura de patrocinio y corrupción. Su erradicación requiere determinación y valor por parte de los actuales dirigentes políticos. La reforma de la policía y del sistema de justicia amenaza con convertirse en una promesa vana a menos que los dirigentes políticos estén dispuestos a emprender acciones impopulares para abordar la cuestión de los “bastiones” y hacer frente a la corrupción en todos los niveles.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La investigación llevada a cabo por Amnistía Internacional revela una imagen muy diversa en lo que se refiere al progreso de la mejora de la seguridad pública en Jamaica. Por un lado, la situación de quienes viven en las zonas urbanas deprimidas sigue siendo dramática, y a muchas personas les es imposible disfrutar de sus derechos humanos. Por otro lado, el gobierno ha mostrado cierto interés en abordar la mayoría de las causas de la crisis de seguridad pública y, por lo tanto, ha promovido el desarrollo de proyectos de reforma y ha empezado a ponerlos en práctica.

Jamaica ha tenido un buen comienzo en su camino a la reforma. Se ha identificado una estrategia de cambio clara y se ha elaborado un conjunto detallado de recomendaciones para impulsar la reforma de la policía y el sistema de justicia. Se están redactando otros importantes documentos de política, como los de la política de seguridad comunitaria. Los donantes internacionales han manifestado su claro compromiso de proporcionar ayuda técnica y económica para estas reformas. La población de Jamaica ha mostrado su apoyo a los planes eligiendo un gobierno cuyo programa se centra en la necesidad de frenar la violencia y promover el desarrollo. Lo que queda por ver es si el liderazgo político es lo suficientemente fuerte como para superar los posibles obstáculos y resistencias y si está realmente comprometido a abordar el problema de seguridad pública desde una perspectiva de derechos humanos.

Desilusionada por los anteriores intentos fallidos de introducir reformas, la población de las comunidades de las zonas urbanas deprimidas pide cambios tangibles en su vida cotidiana. El objetivo final de los esfuerzos reformistas del gobierno de Jamaica debe ser modificar la situación de pobreza, exclusión y violencia en la que viven los residentes de las comunidades de las zonas urbanas deprimidas y garantizar que todos los habitantes de Jamaica pueden disfrutar de todos los derechos humanos, sin discriminación. El éxito, por lo tanto, no se medirá en términos de políticas adoptadas, legislación promulgada, nuevas instituciones creadas o policías sometidos a formación, sino en términos de la reducción del número de homicidios en general y del número de muertes a manos de la policía. Para ello habrá que llevar ante la justicia, en juicios justos, a los policías y otros agentes estatales responsables de violaciones de derechos humanos. Deberá aumentarse la confianza de la población en la policía y en el sistema de justicia, y mejorar la situación socioeconómica y el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de quienes viven en las comunidades de zonas urbanas deprimidas.

El gobierno de Jamaica tiene la oportunidad de partir de las medidas ya adoptadas y mostrar un compromiso real de garantizar el respeto, la protección y el disfrute de los derechos humanos. Para ello, Amnistía Internacional considera que el gobierno jamaicano debe

mantener sus esfuerzos y dar prioridad a la acción en los siguientes ámbitos.

Poner en práctica de forma completa y sistemática la reforma de la policía y el sistema de justicia

La reforma de la policía sólo tendrá impacto si refuerza y, a su vez, es reforzada por un sistema judicial independiente y efectivo y si existe un marco administrativo efectivo y no corrupto, incluido un proceso transparente y justo para tratar las denuncias abuso o conducta indebida de la policía.

Documento de HURIST sobre reforma policial y derechos humanos, 20 de julio de 2004⁶⁶

El plan para combinar la reforma de la policía y del sistema de justicia es muy importante y prometedor. La policía y el sistema judicial son interdependientes y complementarios en su tarea de hacer cumplir la ley y respetar, proteger y hacer realidad los derechos humanos. Al actuar en paralelo, los dos procesos de reforma pueden fortalecerse y reforzarse mutuamente. Por este motivo, la mejora de la cooperación entre el ministro de Seguridad Nacional y el ministro de Justicia es crucial para coordinar los dos procesos de reforma y garantizar que el objetivo general es fortalecer el Estado de Derecho.

La reforma de la policía y el sistema de justicia debe verse como un elemento fundamental para la realización de los derechos humanos, y por ello debe recibir el apoyo tanto del partido gobernante como de los partidos de la oposición, que han participado en distintas etapas de estos procesos.⁶⁷ Los líderes políticos deben estar unidos para proporcionar una orientación clara y evitar diferencias políticas partidistas durante la aplicación de las reformas. Aunque la evaluación externa de los procesos será bienvenida, debe basarse únicamente en indicadores técnicos y objetivos, no en consideraciones de motivación política.

El abordar la posible resistencia al cambio dentro de la policía es fundamental. Para limitarla, es importante que todos los miembros del cuerpo policial conozcan, comprendan y, a ser posible, acepten el alcance y el propósito de la revisión, con el fin de conseguir que participen en el proceso. Debe prestarse especial atención a la aplicación de las recomendaciones relativas a la mejora de la comunicación interna y la participación de funcionarios de todos los niveles en el proceso de reforma.

La aplicación de la reforma de la policía y el sistema de justicia debe guiarse por la necesidad de conseguir cambios concretos en cuanto a la receptividad y la rendición de cuentas ante la población. El apoyo constante de los gobiernos donantes y las agencias de desarrollo multilaterales ayudará a proporcionar las herramientas metodológicas necesarias para vigilar y evaluar los progresos y proponer cambios de acuerdo con ello, en especial mediante la identificación de indicadores.⁶⁸ Estos deben incluir indicadores que midan la calidad de los servicios proporcionados, y también indicadores cuantitativos que midan el número de detenciones, los informes a la policía, la proporción de casos resueltos, los procesamientos, etc. El uso de indicadores cualitativos es necesario para evaluar si la aplicación de las reformas es efectiva para mejorar la confianza de la población en la policía y el sistema de justicia y para mejorar el respeto y la protección de los derechos humanos por parte de ambas instituciones.

La participación de la población debe ocupar un lugar central en los procesos de reforma. La

participación en el gobierno y los asuntos públicos es un derecho arraigado en el derecho internacional.⁶⁹ En la práctica, se traduce en el derecho de las personas a estar informadas de las decisiones que las afectan, a tener voz y voto en dichas decisiones, a poder participar activamente en los procesos que puedan determinar la realización de sus derechos humanos, y a que sus opiniones se tengan en cuenta en los procesos de toma de decisiones. La participación activa debe ser la norma en todo proceso público de toma de decisiones. Las autoridades deben garantizar que toda persona puede ejercer su derecho a participar, sin discriminación, y deben tomar medidas para garantizar que las personas y comunidades marginadas no son ignoradas en los procesos de toma de decisiones que afecten a sus vidas.

Aunque la reforma de la policía y el sistema judicial puede parecer extremadamente técnica, son los residentes de las comunidades de las zonas urbanas deprimidas quienes sufren a diario violaciones de derechos humanos y dificultades para obtener protección de la policía y acceder a remedios efectivos. Por ello, es necesario buscar y tener en cuenta su opinión para garantizar que las reformas tienen un impacto positivo en su vida.

Además, para garantizar la participación de quienes viven en la pobreza en los barrios deprimidos, deben tomarse medidas para garantizar su capacitación. El gobierno de Jamaica, con la ayuda de la comunidad internacional, debe elaborar estrategias para reforzar la capacidad de participación. Debe elaborarse un plan para la observación participativa en el examen de la policía y la reforma del sistema de justicia, con el fin de decidir quién participará y cómo se fortalecerán las capacidades de los participantes para que su implicación sea significativa.

Mejorar la rendición de cuentas de la policía⁷⁰

Una actuación policial orientada a los derechos humanos requiere que la policía, tanto los individuos que la componen como la institución en sí, reconozca la importancia de ser vigilada y cuestionada por personas ajenas a ella; a la policía no tiene por qué gustarle ser objeto de escrutinio, pero debe comprender que es una condición previa para la legitimidad.

D.H. Bayley, *The contemporary practises of policing: A comparative view*, 1997

La plena aplicación del examen de la policía debe mejorar considerablemente la rendición interna de cuentas. En particular, merecen especial atención la aplicación de un sistema efectivo de valoración del rendimiento, la revisión del sistema disciplinario y la investigación de antecedentes⁷¹ de todo el personal. Los indicadores basados en el Código de Conducta de la ONU para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley deben incluirse en esos procesos para asegurarse de que sólo los agentes cuya conducta cumpla las normas internacionales de derechos humanos se mantienen en activo. Debe establecerse un sistema de incentivos y medidas disciplinarias que sea conforme no sólo con los criterios de capacidad y competencia sino también con la integridad y el respeto por los derechos humanos.

El gobierno debe establecer sin demora la comisión independiente encargada de investigar los abusos cometidos por miembros de las fuerzas de seguridad. En el momento de redactar este informe, la Ley sobre la Comisión Independiente de Investigaciones (2008) estaba en espera de la aprobación final del Parlamento. Debe obtenerse sin demora la aprobación parlamentaria y deben asignarse recursos adecuados para que este nuevo órgano pueda

cumplir de forma efectiva su función de investigación. Para garantizar que los investigadores de la comisión independiente cuentan con la competencia, los conocimientos y la experiencia necesarios, es fundamental que se elabore y se financie adecuadamente una estrategia de formación. Para garantizar investigaciones de calidad, la nueva comisión necesitará acceder a expertos forenses, periciales y balísticos adecuados e independientes. El nuevo gobierno debe seguir pidiendo asistencia técnica, especialmente a otros Estados con experiencia en el establecimiento de mecanismos y procedimientos para la investigación y supervisión independientes de la policía.

Para mejorar la rendición de cuentas de la policía, también es fundamental mejorar el sistema para acusar y juzgar, sin demora y en juicios justos, a los agentes responsables de homicidios ilegítimos, uso excesivo de la fuerza u otras violaciones graves de derechos humanos. Ha habido algunos progresos, tal como muestran algunos casos en los que la directora de la Fiscalía ha tomado decisiones rápidas para procesar a agentes de policía. Sin embargo, se necesitan medidas para garantizar que en ningún caso se producen demoras innecesarias en el inicio de los procesamientos. La creación de un pesquisidor especial para abusos policiales⁷² mejoraría la capacidad de investigación en relación con las muertes ocurridas a manos de agentes del Estado, y por consiguiente proporcionaría pruebas más sólidas con las que respaldar las decisiones de la directora de la Fiscalía. El establecimiento de un fiscal especial para la corrupción aceleraría también el procesamiento de agentes estatales implicados en violaciones de la Ley sobre Corrupción. El Parlamento debe tomar medidas urgentes para adoptar leyes que establezcan estas instituciones y para definir claramente las interacciones y relaciones entre la Oficina de la directora de la Fiscalía y la nueva comisión de investigación independiente.

Adoptar y poner en práctica un plan para combatir las causas fundamentales de la violencia

[N]o tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos.

Kofi Annan, secretario general de la ONU, *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, 2005

En su informe de 2008, Amnistía Internacional pidió al gobierno que adoptara y pusiera en práctica un plan para combatir las causas fundamentales de la violencia, en especial las disparidades y la discriminación en el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales. Un año después, esta recomendación sigue siendo una prioridad.

El gobierno debe utilizar los máximos recursos disponibles –incluidos los disponibles a través de la cooperación y asistencia internacional– para garantizar que las personas que viven en comunidades de las zonas urbanas deprimidas tienen acceso efectivo a los derechos económicos, sociales y culturales, sin discriminación. En particular, las autoridades deben garantizar el disfrute del derecho a un nivel de vida adecuado –lo cual incluye una vivienda adecuada–, el derecho al trabajo, el derecho al más alto nivel posible de salud física y mental, y el derecho a la educación. Estas medidas son un elemento fundamental de toda política de seguridad comunitaria.

Es fundamental una inversión sustancial en iniciativas y medidas destinadas a facilitar el desarrollo de las comunidades marginadas y en peligro. La crisis económica mundial plantea

considerables desafíos a la economía jamaicana y a la capacidad del gobierno para poner en práctica de forma efectiva proyectos y programas. Sin embargo, en tiempos difíciles ni el gobierno jamaicano ni la comunidad internacional deben sacrificar las intervenciones sociales. Las autoridades nacionales y los gobiernos donantes deben dedicar sus esfuerzos a coordinar de forma efectiva las intervenciones sociales con el fin de garantizar que se desplieguen los recursos disponibles de maneras que obtengan el máximo impacto. Sólo abordando la discriminación y la marginación, que son las causas fundamentales de la violencia, será posible lograr respuestas duraderas a la crisis de seguridad pública de Jamaica.

Recomendaciones para otros gobiernos

Amnistía Internacional cree que una cooperación internacional sostenida es crucial para ayudar a Jamaica a superar su crisis de seguridad pública y garantizar que los procesos de reforma se ponen en práctica de forma efectiva.

Respecto a la aplicación de la reforma de la policía y el sistema de justicia, el apoyo de los donantes internacionales y las agencias de desarrollo es especialmente importante para identificar indicadores cualitativos y cuantitativos sustanciales con los que observar los resultados en cuanto a la realización de los derechos humanos y para garantizar que se recopilan datos de forma regular.

Tan pronto como se establezca la comisión de investigación independiente sobre los abusos cometidos por miembros de las fuerzas de seguridad, los donantes bilaterales y multilaterales deben prestar una ayuda importante para aumentar la competencia institucional y deben proporcionar investigadores independientes efectivos. El facilitar la transferencia rápida de experiencia y conocimientos de países que ya hayan establecido una institución similar puede ser decisivo.

La continuación de la mejora de la coordinación y la efectividad de las intervenciones sociales y los programas de seguridad comunitaria debe ser otra prioridad. Con este fin, el apoyo para finalizar y aplicar la política de seguridad comunitaria ayudará a garantizar que las medidas para un acceso efectivo a los derechos económicos, sociales y culturales forman parte integrante de esa política.

NOTAS AL FINAL

¹ La Oficina de Investigaciones Especiales es una unidad de la Policía de Jamaica. Investiga todos los incidentes de disparos policiales y responde ante el director general de la Policía. Elabora informes que presenta ante el director general de la Policía y ante la directora de la Fiscalía en casos en los que la investigación sugiere que podrían iniciarse procedimientos penales. El personal de la Oficina de Investigaciones Especiales está compuesto por policías en activo y retirados, por lo que la credibilidad de sus investigaciones se ha puesto en duda.

² La Oficina de Denuncias contra la Policía es un órgano civil independiente establecido para vigilar y supervisar las investigaciones de la policía sobre los homicidios cometidos por agentes y sobre otras denuncias contra la policía. Informa anualmente al ministro de Justicia. También puede investigar casos por decisión propia y remitirlos al directora de la Fiscalía para su enjuiciamiento. La confianza de la población en la Autoridad es escasa, y las organizaciones de derechos humanos de Jamaica han destacado muchos de los puntos débiles de esta institución, incluida su falta de autoridad, su falta de capacidad de investigar de forma independiente y su falta de acceso a servicios balísticos y forenses independientes.

³ Debate sobre el Estado de la Nación, exposición del senador Trevor MacMillan, ministro de Seguridad Nacional, enero de 2009.

⁴ Muchos criminólogos han destacado la relación entre la violencia y la política, y el Comité Nacional sobre Tribalismo Político la reconoció en su informe de julio de 1997. El Comité fue designado en 1997 por el entonces primer ministro, y sus conclusiones han sido reconocidas por el primer ministro actual. El informe definía un “bastión” como “una comunidad en la que cualquiera que trate de oponerse, crear oposición u organizarse contra el partido dominante correrá claramente el riesgo de sufrir graves daños materiales o personales, lo cual convierte la resistencia continuada en la zona en algo extremadamente difícil, si no imposible. Un bastión, como su nombre indica, es un baluarte político, una auténtica fortaleza totalmente controlada por un partido. Cualquier progreso social, político, económico o cultural significativo dentro de ella sólo puede producirse con la aprobación táctica de los dirigentes (ya sean locales o nacionales) del partido dominante”.

⁵ Las ejecuciones extrajudiciales son homicidios ilegales y deliberados, llevados a cabo por orden de un gobierno o con su complicidad o aquiescencia. Una ejecución extrajudicial es, de hecho, un asesinato cometido o aprobado por el Estado.

⁶ AMR 38/001/2008.

⁷ *Miami Herald*, “Rights group: Jamaica must crush its crime”, 2 de abril de 2008.

⁸ *Jamaica Gleaner*, 7 de abril de 2008.

⁹ Véase Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 3, “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 6, “El derecho a la vida es inherente a la persona humana” y artículo 9, “Todo individuo tiene derecho a la libertad y la seguridad personales”; Jamaica ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos el 3 de octubre de 1975. Véase también la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 7.1, “Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”; Jamaica ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 7 de agosto de 1978.

¹⁰ Según datos publicados por la policía de Jamaica, en 2007 fueron asesinadas 1.583 personas.

¹¹ Comité de Derechos Humanos, Observación general 6, párr. 3.

¹² Opinión del Comité de Derechos Humanos, *Delgado Paez v Colombia*, Comunicación 195/1985, 23 de agosto de 1990.

¹³ El uso de armas de fuego para cometer asesinatos ha seguido aumentando durante las últimas dos décadas. En la década de 1990, el 50 por ciento de los homicidios se cometió con armas de fuego. Para el año 2000, la proporción había aumentado al 61 por ciento, y para 2005 alcanzaba ya en torno al 75 por ciento.

¹⁴ Janice Miller, representante de Jamaica ante el Comité Preparatorio de la Conferencia de Examen sobre Armas Pequeñas, ONU, Nueva York, 11 de enero de 2006; Mark Shields, subdirector general de la policía de Jamaica, citado en “Guns from America fuel Jamaica’s gang wars”, Associated Press, 21 de junio de 2009.

¹⁵ El artículo 6.2 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece: “Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño”. Jamaica ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño el 13 de junio de 1991.

¹⁶ Observaciones preliminares de la visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a Jamaica a principios de diciembre de 2008, comunicado de prensa núm. 59/08.

¹⁷ Véase, por ejemplo, *Jamaica Star*, “More children being killed”, 21 de abril de 2008; *Jamaica Observer*, “Spilling innocent blood”, 22 de junio de 2008; *Jamaica Gleaner*, “Missing child alert system mooted”, 9 de octubre de 2008; *Caribbean Net News*, “Task Force to be set up in Jamaica to devise ways to protect children”, 10 de octubre de 2008; *Jamaica Gleaner*, “Police not focusing enough on child cases”, 14 de octubre de 2008; y *Jamaica Gleaner*, “Keeping children and women safe”, 30 de octubre de 2008.

¹⁸ <http://www.mns.org.jm/StateoftheNationPresentationJanuary232009/tabid/712/Default.aspx>, visitado el 2 de julio de 2009.

¹⁹ Artículo 17, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

²⁰ Véase por ejemplo, Amnistía Internacional, “*Que se maten entre ellos*” *Seguridad pública en las zonas deprimidas de Jamaica* (AMR 38/001/2008).

²¹ Véase *Jamaica Gleaner*, “Police feel fear too – Murders of colleagues hit close to home”, 7 de julio de 2009.

²² Fuente: Oficina de Investigaciones Especiales (en archivos de Amnistía Internacional).

²³ El principio 9 de los 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 establece que la policía sólo utilizará armas de fuego como último recurso, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. Según el principio 10: “En las circunstancias previstas en el principio 9, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se identificarán como tales y darán una clara advertencia de su intención de emplear armas de fuego, con tiempo suficiente para que se tome en cuenta, salvo que al dar esa advertencia se pusiera indebidamente en peligro a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, se creara un riesgo de muerte o daños graves a otras personas, o resultara evidentemente inadecuada o inútil dadas las circunstancias del caso”.

²⁴ El principio 5 de los 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 establece: “Cuando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley: a) Ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga; b) Reducirán al mínimo los daños y lesiones y respetarán y protegerán la vida humana; c) Procederán de modo que se presten lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas o afectadas; d) Procurarán notificar lo sucedido, a la menor brevedad posible, a los parientes o amigos íntimos de las personas heridas o afectadas”.

²⁵ *Jamaica Gleaner*, “I did not come here expecting any magic – Lewin speaks his mind about his first year as commissioner”, 27 de abril de 2009.

²⁶ En enero de 2009, el Ministerio de Seguridad Nacional publicó su primer estudio en gran escala sobre las víctimas de la delincuencia, basado en entrevistas realizadas en 2006. Se basaba en una muestra de 3.112 residentes jamaicanos, representativos de la población jamaicana general. Su objetivo era complementar las estadísticas policiales con información sobre casos no denunciados a la policía, información sobre víctimas y delincuentes, el impacto psicológico de las experiencias vividas por las víctimas, las actitudes hacia el sistema de justicia penal, el temor a la delincuencia y las percepciones sobre la seguridad y el desorden en los barrios.

²⁷ El 68 por ciento de los participantes habían optado por no denunciar ante la policía incidentes recientes en los que habían sido víctimas de delitos.

²⁸ El Barómetro de las Américas es el único estudio de comportamiento y opinión pública que abarca el continente americano. El capítulo de 2008 sobre Jamaica, titulado “The Political Culture of Democracy in Jamaica, 2008: The Impact of Governance”, está disponible en <http://sitemason.vanderbilt.edu/lapop/JAMAICABACK>.

²⁹ Por ejemplo, el 85 por ciento de los participantes del Barómetro de las Américas de 2008 dijeron que pensaban que, cuando la policía acudía a su barrio, iba “a ayudarte” más que “a abusar de ti”; el 68,4 por ciento de los participantes del Estudio Nacional sobre Víctimas de la Delincuencia pensaba que la policía estaba haciendo un trabajo bueno o acorde a la media.

³⁰ Al preguntárseles por su nivel de satisfacción respecto a la manera en la que la policía había tratado su caso, casi la mitad de los participantes del Estudio Nacional sobre Víctimas de la Delincuencia respondieron que estaban “no muy satisfechos” con la policía (14,2 por ciento) o “nada satisfechos” (32,5 por ciento). El Barómetro de las Américas mostraba también que las personas que habían sido víctimas de delitos tenían más probabilidades de tener una impresión negativa de la policía.

³¹ Véase *infra*, “Reformas de la policía”.

³² La policía comunitaria no es algo nuevo en Jamaica. Desde la década de 1990, la policía ha apoyado experimentos de policía comunitaria en barrios piloto. El proyecto piloto más reciente se puso en práctica en el barrio deprimido de Grants Pen, en Kingston.

Comenzó en octubre de 2002 y se prolongó durante cinco años, con la ayuda de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Una evaluación, publicada en marzo de 2008 y patrocinada por USAID, sobre la policía comunitaria en Jamaica concluyó que “Grants Pen no es un modelo en cuanto a éxito o aplicación en otros barrios”. La evaluación destacaba también que “aunque, en diversos momentos de la historia de la actuación policial en Jamaica, se han probado diversas formas de policía comunitaria, nunca ha habido un programa significativo y sostenido de aplicación”. La actual iniciativa de policía comunitaria, financiada también por USAID, se basa en las recomendaciones de esa evaluación.

³³ Véase <http://www.jcf.gov.jm/MajorFormations/CommunityPolicing/CommunitySafetySecurity/tabid/329/Default.aspx>, visitado el 2 de julio de 2009.

³⁴ En 2005, la policía fue responsable de más del 10 por ciento de los homicidios (1674 personas fueron víctimas de asesinatos por parte de delincuentes y 202 murieron a manos de la policía). Las cifras correspondientes a los años siguientes fueron: 14 por ciento en 2006 (1355 víctimas de asesinatos por parte de delincuentes y 229 muertas a manos de la policía); 14 por ciento en 2007 (1583 víctimas de asesinatos por parte de delincuentes y 272 muertas a manos de la policía); y 12 por ciento en 2008 (1611 víctimas de asesinatos por parte de delincuentes y 224 muertas a manos de la policía).

³⁵ El informe de 2008 de Amnistía Internacional decía: “Las organizaciones de derechos humanos de Jamaica han documentado numerosas irregularidades en las investigaciones realizadas por la Oficina de Investigaciones Especiales y la Oficina de Denuncias contra la Policía, como por ejemplo: los investigadores se demoran –en ocasiones varios días– en visitar el lugar de los hechos, con lo que se pierden pruebas fundamentales; se mueven prematuramente los cadáveres, con lo que no se conserva intacto el lugar de los hechos; no se recogen pruebas, como muestras para analizar, prendas de ropa o declaraciones, y no se llevan a cabo autopsias adecuadas y completas” (pág. 31).

³⁶ Véase por ejemplo Amnistía Internacional, *Jamaica: The killing of the Braeton Seven – A justice system on trial* (AMR 38/005/2003).

³⁷ Tres policías fueron declarados culpables en octubre de 1999 del asesinato de David Black, muerto de una paliza en la comisaría de Trelawny en septiembre de 1995. El último policía declarado culpable fue condenado en febrero de 2006 a cadena perpetua por el homicidio de Michael Dorsett, a quien disparó por la espalda el 9 de noviembre de 2000 mientras patrullaba con otros policías.

³⁸ Según las estadísticas de la Oficina de Investigaciones Especiales, 1422 personas murieron a manos de la policía entre 2000 y 2007. Otras 224 murieron en 2008, y 84 más en los primeros cinco meses de 2009.

³⁹ *Jamaica Gleaner*, “DPP tackles cop cases – Llewellyn vows to clear pile-up of BSI files by April/May”, 2 de marzo de 2009.

⁴⁰ Información proporcionada a Amnistía Internacional por la organización nacional de derechos humanos Jamaicanos por la Justicia.

⁴¹ Según datos proporcionados por la policía, 1311 agentes están siendo investigados por su implicación en incidentes de disparos mortales entre 2006 y 2008. De ellos, 59 fueron acusados de asesinato y delitos adicionales, derivados de esos incidentes de disparos mortales.

⁴² Según el proyecto de ley, la comisión llevará a cabo investigaciones sobre acciones de las fuerzas de seguridad que hayan causado la muerte o lesiones o que tuvieran la intención o probabilidades de causar la muerte o lesiones a cualquier persona; esto incluye la agresión sexual o de otro tipo y las lesiones de diversa índole. También se incluyen los daños a la propiedad o el robo de dinero u otros bienes. El 8 de mayo de 2009, el Senado adoptó el informe del Comité Especial Conjunto que amplía la competencia de la Comisión a otros “incidentes de naturaleza grave o excepcional”. Las ONG de derechos humanos han alegado que esta formulación no deja cabida a que la Comisión investigue denuncias de amenazas o intimidación, detención ilegal y encarcelamiento falso, acoso, discriminación, actuación indebida premeditada, falta de investigación y desacato por parte de la policía.

⁴³ Véase, por ejemplo, Amnistía Internacional, “*Que se maten entre ellos*” *Seguridad pública en las zonas deprimidas de Jamaica*, “Investigaciones inadecuadas”, pág. 30.

⁴⁴ El examen lo llevó a cabo un grupo de expertos nacionales e internacionales. La lista completa de recomendaciones está disponible en el sitio web del Ministerio de Seguridad Nacional: <http://www.mns.org.jm/policiaStrategicReview/tabid/633/Default.aspx>, visitado el 2 de julio de 2009.

⁴⁵ La resolución por la que se adoptó el Código de Conducta de la ONU para Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley establece que “todo órgano de aplicación de la ley debe ser representativo de la comunidad en su conjunto, obedecerla y responder ante ella”, Resolución 34/169 de la Asamblea General de la ONU, 17 de diciembre de 1979.

⁴⁶ El equipo de aplicación está encabezado por el director general adjunto de Estrategia Política y Planificación.

⁴⁷ El Comité de Supervisión de la Aplicación se compone de 10 miembros ajenos a la policía, procedentes de una amplia variedad de sectores sociales de Jamaica. Se encarga de evaluar los progresos realizados en la aplicación de las recomendaciones, recomendar ajustes y mantener informada a la opinión pública. Aunque sólo está obligado a reunirse trimestralmente, hasta el momento se ha reunido mensualmente. Presenta sus informes al Consejo de Seguridad Nacional y al primer ministro.

⁴⁸ Información proporcionada a Amnistía Internacional por el Equipo de Aplicación del Examen Estratégico de la policía en abril de 2009.

⁴⁹ Por ejemplo, el proceso de aumentar el número de civiles que desempeñan funciones no básicas dentro de la policía comenzó con la incorporación de 10 civiles para trabajar con Frenar el Crimen, una iniciativa que supone una asociación entre la comunidad, la policía y los medios de comunicación para involucrar a la población en la lucha contra la delincuencia. Se han establecido mecanismos de comunicación externa, y se está elaborando un plan detallado de comunicación interna y externa. Gracias a los fondos asignados por el gobierno canadiense, el proceso de investigación se ha iniciado con el sometimiento de unos 40 agentes de alto rango a la prueba del polígrafo.

⁵⁰ Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 7: “Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley”.

⁵¹ Entre la amplia gama de recomendaciones formuladas por el Grupo Especial de Trabajo para la Reforma del Sistema Judicial, el programa identifica siete objetivos estratégicos y estima que los costes rondarán los 6.000 millones de dólares jamaicanos (unos 67 millones de dólares estadounidenses) durante el periodo de cinco años. Los objetivos son: garantizar la resolución justa y oportuna de casos, mejorar el acceso a la justicia, fortalecer la capacidad del poder judicial, reforzar los vínculos entre instituciones en el sector de la justicia, establecer una sólida infraestructura de tribunales, e incorporar un componente social a la administración de justicia.

⁵² El gobierno canadiense, a través de la Agencia de Desarrollo Internacional de Canadá, proporciona ayuda técnica y económica para reformar la legislación y las políticas relativas a la justicia, fortalecer las instituciones del sistema de justicia y alentar a la sociedad civil a contribuir a la reforma del sistema de justicia. El programa de apoyo financiado por la Unión Europea incluye como uno de sus elementos principales el apoyo al sistema de justicia, así como el apoyo a la reforma de la policía. La elaboración del programa marco de transformación del sistema de justicia es uno de los criterios para la entrega de la primera partida presupuestaria.

⁵³ Informe del Grupo Especial de Trabajo sobre la Delincuencia, establecido por el líder de la oposición, Bruce Golding, *Road Map to a Safe and Secure Jamaica*, mayo de 2006, 1.5.6.

⁵⁴ Aunque el plan anticorrupción para el primer año se centró en aumentar el efecto disuasorio para los miembros de la policía, el plan para el segundo año combina la disuasión con la prevención mediante la educación, la comunicación y la formación. La estrategia del segundo año está concebida para incorporar las recomendaciones del examen estratégico de la policía relativas a la promulgación y el establecimiento de una política de tolerancia cero respecto a la corrupción. En el marco de esta estrategia, a mediados de enero de 2009 se puso en funcionamiento una línea telefónica gratuita contra la corrupción para que la gente pueda presentar de forma anónima denuncias de corrupción por parte de personal de la policía y empleados del Departamento de Aduanas. Las llamadas las atienden operadores fuera de la isla y, si se considera oportuno, la información recibida se transmite al Departamento Anticorrupción de la policía o a la Comisión de Aduanas para que la investiguen.

⁵⁵ En 2008, se detuvo a 69 personas (56 agentes de policía y 13 civiles). La cifra equivalente para 2007 fue de 20.

⁵⁶ Encabezado por la Universidad de las Indias Occidentales y respaldado por USAID, el foro ha recibido la aprobación del primer ministro y del líder de la oposición, y tiene como mandato elaborar en los próximos dos años un plan de acción práctico para incrementar el nivel de integridad nacional de Jamaica.

⁵⁷ Tal como informó el Servicio de Información de Jamaica en su artículo “Crime reduction requires a multi-dimensional approach”, del 20 de enero de 2009, el ministro de Seguridad Nacional, en el tercer Foro Interamericano de Seguridad y Convivencia Ciudadana, declaró: “La seguridad y la reducción de la delincuencia son fenómenos intersectoriales, privados, públicos y comunitarios, que requieren un enfoque multidimensional. Exigen la multiplicación de esfuerzos entre todos los agentes sociales, una importante reforma institucional y una respuesta holística, y nos obligan a mirar más allá de las limitaciones de nuestras instituciones para buscar deliberadamente la forma de atravesar las líneas de la burocracia”.

⁵⁸ Otra iniciativa es el Programa de Transformación Nacional (“Un nuevo comienzo para Jamaica”) lanzado por el primer ministro Bruce Golding a mediados de 2008. Independiente, pero con base en la Oficina del Primer Ministro, el programa reúne a representantes de departamentos gubernamentales y de la sociedad civil, y tiene como mandato “bombardear a la nación con valores básicos positivos para transformar los comportamientos personales negativos, establecer costumbres comunitarias productivas y restaurar una imagen nacional positiva”, así como “coordinar las iniciativas actuales de intervención social para lograr un impacto más efectivo conforme a las

prioridades nacionales". Aunque hasta el momento no se han visto resultados concretos respecto a su papel de coordinación, el Programa desempeña una labor de difusión de las políticas y acciones gubernamentales respecto a la prevención de la violencia y la seguridad comunitaria.

⁵⁹ En la actualidad, los principales programas son: la Iniciativa de Seguridad Comunitaria, puesta en práctica por el Ministerio de Seguridad Nacional y financiada por el Departamento de Desarrollo Internacional de Reino Unido; el Programa de Justicia y Seguridad Ciudadana, puesto en práctica por el Ministerio de Seguridad Nacional y financiado con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo; el proyecto Servicios Básicos para las Zonas Deprimidas, puesto en práctica por el Fondo de Inversión Social de Jamaica y financiado con un préstamo del Banco Mundial; la Iniciativa para la Gestión de la Paz, financiada por el Ministerio de Seguridad Nacional (véase el informe de 2008 de Amnistía Internacional); y la Alianza para la Prevención de la Violencia (véase el informe de 2008 de Amnistía Internacional). Estos programas se centran en las comunidades de las zonas deprimidas, y su amplia gama de actividades incluye resolución de conflictos y mediación, mejora de la infraestructura comunitaria, formación y microcréditos.

⁶⁰ Véase por ejemplo *Report of the National Committee on Crime and Violence*, 11 de junio de 2002; Gobierno de Jamaica, *National Security Policy for Jamaica: Towards a Secure and Prosperous Nation*, 2007; Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial, "*Crime, Violence and Development: Trends, Costs and Policy Options in the Caribbean*", informe núm. 37820, marzo de 2007; Anthony Harriott, "Editors Overview", *Understanding Crime in Jamaica: New Challenges for Public Policy*, Universidad de las Indias Occidentales, 2003.

⁶¹ Caribbean Press Releases, "Jamaica Monitoring Effects of Global Financial Crisis Daily", 19 de noviembre de 2008, disponible en <http://www.caribbeanpressreleases.com/articulos/4251/1/Jamaica-Monitoring-Effects-of-Global-Financial-Crisis-Daily/Page1.html>, visitado el 7 de julio de 2009.

⁶² Caribbean Net News, "Commentary: Remittances to Latin America and the Caribbean decline this year", 2 de junio de 2009, disponible en <http://www.caribbeannetnews.com/news-16810--6-6--.html>, visitado el 7 de julio de 2009.

⁶³ Radiojamaica, "Bauxite crisis takes a toll on government revenues", 5 de febrero de 2009, disponible en http://www.radiojamaica.com/index.php?option=com_content&task=view&id=15353&Itemid=52, visitado el 7 de julio de 2009.

⁶⁴ El hecho de que la política de los partidos dé lugar a conflictos entre facciones, y de que se haya nutrido intencionadamente el uso de la violencia como estrategia para obtener el poder político, ha sido puesto de manifiesto por el Comité Nacional sobre Tribalismo Político, organismo de amplia base designado en 1997 por el entonces primer ministro y reconocido por el primer ministro actual. Para más información sobre el papel de la violencia en la política jamaicana, véase Amnistía Internacional, "*Que se maten entre ellos*" *Seguridad pública en las zonas deprimidas de Jamaica* (AMR 38/001/2008).

⁶⁵ El primer ministro Golding abordó la cuestión de la transformación política en su discurso en la tercera Conferencia de la Diáspora Jamaicana (que se celebra cada dos años), en junio de 2008, según informó Caribbean Net News: "Politics has contributed to crime problem, says Jamaican PM", 18 de junio de 2008.

⁶⁶ El documento está disponible, en inglés, en el sitio web del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: http://www.undp.org/governance/docs/HR_Pub_PoliceReform&HR.pdf, visitado el 7 de julio de 2009. La traducción de la cita es de Amnistía Internacional.

⁶⁷ El programa electoral del partido en el gobierno incluía el compromiso de seguir adelante con estas reformas, pero el examen de la policía y el Grupo Especial de Trabajo sobre la Reforma del Sistema Judicial fueron establecidos por el gobierno anterior.

⁶⁸ Se ha llamado la atención de Amnistía Internacional sobre una serie de iniciativas para identificar indicadores en los sectores de la seguridad y la justicia. En primer lugar, USAID, a través del Proyecto de Transformación y Capacitación Comunitaria (COMET, por sus siglas en inglés), y en asociación con la policía y la Universidad de las Indias Occidentales, está respaldando la identificación de indicadores y parámetros para observar y evaluar la policía comunitaria, incluido el uso de datos cuantitativos y cualitativos. En segundo lugar, la Escuela Kennedy de Gobierno, de la Universidad de Harvard, está llevando a cabo un proyecto para respaldar la elaboración de un sistema de indicadores para medir el rendimiento de los sectores de seguridad y justicia en tres proyectos pilotos en países en vías de desarrollo, uno de ellos Jamaica. En tercer lugar, como se mencionó anteriormente, en enero de 2009 el ministro de Seguridad Nacional publicó el primer Estudio Nacional sobre Víctimas de la Delincuencia en Jamaica, un estudio a gran escala. El Ministerio informó a Amnistía Internacional de que tiene intención de repetir este estudio de forma periódica.

⁶⁹ El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que todos los ciudadanos deben tener el derecho y la oportunidad de "[p]articipar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos". El párrafo 8 de la Observación general 25 del Comité de Derechos Humanos (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, *Observación general 25*) establece: "Los ciudadanos también participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo

públicos con sus representantes y gracias a su capacidad para organizarse. Esta participación se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación”.

⁷⁰ La rendición de cuentas de la policía debe incluir un medio de identificar y abordar problemas que puedan dar lugar a violaciones de derechos humanos, con el fin de evitar que esas violaciones se produzcan. También debe incluir métodos para garantizar que, una vez que se producen violaciones de derechos humanos, se toman medidas para llevar a los responsables ante la justicia y para proporcionar reparación a las víctimas con el fin de garantizar que esas violaciones no se repiten. Esto exige sistemas efectivos de rendición de cuentas tanto dentro de las estructuras de la policía como fuera de ellas. Los primeros son conocidos como mecanismos internos de rendición de cuentas, y los segundos como mecanismos externos de rendición de cuentas.

⁷¹ “Las investigaciones suelen consistir en un proceso oficial de identificación y remoción de los responsables de los abusos, especialmente de la policía, los servicios de prisiones, el ejército y la judicatura”, *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*, Informe del Secretario General, Naciones Unidas, 2004, pág. 21.

⁷² El Proyecto de Reforma de la Ley sobre el Pesquisido establece la creación de la Oficina del Pesquisidor Especial. El Proyecto de Reforma fue aprobado por el Senado a principios de diciembre de 2008 y está a la espera de la aprobación de la Cámara de Representantes.