



I. Resumen ejecutivo

Desde hace años, los estados de Río de Janeiro y San Pablo en Brasil se han visto asolados por los delitos violentos, perpetrados mayormente por grupos ilícitos vinculados con el narcotráfico. En Río, estos grupos fuertemente armados han logrado controlar cientos de barrios, y es en gran medida debido a ellos que la región metropolitana presenta los índices de homicidios más elevados del hemisferio. En San Pablo, pese a que en la última década se registró una alentadora reducción en el índice de homicidios, la violencia de grupos continúa representando una grave amenaza para la seguridad pública.

En ambos estados, estos grupos han agredido abiertamente a la policía, a menudo a plena luz del día, así como a miembros de otros grupos rivales. En mayo de 2006, por ejemplo, la facción de narcotráfico Primer Comando Capital (*Primeiro Comando da Capital*) dirigió una serie de ataques contra varios puestos policiales en San Pablo, que tuvieron como saldo 43 policías muertos. Más recientemente, en octubre de 2009, 12 personas murieron en un sólo día durante una lucha territorial entre dos grupos rivales, Comando Rojo (*Comando Vermelho*) y Amigos de los Amigos (*Amigos dos Amigos*), incluidos dos agentes de policía cuyo helicóptero fue derribado a tiros por uno de los grupos. Un tercer agente que se encontraba en el helicóptero falleció en un hospital pocos días después.

Reducir los delitos violentos y contener a estos grupos es un desafío gigantesco, y con frecuencia peligroso, que enfrentan las fuerzas policiales. Sin embargo, en lugar de combatir la violencia, en muchos casos la policía de ambos estados no ha hecho más que potenciarla mediante el uso injustificado de la fuerza letal.

En casi todos los casos en que la policía de Río y San Pablo ha dado muerte a personas mientras se encontraba en servicio, los agentes involucrados relataron que los enfrentamientos armados habían sido actos legítimos en defensa propia, y afirmaron haber efectuado disparos en respuesta a las balas de los presuntos delincuentes. En Brasil, estos casos se conocen como muertes por “resistencia”. Dado que los agentes de policía de ambos estados se enfrentan frecuentemente a amenazas reales de violencia por parte de miembros de estos grupos, muchas de estas muertes por “resistencia” probablemente sean resultado del uso legítimo de la fuerza. Sin embargo, muchas otras muertes claramente no lo son.

Las cifras, en sí mismas, son alarmantes. La policía de Río y San Pablo ha matado en total a más de 11.000 personas desde 2003. En el estado de Río, las supuestas muertes por “resistencia” en manos de la policía alcanzaron la cifra récord de 1.330 en 2007. Pese a que las muertes denunciadas se redujeron a 1.137 en 2008, se trata de todos modos de una cantidad que continúa siendo preocupante y representa la tercera más elevada de Río. En San Pablo, si bien la cantidad de muertes por “resistencia” en manos de la policía es inferior a la de Río, también es relativamente elevada: durante los últimos cinco años, por ejemplo, el número de muertes por “resistencia” perpetradas por la policía en el estado de San Pablo (2.176) fue mayor que las cifras correspondientes a muertes por la policía en toda Sudáfrica (1.623), un país con índices de homicidio mucho más elevados que los de San Pablo.

Luego de una exhaustiva investigación de las prácticas de la policía en Río y San Pablo que se extendió durante dos años, Human Rights Watch ha concluido que una cantidad significativa de las presuntas muertes por resistencia denunciadas en ambos estados fueron en realidad ejecuciones extrajudiciales. Si bien este uso ilegítimo de la fuerza por parte de la policía se advierte más marcadamente en Río, también en San Pablo representa un problema sumamente grave. A su vez, algunos agentes de policía forman parte de “escuadrones de la muerte” (*grupos de extermínio*) o, en el caso de Río, de milicias armadas de carácter ilegal que, conjuntamente, provocan cientos de homicidios cada año.

En muchas de las supuestas muertes por “resistencia” y aquellas producto del actuar de escuadrones de la muerte, la policía toma medidas para encubrir la verdadera naturaleza de estas muertes. Además, los investigadores policiales a menudo no realizan las diligencias necesarias para esclarecer lo sucedido, y de este modo contribuyen a que no pueda establecerse ninguna responsabilidad penal y a que los responsables no reciban ningún castigo por sus actos.

Los funcionarios del sistema de justicia penal, incluidos los procuradores generales de justicia de ambos estados, reconocen que las ejecuciones ilegales por parte de la policía son un problema serio. Varios de los principales fiscales señalan insistentemente que las ejecuciones extrajudiciales y su posterior encubrimiento son algo cotidiano. En efecto, ambos estados han implementado algunas medidas destinadas a contener los abusos de la policía, como la creación del ombudsman de la policía en 1990 y, más recientemente, en San Pablo, el establecimiento de un programa de capacitación sobre técnicas policiales de defensa con mínimas consecuencias letales (conocidas como el “método Giraldi”). En San Pablo, estas medidas pueden haber contribuido a la reducción en la cantidad de homicidios

por la policía, respecto del máximo general alcanzado en 1990, pero no han llegado a eliminar el problema. En Río, prácticamente no parecen haber tenido impacto alguno.

La principal razón por la cual estas medidas de reforma no han sido efectivas es que no abordaron el tema fundamental de la rendición de cuentas. Los agentes de policía responsables de las ejecuciones ilegales en Río y San Pablo pocas veces responden ante la justicia. Si bien recientemente se han registrado avances importantes para controlar a algunas conocidas milicias de Río, y varios miembros de escuadrones de la muerte han sido detenidos en San Pablo, la impunidad de las ejecuciones extrajudiciales cometidas por agentes de policía continúa siendo la norma.

Aún cuando son varios los factores que pueden contribuir a esta impunidad crónica, uno se destaca especialmente: en la actualidad, los sistemas de justicia penal de ambos estados dependen casi exclusivamente de investigadores policiales para resolver estos casos. Es decir, la policía está bajo el control de la propia policía. Este esquema no es más que una receta para que persistan los abusos. Mientras no haya cambios, prevalecerá la impunidad policial, los índices de homicidios perpetrados por la policía continuarán siendo elevados y las medidas legítimas de los estados destinadas a combatir la violencia y la ilegalidad se verán perjudicadas.

En Brasil, al igual que en muchos otros países, existe la idea equivocada de que los derechos humanos y la seguridad pública son prioridades opuestas. Algunos creen que investigar y juzgar los abusos policiales debilitaría la aplicación de la ley, y por lo tanto fortalecería a los grupos delictivos. Esta creencia es errónea. En lugar de debilitar a las fuerzas de policía de los estados, una mayor rendición de cuentas las obligaría a desempeñarse de manera más efectiva y produciría un beneficio para toda la sociedad.

Human Rights Watch realizó entrevistas exhaustivas con más de 40 funcionarios del gobierno federal y de los estados, entre ellos, los procuradores generales de justicia y algunos de los principales fiscales y ombudsmen policiales de ambos estados. En Río, nos reunimos con el gobernador, el alcalde y varias autoridades policiales de alto rango. También en San Pablo nos reunimos con altas autoridades policiales. Hemos entrevistado además a numerosos familiares de víctimas de la violencia policial, testigos y organizaciones de la sociedad civil.

Las pruebas extraídas de estas entrevistas, así como de la revisión exhaustiva de una gran cantidad de documentos sobre casos y de datos cuantitativos oficiales, permiten respaldar las siguientes conclusiones:

Muertes en manos de la policía

Existen importantes pruebas creíbles que indican que muchas de las personas que perdieron la vida en estos supuestos enfrentamientos armados con la policía fueron en realidad ejecutadas por agentes de policía. En la mayoría de los 51 casos de muerte por “resistencia” analizados por Human Rights Watch, los relatos de los enfrentamientos armados ofrecidos por los agentes parecían ser incompatibles con los informes forenses que documentaban el tipo de heridas de bala recibidas. En muchos de los casos, el patrón dejado por los residuos de disparo indica que las víctimas habrían sido ejecutadas a quemarropa.

Si bien es imposible determinar el alcance exacto de las ejecuciones extrajudiciales por la policía, las estadísticas oficiales del gobierno confirman la opinión de los funcionarios de los sistemas de justicia penal locales que sostienen que se trata de una práctica generalizada en ambos estados, y particularmente pronunciada en ciertas áreas de ambas ciudades capitales. La gran cantidad de presuntas muertes por resistencia —11.000 casos desde 2003— resulta aún más alarmante si se la compara con la cantidad relativamente menor de lesiones no mortales de civiles y de muertes de agentes de policía en esos mismos incidentes o zonas de operación.

Por ejemplo, el Comando de Policiamiento de Choque de San Pablo (*Comando de Policiamiento de Choque*), una rama operativa especial de la policía militar que incluye a Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar (ROTA), entre otras unidades, mató a 305 personas entre 2004 y 2008, pero sólo 20 resultaron heridas. En todos estos supuestos “enfrentamientos armados”, solamente un policía perdió la vida. De manera similar, en Río, las unidades que operan en 10 zonas bajo el control de la policía militar fueron responsables de 825 muertes por “resistencia” en 2008, en tanto los policías muertos fueron 12. En una de las zonas de operación, la cantidad de muertes por “resistencia” en manos de la policía incluso superó a la tasa de homicidios dolosos en 2007.

Human Rights Watch examinó asimismo 23 expedientes de casos que incluyen declaraciones de testigos y pruebas de la existencia de un *modus operandi* que sugieren que los escuadrones de la muerte y las milicias vinculadas con la policía efectuaron ejecuciones ilegales. Diversos funcionarios de la justicia penal informaron que las ejecuciones ilegales perpetradas por grupos delictivos vinculados con la policía eran un problema generalizado. En San Pablo, la Oficina del Ombudsman de Policía registró 541 muertes ocasionadas por agresores no identificados desde mayo de 2006 hasta 2008 que

podrían tratarse de homicidios perpetrados por escuadrones de la muerte policiales. En Río, el secretario de seguridad del estado reconoció que las milicias inciden significativamente en los índices generales de homicidios del estado, en tanto un informe de 2008 aprobado de manera unánime por la legislatura del estado comprobó que las milicias vinculadas con la policía operaban en 171 comunidades en todo el estado.

Encubrimiento policial

Luego de los enfrentamientos armados con víctimas fatales, los agentes de policía suelen manipular, alterar o destruir pruebas que resultan vitales para determinar si se trató o no de muertes legítimas. Una técnica de encubrimiento frecuente consiste en retirar el cuerpo de la víctima de la escena del crimen, trasladarlo hasta un hospital y sostener que el traslado se realizó con el fin de “salvar” a la víctima. Estos falsos “salvamentos” permiten destruir las pruebas relacionadas con la escena del crimen y, a la vez, generan la apariencia de que existió buena fe por parte de la policía.

Cuando, por ejemplo, la policía de Río dio muerte a 19 personas en Complexo do Alemão en un sólo día durante 2007, todas las víctimas del enfrentamiento armado fueron llevadas a un hospital. En al menos nueve de estas muertes, los documentos de la policía señalan que las víctimas habían sido trasladadas hasta un hospital con el fin de “salvarlas”. Sin embargo, las fotografías y los informes de autopsia obtenidos por Human Rights Watch muestran claramente que las víctimas ya se encontraban muertas antes de ser trasladadas. En San Pablo, Human Rights Watch identificó a 17 víctimas de los enfrentamientos policiales de mayo de 2006 que, según los informes de autopsia, habrían recibido uno o más disparos en el cerebro antes de que la policía las trasladara hasta el hospital con el supuesto fin de “salvarlas”.

Los agentes de policía con frecuencia agreden o amenazan a los testigos para disuadirlos de denunciar lo que han visto. En abril de 2009, por ejemplo, A.L. presentó una denuncia penal contra un agente de la policía militar de San Pablo, en la cual señalaba que el agente había allanado en forma ilícita su vivienda, lo había golpeado y lo había amenazado insistentemente durante varias semanas. Según A.L., esta intimidación se intensificó luego de presentada la denuncia. Dos meses después, A.L. fue ejecutado en una calle en las inmediaciones de su lugar de trabajo por dos agresores encapuchados, quienes le propinaron cerca de 32 disparos, según indican los informes policiales y de autopsia. En Río, un testigo que en 2005 habría presenciado una ejecución ilícita por la policía señaló a Human Rights Watch que fue amenazado cuando se dirigió a la delegación de policía para

declarar: “Los agentes de policía me advirtieron: ‘Fíjate lo que vas a decir’. Un policía me apuntó con un arma y dijo: ‘Pa-pum, pa-pum’”, relató el testigo.

Investigaciones policiales

Los investigadores policiales no realizan las indagaciones pertinentes en los casos de homicidios por la policía. Desde el momento mismo en que se produce una presunta muerte por “resistencia”, se violan o ignoran todos los principios básicos de la investigación de homicidios. Estas falencias permiten que las investigaciones penales casi nunca esclarezcan los hechos ni ofrezcan pruebas suficientes para imponer responsabilidad penal en casos de conducta indebida.

Human Rights Watch analizó varias decenas de investigaciones policiales que presentaban graves falencias, que incluían desde no interrogar a todos los policías involucrados en un homicidio y no contactar ni entrevistar a los testigos civiles, hasta no realizar las pruebas forenses más básicas, como los análisis relacionados con la escena del crimen. Un estudio detallado de 29 investigaciones de las “muertes por resistencia” perpetradas por un batallón de policía militar de Río entre 2007 y 2008 comprobó que cada una de ellas presentaba todas —o casi todas— estas falencias.

Estas fallas en la investigación no son tan sólo el resultado de la falta de recursos o de formación deficiente. Más bien, son un reflejo de los profundos conflictos de intereses que supone asignar a investigadores policiales la responsabilidad de investigar los abusos de la policía. En los casos más graves, la investigación de los enfrentamientos armados es realizada por miembros de la misma unidad a la cual pertenecen los agentes involucrados. En forma más general, sin embargo, la falta de independencia y autonomía de los investigadores policiales, sumada una cultura institucional que privilegia la lealtad, no hace más que socavar la imparcialidad de las investigaciones policiales de los casos de presuntos abusos perpetrados por otros policías.

Impunidad policial

Human Rights Watch comprobó que los funcionarios de la justicia penal que no pertenecían a la policía —entre ellos, los procuradores generales de justicia de ambos estados— coincidían ampliamente en que son muy pocos los casos de agentes de policía implicados en ejecuciones extrajudiciales que responden ante la justicia. En la mayoría de los casos que analizamos, ningún policía había sido juzgado. Muchos de los casos habían sido

archivados sin que siquiera llegaran a una instancia judicial ni se formulara una acusación penal.

Si bien es difícil determinar el grado exacto de impunidad, las cifras oficiales existentes respaldan la opinión que la impunidad de los casos de abuso policial es la regla. Por ejemplo, en la última década, la Oficina del Ombudsman de Policía de Río recibió más de 7.800 denuncias contra agentes de policía por conducta delictiva; sin embargo, a partir de estas denuncias los fiscales de estado sólo presentaron 42 acusaciones y se obtuvieron sólo cuatro condenas.

Según fiscales de ambos estados, la principal causa de esta impunidad crónica es la falta de pruebas clave, lo cual a su vez se debe a las tácticas de encubrimiento policial y a las falencias en las investigaciones. Si bien la ley de Brasil concede a los fiscales la facultad de supervisar las actividades de la policía, incluidas las investigaciones, su capacidad de control está limitada por distintos factores, como los problemas en los procedimientos de notificación de delitos y el sistema de asignación de casos entre fiscales, así como los obstáculos legales y políticos interpuestos por la policía. Por consiguiente, los fiscales a menudo se basan exclusivamente en investigaciones llevadas a cabo por investigadores policiales, que suelen ser sumamente deficientes.

Principales recomendaciones

La forma más eficaz de poner fin a las ejecuciones ilegales por parte de la policía es asegurar que los agentes que las cometen sean juzgados. Los obstáculos que actualmente enfrentan los fiscales que pretenden juzgarlos son graves pero no insuperables. La clave para lograr que cese la impunidad policial crónica —y, por lo tanto, para disuadir futuros abusos— consiste en asegurar que los fiscales no tengan que depender tan directamente de investigadores policiales para resolver estos casos. Como señaló el procurador general de justicia de San Pablo a Human Rights Watch, “El principal problema tiene que ver con que la policía investiga a sus propios miembros”.

Para tal fin, las fiscalías de Río y San Pablo deben crear unidades especializadas que tengan como mandato concentrarse en los casos de homicidios por la policía y que cuenten con el personal, los recursos y los conocimientos necesarios para garantizar de manera efectiva la investigación y el juzgamiento adecuados de estos casos, en colaboración con el fiscal designado por ley (*promotor natural*). Además de otros homicidios cometidos por la policía, la unidad debería examinar sistemáticamente todos los supuestos casos de muerte por resistencia.

Para maximizar la efectividad de estas unidades de procesamiento especiales, deben adoptarse asimismo otras medidas, como por ejemplo:

- Establecer un equipo especial de investigadores policiales asignados a las nuevas unidades especializadas en ejecuciones policiales de las Fiscalías de los Estados, y asegurar que estos investigadores sean seleccionados por las fiscalías, y no por las autoridades policiales normales, y respondan plena y exclusivamente ante las primeras;
- Exigir que los agentes de policía informen a los fiscales sobre las muertes por “resistencia” inmediatamente después de producidas (en lugar de esperar los 30 días que actualmente permite la ley);
- Establecer y aplicar en forma estricta un protocolo sobre cómo tratar la escena del crimen que permita a las víctimas de los enfrentamientos armados recibir asistencia médica adecuada y que impida que los agentes de policía participen en falsos “salvamentos” u otras técnicas de encubrimiento; e
- Investigar las posibles técnicas policiales de encubrimiento, como los falsos “salvamentos”, y juzgar a los agentes que participan en ellas.

Por último, Human Rights Watch considera esencial que los líderes electos de Brasil apoyen públicamente las medidas de los fiscales destinadas a garantizar que los policías que cometan abusos respondan por sus actos. Asimismo, deberían cuestionar públicamente la idea errónea de que los derechos humanos y la seguridad pública constituyen prioridades opuestas. Al mostrar su liderazgo en este tema fundamental, podrían contribuir activamente a poner fin a los abusos policiales, mejorar las medidas de seguridad pública en Brasil y reforzar la seguridad de la sociedad brasileña en general.

Al final del presente informe se incluye una lista completa de recomendaciones.

