

Comisión 10:

Título: Las organizaciones de la sociedad civil y el Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos frente a los desafíos de la seguridad ciudadana en América.

Autores: Red regional de organizaciones con trabajo en seguridad y derechos humanos¹

Ponente: Gustavo F. Palmieri²

1. Violencia e inseguridad en Latinoamérica y el Caribe

El continuo incremento de los niveles de delito y violencia en las últimas décadas en Latinoamérica y el Caribe ha colocado el tema de la seguridad como una de las principales preocupaciones de la población, que exige del poder público acciones concretas y eficaces de prevención, control y represión del delito³.

Es cierto que la inseguridad en la región afecta a la sociedad en su conjunto pero, al igual que otros muchos problemas sociales, la sufren en forma particularmente grave los sectores más postergados, como los niños, los jóvenes de menores recursos, los miembros de pueblos indígenas y afrodescendientes que, además de reunir una cantidad mayor de víctimas, permanecen alejados del sistema de protección y acceso a la justicia⁴.

En este escenario, es necesario constatar que los Estados son parte de la situación de inseguridad en la región, manteniendo prácticas que contribuyen a la permanencia y la propagación de la violencia. Ello, a través de la actuación ilegal de miembros de sus instituciones de seguridad. En este sentido, los funcionarios de seguridad muchas veces son parte de las dinámicas de violencia, al cometer crímenes como tortura y ejecuciones; al ejercer distintos niveles de participación y tolerancia con prácticas ilegales y violentas, como la protección e impunidad en relación con el crimen organizado; o aun al permitir la propagación de la violencia privada sin establecer formas efectivas de control, como ocurre con la ausencia de políticas específicas para reducir la violencia estructural contra grupos vulnerables.

¹ Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Argentina, Conectas Direitos Humanos / Sur – Rede Universitaria de Direitos Humanos, Brasil, Nucleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, Brasil, Instituto Sou da Paz, Brasil, Viva Rio, Brasil, Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana (CESC), Chile, Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), El Salvador, Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE), México, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, AC (Centro Prodh), México, Instituto de Defensa Legal (IDL), Perú, Open Society Justice Initiative, Estados Unidos, Washington Office on Latin America (WOLA), Estados Unidos.

² **Centro de Estudios Legales y Sociales – CELS.** Director del Programa Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana.

³ De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), solo la región africana tiene tasas más altas de homicidios que América Latina y El Caribe. Nuestra región tiene un promedio de 16.3 de homicidios cada 100 mil habitantes (en base a 17 países). Mientras el promedio de África es de 22.2 cada 100 mil habitantes y el promedio mundial, de 8.8 (*Emphasizing Prevention in Citizen Security. The Inter-American Development Bank's Contribution to Reducing Violence in Latin America and the Caribbean*. Buvinic M, Alda E, Lamas J. IDB, agosto 2005).

⁴ Los llamados grupos vulnerables son las principales víctimas de la violencia común y institucional, y tienen la situación agravada en razón de aún sufren discriminación en el sistema de justicia. En Brasil, por ejemplo, mueren en homicidios aproximadamente 45 mil personas al año, siendo que las víctimas preferenciales son los hombres, negros y jóvenes, de 15 a 25 años; así también el caso de femicidio masivo de Ciudad Juárez en México es un ejemplo paradigmático de cómo afectan la violencia y el delito a determinados grupos de la sociedad, en este caso según su género.

De hecho, son muy pocas las instituciones —especialmente las responsables de la seguridad y la justicia— que han pasado por procesos profundos de reforma luego de la estabilización de las democracias en aquellos países que sufrieron dictaduras. Así, los órganos de seguridad continúan recurriendo de modo arbitrario e ilegal a la violencia, tal como queda demostrado a partir de los números de muertos por las policías y por las denuncias de sistemático empleo de la tortura en cárceles y dependencias policiales.

Respecto de la situación de las personas privadas de libertad, la violencia y las condiciones de detención en muchos sistemas penitenciarios de la región se encuentran absolutamente fuera de todo marco legal. Esto ha sido efecto de la continuidad de políticas caracterizadas por la ausencia de controles efectivos, la creciente militarización de las instituciones penitenciarias, así como por el uso cotidiano y estructural de la violencia ilegal como mecanismo de disciplina carcelaria, la negación de derechos básicos y la articulación de redes ilegales como medios para la gestión de la vida cotidiana en las cárceles.

Además de la violencia institucional, hay que resaltar que la ineficacia de los Estados para enfrentar la violencia y el delito contribuyen a su crecimiento. La corrupción, la impunidad y la certeza de que no serán sancionados por el sistema de justicia hacen que las estructuras criminales desarrollen sus actividades y establezcan instancias paralelas de poder. En estas dinámicas paralelas suelen verificarse distintas vulneraciones a los derechos de los ciudadanos, afectaciones producidas por particulares en un contexto que es producto de acciones y omisiones de las políticas públicas.

Asimismo, vale señalar la tolerancia del Estado a prácticas violentas cometidas por actores no estatales que victimizan fundamentalmente a grupos ya discriminados, como mujeres, afrodescendientes, indígenas, niños y jóvenes de menores recursos. En la gran mayoría de los casos ni siquiera hay datos precisos, desagregados y públicos sobre tasas de criminalidad. La producción de información que discrimine datos referidos a los sectores sociales en situación de mayor vulnerabilidad resulta apenas una medida inicial exigible al Estado, a fin de controlar el modo en que las políticas de seguridad afectan de manera desigual los derechos de las personas.

En este contexto de creciente violencia —al que no son ajenas las instituciones públicas— los Estados, en general, no adoptan políticas que estén de acuerdo con los estándares de derechos humanos, y persiste la concepción de que éstos son apenas límites a las prácticas y a la eficiencia de la seguridad y no caminos para garantizar el ejercicio de los derechos, el fortalecimiento de la seguridad ciudadana y la consolidación democrática.

Así es que las respuestas más frecuentes a la demanda de la población por más seguridad son medidas de supresión de derechos y garantías civiles, como la promoción de la violencia policial, la reducción de los controles institucionales, los avances contra la independencia judicial —llegando incluso en ciertos casos a las amenazas a jueces y defensores— y el incremento desproporcionado

de las penas. En este mismo sentido, se ha justificado la militarización de las políticas de persecución del delito, tanto al promover la participación de las fuerzas armadas en la seguridad interior, como al incorporar las estrategias y las formas propias del ámbito militar a las prácticas policiales, encarando verdaderas “guerras contra el delito”.

Esta forma de enfrentar el delito es incapaz de dar cuenta de los derechos involucrados o de la eficiencia requerida: no contempla la vigencia de los derechos, porque éstos son percibidos básicamente como obstáculos al incremento de la violencia estatal, y no como bienes a proteger por las políticas de seguridad. Por ello, no es eficiente ni efectiva para solucionar el delito y ha agravado otros problemas: violencia institucional, situación carcelaria, deterioro de las instituciones policiales.

Al mismo tiempo, no puede dejar de observarse que en los últimos años se ha desarrollado una serie de acciones que persiguen soluciones al problema de la inseguridad y la violencia integradas al fortalecimiento del Estado de derecho y el respeto por los derechos humanos. En ese sentido, las experiencias de control de armas en Brasil⁵, cuyo estatuto no solo anuló la tendencia del crecimiento anual de 7,2% de las muertes por armas de fuego, que se mantenía antes de estas iniciativas, sino que también originó una fuerte e inédita baja de un 8.2% del número de muertes registrado en 2003, o sea, una baja de un 15.4% del número de muertes por armas de fuego en el país⁶. Otros ejemplos abarcan la coordinación, por parte de algunos gobiernos locales, de las políticas de seguridad y políticas sociales y urbanas como modo de promover políticas públicas incluyentes y una protección integral de los derechos de las personas.

2. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos frente a los desafíos de la seguridad ciudadana

El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (SIDH) siempre ha prestado particular atención a las políticas y prácticas de las instituciones de seguridad pública de la región. En el contexto regional de dictaduras y gobiernos autoritarios, los primeros casos resueltos versaron sobre la desaparición forzada de personas⁷, ejecuciones masivas⁸ y extrajudiciales. A medida que las incipientes democracias del continente se fueron afianzando, el SIDH comenzó a analizar casos vinculados a violaciones de derechos humanos propias de Estados que, incluso comprometidos con los valores democráticos, mantenían prácticas autoritarias.

Así, las transiciones que tuvieron lugar en los Estados americanos fueron acompañadas por posiciones más complejas de los órganos del SIDH frente a los problemas, instituciones y políticas de seguridad pública. Las disposiciones de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del

⁵ Ley 10.826/03 (Estatuto del Desarme).

⁶ Informe “Vidas poupadas – impacto do desarmamento no Brasil – 2004”, UNESCO, Ministério de la Salud, 2005, p. 18.

⁷ Ver Corte IDH, Caso *Velásquez Rodríguez*, sentencia de 29 de julio de 1988; Corte IDH, Caso *Godínez Cruz*, sentencia de 20 de enero de 1989 y Corte IDH, Caso *Fairén Garbi y Solís Corrales*, sentencia de 15 de marzo de 1989, entre otros.

⁸ Ver Corte IDH, Caso *Aloeboetoe y otros*, sentencia de 4 de diciembre de 1991, entre otros.

Hombre (en adelante, Declaración Americana), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, Convención Americana o CADH) y demás instrumentos regionales y del sistema universal, fueron interpretadas no solo como límites para evitar las violaciones más aberrantes a los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad cometidos por las instituciones estatales y paraestatales, sino también como criterios y estándares que garantizaran políticas de seguridad que promovieran el respeto y la protección de los derechos de la Convención Americana y no su violación.

En el nuevo contexto de Estados democráticos, los instrumentos del sistema comenzaron a funcionar e interpretarse generando una serie de obligaciones positivas en cabeza de estos Estados en materia de seguridad ciudadana. Gradualmente, los órganos del SIDH han entendido que estos deberes involucran también la responsabilidad del Estado por la violencia cometida por particulares, en la medida que estas acciones de actores no estatales se expliquen por la aquiescencia, tolerancia o falta de mínimas políticas de protección estatales.

Al señalar que el Estado no solo debe abstenerse de cometer violaciones a los derechos humanos, sino además adoptar medidas de protección, el SIDH juega un importante rol en definir el marco en el que deben reformarse, mejorarse y desarrollarse las instituciones y políticas de seguridad ciudadana en la región.

Los órganos del sistema ya han dado cuenta de la gravedad de la situación y de la importancia de las instituciones de seguridad y justicia en la defensa de derechos⁹. A continuación se presentan, a modo de ejemplos, algunas opiniones y resoluciones de los órganos del SIDH que señalan los caminos que ya se están recorriendo en relación con los desafíos que presentan el problema de la violencia y la inseguridad ciudadana para el respeto de los derechos humanos en la región. Estos pronunciamientos se agruparan en las siguientes tres líneas temáticas: regulación de las facultades y poderes estatales; reformas institucionales y lineamientos para el desarrollo de instituciones de seguridad y justicia democráticas y, por último, sobre la responsabilidad del Estado ante vulneraciones de derechos cometidas por particulares.

2.1. El control de los poderes estatales en materia de seguridad

Gradualmente, las opiniones, sentencias e informes de los órganos del SIDH han avanzado desde la condena a las violaciones aberrantes de derechos humanos, hacia la elaboración de estándares y presupuestos para las prácticas institucionales en democracia.

Así, en los primeros casos los órganos del SIDH señalaron que

⁹ “[L]a impunidad, la corrupción, el crimen organizado, la intolerancia y la violencia política, así como la exclusión social de diversos sectores representan un serio peligro de retroceso en la vigencia efectiva del Estado de Derecho y restringen el pleno goce de los derechos humanos que la Convención Americana reconoce a toda persona” (CIDH, *Informe Justicia e Inclusión Social: los desafíos de la democracia en Guatemala*, Capítulo II, párr. 431). O “en todo Estado democrático las fuerzas de seguridad cumplen un papel crucial en la protección de los ciudadanos, sus bienes y sus derechos” (CIDH, Informe Anual 1998, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 6 rev., 16 abril 1999, Cap. VI).

“[l]a práctica de desapariciones [forzadas], a más de violar directamente numerosas disposiciones de la Convención significa una ruptura radical de [la Convención Americana sobre Derechos Humanos], en cuanto implica el craso abandono de los valores que emanan de la dignidad humana y de los principios que más profundamente fundamentan el sistema interamericano y la misma Convención. La existencia de esa práctica, además, supone el desconocimiento del deber de organizar el aparato del Estado de modo que se garanticen los derechos reconocidos en la Convención”¹⁰.

En decisiones más recientes, los órganos del SIDH entendieron que el reconocer que la utilización de la coerción por parte de los agentes estatales es una facultad del Estado en el mantenimiento del orden público, implica también la existencia de límites precisos a dichas facultades, cuya vulneración significaría la privación arbitraria de los derechos de las personas¹¹.

Entre otras consecuencias, esto significó que la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Comisión Interamericana o CIDH, y Corte Interamericana o Corte IDH respectivamente) fueran precisando los estándares relativos al uso de estas facultades estatales. A modo de ejemplo, en relación con el uso de la fuerza, la CIDH identificó el *Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley* de Naciones Unidas, y los *Principios Básicos sobre el Uso de la Fuerza y de Armas de Fuego por parte de Oficiales de Seguridad Pública*, también de Naciones Unidas, como una guía autorizada y reconocida internacionalmente en esta materia¹².

Ya con mayor grado de detalle, el SIDH ha regulado los criterios a los que debería ajustarse el uso de la fuerza; entre ellos, los principios de necesidad, excepcionalidad, proporcionalidad y gradualidad, protección de la integridad física y psíquica de las personas lesionadas como resultado del uso de la fuerza, y límites específicos para el uso de esta fuerza y protección de la vida e integridad física de los agentes estatales¹³.

Inclusive los órganos del SIDH han avanzado en especificaciones sobre el uso de la fuerza en relación a determinados grupos sociales o en circunstancias específicas, por ejemplo, en el contexto de manifestaciones públicas o en el accionar relacionado con personas menores de edad¹⁴.

¹⁰ Corte IDH, Caso *Velásquez Rodríguez*, cit., párr. 158.

¹¹ Corte IDH, Caso *Loayza Tamayo*, sentencia de 17 de septiembre de 1997, párr. 57.

¹² CIDH, *Quinto Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala*, OEA/Ser.L/V/II.111, Doc. 21 rev., 6 de abril de 2001, párr. 50.

¹³ Corte IDH, Caso *Loayza Tamayo*, cit., párr. 57; CIDH, Informe 57/02, Caso *Finca La Exacta*, Guatemala, 21 de octubre de 2002, párr. 68; CIDH, Informe especial sobre Terrorismo y Derechos Humanos, 22 de octubre 2002, párr. 91. Véase también CIDH, Informe 55/97, Caso *Juan Carlos Abella y otros*, Argentina, 18 de noviembre de 1997, párrs. 204, 218 y 245. Véase también CIDH, Informe N° 61/99 Caso *José Félix Fuentes Guerrero y otros*, Colombia, párrs. 33, 34 y 43. Véase también CIDH, Informe 34/00, Caso *Carandirú*, Brasil, 13 de abril de 2000, párrs. 62, 63, 67 y 91; CIDH, Informe N° 26/97 Caso *Arturo Ribón Avila*, Colombia, 30 de septiembre de 1997, párrs. 134 y siguientes y 159 y siguientes; y CIDH, Informe 86/99, Caso *Armando Alejandro Jr., Carlos Costa, Mario de la Peña y Pablo Morales*, Cuba, 29 de septiembre de 1999.

¹⁴ CIDH, Informe 36/90, Caso 10.304, Perú, s/f. y CIDH, Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Venezuela, OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 4 rev. 1, 24 de octubre de 2003, párr. 301.

Una evolución similar puede observarse en el tratamiento que los órganos del SIDH han realizado sobre otras facultades estatales en materia de seguridad ciudadana, como es el caso de las facultades policiales de detención, las facultades de investigación de los delitos y la aplicación de la prisión preventiva.

Por ejemplo, en relación con la privación de la libertad, los órganos del SIDH han sumado paulatinamente al análisis de las más aberrantes violaciones referidas a la desaparición de personas, un análisis más preciso de las diferencias entre las privaciones ilegales de la libertad a las que se refiere el art. 7 inc. 2 de la CADH y las privaciones arbitrarias de la libertad a las que hace referencia el art. 7 inc. 3 a fin de dar cuenta de los diferentes modos y grados en que estos derechos humanos son violados en la actualidad.

En la línea de los avances señalados, sería un paso importante contar con consideraciones más sistematizadas y detalladas sobre los parámetros de legitimidad de las distintas facultades policiales y judiciales o de las restricciones que el Estado puede establecer para garantizar los derechos ciudadanos¹⁵. Los pronunciamientos de los órganos del SIDH ya analizados permiten sostener que en muchos casos tales consideraciones serían la consecuencia lógica de un análisis convergente de dos líneas de trabajo ya emprendidas por los órganos del SIDH. Por una parte, de los principios que ya se han expresado sobre temas tales como el uso de la fuerza y otras facultades policiales; por otra, de una serie de deberes y obligaciones positivas que los instrumentos del SIDH colocan en cabeza del Estado para la protección de derechos tales como el de reunión, expresión, manifestación, circulación y dignidad de las personas, o que reconocen a determinados grupos de personas.

Sin lugar a dudas, un análisis más detallado y sistematizado por parte de los órganos del sistema interamericano en esta materia permitiría avanzar en una mejor definición de los criterios que se derivan de los instrumentos regionales y señalan los marcos de desarrollo de políticas públicas.

Entendemos que estos criterios servirían no solo para determinar límites, restricciones u obligaciones negativas. Serían también útiles para generar estándares que marquen las acciones que el Estado debe realizar para garantizar un desarrollo legítimo y eficiente de esas facultades, la generación de instancias de control sobre ellas, o la producción de la información mínima e indispensable para observar si los agentes públicos están o no ejerciéndolas de un modo ilegal y/o discriminatorio.

2.2. La democratización de las instituciones policiales y de seguridad pública

¹⁵ La Corte Europea ha tratado el tema de las restricciones a las manifestaciones públicas en una serie de casos. En el caso *Chorherr*, la Corte Europea sostuvo, en relación con la necesidad de la restricción, que los Estados tienen un cierto margen de apreciación para determinar si una restricción es necesaria y en qué medida lo es. Este margen comprende la elección de los medios razonables y apropiados que pueden usar las autoridades para garantizar que las manifestaciones públicas se realicen de manera pacífica (Corte EDH, Caso *Chorherr c. Austria*, Sentencia del 25 de agosto de 1993, párr. 31). En el caso *Steel* y otros la Corte Europea reiteró lo expresado en el caso *Chorherr* y agregó que, sin embargo, el margen de apreciación de los Estados debe ser supervisado por la Corte, la que debe determinar si la restricción es proporcional al interés legítimo que se busca proteger dada la importancia de la libertad de expresión (Corte EDH, Caso *Steel y otros c. Reino Unido*, Sentencia del 23 de septiembre de 1998, párr. 101).

Muy relacionado con lo recientemente expresado, es importante señalar que los órganos del SIDH no solo se han pronunciado respecto de los marcos en que las instituciones de seguridad deben desarrollar sus facultades. El SIDH también ha establecido diversos criterios que pueden ser interpretados como marcos para la necesaria reforma y democratización de las políticas de seguridad pública en la región: desde la separación necesaria entre fuerzas armadas e instituciones policiales, hasta algunas de las características básicas que deben tener las instituciones de seguridad y justicia en democracia.

a. La separación entre fuerzas armadas e instituciones policiales

Demarcar nítidamente la separación entre seguridad interior y defensa nacional resulta un paso prioritario para lograr la democratización de las instituciones policiales y el respeto de los derechos ciudadanos en el contexto regional.

La CIDH se ha expresado en diversas ocasiones sobre esta cuestión, indicando que en un sistema democrático cada uno de los órganos de seguridad deberá tener sus esferas de actuación claramente delimitadas y definidas, siendo la defensa nacional competencia exclusiva de las fuerzas armadas, y la seguridad interior de los cuerpos policiales¹⁶. Los Estados no deberán permitir la influencia de las fuerzas armadas en el accionar de los cuerpos policiales¹⁷. También afirmó:

“[D]ado que las Fuerzas Armadas carecen del entrenamiento adecuado para el control de la seguridad interna, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno”¹⁸.

En el *Informe Anual de 1998*, la CIDH agregó que, además de las diferencias de entrenamiento, las fuerzas armadas no deberán ser empleadas en la tarea de hacer cumplir la ley “particularmente en áreas tales como la investigación de crímenes comunes y la ejecución de arrestos”, que por “su especialidad, complejidad y *contacto con la sociedad*, debe ser responsabilidad por un cuerpo policial debidamente instruido y especialmente respetuoso del Derecho”¹⁹ [el destacado es nuestro]. En otros pronunciamientos, la Comisión Interamericana extendió estas diferencias ya no solo a una cuestión de capacitación, sino a una divergencia mucho más profunda entre la doctrina y el diseño institucional de las policías y las fuerzas armadas. Sería importante y urgente que estas diferencias sean precisadas y fundamentadas por los órganos del SIDH.

Si bien el entrenamiento idóneo es una condición fundamental para intervenir en la seguridad pública, se precisan otras condiciones institucionales que hacen a la relación entre la sociedad civil y sus organismos policiales, así como a políticas de seguridad respetuosas de los derechos como,

¹⁶ CIDH, *Informe Anual 2004*, 23 de febrero de 2005, Capítulo V.II, párr. 230.

¹⁷ CIDH, *Informe Justicia e Inclusión Social: Los desafíos de la democracia en Guatemala*, cit., capítulo II: La Seguridad Ciudadana, párr. 114.

¹⁸ CIDH, *Informe Justicia e Inclusión Social: Los desafíos de la democracia en Guatemala*, cit., capítulo II, párr. 113.

¹⁹ CIDH, *Informe Anual 1998*, Capítulo VII, sección 3.

por ejemplo, diferentes mecanismos de control y gobierno, distintas formas de participación ciudadana y ámbitos específicos de intercambio con la sociedad civil.

Según la consideración de la CIDH, la autorización estatal para que las fuerzas militares intervengan en cuestiones de seguridad, se da al confundir los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional. Ni el abuso de un “Estado de excepción” ni un extraordinario crecimiento del delito pueden justificar la intromisión de militares en aspectos vinculados a la seguridad interior²⁰. También debemos mencionar la persistencia de la militarización de las instituciones de seguridad civiles que se expresa en estructuras organizacionales, sistemas educativos y la subsistencia del fuero privativo militar policial.

b. Las políticas públicas para mejorar las instituciones de seguridad

Como ya se ha expresado al referirnos a temas como el uso de la fuerza y otras facultades policiales, los órganos del SIDH no se han limitado a indicar cuáles son las obligaciones negativas o límites que el Estado debe respetar para dar cumplimiento a la Convención Americana y otros instrumentos de la región. En distintos pronunciamientos también han colocado en cabeza de los Estados obligaciones positivas y han señalado, por ejemplo, la necesidad de desarrollar políticas públicas específicas para cumplir con sus compromisos regionales.

En el *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México de 1998*, la Comisión destacó que la falta de conocimiento profundo del ordenamiento jurídico vigente y la desidia en el trabajo imposibilitan que el rendimiento sea, en términos generales, satisfactorio. La Comisión añadió:

“La falta de una buena formación además les impide tener una idea clara de la importancia de la legalidad, y los hace sentirse incompetentes para actuar dentro de ella. La costumbre de trabajar de una determinada manera, sin control sobre los abusos que puedan cometer, ha creado vicios difíciles de erradicar”²¹.

En su *Informe Anual de 1998*, la CIDH sostuvo que los Estados deberán prestar especial atención al entrenamiento que se brinda a los miembros de la policía, quienes tienen la delicada tarea de ejercer la autoridad pública en la sociedad. Y agregó:

“El orden público democrático requiere que los ciudadanos depositen su confianza en el profesionalismo y, sobre todo, en la ética de la autoridad policial”²².

La CIDH asimismo expresó que los sueldos muy bajos generan gran ineficiencia y

²⁰ *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 7 rev. 1, 24 de septiembre de 1998, párr. 403.

²¹ *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México, 1998*, cit., párr. 390. Ver también CIDH, *Informe Justicia e Inclusión Social: los desafíos de la democracia en Guatemala*, cit., capítulo II, párr. 98.

²² *Informe anual 1998*, cit., cap. VI.

“abonan el camino para que el flagelo de la corrupción se haga presente en el día a día de las labores que estos agentes desempeñan, y pase a ser más una regla que una excepción”²³.

Asimismo, la Comisión Interamericana señaló que el actuar ilimitado y sin control de los agentes policiales, genera en la población una gran sensación de desconfianza y añadió que

“la falta de un control adecuado favorece que los asuntos se resuelvan a partir de una especie de conocimiento práctico, de manera automática, sin considerar las particularidades de cada caso, lo que termina burocratizando el trabajo”²⁴.

La CIDH incluyó a esta concepción de la desconfianza de la sociedad civil como barrera fundamental para el desarrollo de una policía profesional y sostuvo que, mientras exista escepticismo en la población en denunciar hechos delictivos por considerar a la policía judicial un órgano inadecuado para realizar las debidas investigaciones, se incrementan los graves casos de justicia privada y, en consecuencia, la impunidad.

Como propuestas posibles frente a estos problemas, en el *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México de 1998*, la Comisión Interamericana detalló la creación de una verdadera carrera policial, que debe comprender un riguroso proceso de capacitación con cursos de formación técnica y en derechos humanos, estrictos criterios de selectividad y un sistema de promoción. Todo ello acompañado de la asignación de los recursos materiales necesarios para que la policía pueda cumplir con su labor; el pago de un sueldo justo que dignifique el trabajo y atraiga al personal adecuado y, por último, la sanción de las ilegalidades cometidas para “depurar los elementos corruptos y delictuosos”²⁵.

En este sentido, es claro que el profesionalismo y la ética de la autoridad policial hacen referencia a cuestiones necesariamente más amplias que la formación y requieren —solo por plantear los ejemplos más sencillos— reformas en los mecanismos de selección, ascenso, permanencia e ingreso, así como mecanismos de control internos y externos propios de otras instituciones y profesiones.

Un avance en estos aspectos seguramente incluya identificar los derechos que las normativas internas no pueden negar a los agentes de seguridad en tanto ciudadanos, sin violar con ello los instrumentos del sistema. Asimismo, profundizar sobre qué aspectos vinculados al derecho de acceso a la información deben ser tenidos en consideración en el diseño de las instituciones y políticas de seguridad, en la medida en que el acceso a la información sea valorada como “elemento

²³ *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México de 1998*, cit., párr. 391.

²⁴ *Ídem*, párr. 385.

²⁵ *Ídem*, párr. 391.

indispensable para el escrutinio y el debate adecuado sobre las acciones de gobierno [...] sino también para evitar la corrupción y otros abusos de poder”²⁶.

Por último, como veremos en el próximo apartado, a partir de lo expresado por la CIDH y la Corte IDH sobre acceso a la justicia y los derechos de las víctimas, pueden derivarse algunos criterios útiles para servir de marco a procesos de democratización del Poder Judicial.

2.3. El acceso a la justicia y la responsabilidad estatal frente a las vulneraciones de derechos cometidas por los particulares

Como ya se ha planteado en los puntos anteriores de este resumen —referidos a los poderes y facultades estatales y a las reformas institucionales en las instituciones de seguridad—, en sus pronunciamientos la CIDH ha ido avanzando desde considerar a las normas regionales solo como límites, obligaciones exclusivamente negativas o de no interferencia estatal, hacia reconocer gradualmente al sistema interamericano también como fuente de obligaciones positivas en materia de seguridad ciudadana.

Este desarrollo puede observarse con más claridad en aquellos ámbitos vinculados al acceso a la justicia y a la protección de los derechos de las víctimas, así como los referidos a la responsabilidad del Estado frente al accionar de actores no estatales.

a. El acceso a la justicia y los derechos de las víctimas

La CIDH expresó que para lograr un acceso a la justicia vasto, el Estado debe contar con la infraestructura necesaria y tener una amplia presencia en todo el territorio, los miembros del Poder Judicial deben estar capacitados y debe haber suficientes traductores y miembros de las instituciones de administración y procuración de justicia que conozcan el idioma y la cultura indígenas²⁷. Y, aun cuando en referencia al derecho de defensa, la Corte IDH sostuvo que el acceso a la justicia implica que “el proceso debe reconocer y resolver los factores de desigualdad real de quienes son llevados ante la justicia”, los instrumentos del SIDH permiten extender estas consideraciones a otros aspectos de la organización del sistema judicial²⁸.

Asimismo, varios de los derechos que la CIDH reconoce a las víctimas de violaciones de derechos humanos son reconocidos también para las víctimas de vulneraciones cometidas por particulares. Así, “la existencia de recursos legales efectivos para poder reclamar por sus derechos, ejercer su derecho a la defensa, y tener acceso a la justicia impartida por jueces independientes e

²⁶ *Principios de Lima*, adoptados el 16 de noviembre de 2000 en Lima Perú. Principio 3: *Transparencia y desarrollo*.

²⁷ CIDH, *Informe Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala*, cit., párr. 57.

²⁸ “[L]a presencia de condiciones de desigualdad real obliga a adoptar medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de los propios intereses. Si no existieran esos medios de compensación, ampliamente reconocidos en diversas vertientes del procedimiento, difícilmente se podría decir que quienes se encuentran en condiciones de desventaja disfrutan de un verdadero acceso a la justicia y se benefician de un debido proceso legal en condiciones de igualdad con quienes no afrontan esas desventajas” (Corte IDH, *Opinión Consultiva acerca del Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*, OC-16/99 de 1 de octubre de 1999, párr. 119).

imparciales”²⁹ son válidos también como obligaciones del Estado frente a vulneraciones cometidas por particulares. La participación plena de la víctima de un delito y de sus familiares en los procesos judiciales y en todo lo atinente a la investigación, es otro componente importante del acceso a la justicia, tal como se expresó, por ejemplo en el caso *Bulacio*³⁰.

b. La responsabilidad del Estado por aquiescencia, tolerancia o ausencia de políticas de control de la violencia

En forma paulatina, la CIDH y la Corte IDH han avanzado en sostener que las obligaciones del Estado no solo se limitan a proteger los derechos reconocidos en la Convención y demás instrumentos del SIDH frente al accionar de agentes estatales, sino también frente al accionar de particulares.

Esto último no significa confundir las diferencias entre los actos públicos y privados, sino identificar los casos en que el Estado es responsable ante el SIDH aun sin ser el autor de una violación de derechos humanos.

Tradicionalmente, la Comisión Interamericana sostuvo la responsabilidad estatal por el accionar de grupos paramilitares

“1° por no brindar a la población la debida protección a la que tiene derecho; 2° porque muchas de las acciones de los paramilitares cuentan, de alguna manera, con el apoyo de miembros de las Fuerzas Armadas”³¹.

Sin embargo, en el caso de los diecinueve comerciantes que fueron muertos a manos de un grupo paramilitar en el municipio de Puerto Boyacá, en Colombia, la Corte IDH avanzó un poco más y sostuvo que el Estado no es el autor directo de las muertes de los comerciantes, pero es igualmente responsable por no haber actuado en forma diligente para prevenir dichos homicidios, y por no llevar adelante una política de control adecuada sobre los grupos paramilitares aun cuando no tuviera una política de incentivo a la constitución de grupos paramilitares³².

Ya en informes más recientes, la CIDH condenó las responsabilidades estatales en

“las operaciones de cuerpos ilegales y aparatos clandestinos [que] se relacionan principalmente con el crimen organizado, la corrupción y el narcotráfico, y advierte que dichas actividades ilícitas ejecutadas al amparo de la impunidad y la tolerancia,

²⁹ Corte IDH. Caso *Bulacio Vs. Argentina*. Sentencia de 18 de Septiembre de 2003, párr. 147.

³⁰ Ver también Corte IDH. Caso *19 Comerciantes Vs. Colombia*. Sentencia de 5 de julio de 2004, párr. 188: “[L]os familiares de la víctima deberán tener pleno acceso y capacidad de actuar en todas las etapas e instancias de dichas investigaciones, de acuerdo con la ley interna y las normas de la Convención Americana”. Donde también se establece que el derecho de acceso a la justicia no se agota con el requisito formal de que exista un proceso “sino que debe además asegurar en tiempo razonable, el derecho de la víctima o sus familiares a saber la verdad de lo sucedido y a que se sancione a los eventuales responsables”.

³¹ CIDH, *Segundo Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.84 Doc. 39 rev. 14 de octubre de 1993, Capítulo II.

³² “[a] pesar que Colombia alega que no tenía la política de incentivar la constitución de grupos delincuenciales, ello no libera al Estado de la responsabilidad por la interpretación que durante años se le dio al marco legal que amparó a tales grupos “paramilitares”, por el uso desproporcionado dado al armamento que les entregó y por no adoptar las medidas necesarias para prohibir, prevenir y castigar adecuadamente las referidas actividades delincuenciales” (Corte IDH, Caso *19 Comerciantes*, cit., párr. 124. El resaltado nos pertenece).

comprometen seriamente la institucionalidad, la democracia y el Estado de Derecho en Guatemala”³³.

La Corte Interamericana ha sostenido que también se puede configurar la responsabilidad estatal por la “falta de debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención”³⁴. En este sentido, el Tribunal ha dicho que para que se configure una violación a los derechos humanos consagrados en la Convención Americana, “[e]s suficiente la demostración de que ha habido apoyo o tolerancia del poder público en la infracción de los derechos reconocidos en la Convención”³⁵.

En algunos casos, informes y relatorías especiales referidos a los derechos de sectores sociales particularmente discriminados, los órganos del SIDH han extendido la responsabilidad estatal cuando las violaciones de particulares son el producto de la tolerancia estatal a hechos repetidos y predecibles de violencia o, inclusive, la falta de acción de las instituciones públicas frente a la tolerancia social a esas violaciones de derechos.

En el caso *Villagrán Morales y otros* expresó que reviste especial gravedad que el Estado parte de la Convención Americana aplique o tolere en su territorio una práctica sistemática de violencia contra niños en situación de riesgo³⁶. Asimismo, la Relatoría Especial sobre los Derechos de la Mujer, luego de observar la actitud de distintos actores estatales y no estatales ante la situación de violación a los derechos humanos en Ciudad Juárez de “limitar la atención a los asesinatos caracterizados como *seriales* como fuente de preocupación legítima”, indicó que la falta de conciencia sobre “el derecho de la mujer a no ser objeto de violencia es en sí un derecho humano que obliga al Estado [...] a adoptar medidas de prevención y respuesta”³⁷.

Por último, también ha sido señalada la responsabilidad del Estado frente a la ausencia de políticas y controles sobre las fuentes de los hechos de la violencia en contextos donde las muertes y lesiones se explican, entre otras razones, por la falta de control sobre la circulación de armas letales. Así, en el informe *Justicia e inclusión social. Los desafíos de la democracia en Guatemala*, luego de observar que nueve de cada diez armas decomisadas no se encuentran registradas y que esta cifra se ha mantenido estable durante los últimos años, sin que se hubieren implementado medidas al

³³ CIDH, *Informe Justicia e Inclusión Social: Los desafíos de la democracia en Guatemala*, cit., capítulo II, párr. 142.

³⁴ Corte IDH, Caso *Caballero Delgado y Santana*, Vs. Colombia. Sentencia de 8 de diciembre de 1995, párr. 56; Corte IDH, Caso *Godínez Cruz*, cit, párr. 182; y Corte IDH, Caso *Velásquez Rodríguez*, cit, párr. 172.

³⁵ Corte IDH, Caso *Cantos*, Argentina, sentencia de 28 de noviembre de 2002, párr. 28; Corte IDH, Caso *Hilaire, Constantine y Benjamín y otros*, Trinidad y Tobago sentencia de 21 de junio de 2002, párr. 66; y Corte IDH, *Caso del Tribunal Constitucional*, Perú, sentencia de 31 de enero de 2001, párr. 47.

³⁶ Corte IDH, *Caso de los Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros)*, Guatemala, sentencia del 19 de noviembre de 1999, párr. 191.

³⁷ CIDH, Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México: El derecho a no ser objeto de violencia y discriminación, párr. 123. El informe sostiene que el hecho de que los asesinatos denominados “seriales” en Ciudad Juárez sean presentados en los medios de difusión, y considerados por muchos como chocantes, en tanto que los asesinatos que se producen en relación con la violencia doméstica reciben menos atención, demuestra la existencia del problema y que no se comprende suficientemente que esas muertes igualmente infringen el derecho a no ser objeto de violencia, y manifiestan en la misma medida que la víctima es considerada como un objeto o deshumanizada en función del género, sin importar a tal efecto si las hubieran perpetrado desconocidos con relación a crímenes sexuales, o si están relacionadas con violencia doméstica perpetrada por compañeros íntimos.

respecto, la Comisión Interamericana manifestó su preocupación en relación con la falta de cumplimiento de la Ley de Control de Armas y, consecuentemente, instó al Estado de Guatemala a adoptar planes efectivos de control y erradicación de la posesión ilegal de armas³⁸.

3. Conclusión y propuestas

Como organizaciones que venimos abordando el tema de la seguridad ciudadana desde una perspectiva democrática y de derechos humanos estamos convencidos que no es posible confrontar este problema solo desde los límites al Estado. Corremos el riesgo de abonar la equivocada creencia de que los derechos humanos son un obstáculo para la promoción de políticas de seguridad eficaces. O, dicho en otros términos, contribuiríamos al falso dilema que enfrenta los derechos humanos con la seguridad.

El sistema interamericano de protección de derechos humanos y, en particular, la Comisión Interamericana, está en condiciones de ser un actor importante en una estrategia regional para responder a este problema incorporándolo a su agenda de trabajo en forma sistemática. Por un lado, debería abordar el problema de la seguridad ciudadana y los derechos humanos en clave de gobernabilidad democrática contribuyendo a fortalecer instituciones como una forma de protección eficaz de los derechos humanos. Por otro lado, podría articular este trabajo con otros problemas estructurales que son analizados frecuentemente por la CIDH, como el acceso a la justicia, la exclusión social y la discriminación sistemática de ciertos sectores.

La Comisión debería entonces promover principios de seguridad democráticos que, al mismo tiempo que sean respetuosos de los derechos humanos, contribuyan a la eficacia o a la calidad del servicio de la seguridad ciudadana en el hemisferio.

³⁸ CIDH, *Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala*, cit., párr. 91.