



Organización de los
Estados Americanos



COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

OEA/Ser.L/V/II.
Doc. 57
31 diciembre 2009
Original: Español

INFORME SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS

2009

Internet: <http://www.cidh.org>

E-mail: cidhoea@oas.org

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights.

Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos = Report on citizen security and human rights / Inter-American Commission on Human Rights.

p. ; cm. (OEA documentos oficiales ; OEA/Ser.L)(OAS official records ; OEA/Ser.L)

ISBN 978-0-8270-5431-8

1. Justice, Administration of--America. 2. Civil rights--America. 3. Crime prevention--Citizen participation--America. 4. Human rights--America. I. Faroppa Fontana, Juan. II. Title. III Series. IV. Series. OAS official records ; OEA/Ser.L.

OEA/Ser.L/V/II. Doc.57

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

MIEMBROS

Luz Patricia Mejía Guerrero

Víctor E. Abramovich

Felipe González

Sir Clare Kamau Roberts

Paulo Sérgio Pinheiro

Florentín Meléndez

Paolo G. Carozza

Secretario Ejecutivo: Santiago A. Canton

Secretaria Ejecutiva Adjunta: Elizabeth Abi-Mershed

El presente informe fue elaborado en el marco del memorándum de entendimiento entre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). Su preparación y publicación ha sido posible gracias al apoyo financiero de UNICEF, OACNUDH, el Gobierno de Italia y la Fundación Open Society Institute. La Comisión desea agradecer al Consultor Juan Faroppa Fontana por la preparación de este informe; y reconocer de manera especial los trabajos preparatorios realizados por el consultor Paulo Mesquita Neto y los aportes de la Consultora Verónica Gómez.



REPUBBLICA ITALIANA



INFORME SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS

ÍNDICE

	Página
GLOSARIO	vii
RESUMEN EJECUTIVO	ix
I. INTRODUCCIÓN	1
A. Antecedentes	1
B. Objetivos del informe.....	2
C. Metodología.....	4
D. Estructura del informe	6
II. MARCO CONCEPTUAL: LA SEGURIDAD CIUDADANA	6
III. LA SEGURIDAD CIUDADANA EN LAS AMÉRICAS	10
IV. LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LOS DERECHOS HUMANOS	13
A. Las obligaciones de los Estados desde la perspectiva de la seguridad ciudadana .	14
1. Responsabilidad del Estado por conductas de sus agentes y terceros...	15
2. La obligación de adoptar medidas para prevenir la vulneración de derechos vinculados a la seguridad ciudadana	17
3. La obligación de investigar	18
4. Las obligaciones reforzadas en materia de violencia contra la mujer conforme a la Convención de Belém do Pará.....	19
B. La caracterización de una política sobre seguridad ciudadana	21
1. La atención a las víctimas de la violencia y el delito.....	27
2. La privatización de la seguridad ciudadana	30
3. La gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana	31
4. La profesionalización y modernización de las fuerzas policiales.....	33
5. La intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana	42
V. DERECHOS COMPROMETIDOS EN LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA	44
A. Derecho a la vida.....	44
B. Derecho a la integridad personal	50
C. Derecho a la libertad y la seguridad personales.....	59
D. Derecho a las garantías procesales y a la protección judicial.....	71
E. Derecho a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad	77
F. Derecho a la libertad de expresión	82
G. Libertad de reunión y asociación	87
H. Derecho a participar en los asuntos de interés público	94

I.	Derecho al uso pacífico de los bienes	99
		Página
VI.	CONCLUSIONES	100
VII.	RECOMENDACIONES	103
A.	Recomendaciones generales.....	103
B.	Recomendaciones específicas	104
Anexos		113

GLOSARIO

OEA: Organización de los Estados Americanos

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos (o "la Comisión")

Corte I.D.H.: Corte Interamericana de Derechos Humanos (o "la Corte")

Declaración Americana: Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre

Convención Americana: Convención Americana sobre Derechos Humanos (o "la Convención")

Convención de Belém do Pará: Convención Americana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer

Declaración Universal: Declaración Universal de los Derechos Humanos

PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

CDN: Convención sobre los Derechos del Niño

CEDAW: Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

RESUMEN EJECUTIVO

1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha abordado la problemática de la seguridad ciudadana y su relación con los derechos humanos a través del estudio de peticiones, casos y medidas cautelares, la adopción de informes sobre la situación de los derechos humanos en los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la preparación de informes temáticos, y en el marco de audiencias públicas convocadas durante sus períodos de sesiones. Con base a la información recibida, la Comisión adoptó la decisión de preparar un informe temático con el objetivo de analizar la problemática y formular recomendaciones a los Estados Miembros orientadas a fortalecer las instituciones, las leyes, las políticas, los programas y las prácticas para la prevención y el control de la criminalidad y la violencia en el marco de la seguridad ciudadana y los derechos humanos.

2. La seguridad ciudadana es una de las dimensiones de la seguridad humana y por lo tanto del desarrollo humano e involucra la interrelación de múltiples actores, condiciones y factores entre los cuales se cuentan la historia y la estructura del Estado y la sociedad; las políticas y programas de los gobiernos; la vigencia de los derechos económicos, sociales, culturales; y el escenario regional e internacional. La seguridad ciudadana se ve amenazada cuando el Estado no cumple con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo cual interrumpe la relación básica entre gobernantes y gobernados.

3. Los países de la región hoy presentan algunos de los índices de criminalidad más altos del mundo resultando los jóvenes el grupo más afectado como víctimas y victimarios. Por primera vez en décadas, en los países de América Latina, la delincuencia ha desplazado al desempleo como la principal preocupación para la población. En estos países el Poder Judicial, el ministerio público, las fuerzas de seguridad y el sistema penitenciario no han desarrollado las capacidades necesarias para responder eficazmente, mediante acciones de prevención y de represión legítimas del crimen y la violencia.

4. La CIDH señala en su informe que la seguridad ciudadana debe ser concebida como una política pública, entendiendo por ésta los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades de los Estados para alcanzar un objetivo determinado, y que contribuyen a crear o a transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad. Una política pública no puede comprenderse cabalmente sin una referencia concreta a los derechos humanos. Las políticas públicas tienen como objetivo hacer que estos derechos se concreten en los planos normativo y operativo, así como en las prácticas de las instituciones y los agentes estatales. Asimismo deben abordar las causas de la criminalidad y la violencia.

5. La perspectiva de los derechos humanos permite abordar la problemática de la criminalidad y la violencia y su impacto en la seguridad ciudadana mediante el fortalecimiento de la participación democrática y la implementación de políticas centradas en la protección de la persona humana, en lugar de aquellas que primordialmente buscan afianzar la seguridad del Estado o de determinado orden político. Si bien el derecho internacional de los derechos humanos no define en forma expresa el derecho a la seguridad frente al delito o a la violencia interpersonal o social, cuya prevención y control es el objetivo de las políticas sobre seguridad ciudadana, los Estados se encuentran obligados por un plexo normativo que exige la garantía de derechos particularmente afectados por conductas violentas o delictivas: el derecho a la vida; el derecho a la integridad física; el derecho a la libertad personal; el derecho a las garantías procesales y el derecho al uso pacífico de los bienes. Las obligaciones de los Estados miembros respecto a la seguridad ciudadana también comprometen el derecho a las garantías procesales y a la protección judicial; el derecho a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad; el derecho a la libertad de expresión; el derecho

a la libertad de reunión y asociación; y el derecho a la participación en los asuntos de interés público. En un sentido amplio, la seguridad ciudadana también puede incorporar medidas de garantía de los derechos a la educación, la salud, la seguridad social y al trabajo, entre otros.

6. El informe adoptado por la CIDH identifica los estándares internacionales de derechos humanos relacionados con la seguridad ciudadana con especial referencia a los instrumentos que integran al Sistema Interamericano. Particularmente, el informe hace referencia a las obligaciones negativas y positivas de los Estados con respecto a los derechos humanos vinculados con la seguridad ciudadana de todas las personas bajo su jurisdicción, en especial los derechos de las víctimas de delitos frente a acciones violentas de actores estatales y no estatales. También examina las obligaciones internacionales de los Estados Miembros en materia de prevención y combate de la violencia y el delito, y de diseño, implementación y evaluación de políticas sobre seguridad ciudadana a la luz del derecho internacional de los derechos humanos y de los principios de participación, rendición de cuentas, y de no-discriminación.

7. Las obligaciones positivas asumidas por los Estados miembros exigen políticas públicas sobre seguridad ciudadana que contemplen prioritariamente el funcionamiento de una estructura institucional eficiente que garantice a la población el efectivo ejercicio de los derechos humanos relacionados con la prevención y el control de la violencia y el delito. En este sentido, la CIDH señala su preocupación por las debilidades históricas en la creación de una institucionalidad en la región conducente a una adecuada gestión estatal en esta materia. Estas dificultades se verifican, especialmente, en las siguientes áreas temáticas: (1) la atención a las víctimas de la violencia y el delito; (2) la privatización de los servicios de seguridad; (3) la gobernabilidad de la seguridad ciudadana; (4) la profesionalización y modernización de las fuerzas policiales; y (5) la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana.

8. En su informe, la CIDH formula una serie de recomendaciones entre las que se destaca el llamado a los Estados miembros a asumir el cumplimiento de sus obligaciones internacionales de protección y garantía de los derechos humanos en su relación con la seguridad ciudadana a partir del diseño e implementación de políticas públicas integrales, que desarrollen, en forma simultánea, acciones específicas y planes estratégicos en el plano operativo, normativo y preventivo. La CIDH recomienda generar la capacidad institucional en el sector público para el diseño y la ejecución de las acciones comprendidas en los planes y programas que componen la política pública sobre seguridad ciudadana, disponiendo los recursos humanos, técnicos y económicos adecuados. Estas políticas deben asegurar la gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana; deben ser sustentables con base a consensos políticos y sociales; y deben ser sometidas a evaluación y rendición de cuentas permanentes mediante mecanismos de control internos y externos que favorezcan la transparencia en el ejercicio de la función pública y combatan la impunidad y la corrupción.

9. Asimismo, la CIDH recomienda a los Estados miembros garantizar los estándares especiales de protección que requieren aquellas personas o grupos de personas en especial situación de vulnerabilidad frente a la violencia y el delito, como los niños, niñas y adolescentes; las mujeres; la población indígena y afrodescendiente y las personas migrantes y sus familias, sin perjuicio que las obligaciones de protección y garantía de los derechos humanos comprometidos en la política sobre seguridad ciudadana asumidas por los Estados Miembros incluyen a todas las personas bajo su jurisdicción.

10. Por último la CIDH formula una serie de recomendaciones específicas sobre la adopción de medidas administrativas, legislativas o de otra índole a fin de que las instituciones del Estado brinden atención en forma adecuada a las víctimas de la violencia y el delito; e implementen medidas de prevención, disuasión y represión legítima de conductas violentas y delictivas en el marco del respeto y la garantía de los derechos humanos relacionados con la seguridad ciudadana.

INFORME SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS

I. INTRODUCCIÓN

A. Antecedentes

1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como órgano especializado de la Organización de los Estados Americanos encargado de velar por la observancia de los derechos humanos en el hemisferio, ha abordado los problemas de seguridad ciudadana y su relación con los derechos humanos a través del sistema de peticiones y casos, del estudio de medidas cautelares, de informes temáticos, de informes adoptados con motivo de visitas *in loco* a distintos países de la región, y en el contexto de numerosas audiencias celebradas durante sus períodos de sesiones. Desde la perspectiva de sus cometidos de promoción y protección de los derechos humanos, la Comisión está particularmente interesada en las políticas implementadas por los Estados Miembros para cumplir con sus obligaciones internacionales frente a las actuales amenazas derivadas de los hechos de violencia y criminalidad en el complejo escenario que se verifica actualmente en las Américas, y que se observa como el resultado de un proceso que se ha desarrollado durante los últimos veinticinco años.

2. La Comisión ha llamado la atención sobre los efectos de la violencia y el delito sobre las condiciones de gobernabilidad en los países del hemisferio y ha señalado que la seguridad ciudadana requiere de una fuerza policial civil que resguarde a los habitantes; de una administración de justicia fortalecida, sin corrupción ni impunidad; y de un sistema penitenciario que tienda a la verdadera recuperación e inserción social del detenido¹. Ha señalado que los Estados Miembros, en su legislación y procedimientos internos, deben operar sobre la base de que los instrumentos que integran los Sistemas Universal y Regional sobre derechos humanos “.. permiten aplicar medidas para enfrentar las amenazas a la seguridad ciudadana [...] dentro del marco del Estado de Derecho, sin desatender el respeto a las garantías básicas, no derogables, previstas por el derecho internacional²”.

3. El 14 de octubre de 2005, la Comisión convocó una audiencia sobre seguridad ciudadana y derechos humanos en las Américas. En esta instancia, un grupo de organizaciones de la sociedad civil presentó un documento conceptual, a la vez que se analizó la posibilidad de que la Comisión elaborara un informe temático sobre seguridad ciudadana y derechos humanos³. En ese documento, el grupo de organizaciones de la sociedad civil señaló:

Como organizaciones no gubernamentales que trabajan en la aplicación de la seguridad ciudadana desde la perspectiva de derechos humanos y de la democracia, entendemos que es imposible abordar este problema centrándose

¹ Presentación del Informe Anual de la CIDH para 1999 en la Asamblea General de la OEA celebrada en Windsor, Canadá, el 6 de junio de 2000.

² Comunicado de Prensa No. 20/02, de fecha 1 de mayo de 2002 sobre la presentación del Informe Anual de la CIDH para el 2001.

³ El grupo de organizaciones no gubernamentales estaba integrado por el Centro de Estudios Legales y Sociales - CELS (Argentina); Conectas Direitos Humanos/Sur Rede Universitária de Direitos Humanos (Brasil); Núcleo de Estudos Da Violência Da Universidade de São Paulo - NEV-USP (Brasil); Instituto Sou DA Paz (Brasil); Viva Río (Brasil); Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana – CESC- (Chile); La Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho –FESPAD- (El Salvador); Instituto para la Seguridad y la Democracia – INSYDE- (México); Centro de Derechos Humanos Pró-Juárez - Centro Prodh (México); Instituto de Defensa Legal - IDL (Perú); Open Society Institute (Estados Unidos); y Washington Office on Latin America – WOLA (Estados Unidos).

solamente en los límites al poder del Estado. Al hacer eso, corremos el riesgo de contribuir a la creencia errónea que los derechos humanos son un obstáculo a la promoción de políticas de seguridad eficaces; es decir contribuiríamos a la dicotomía falsa entre derechos humanos contra seguridad. La Organización de los Estados Americanos, y particularmente la Comisión Interamericana, pueden ser un agente importante en una estrategia regional para responder a este problema, sistemáticamente incorporando seguridad ciudadana en su agenda. Examinando el problema de la seguridad ciudadana y derechos humanos como ediciones que afectan a gobierno democrático, la Comisión podría contribuir a la consolidación de instituciones democráticas como los medios eficaces para proteger derechos humanos⁴.

4. En este marco la Comisión, en cumplimiento de su mandato, adoptó la decisión de elaborar y publicar un informe temático que abordara el problema de la seguridad ciudadana en el hemisferio, y proponer recomendaciones a los Estados Miembros para contribuir a mejorar las instituciones, las leyes, las políticas, los programas y las prácticas sobre prevención y control de la criminalidad y la violencia. Se definió que el informe debería identificar los estándares internacionales de derechos humanos en su relación con la seguridad ciudadana, a partir de lo establecido en las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, particularmente en los instrumentos que integran al Sistema Interamericano.

5. En la misma dirección, la Comisión anunció los objetivos y metodología que serían tenidos en cuenta para la realización del estudio, estableciendo que

existe una impostergable necesidad de que los Estados reflexionen sobre el tema y adopten medidas y políticas públicas eficaces que garanticen la seguridad de la población y el respeto a los derechos humanos. Por este motivo, la CIDH está abocada a la elaboración de un estudio regional que sirva de orientación a los Estados miembros de la OEA para cumplir con su obligación de proteger a los habitantes del hemisferio, especialmente a las víctimas de delitos y de violaciones a los derechos humanos. La investigación será precedida por un amplio proceso de discusión y consulta, el cual será coordinado con la Secretaría General y con organizaciones de la sociedad civil especializadas en seguridad ciudadana y derechos humanos. La relación entre seguridad ciudadana y derechos humanos ha sido y sigue siendo un tema de atención prioritaria de la CIDH a través del sistema de casos, medidas cautelares, visitas de trabajo e investigaciones en los países. En su informe anual, aprobado en el 127º período de sesiones, la CIDH observó que en el año 2006 se volvió a registrar un aumento en las acciones que ponen en riesgo la seguridad ciudadana⁵.

B. Objetivos del informe

6. El presente informe tiene el propósito de identificar normas y principios de derechos humanos vinculados a la seguridad ciudadana, a los efectos de contribuir a la construcción y el fortalecimiento de la capacidad de los Estados Miembros para prevenir y responder a la delincuencia y la violencia. En especial, el informe avanza en la interpretación de las obligaciones

⁴ Informe de la coalición de organizaciones no gubernamentales "El sistema interamericano para la protección de la seguridad ciudadana de cara a los desafíos de los derechos humanos en las Américas", presentado ante la CIDH el 14 de octubre de 2005 en Washington, DC.

⁵ CIDH, Comunicado de Prensa 16/07, del 15 de marzo de 2007.

negativas y positivas de los Estados miembros con respecto a los derechos humanos vinculados con la seguridad ciudadana de todas las personas bajo su jurisdicción, atendiendo particularmente los derechos de las víctimas de delitos, frente al Estado y a las acciones violentas de los actores estatales y no estatales (organizados y no organizados), e incluyendo el análisis de programas de prevención, así como las medidas de disuasión y represión legítimas bajo la competencia de las instituciones públicas.

7. Complementariamente, en su informe la Comisión formula recomendaciones a los Estados Miembros y a las organizaciones de la sociedad civil sobre la implementación efectiva de las normas y principios internacionales de derechos humanos, con el fin de mejorar la seguridad ciudadana y la democracia en las Américas. Específicamente, las recomendaciones abordan estrategias y acciones para prevenir y reducir el impacto de la delincuencia y la violencia en los planos individual y comunitario. Abordan también la movilización de la voluntad política, económica, científica, tecnológica y de los recursos profesionales, y el fortalecimiento de los arreglos institucionales que permitan proporcionar los incentivos adecuados para abordar los problemas de seguridad ciudadana. Estos objetivos fueron identificados por los Estados Miembros en la reciente Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, al declarar que reconocen la necesidad de

[...] 1) fomentar y fortalecer políticas de Estado en materia de seguridad pública de largo plazo, integrales y con pleno respeto a los derechos humanos; 2) Fortalecer, en el marco de estas políticas, la capacidad de nuestros Estados para promover la seguridad ciudadana y para responder eficazmente a la inseguridad, la delincuencia y la violencia adecuando, según sea necesario, su marco jurídico, estructuras, procedimientos operativos y mecanismos de gestión; 3) Analizar los problemas de seguridad pública desde una visión integral, teniendo en cuenta las amenazas emergentes, e impulsar instrumentos de gestión que permitan a las autoridades nacionales evaluar y mejorar, según sea necesario, la eficacia de las políticas de seguridad pública [...]⁶.

8. La Comisión también espera que este informe contribuya a demostrar la urgencia del apoyo a los procesos de cambios en las políticas sobre seguridad ciudadana, mediante actividades de promoción, y la formación y expansión de redes y asociaciones, en los planos nacional e internacional. En la misma línea, también se espera promover la colaboración interdisciplinaria en profundidad y la investigación comparativa de la seguridad ciudadana, los derechos humanos y la democracia en las Américas, aumentando no sólo el volumen de conocimientos disponibles sino la capacidad de expertos, funcionarios gubernamentales, profesionales de policía y del sistema judicial, de la sociedad y los grupos de derechos humanos, para hacer uso de los conocimientos disponibles.

9. Asimismo, el informe tiene como objetivo poner de relieve la necesidad de construir indicadores para medir y evaluar el impacto de los mecanismos institucionales, leyes y políticas en el sector de la seguridad ciudadana, especialmente sobre el impacto de las reformas e

⁶ "Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas" Aprobado en la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, México DF, México, 7 y 8 de octubre de 2008, OEA/Ser.K/XLIX. 1. MISPA/doc. 7/08 rev. 3, 8 de octubre 2008, párrafos 1, 2 y 3. Asimismo el Consenso de Santo Domingo sobre Seguridad Pública reconoce que "... las condiciones de seguridad pública mejoran mediante el pleno respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como mediante la promoción de la educación, la cultura, la salud y el desarrollo económico y social". Documento de Consenso de la Segunda Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, aprobado el 5 de noviembre de 2009 durante la séptima sesión plenaria, OEA/Ser.K/XLIX.1 MISPA II/doc. 8/09 rev. 2.

innovaciones llevadas a cabo durante y después de los procesos de transición democrática⁷. En esta dirección, se señala especialmente que las experiencias exitosas sobre prevención y control de la violencia y el delito verificadas en la región, han tenido como base planes estratégicos diseñados a partir de indicadores confiables, que permiten no solamente un adecuado diagnóstico de los problemas a enfrentar, sino una circulación permanente de la información, lo que hace posible la participación y el control democrático por parte de la sociedad.

C. Metodología

10. Como actividad de inicio del proceso de elaboración del presente informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, la Comisión convocó a una primera reunión de expertos regionales e internacionales, que se desarrolló el 30 de mayo de 2007 en Washington DC⁸. En esta reunión se discutieron los aspectos técnicos del informe, a la vez que se trabajó sobre una propuesta metodológica para su preparación. Se estableció la pertinencia de realizar consultas a países de distintas áreas de la región, con el objeto de intercambiar experiencias y definir conceptos fundamentales, en las que participarían funcionarios gubernamentales, expertos, académicos y representantes de las organizaciones no gubernamentales locales e internacionales que trabajan en el ámbito de la seguridad ciudadana.

11. En diciembre de 2007 se sometió a los Estados Miembros y a diferentes organizaciones de la sociedad civil, un cuestionario solicitando información sobre aspectos vinculados a los derechos humanos y la seguridad ciudadana. El cuestionario estuvo dirigido a identificar los principales logros y desafíos que enfrentan los Estados Miembros al momento de garantizar la seguridad ciudadana de sus habitantes, y las políticas y acciones que se están implementando para responder a estas demandas. Las respuestas al cuestionario han constituido un insumo sustancial para la preparación de este informe⁹.

12. Durante el año 2008 se desarrolló el proceso dirigido a establecer un acuerdo de cooperación entre la CIDH y La Oficina para América Latina y el Caribe del Fondo de las Naciones

⁷ Una experiencia que puede servir como orientación a estos efectos es la que se encuentra en fase piloto en el ámbito de Naciones Unidas: el UN ROLIP (*United Nations Rule of Law Indicator Project*) que pretende obtener información empírica y objetiva sobre aplicación de la ley, la labor de los tribunales y servicios penitenciarios en un determinado país, y su evolución en el tiempo.

⁸ Los expertos regionales e internacionales participantes en esta reunión fueron: Ariel Dulitzky (CIDH); Carlos Basombrio (Instituto de Defensa Legal -IDL, Instituto Prensa y Sociedad, Perú); Daniela Salazar (CIDH); Elizabeth Abi-Mershed (CIDH); Ernesto López Portillo Vargas (Instituto para la Seguridad y la Democracia – INSYDE, México); Gastón Chillier (Centro de Estudios Legales e Sociales – CELS, Argentina) Gustavo Gorriti Elenbongen (Instituto de Defensa Legal -IDL, and Instituto Prensa y Sociedad –IPYS, Perú); Gustavo Palmieri (Centro de Estudios Legales e Sociales – CELS, Argentina); Hernán Charosky (Centro de Estudios Legales e Sociales – CELS, Argentina); Joy Olson (Washington Office on Latin America -WOLA, Estados Unidos); Leandro Piquet Carneiro (Universidade de São Paulo – NEV/USP, Brasil); Paul Chevigny (New York University, Estados Unidos); Paulo de Mesquita Neto (Núcleo de Estudos da Violência, Universidade de São Paulo – NEV/USP, Brasil); Paulo Sérgio Pinheiro (CIDH); Santiago A. Canton (CIDH); Víctor Abramovich (CIDH); Victoria Wigodsky (Open Society Institute – OSI, Estados Unidos).

⁹ Respondieron el cuestionario enviado: Argentina (26 de marzo de 2008); Bolivia (14 de abril de 2008); Chile (27 de febrero de 2008); Colombia (7 de marzo de 2008); Costa Rica (1 de febrero; 27 de febrero; y 30 de abril de 2008); El Salvador (10 de abril de 2008); Honduras (19 de febrero de 2008); Panamá (4 de marzo de 2008); Perú (15 de febrero de 2008); Uruguay (3 de marzo de 2008); Venezuela (1 de febrero de 2008); Brasil (27 de mayo de 2008); México (2 de junio de 2008) y Jamaica (11 de junio de 2008). Por su parte, respondieron el cuestionario las organizaciones de la sociedad civil: COFAVIC, de Venezuela (7 de marzo de 2008); Justiça Global de Brasil (5 de marzo de 2008); Comissão Teotônio Vilela, de Brasil (5 de marzo de 2008) y Centro PRODH de México (5 de marzo de 2008).

Unidas para la Infancia (UNICEF-TACRO) a los efectos de establecer un marco de cooperación para la elaboración del presente estudio. En la misma dirección, la Oficina para América Latina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) se ha incorporado a este acuerdo de cooperación. Este entendimiento hizo posible el desarrollo de las diferentes actividades identificadas oportunamente en el esquema metodológico para la obtención de los insumos necesarios para producir el informe, así como para su proceso de redacción y edición.

13. Una segunda reunión de expertos se realizó en Bogotá, Colombia, el 18 de septiembre de 2008, en el ámbito del seminario “Ciudad, conflicto y esfera pública: la mirada latinoamericana”, organizado por el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia, UNICEF, la CIDH y OACNUDH¹⁰. En esta segunda reunión, se profundizaron los aspectos conceptuales que operarían como base para el informe, a la vez que se ajustaron los temas que serían incorporados a la fase siguiente, que consistía en la implementación de las reuniones de consulta sub-regionales.

14. El proceso de consultas sub-regionales se realizó en forma de talleres de dos días de duración, e incluyó las siguientes reuniones de trabajo con representantes de Gobiernos, sociedad civil y expertos: (a) Asunción, Paraguay, los días 20 y 21 de noviembre de 2008, para países del Conosur. En esta actividad fueron invitados representantes de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay¹¹; (b) San José, Costa Rica, los días 2 y 3 de marzo de 2009, donde participaron representantes de Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Panamá, República Dominicana y México; (c) Bogotá, Colombia, el 5 y 6 de marzo de 2009. Para esta actividad se invitó a representantes de Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia, integrándose una delegación de Brasil. Durante el mes de mayo de 2009, representantes de la CIDH y de UNICEF realizaron una visita a Haití, a los efectos de recoger insumos para la preparación del informe. En cada una de estas reuniones de consulta se recabaron datos e informaciones y se intercambiaron ideas y experiencias entre los participantes.

15. Para la preparación de este informe también se revisaron los conocimientos existentes en esta materia, incorporados en investigaciones, estudios y otros trabajos académicos en la región. En este punto, la Comisión desea reconocer expresamente el aporte realizado en los últimos años por los expertos y expertas y por los espacios de trabajo académicos para avanzar en la construcción conceptual y en la definición del objeto de estudio de este informe. Asimismo, para desarrollar este trabajo se procedió a examinar el marco jurídico internacional, los principios generales, la jurisprudencia y los diversos pronunciamientos de organismos especializados, con énfasis en el Sistema Interamericano sobre el tema seguridad ciudadana y derechos humanos, para identificar los estándares y las normas que son aplicables en esta materia específica en la región. A

¹⁰ En esta segunda reunión participaron los siguientes expertos regionales e internacionales: Fernando Carrión (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO- Ecuador); Francisca Márquez (Escuela de Antropología de la Universidad Academia Humanismo Cristiano, Chile); Lucía Álvarez (Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. Universidad Autónoma de México - UNAM); Luis Fuentes (Instituto de Estudios Urbanos y Profesor del Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile); Pablo Montiel (Subsecretaría de Industrias Culturales de la República Argentina y docente de FLACSO-Argentina); Liliana López Borbón (Fábrica de Artes y Oficios –FARO-, México); Iván Gomezcésar (Universidad Autónoma de la Ciudad de México); Antonio Rodríguez López-Tercero (Centro de Formación y Orientación Rafael Palacios. Asociación Corporación de La Pasión, El Salvador); Helena Azaola (Centro de Investigación y Educación en Antropología Social –CIESAS- México); Gino Costa (Organización “Ciudad nuestra”. Ex Ministro del Interior de Perú); Carlos Mario Perea (Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia); Paulo-Sergio Pinheiro (CIDH); Sonia Eljach (UNICEF); Teresa Alberio (OACNUDH) y Juan Faroppa Fontana (Consultor para la preparación del estudio).

¹¹ En el caso de Brasil, por problemas de agenda solamente participaron organizaciones no gubernamentales. Los representantes del Estado se incorporaron a la Tercera Consulta, realizada en Bogotá.

partir de estos insumos, en el informe se incorporan observaciones y recomendaciones para que los Estados Miembros continúen concretando sus esfuerzos destinados a mejorar los niveles de seguridad ciudadana a través de políticas públicas con foco en la protección y garantía de los derechos humanos, de las que resulten intervenciones eficaces y eficientes en la prevención y control del delito y la violencia. Finalmente, este informe también recoge los insumos resultantes de la información y los datos proporcionados por los representantes de los Estados Miembros; de las organizaciones de la sociedad civil; y de los expertos convocados para cada una de las instancias de consulta que se llevaron a cabo en su proceso de elaboración.

D. Estructura del informe

16. El informe incorpora una definición del concepto de seguridad ciudadana a fin de identificar con precisión el objeto de estudio. Una vez establecido este marco conceptual, el informe presenta el estado de situación en materia de violencia y criminalidad en las Américas a partir de información estadística disponible. A continuación, el informe se ocupa de examinar las políticas, la legislación y las prácticas institucionales en el hemisferio en relación con la seguridad ciudadana, conforme a las obligaciones que surgen del marco jurídico establecido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en especial las que integran el Sistema Interamericano. En esta dirección, y a partir del mandato de la Comisión, el informe hace referencia a los instrumentos regionales, en especial: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Del mismo modo, el informe trabaja a partir de la normativa resultante de los principales instrumentos del Sistema Universal de protección de los derechos humanos, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales; y la Convención Internacional sobre Derechos del Niño, entre otras normas de igual jerarquía.

17. El informe también analiza las obligaciones negativas y las obligaciones positivas asumidas por los Estados Miembros en relación con sus políticas sobre seguridad ciudadana, así como la aplicación de los principios de derechos humanos en las medidas adoptadas para enfrentar la problemática de la violencia y el delito en la región. En este contexto, la Comisión presenta los principales elementos que, a su juicio, caracterizan la política pública de seguridad ciudadana en armonía con los estándares internacionales sobre derechos humanos. Posteriormente, se realiza un examen individual de cada uno de los derechos humanos directamente comprometidos en las políticas sobre seguridad ciudadana. Finalmente, formula una serie de recomendaciones específicas, a los efectos de colaborar con los Estados Miembros para el debido cumplimiento de sus obligaciones en esta materia.

II. MARCO CONCEPTUAL: LA SEGURIDAD CIUDADANA

18. Para los propósitos de este informe, resulta pertinente definir un concepto preciso de seguridad ciudadana en atención a que esto constituye un requisito previo esencial para la determinación del alcance de las obligaciones de los Estados Miembros conforme a los instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos aplicables. En esta dirección, la Comisión destaca que en el orden jurídico internacional de los Derechos Humanos no se encuentra consagrado expresamente el derecho a la seguridad frente al delito o a la violencia interpersonal o social¹². Sin

¹² Esta afirmación general no desconoce que, en el caso específico de las normas regionales que integran el marco de protección y garantía de los derechos humanos de las mujeres, se encuentra expresamente consagrado el derecho a vivir libre de violencia en el artículo 3 de la Convención de Belém do Pará, que,
Continúa...

embargo, puede entenderse que ese derecho surge de la obligación del Estado de garantizar la seguridad de la persona, en los términos del artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”; del artículo 1 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: “Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”; del artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: “Toda persona tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personales”; y del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: “Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”. No obstante, la Comisión considera que la base de las obligaciones exigibles al Estado se encuentra en un plexo normativo que exige la garantía de derechos particularmente afectados por conductas violentas o delictivas, cuya prevención y control es el objetivo de las políticas sobre seguridad ciudadana. Concretamente, este cúmulo de derechos está integrado por el derecho a la vida; el derecho a la integridad física; el derecho a la libertad; el derecho a las garantías procesales y el derecho al uso pacífico de los bienes, sin perjuicio de otros derechos que serán objeto de análisis específico en el cuerpo de este informe.

19. En las reuniones de expertos y en las sesiones de trabajo desarrolladas durante el proceso de consultas sub-regionales que integran el proceso de preparación de este informe, se trató reiteradamente el punto relativo a la utilización en las Américas de conceptos diferentes para referirse al mismo objeto de estudio –la protección y garantía de los derechos humanos frente al delito y la violencia–, tanto en ámbitos políticos como académicos¹³. En algunos casos se maneja una definición muy amplia, que incorpora medidas de garantía de otros derechos humanos (como el derecho a la educación; el derecho a la salud; el derecho a la seguridad social; o el derecho al trabajo, entre otros), mientras que en otros casos se reduce esa definición a las intervenciones de las fuerzas policiales y, eventualmente, del sistema judicial. Del mismo modo, se manejan indistintamente conceptos diferentes, como los de “seguridad pública”; “seguridad humana”; o “seguridad democrática”, lo cual genera un marco impreciso desde el punto de vista técnico para definir los estándares de derechos humanos comprometidos.

20. Uno de los puntos de partida para esta definición conceptual ha sido ya recogido por la Comisión en anteriores oportunidades. Así, ha sostenido que

La seguridad ha sido desde siempre una de las funciones principales de los Estados. Indudablemente, con la evolución de los Estados autoritarios hacia los Estados democráticos ha ido evolucionando también el concepto de seguridad. El concepto de seguridad que se manejaba antes se preocupaba únicamente por garantizar el orden como una expresión de la fuerza y supremacía del poder del Estado. Hoy en día, los Estados democráticos promueven modelos policiales acordes con la participación de los habitantes, bajo el entendimiento de que la protección de los ciudadanos por parte de los agentes del orden debe darse en un marco de respeto de la institución, las leyes y los derechos fundamentales. Así, desde la perspectiva de los derechos humanos, cuando en la actualidad hablamos de seguridad no podemos limitarnos a la lucha contra la delincuencia, sino que estamos hablando de cómo crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas. Por ello, el concepto de seguridad debe

...continuación

concretamente dispone: “Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como privado”.

¹³ En el caso de la 2da. Reunión de Expertos, realizada en Santafé de Bogotá, Colombia el 18 de septiembre de 2008, se planteó “(...) la necesidad de definir si existe un derecho humano específico a la seguridad frente a la violencia y el delito, o si la fuente de derecho debe buscarse en un cúmulo de derechos que pueden ser vulnerados en situaciones de inseguridad ciudadana”.

poner mayor énfasis en el desarrollo de las labores de prevención y control de los factores que generan violencia e inseguridad, que en tareas meramente represivas o reactivas ante hechos consumados¹⁴.

Esta vinculación permanente entre seguridad de las personas y convivencia democrática se hace presente en el desarrollo de este informe. La comisión de delitos es solamente una de las tantas formas de violencia que en la actualidad afectan a las personas que viven en la región (en concreto, el delito hace referencia solamente a las formas de violencia tipificadas en los ordenamientos jurídicos-penales), lo que obliga a un abordaje integral de la problemática en estudio, de la que se deriven acciones de prevención y control de diferente naturaleza, y que involucren, en su ejecución, también a diferentes actores del sector público y de la sociedad civil.

21. A los efectos de este informe, el concepto de seguridad ciudadana es el más adecuado para el abordaje de los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos, en lugar de los conceptos de “seguridad pública”, “seguridad humana”, “seguridad interior” u “orden público”. Éste deriva pacíficamente hacia un enfoque centrado en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática, con la persona humana como objetivo central de las políticas a diferencia de la seguridad del Estado o el de determinado orden político. En este orden de ideas, la Comisión entiende pertinente recordar que la expresión *seguridad ciudadana* surgió, fundamentalmente, como un concepto en América Latina en el curso de las transiciones a la democracia, como medio para diferenciar la naturaleza de la seguridad en democracia frente a la seguridad en los regímenes autoritarios. En estos últimos, el concepto de seguridad está asociado a los conceptos de “seguridad nacional”, “seguridad interior” o “seguridad pública”, los que se utilizan en referencia específica a la seguridad del Estado. En los regímenes democráticos, el concepto de seguridad frente a la amenaza de situaciones delictivas o violentas, se asocia a la “seguridad ciudadana” y se utiliza en referencia a la seguridad primordial de las personas y grupos sociales. Del mismo modo, contrariamente a los conceptos también utilizados en la región de “seguridad urbana” o “ciudad segura”, la seguridad ciudadana se refiere a la seguridad de todas las personas y grupos, tanto en las zonas urbanas como rurales. Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, es importante destacar que el concepto de “seguridad pública”, se utiliza ampliamente en los Estados Unidos y Canadá, para hacer referencia también a la seguridad de las personas y grupos que componen la sociedad. Por el contrario, como se ha señalado en los párrafos anteriores, la misma expresión “seguridad pública”, en América Latina hace referencia a un concepto diferente que alude a la seguridad construida desde el Estado o, en ocasiones, a la misma seguridad del Estado.

22. En los últimos años, los aportes de la academia y de los organismos internacionales especializados han permitido un acercamiento más certero al concepto de seguridad ciudadana, diferenciándolo también del concepto de “seguridad humana”, construido en los últimos quince años a partir, fundamentalmente, de las elaboraciones realizadas en el ámbito del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo¹⁵. Este último se refiere específicamente a “uno de los

¹⁴ Presentación del Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ante el Grupo Especial de Trabajo para Preparar la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, Washington DC, 20 de junio de 2008.

¹⁵ En su Informe sobre Desarrollo Humano de 1994, el PNUD define el alcance del concepto de seguridad humana, en términos de “ausencia de temor y ausencia de carencias”. La seguridad humana, en este sentido, se caracteriza como aquella dimensión de la seguridad “frente a amenazas crónicas, tales como el hambre, la enfermedad y la represión, al igual que la protección contra interrupciones súbitas y dañinas en los patrones de la vida diaria, sean éstas en los hogares, en el trabajo o en las comunidades”. Los cuatro elementos que definen la seguridad humana, según este informe, se caracterizan por ser: (i) universales; (ii) interdependientes en sus componentes; (iii) centrados en las personas; (iv) y garantizados, especialmente mediante acciones de prevención. Disponible en <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/capitulos/espanol>.

medios o condiciones para el desarrollo humano, el que a su vez se define como el proceso que permite ampliar las opciones de los individuos...[que] van desde el disfrute de una vida prolongada y saludable, el acceso al conocimiento y a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente, hasta el goce de las libertades políticas, económicas y sociales"¹⁶. En este cuadro, la seguridad ciudadana aparece estrictamente sólo como una de las dimensiones de la seguridad humana, pues se la concibe

como la situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, a la vez que las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de Derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con eficacia cuando éstos son vulnerados (...) De este modo, es la ciudadanía el principal objeto de la protección estatal. En suma, la seguridad ciudadana deviene una condición necesaria –aunque no suficiente– de la seguridad humana que, finalmente, es la última garantía del desarrollo humano. Por consiguiente, las intervenciones institucionales destinadas a prevenir y controlar el fenómeno del delito y la violencia (políticas de seguridad ciudadana) pueden considerarse una oportunidad indirecta pero significativa para, por un lado, apuntalar el desarrollo económico sostenible y, por otro, fortalecer la gobernabilidad democrática y la vigencia de los derechos humanos¹⁷.

23. En los últimos años se ha logrado una mejor aproximación conceptual a la seguridad ciudadana desde la perspectiva de los derechos humanos. Efectivamente, en el ámbito de la seguridad ciudadana se encuentran aquellos derechos de los que son titulares todos los miembros de una sociedad, de forma tal que puedan desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes, a la vez que los problemas de seguridad ciudadana, se refieren a la generalización de una situación en la cual el Estado no cumple, total o parcialmente, con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo que significa una grave interrupción de la relación básica entre gobernantes y gobernados¹⁸.

24. Por otro lado, la actividad de la fuerza pública legítimamente orientada a la protección de la seguridad ciudadana es esencial en la consecución del bien común en una sociedad democrática. Al mismo tiempo, el abuso de autoridad policial en el ámbito urbano se ha constituido en uno de los factores de riesgo para la seguridad individual. Los derechos humanos como límites al ejercicio arbitrario de la autoridad constituyen un resguardo esencial para la seguridad ciudadana al

¹⁶ Ver "Guía de Evaluación de la Seguridad Ciudadana en América Latina y El Caribe". Centro Regional de conocimientos y servicios para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2006.

¹⁷ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. Disponible en <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/capitulos/espanol>. El Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010 señala que "sin negar la importancia de otras dimensiones de la seguridad humana, vale destacar cinco características de la seguridad ciudadana que le dan una centralidad, una urgencia y un cariz muy especiales. En primer lugar puede decirse que la seguridad ciudadana está en la base de la seguridad humana(...) En segundo lugar que la seguridad ciudadana es la forma principal de la seguridad humana (...) En consecuencia, y en tercer lugar, la seguridad ciudadana garantiza derechos humanos fundamentales. En cuarto lugar (...) la seguridad respecto del crimen es una componente esencial de la ciudadanía (...). Por último, pero de singular importancia, la seguridad ciudadana atañe inmediatamente a la libertad que es la esencia del desarrollo humano(...). Ver <http://hdr.undp.org/es/informes/regionalreports/americalatinacaribe/name.19660.es.html>.

¹⁸ Aguilera, Javier, "Sobre seguridad ciudadana y democracia" en *Buscando la seguridad. Seguridad ciudadana y democracia en Guatemala*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - Programa Guatemala, Guatemala, 1996.

impedir que las herramientas legales con las que los agentes del Estado cuentan para defender la seguridad de todos, sean utilizadas para avasallar derechos. Por lo tanto el respeto y la adecuada interpretación y aplicación de las garantías establecidas en la Convención Americana deben servir a los Estados miembros como guía para encauzar la actividad de la fuerza pública en el respeto de los derechos humanos¹⁹. A la luz de estos elementos corresponde avanzar en la identificación de las obligaciones de los Estados miembros en materia de derechos humanos y en su vinculación específica con las medidas que éstos deben implementar para prevenir conductas que afectan la seguridad ciudadana.

III. LA SEGURIDAD CIUDADANA EN LAS AMÉRICAS

25. Los gobiernos autoritarios y las dictaduras militares que actuaron en el Hemisferio en las últimas décadas desconociendo las obligaciones internacionales de los Estados en materia de garantía de los derechos humanos, dejaron como legado una situación de permanente reproducción de la violencia. También se argumenta que las llamadas políticas de ajuste estructural han coadyuvado al deterioro del papel de Estado como garante del pacto social de convivencia, han disparado profundos cambios culturales y han debilitado la incidencia de las instancias de socialización tradicionales (la familia, la escuela, el trabajo o las organizaciones de la comunidad) sobre los hábitos y las conductas de las personas. El incremento de la pobreza y la indigencia han elevado los niveles de desigualdad y exclusión social, y han favorecido el aumento de la violencia y la criminalidad.

26. En las Américas se verifican algunos de los índices más altos del mundo de crimen y de violencia. La tasa de homicidios cada 100.000 habitantes, que es un indicador universalmente aceptado para medir el nivel de violencia en una determinada sociedad, sin perjuicio de sus constantes alteraciones, alcanzó el 25.6/100.000 promedio en América Latina²⁰. En comparación con esta cifra, la tasa en Europa se registró en 8.9/100.000, mientras que para la región del Pacífico Occidental se ubica en 3.4/100.000, y en Asia Sur-Oriental 5.8/100.000. No obstante, si el análisis se enfoca solamente en los sectores de ingresos medios y bajos de la población, la tasa promedio de homicidios en las Américas se eleva a 27.5/100.000²¹.

27. Preocupa especialmente a la Comisión que entre las víctimas y los victimarios de la violencia y el delito se destacan los niños, niñas y jóvenes de entre 15 y 29 años de edad, con una tasa de homicidios que se eleva a 68.9/100.000. El desglose de las cifras demuestra que para la población joven de ingresos altos, la tasa es de 21.4/100.000, mientras que para la población joven de sectores de ingresos medios y bajos, se eleva a 89.7/100.000. También en este caso la región registra la tasa de violencia más alta del mundo²², si bien se trata de una tendencia que también se reporta en el plano universal. Las Naciones Unidas han destacado que

Se ha producido un aumento repentino y notable de las tasas de violencia (tanto por lo que respecta a las víctimas como a los que la perpetrán), en especial entre

¹⁹ Ver CIDH Escrito de demanda en el Caso Walter Bulacio, de fecha 24 de enero de 2001, párrafos 61 y 62. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/expediente_caso.cfm?id_caso=77.

²⁰ A partir de información proveniente de datos y proyecciones de mortalidad y población para los años 2005, 2015 y 2030, de la Organización Mundial de la Salud en Dammert, Lucía; Alda, Eric; y Ruz, Felipe *Desafíos de la seguridad ciudadana en Iberoamérica*, FLACSO, Chile, 2008, páginas 22 a 25, disponible en <http://www.who.int>.

²¹ Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Organización Mundial de la Salud (OMS) *La salud en las Américas*, 2002.

²² Dammert Lucía; Alda Eric y Ruz Felipe: "Desafíos de la seguridad ciudadana en Iberoamérica", páginas 22 a 25.

jóvenes de unos 15 años, lo que indica que en la adolescencia convergen varios factores que hacen que la violencia entre compañeros sea más común. Los datos de que se dispone indican que en muchas partes del mundo las tasas de homicidio entre jóvenes de 15 a 17 años son al menos tres veces superiores a las de los jóvenes de 10 a 14 años. Este repentino aumento de la violencia en jóvenes de más de 15 años se produce incluso en regiones con bajas tasas generales de homicidio, e indica que es fundamental adoptar medidas para controlar el comportamiento violento antes de los 10 a 15 años²³.

28. Dentro del contexto de las Américas, los niveles más altos de violencia se presentan en los países de América Latina y El Caribe, sin perjuicio que pueden identificarse situaciones diferentes si se consideran las sub-regiones. Se señala que la tasa de homicidios promedio para los países del Caribe es de 30/100.000; la de Sudamérica de 26/100.000 y la de América Central de 22/100.000²⁴. Además de los costos en vidas humanas, la violencia impacta significativamente sobre la economía: se ha estimado que el costo de la violencia fluctúa entre el 2 y el 15 % del producto interno bruto de estos países²⁵.

29. Además de la criminalidad y la violencia que afecta el derecho a la vida y a la integridad física de las personas, en la mayoría de los países del Hemisferio se han incrementado en forma constante los delitos contra la propiedad, como atracos o hurtos. Resulta difícil establecer las tasas promedio para toda la región debido a la ausencia de indicadores objetivos para medir este tipo de delito, pero su crecimiento puede advertirse en las series estadísticas por país, generadas por instituciones oficiales u organizaciones no gubernamentales. En general, las principales víctimas de esta forma de criminalidad común se encuentran en los sectores de ingresos medios y bajos de la población y, también en estos casos, involucran especialmente a los niños, niñas o adolescentes e incluye en muchos casos fuertes niveles de violencia física. Las Naciones Unidas han señalado que

la violencia física entre compañeros tiende a ser más común en las zonas urbanas caracterizadas por falta de empleo, educación y diversiones sociales y viviendas de baja calidad, en las que poblaciones jóvenes y en rápido crecimiento expresan su frustración, rabia y tensiones acumuladas en peleas y comportamiento antisocial. Gran parte de la violencia incluye altercados personales entre amigos y conocidos, y está muy relacionada con el uso de drogas y alcohol²⁶.

30. Frente a la situación presentada, la Comisión observa serias dificultades de los Estados miembros para dar soluciones eficaces a estos problemas. Por primera vez en décadas, en

²³ Naciones Unidas, "Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, Paulo Sérgio Pinheiro, Asamblea General, Sexagésimo primer período de sesiones, Tema 62 del programa provisional, Promoción y protección de los derechos de los niños, 29 de agosto de 2006, A/61/299, párrafo 71.

²⁴ Naciones Unidas/Banco Mundial *Crimen, violencia y desarrollo. Tendencias, costos y opciones políticas en el Caribe*, citado por Rojas Alavena, Francisco "Violencia en América Latina. Debilidad estatal, inequidad y crimen organizado inhiben el desarrollo humano" en Revista *Pensamiento Iberoamericano* No. 2. Ed. AECID-Fundación Carolina, Madrid, 2008.

²⁵ Carrillo-Flores, Fernando, "Seguridad ciudadana en América Latina: un bien público cada vez más escaso" en *Pensamiento Iberoamericano, Nueva Época, No. 0*, Ed. Fundación Carolina, Madrid, 2007, citando datos del Banco Interamericano de Desarrollo.

²⁶ Naciones Unidas, "Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, Paulo Sérgio Pinheiro" A/61/299, párrafo 72. Asamblea General, Sexagésimo primer período de sesiones. Tema 62 del programa provisional. Promoción y protección de los derechos de los niños. Distr. General, 29 de agosto de 2006.

los países de América Latina, la delincuencia aparece como la principal preocupación para la población, superando al desempleo²⁷. La seguridad aparece como una demanda cotidiana en el debate político y ciudadano²⁸.

31. En las Américas, y en especial en América Latina y el Caribe, los altos niveles de criminalidad acompañada por violencia contra las personas, genera también alarmas para la gobernabilidad democrática y la vigencia del Estado de Derecho, lo que se traduce en los bajos índices de confianza que la población manifiesta tener hacia el gobierno, el parlamento, la policía y el sistema judicial. A pesar de un crecimiento en el nivel de confianza verificado a partir de 1996, en 2006 solamente el 43% de la población de la región manifiesta tener confianza en el gobierno; el 37% en la policía; el 36% en el sistema judicial; y el 27% en el parlamento. Además, lo que aparece seguramente como el dato más serio de los analizados hasta el momento, solamente el 38% de la población expresa satisfacción con el régimen democrático²⁹. Al respecto, la Comisión ha manifestado:

el sistema democrático y la vigencia del estado de derecho son cruciales para la efectiva protección de los derechos humanos. El estado de derecho a la luz de los instrumentos internacionales de derechos humanos implica el buen funcionamiento del Estado, y el cumplimiento efectivo y equitativo de sus responsabilidades en materia de justicia, seguridad, educación o salud. En definitiva, el estado de derecho implica pleno respeto y ejercicio efectivo de los derechos humanos, políticos, económicos, sociales y culturales de los habitantes de los Estados garantizando que se acceda a mejores y mayores formas de protección de los valores de la dignidad humana³⁰.

Los Estados deben encontrar respuestas a los problemas derivados de la violencia en el marco de las herramientas previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos y la vigencia del Estado de Derecho como pilares básicos para la superación de la pobreza y el pleno respeto a los derechos humanos y la dignidad de las personas.

32. Al respecto, corresponde señalar que las políticas de seguridad ciudadana históricamente implementadas en numerosos Estados de las Américas se han caracterizado, en términos generales, por su desvinculación de los estándares internacionales en materia de derechos humanos y en muchos casos, en nombre de la prevención y el control del crimen y la violencia, se ha apelado al uso de la fuerza en forma ilegal y arbitraria.

33. Tras la historia reciente de la región, marcada por transiciones de regímenes autoritarios a la democracia, la mayoría de las instituciones que integran el sistema estatal de control judicial y policial aun no han experimentado procesos de reforma eficaces. A pesar de las

²⁷ "Existe una clara tendencia ascendente de la preocupación frente al crimen y la violencia, la cual se duplicó entre 2003 y 2007. En tanto, en Europa, estos niveles, en este mismo período, se han mostrado prácticamente estables, en torno al 24 %". Perea Restrepo, Carlos Mario: "Con el diablo adentro: pandillas, tiempo paralelo y poder". Ed. Siglo XXI, México, 2007, páginas 19 y siguientes.

²⁸ OEA, Consejo Permanente. Comisión de Seguridad Hemisférica. Grupo de Trabajo Encargado de la Preparación de la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas: "Diagnóstico y propuestas desde la Academia sobre los problemas de Seguridad en América Latina. Un insumo para la primera reunión de Ministros Responsables de la Seguridad Pública de las Américas", página 2. OEA, Ser. G/. CSH/GT/MISPA 2-08. 10 junio de 2008.

²⁹ Informe Latinobarómetro, Informes 2006-2008, disponible en <http://www.latinobarometro.org>.

³⁰ CIDH, *Informe Anual 2006*, Capítulo IV, párrafo 208.

transiciones políticas y la generación de reformas constitucionales y legales, los aparatos institucionales vinculados a las fuerzas de seguridad aun preservan características autoritarias y los mecanismos judiciales destinados a asegurar la transparencia y la rendición de cuentas aun muestran debilidades. En suma, las instituciones vinculadas al Poder Judicial, el ministerio público, la Policía y el sistema penitenciario, no han desarrollado capacidades para responder eficazmente, mediante acciones de prevención y de represión legítima, al crimen y la violencia. En algunos casos la empresa privada, las organizaciones sociales y otros actores han intentado dar respuesta, en sustitución del Estado, con altos niveles de precariedad³¹. En varios países de la región, la corrupción y la impunidad han permitido a organizaciones criminales desarrollar y establecer verdaderas estructuras de poder paralelas.

34. El uso de la fuerza por fuera de los marcos legales y los estándares internacionales, sumado a la inhabilidad de las instituciones para enfrentar el crimen y la violencia en forma eficaz, contribuyen a incrementar la inseguridad de la población. Como se desarrollará más adelante en este informe, esto es particularmente evidente en la carencia generalizada de políticas de seguridad ciudadana eficientes y eficaces dirigidas a enfrentar la violencia contra los grupos que han sufrido tradicionalmente la discriminación y la marginación, como las mujeres; los niños, niñas y adolescentes; la población afrodescendiente e indígena; y los trabajadores migrantes y sus familias, entre otros.

IV. LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LOS DERECHOS HUMANOS

35. La inseguridad generada por la criminalidad y la violencia en las Américas constituye un grave problema donde está en juego la vigencia de los derechos humanos. Las políticas sobre seguridad ciudadana deben ser evaluadas desde la perspectiva del respeto y garantía de los derechos humanos. Por un lado las obligaciones negativas de abstención y respeto y, por otro, las obligaciones positivas vinculadas a la adopción de medidas de prevención. Asimismo, la invocación efectiva de los derechos involucran obligaciones positivas y negativas en cuatro niveles: obligaciones de respetar, obligaciones de proteger, obligaciones de asegurar y obligaciones de promover el derecho en cuestión. La obligación de respetar se define por el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho. Las obligaciones de proteger consisten en impedir que terceros interfieran, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes. Las obligaciones de asegurar suponen asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo. Las obligaciones de promover se caracterizan por el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien³².

36. Una de las dimensiones principales de las obligaciones estatales se vincula al esclarecimiento judicial de conductas, con miras a eliminar la impunidad y lograr su no repetición. Tanto la Comisión como la Corte Interamericanas han condenado la impunidad de hechos que vulneran derechos fundamentales ya que ésta propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares. Sin duda la adecuada y eficaz administración de justicia por parte del Poder Judicial, y en la medida correspondiente por entes disciplinarios, tiene un rol fundamental no sólo en términos de reparación del daño causado a los afectados, sino también en términos de disminución del riesgo y el alcance del fenómeno.

³¹ OEA, Consejo Permanente. Comisión de Seguridad Hemisférica. Grupo de Trabajo Encargado de la Preparación de la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas: "Diagnóstico y propuestas desde la Academia sobre los problemas de Seguridad en América Latina. Un insumo para la primera reunión de Ministros Responsables de la Seguridad Pública de las Américas", página 2. OEA, Ser. G/. CSH/GT/MISPA 2-08. 10 junio de 2008.

³² Ver Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales*, 2005. Disponible en <http://www.iuragentium.unifi.it/es/surveys/latina/courtis.htm>.

A. Las obligaciones de los Estados conforme a la Convención Americana

37. La Convención Americana protege los derechos a la vida (artículo 4), la integridad personal (artículo 5) y la libertad (artículo 7), entre otros relacionados con la seguridad ciudadana, cuyo contenido será materia de análisis en capítulos posteriores de este informe. Asimismo, el artículo 1 de la Convención Americana establece que

Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

El alcance de esta disposición ha sido analizado reiteradamente por la Comisión y la Corte a los efectos de determinar el concepto de obligaciones positivas en materia de derechos humanos. La Corte, específicamente, ha establecido jurisprudencia firme en cuanto a que

la protección de la ley la constituyen, básicamente, los recursos que ésta dispone para la protección de los derechos garantizados por la Convención, los cuales, a la luz de la obligación positiva que el artículo 1 contempla para los Estados, de respetarlos y garantizarlos, implica, como ya lo dijo la Corte, el deber de los Estados partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos³³.

Por su parte, el alcance del concepto jurídico de obligaciones positivas dentro del Sistema Interamericano se complementa por el Artículo 2 de la Convención Americana, que dispone:

Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

La Corte ha manifestado en reiteradas oportunidades que

(...) el deber general del artículo 2 de la Convención Americana implica la adopción de medidas en dos vertientes: por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que violen las garantías previstas en la Convención, y por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la observancia de dichas garantías. Más aún, esta adopción de medidas se hace necesaria cuando hay evidencia de prácticas contrarias a la Convención Americana en cualquier materia³⁴.

³³ Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988, Ser. C, No. 4, 1988, párrafo 166; *Caso Godínez Cruz Vs. Honduras*. Sentencia de 20 de enero de 1989, Serie C No. 5, párrafo 175.

³⁴ Corte I.D.H., *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*. Sentencia de 30 de mayo de 1999, Serie C No. 52, párrafo 207; *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Competencia*. Sentencia de 28 de noviembre de 2003, Serie C

Continúa...

Las obligaciones asumidas internacionalmente por los Estados Miembros deben ser cumplidas de buena fe conforme a lo establecido por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en sus artículos 26, 27 y 31³⁵.

38. Antes de abordar los temas directamente relacionados con las políticas públicas sobre seguridad ciudadana y a fin de comprender el posible alcance de la responsabilidad internacional del Estado respecto de situaciones vinculadas al tema, corresponde explorar los criterios o factores de atribución de responsabilidad estatal establecidos en la Convención Americana, así como su interpretación por la Comisión y la Corte en informes y sentencias sobre casos individuales relevantes. A grandes rasgos, las personas bajo la jurisdicción del Estado pueden ver sus derechos fundamentales comprometidos ya sea por conductas de agentes estatales o por conductas delincuenciales de particulares que en caso de no ser esclarecidas generan responsabilidad estatal por incumplimiento con la obligación de brindar protección judicial. En el caso de personas en situación de especial vulnerabilidad, la responsabilidad estatal también surge frente a la ausencia de medidas de prevención del daño. También se analizará el caso particular de las obligaciones reforzadas bajo la Convención de Belém do Pará.

1. Responsabilidad del Estado por conductas de sus agentes y de terceros

39. El artículo 1.1 es fundamental para determinar si una violación de los derechos humanos reconocidos por la Convención puede ser atribuida a un Estado Parte en todo su alcance. En efecto, dicho artículo impone a los Estados Partes los deberes fundamentales de respeto y garantía de los derechos, de tal modo que todo menoscabo a los derechos humanos reconocidos en

...continuación

No. 104, párrafo 180; *Caso Cantoral Benavides Vs. Perú*. Sentencia de 18 de agosto de 2000, Serie C No. 69, párrafo 178; *Caso La Cantuta Vs. Perú*. Sentencia de 29 de noviembre de 2006, Serie C No. 162, párrafo 172.

³⁵ Artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados: "Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe." Artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados: "El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46." Artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Regla general de interpretación. "1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin. 2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos: a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado; b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado; 3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta: a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones; b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado; c) toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes. 4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes." La Corte Interamericana ha definido en su jurisprudencia el contenido y el alcance de la regla *pacta sunt servanda* en relación con las obligaciones internacionales asumidas por los Estados respecto a los derechos humanos. En este punto concreto, el Tribunal expresó que "(...) la expedición de una ley manifiestamente contraria a las obligaciones asumidas por un Estado al ratificar o adherir a la Convención, constituye una violación de ésta y, en el caso de que esa violación afecte derechos y libertades protegidos respecto de individuos determinados, genera la responsabilidad internacional de tal Estado. (...) el cumplimiento por parte de agentes o funcionarios del Estado de una ley manifiestamente violatoria de la Convención, genera responsabilidad internacional para tal Estado. En caso de que el acto de cumplimiento constituya *per se* un crimen internacional, genera también la responsabilidad internacional de los agentes o funcionarios que ejecutaron el acto. Corte I.D.H., Opinión Consultiva OC-14/ 94, de 9 de diciembre de 1994, párrafos 50 y 57.

la Convención que pueda ser atribuido, según las reglas del Derecho Internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad internacional en los términos previstos por la misma Convención y según el Derecho Internacional general. Es un principio de Derecho internacional que el Estado responde por los actos y omisiones de sus agentes realizados al amparo de su carácter oficial, aun si actúan fuera de los límites de su competencia³⁶. La responsabilidad internacional del Estado se funda en actos u omisiones de cualquier poder u órgano de éste, independientemente de su jerarquía, que violen la Convención Americana, y se genera en forma inmediata con el ilícito internacional atribuido al Estado. En estos supuestos, para establecer que se ha producido una violación de los derechos consagrados en la Convención no se requiere determinar, como ocurre en el derecho penal interno, la culpabilidad de sus autores o su intencionalidad y tampoco es preciso identificar individualmente a los agentes a los cuales se atribuyen los hechos violatorios. Es suficiente que exista una obligación del Estado que haya sido incumplida por éste.

40. También puede generarse responsabilidad internacional del Estado por atribución a éste de actos violatorios de derechos humanos cometidos por terceros o particulares, en el marco de las obligaciones del Estado de garantizar el respeto de esos derechos entre individuos. En este sentido, la Corte Interamericana ha considerado que

dicha responsabilidad internacional puede generarse también por actos de particulares en principio no atribuibles al Estado. [Las obligaciones *erga omnes* de respetar y hacer respetar las normas de protección, a cargo de los Estados Partes en la Convención,] proyectan sus efectos más allá de la relación entre sus agentes y las personas sometidas a su jurisdicción, pues se manifiestan también en la obligación positiva del Estado de adoptar las medidas necesarias para asegurar la efectiva protección de los derechos humanos en las relaciones inter-individuales. La atribución de responsabilidad al Estado por actos de particulares puede darse en casos en que el Estado incumple, por acción u omisión de sus agentes cuando se encuentren en posición de garantes, esas obligaciones *erga omnes* contenidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención³⁷.

³⁶ Corte I.D.H., *Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C No. 134, párrafo 108; y *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia del 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párrafo 111.

³⁷ Corte I.D.H., *Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C No. 134, párrafos 111 y 112; *Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam*. Sentencia de 15 de junio de 2005, Serie C No. 124, párrafo 211; *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú*. Sentencia de 8 de julio de 2004, Serie C No. 110, párrafo 91; *Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia*. Sentencia de 5 de julio de 2004, Serie C No. 109, párrafo 183; *Caso Maritza Urrutia Vs. Guatemala*. Sentencia de 27 de noviembre de 2003, Serie C No. 103, párrafo 71; *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003, Serie C No. 100, párrafo 111. También en su opinión consultiva sobre *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, la Corte señaló que "[...] se debe tener en cuenta que existe una obligación de respeto de los derechos humanos entre particulares. Esto es, de la obligación positiva de asegurar la efectividad de los derechos humanos protegidos, que existe en cabeza de los Estados, se derivan efectos en relación con terceros (*erga omnes*). Dicha obligación ha sido desarrollada por la doctrina jurídica y, particularmente, por la teoría del *Drittwirkung*, según la cual los derechos fundamentales deben ser respetados tanto por los poderes públicos como por los particulares en relación con otros particulares. "Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados" Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, párrafo 140. También hizo lo propio al ordenar medidas provisionales para proteger a miembros de grupos o comunidades de actos y amenazas causados por agentes estatales y por terceros particulares.

2. La obligación de adoptar medidas para prevenir la vulneración de derechos vinculados a la seguridad ciudadana

41. El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que su eventual vulneración sea efectivamente considerada y tratada como un hecho ilícito susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales³⁸.

42. Al mismo tiempo, los Estados no son responsables por cualquier violación de derechos humanos cometida entre particulares dentro de su jurisdicción. En efecto, las obligaciones convencionales de garantía a cargo de los Estados no implican una responsabilidad ilimitada de los Estados frente a cualquier acto o hecho de particulares, pues sus deberes de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí se encuentran condicionados al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo. Es decir, aunque un acto u omisión de un particular tenga como consecuencia jurídica la violación de determinados derechos de otro particular, aquél no es automáticamente atribuible al Estado, pues debe atenderse a las circunstancias particulares del caso y a la concreción de dichas obligaciones de garantía³⁹.

43. Los derechos a la vida y a la integridad personal revisten un carácter esencial en la Convención y conforme al artículo 27.2 forman parte del núcleo inderogable de derechos que no pueden ser suspendidos en casos de guerra, peligro público u otras amenazas. No basta que los Estados se abstengan de violar estos derechos, sino que deben adoptar medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre⁴⁰. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones necesarias para evitar la vulneración del derecho a la vida. La observancia del artículo 4, en conjunción con el artículo 1.1 de la Convención Americana, no sólo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente, sino que además requiere que los Estados adopten todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida⁴¹, conforme al deber de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción⁴².

³⁸ Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 4, párrafo 166; *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párrafo 149; *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de septiembre de 2009, Serie C No. 202, párrafo 63; *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrafo 252.

³⁹ Ver Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrafo 280; *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párrafo 123; *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C No. 146, párrafo 155; y *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 2008, Serie C No. 192, párrafo 78. Ver también ECHR, *Case of Kiliç v. Turkey*, Judgment of 28 March 2000, párrafos 62 63; y ECHR, *Case of Osman v. the United Kingdom*, Judgment of 28 October 1998, párrafos 115 y 116.

⁴⁰ Corte I.D.H., *Caso Baldeón García Vs. Perú*. Sentencia de 6 de abril de 2006, Serie C No. 147, párrafo 81; *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C No. 146, párrafo 154; y *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párrafo 111.

⁴¹ Corte I.D.H., *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999, Serie C No. 63, párrafo 144; *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999, Serie C No. 63, párrafo 144; *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999, Serie C No. 63, párrafo 144.

44. Bajo el derecho internacional existe un deber primario del Estado de asegurar el derecho a la vida, a través del establecimiento de disposiciones de derecho penal efectivas para disuadir la comisión de delitos contra las personas, apoyadas por una maquinaria de implementación de la ley para la prevención, supresión y castigo del incumplimiento de esas disposiciones. También se extiende, en ciertas circunstancias, a una obligación positiva de las autoridades de tomar medidas preventivas operativas para proteger a un individuo o grupo de individuos, cuya vida esté en riesgo por actos criminales de otros individuos. Para que surja esa obligación positiva, debe ser establecido que al momento de los hechos las autoridades sabían, o debían haber sabido, de la existencia de un riesgo real e inmediato para la vida de un individuo identificado o de algunos individuos respecto de actos criminales de terceros, y que tales autoridades no tomaron las medidas dentro del alcance de sus poderes que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para evitarlos⁴³. En situaciones de graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos, los deberes de adoptar medidas positivas de prevención y protección a cargo del Estado se ven acentuados en el marco de las obligaciones establecidas en el artículo 1.1 de la Convención.

3. La obligación de investigar

45. La obligación de los Estados de investigar conductas que afectan los derechos protegidos en la Convención Americana deriva de la obligación general de garantía establecida en su artículo 1.1 en conjunto con el derecho sustantivo que debe ser amparado, protegido o garantizado⁴⁴ y las garantías del debido proceso y protección judicial de los artículos 8 y 25. A la luz de ese deber, toda vez que las autoridades estatales tengan conocimiento sobre una conducta que haya afectado los derechos protegidos en la Convención Americana y sea perseguible de oficio, deben iniciar sin dilación una investigación seria, imparcial y efectiva por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y el enjuiciamiento y eventual castigo de los autores. Durante el proceso de investigación y el trámite judicial, las víctimas o sus familiares, deben tener amplias oportunidades para participar y ser escuchados, tanto en el esclarecimiento de los hechos y la sanción de los responsables, como en la búsqueda de una justa compensación⁴⁵. La investigación debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad.

...continuación

25 de noviembre de 2006, Serie C No. 160, párrafo 237; y *Caso Vargas Areco Vs. Paraguay*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C No. 155, párrafo 75.

⁴² Corte I.D.H., *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párrafo 120; *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*. Sentencia de 25 de noviembre de 2006, Serie C No. 160, párrafo 237; y *Caso Vargas Areco Vs. Paraguay*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C No. 155, párrafo 75.

⁴³ European Court of Human Rights, *Kiliç v. Turkey*, Judgment of 28 March 2000, Application No. 22492/93, párrafos 62 y 63; *Osman v. the United Kingdom* Judgment of 28 October 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-VIII, párrafos 115 y 116.

⁴⁴ Corte I.D.H., *Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párrafo 142; *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008, Serie C No. 186, párrafo 115; y *Caso Perozo y otros Vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de enero de 2009, Serie C No. 195, párrafo 298.

⁴⁵ Corte I.D.H., *Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C No. 134, párrafo 219; *Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam*. Sentencia de 15 de junio de 2005, Serie C No. 124, párrafo 147; *Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador*. Sentencia de 1 de marzo de 2005, Serie C No. 120, párrafo 63.

46. La obligación de los Estados de investigar conductas que afectan los derechos protegidos en la Convención Americana se mantiene cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación. En el caso de que las conductas en cuestión sean atribuibles a particulares, de no ser investigadas con seriedad, comprometerían la responsabilidad internacional del Estado en carácter de auxiliador⁴⁶. En los casos en los que las conductas en cuestión puedan involucrar la participación de agentes estatales, los Estados tienen una especial obligación de esclarecer los hechos y juzgar a los responsables⁴⁷. Por último, en los casos que involucran la comisión de violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, la Corte ha establecido que resultan inadmisibles las amnistías, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad, que pretendan impedir la investigación y, en su caso, la sanción de los responsables⁴⁸. En el caso de los crímenes de lesa humanidad, la Corte ha establecido que éstos producen la violación de una serie de derechos inderogables reconocidos en la Convención Americana, que no pueden quedar impunes. Asimismo, la Corte ha determinado que la investigación debe ser realizada por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y la investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y castigo de todos los responsables intelectuales y materiales de los hechos, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales⁴⁹. En estos casos la adopción de leyes de amnistía con las características conducen a la indefensión de las víctimas y a la perpetuación de la impunidad de los crímenes de lesa humanidad, por lo que son manifiestamente incompatibles con la letra y el espíritu de la Convención Americana⁵⁰.

4. Las obligaciones reforzadas en materia de violencia contra la mujer conforme a la Convención de Belém do Pará

47. En el caso de delitos que involucran violencia contra la mujer los Estados tienen, además de las obligaciones genéricas contenidas en la Convención Americana, una obligación reforzada con base en la Convención de Belém do Pará. La Convención de Belém do Pará define la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”⁵¹ y en su artículo 7.b obliga a los Estados Partes a utilizar la debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia. Dado que no toda violación de un derecho humano cometida en perjuicio de una mujer conlleva necesariamente una violación de las disposiciones de la

⁴⁶ Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrafo 291. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párrafo 145; y *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 3 de abril de 2009, Serie C No. 196, párrafo 78.

⁴⁷ Corte I.D.H., *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párrafo 143; *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008, Serie C No. 186, párrafo 144; y *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 2008, Serie C No. 192, párrafo 101.

⁴⁸ Corte I.D.H., *Caso Barrios Altos Vs. Perú*. Sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C No. 75, párrafo 41; *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C No. 154, párrafo 112; y *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de julio de 2006, Serie C No. 148, párrafo 402.

⁴⁹ Corte I.D.H., *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C No. 154, párrafo 111.

⁵⁰ Corte I.D.H., *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C No. 154, párrafo 119.

⁵¹ Artículo 1 de la Convención de Belém do Pará.

Convención de Belém do Pará, debe determinarse en el caso particular si los actos de violencia se encuentran influenciados por un contexto de discriminación contra la mujer⁵². En los casos en los que se demuestre que hechos de violencia perpetrados contra una mujer se enmarcan en las obligaciones asumidas por los Estados parte de la Convención de Belém do Pará, corresponde determinar si las autoridades han cumplido con su deber de garantía de los derechos afectados (vida, integridad personal, libertad, según corresponda) conforme al artículo 1.1 de la Convención Americana y al artículo 7 de la Convención de Belém do Pará, que complementa el *corpus juris* internacional en materia de prevención y sanción de la violencia contra la mujer.

48. El deber de los Estados de investigar efectivamente tiene alcances adicionales cuando una mujer ve afectado su derecho a la vida, integridad física o su libertad personal, en el marco de un contexto general de violencia contra las mujeres en vista del imperativo de reiterar la condena de la sociedad y mantener la confianza de las mujeres en la habilidad de las autoridades de protegerlas de la amenaza de violencia⁵³. En su informe temático sobre “Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia” la Comisión indicó que

[l]a influencia de patrones socioculturales discriminatorios puede dar como resultado una descalificación de la credibilidad de la víctima durante el proceso penal en casos de violencia y una asunción tácita de responsabilidad de ella por los hechos, ya sea por su forma de vestir, por su ocupación laboral, conducta sexual, relación o parentesco con el agresor, lo cual se traduce en inacción por parte de los fiscales, policías y jueces ante denuncias de hechos violentos. Esta influencia también puede afectar en forma negativa la investigación de los casos y la valoración de la prueba subsiguiente, que puede verse marcada por nociones estereotipadas sobre cuál debe ser el comportamiento de las mujeres en sus relaciones interpersonales⁵⁴.

Según ha señalado la Corte Interamericana, en los casos en los que se incumple con la obligación de investigar conductas delictivas que involucran a la violencia contra la mujer, la impunidad de los delitos cometidos envía el mensaje de que la violencia contra la mujer es tolerada. Esto favorece la perpetuación y la aceptación social del fenómeno, la inseguridad y la desconfianza en la administración de justicia⁵⁵. La Corte también ha señalado que la creación y uso de estereotipos se convierte en una de las causas y consecuencias de la violencia de género en contra de la mujer. En ese sentido, ha encontrado que en casos que involucran violencia contra la mujer e impunidad, influenciados por una cultura de discriminación contra la mujer, los Estados son responsables por

⁵² En su sentencia sobre el Caso González y otros, la Corte determinó que los hechos de violencia materia del caso se inscribían en el contexto de los homicidios de mujeres perpetrados en Ciudad Juárez, México, que habían sido abordados en informes emitidos por la Relatoría de los Derechos de la Mujer de la CIDH, el CEDAW, Amnistía Internacional y en reconocimientos del propio Estado involucrado ante organismos internacionales, en el sentido que muchos eran manifestaciones de violencia por causas de género. Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205.

⁵³ Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrafo 293.

⁵⁴ CIDH, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 20 enero 2007.

⁵⁵ Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrafo 400.

incumplir con el deber de no discriminación contenido en el artículo 1.1 de la Convención, en relación con el deber de garantía de los derechos violados en perjuicio de las víctimas y sus familiares⁵⁶.

49. En cuanto al deber de prevención, los Estados deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres. En particular, deben contar con un adecuado y efectivo marco jurídico de protección, y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante factores de riesgo y denuncias de violencia contra la mujer⁵⁷. Por su parte, la Relatoría Especial sobre la violencia contra la mujer de la ONU ha proporcionado directrices sobre qué medidas deben tomar los Estados para cumplir con sus obligaciones internacionales de debida diligencia en cuanto a prevención, a saber: ratificación de los instrumentos internacionales de derechos humanos; garantías constitucionales sobre la igualdad de la mujer; existencia de leyes nacionales y sanciones administrativas que proporcionen reparación adecuada a las mujeres víctimas de la violencia; políticas o planes de acción que se ocupen de la cuestión de la violencia contra la mujer; sensibilización del sistema de justicia penal y la policía en cuanto a cuestiones de género, accesibilidad y disponibilidad de servicios de apoyo; existencia de medidas para aumentar la sensibilización y modificar las políticas discriminatorias en la esfera de la educación y en los medios de información, y reunión de datos y elaboración de estadísticas sobre la violencia contra la mujer⁵⁸.

B. La caracterización de una política pública sobre seguridad ciudadana

50. La construcción de una política sobre seguridad ciudadana debe incorporar los estándares de derechos humanos como guía y a la vez como límite infranqueable para las intervenciones del Estado. Estos se encuentran constituidos por el marco jurídico emanado de los instrumentos que conforman el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así como por los pronunciamientos y la jurisprudencia de los organismos de contralor que integran los diferentes sistemas de protección. Los estándares establecen orientaciones generales, determinando mínimos de protección que deben ser necesariamente respetados por el Estado. La Comisión reitera que ha recordado a los Estados Miembros en varias oportunidades su obligación de garantizar la seguridad ciudadana y el Estado de Derecho dentro del pleno respeto de los derechos humanos⁵⁹. Es a partir de esta premisa que los Estados Miembros deben definir y llevar adelante las medidas necesarias para garantizar los derechos más vulnerables frente a contextos críticos de altos niveles de violencia y criminalidad, desde que la Comisión ya ha mencionado que "(...) la violencia y la delincuencia afectan gravemente la vigencia del Estado de Derecho (...)"⁶⁰.

51. El diseño, implementación y evaluación de las políticas sobre seguridad ciudadana en la región tienen que estar definidos además por el encuadre que proporcionan los principios internacionales de derechos humanos, especialmente, los principios de participación, rendición de

⁵⁶ Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrafo 402.

⁵⁷ Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrafo 258.

⁵⁸ Naciones Unidas, *La violencia contra la mujer en la familia: Informe de la Sra. Radhika Coomaraswamy, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias*, presentado de conformidad con la resolución 1995/85 de la Comisión de Derechos Humanos, UN Doc. E/CN.4/1999/68, 10 de marzo de 1999, párrafo 25.

⁵⁹ CIDH, Comunicado de Prensa 18/06 del 17 de mayo de 2006; Comunicado de Prensa 39/06 del 31 de octubre de 2006; y Comunicado de Prensa 36/07, del 20 de julio de 2007.

⁶⁰ CIDH, *Informe Anual 2003*, Capítulo IV, párrafo 33.

cuentas, y no-discriminación. Según las definiciones más aceptadas en el plano internacional: (1) el principio de participación implica que “toda persona y todos los pueblos tienen derecho a participar activa, libre y significativamente en el desarrollo, como así también a contribuir y disfrutar del desarrollo civil, económico, social, y político, donde pueden ser realizados los derechos humanos y libertades fundamentales”; (2) el principio de rendición de cuentas o de “responsabilidad e imperio de la ley” establece que “los Estados deben responder por el cumplimiento de los derechos humanos. En este sentido tienen que cumplir con las normas legales y estándares contenidos en los instrumentos de derechos humanos. En caso de no cumplir con sus deberes, los titulares de derechos agraviados están facultados para iniciar procesos judiciales para la reparación apropiada de daños ante un tribunal o juzgado competente según las reglas y procedimientos legales”; y (3) el principio de no discriminación alude a que “todos los individuos son iguales como seres humanos en virtud de la dignidad inherente de toda persona. Todos los seres humanos tienen derechos sin discriminación de ninguna clase en base a la raza, color, sexo, etnia, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, discapacidad, propiedad, nacimiento u otra condición, según ha sido explicado por los órganos de vigilancia de los tratados de derechos humanos”⁶¹.

52. A juicio de la Comisión, de los aspectos desarrollados en los párrafos anteriores se deriva que la seguridad ciudadana debe ser concebida como una política pública, entendiendo por ésta los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades de los Estados para alcanzar un objetivo determinado, y que contribuyen a crear o a transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad⁶². Una política pública es, por tanto, un instrumento de planificación, que permite la racionalización de los recursos disponibles, en un marco de permanente participación de los actores sociales involucrados. Según las definiciones más aceptadas, las políticas públicas se caracterizan por ser: (1) integrales (por abarcar sistemáticamente los derechos humanos en su conjunto); (2) intersectoriales (por comprometer acciones, planes y presupuestos de diferentes actores estatales); (3) participativas (por la intervención permanente de la población involucrada y por favorecer la democratización de la sociedad); (4) universales (por su cobertura sin exclusiones ni discriminaciones de ningún tipo); y (5) intergubernamentales (por comprometer entidades de los gobiernos centrales y locales)⁶³.

53. Por otra parte, necesariamente las políticas públicas deben ser sustentables, debido a que, por su naturaleza, requieren tiempos de ejecución en el mediano y largo plazo. Esta característica significa que la implementación de una política pública no puede medirse de acuerdo a la duración de un período de gobierno. En consecuencia, cualquier clase de política pública sobre seguridad ciudadana requiere, para ser verdaderamente eficaz, sostenerse en fuertes consensos políticos y amplios acuerdos sociales, aspecto que es también central para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en la región. La construcción de una política sustentable sobre seguridad ciudadana enfrenta obstáculos a partir de la manipulación de la inseguridad subjetiva con objetivos exclusivamente político-partidarios, escenario que se advierte claramente en algunos países de la región durante los períodos electorales. Esto no significa que pueda existir algún tema vedado para el amplio debate público. Por el contrario, el intercambio de ideas, las presentaciones de propuestas

⁶¹ "Un enfoque de cooperación basado en los derechos humanos. Hacia un entendimiento común entre las Agencias de las Naciones Unidas" disponible en http://www.undg.org/archive_docs/3069-Common_understanding_of_a_rights-based_approach-2.doc.

⁶² Garretón, Roberto, "La perspectiva de los derechos humanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas" en *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas*, Lima, Comisión Andina de Juristas, páginas 27 a 48.

⁶³ Jiménez Benítez, William "El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas" disponible en http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista12/enfoque_DDHH.pdf.

alternativas para solucionar los grandes temas que concitan la preocupación de las personas que viven en una sociedad, y la demanda ciudadana orientada a la rendición de cuentas de las autoridades públicas, son elementos constitutivos de una sociedad democrática. Sin embargo, la Comisión anota que en el hemisferio, en los últimos años, y a partir de la alta sensibilidad de la población frente al impacto de los actos de violencia o el crecimiento de determinados delitos, puede verificarse un manejo del tema de la inseguridad ciudadana se relaciona más con el desarrollo de debates electorales con interés en el corto plazo, que en el objetivo de informar adecuadamente a la sociedad y de convocar a las instituciones públicas, las organizaciones sociales, medios masivos de comunicación y a la comunidad en general, a reflexionar sobre los factores que inciden sobre esta problemática, y sobre las medidas realmente eficaces para mejorar las condiciones de vida de la población frente a la amenaza de la violencia y el delito.

54. Este concepto de política pública no puede comprenderse cabalmente sin una referencia concreta a los derechos humanos. Las políticas públicas tienen como objetivo hacer que estos derechos se concreten en los planos normativo y operativo, así como en las prácticas de las instituciones y los agentes estatales, a los efectos que los Estados Miembros puedan cumplir cabalmente sus obligaciones internacionales de protección y garantía. En este sentido, la referencia al enfoque de derechos en las políticas públicas debe ser entendido en dos dimensiones, diferentes pero complementarias: por una parte, los estándares y principios de derechos humanos aportan una guía u hoja de ruta para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas; y, por otra parte, y a la vez, los Estados deben desarrollar políticas públicas que tengan como objetivo la realización de estos derechos⁶⁴.

55. Los Estados miembros deben diseñar e implementar políticas públicas con enfoque de derechos humanos como instrumento para cumplir rigurosamente con las obligaciones, de tipo negativo y de tipo positivo, asumidas, en especial, en el marco del Sistema Interamericano respecto a los derechos comprometidos con la seguridad ciudadana. Al respecto, la Comisión ya ha manifestado anteriormente que "considera que existe una impostergable necesidad de que los Estados reflexionen sobre el tema y adopten medidas y políticas públicas eficaces que garanticen la seguridad de la población y el respeto a los derechos humanos"⁶⁵. En definitiva, y a partir de los desarrollos precedentes, para la Comisión, una política pública sobre seguridad ciudadana con enfoque de derechos humanos es aquella que incorpora el desarrollo de acciones simultáneas en tres áreas estratégicas: el área institucional, el área normativa y el área preventiva⁶⁶. De esta forma se da satisfacción a dos de los requisitos esenciales de una política pública, como son la integralidad y la multilateralidad.

56. El área institucional tiene que ver con la capacidad operativa del aparato estatal para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Respecto a la política pública de seguridad ciudadana, los aspectos operativo-institucionales se relacionan, fundamentalmente, con

⁶⁴ "De otro lado, los estudios sobre el enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas llegan a las siguientes conclusiones: Los derechos humanos se constituyen en el fundamento ético de la formulación y ejecución de políticas públicas. Los derechos humanos son el objeto mismo de las políticas públicas en la medida en que éstas se dirigen a la concreción, protección o defensa de situaciones socialmente relevantes que implican violación o vulneración derechos humanos". Jiménez Benítez, William "El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas" disponible en http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista12/enfoque_DDHH.pdf.

⁶⁵ CIDH, Comunicado de Prensa 16/07 "La Comisión Interamericana de Derechos Humanos urge a los Estados a reflexionar sobre la importancia de la seguridad ciudadana y el respeto a los derechos humanos". Washington DC, 15 de marzo de 2007.

⁶⁶ Ver Faroppa Fontana, Juan "La gestión de la seguridad ciudadana con enfoque de derechos humanos", en Derechos Humanos en el Uruguay, Informe 2007, Ed. Servicio Paz y Justicia, Montevideo, 2007, páginas 58-60.

los recursos humanos y materiales asignados al poder judicial; el ministerio público; la defensa pública; las fuerzas policiales y el sistema penitenciario. En este sentido, los Estados Miembros deben construir indicadores confiables que permitan evaluar, en forma permanente, entre otros aspectos: (1) los recursos humanos, desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo; (2) los mecanismos de selección, formación, especialización y carrera profesional de los agentes estatales que integran las instituciones mencionadas; (3) las condiciones de trabajo y remuneración de estos funcionarios; y (4) el equipamiento; medios de transporte y comunicaciones disponible para el cumplimiento de las funciones asignadas. Específicamente respecto al sistema penitenciario y las fuerzas policiales, la Comisión destaca especialmente el pronunciamiento de las más altas autoridades de los Estados Miembros con competencia en materia de seguridad ciudadana, en relación con

(...) fortalecer y, cuando corresponda, establecer políticas y programas para la modernización de los sistemas penitenciarios de los Estados Miembros y para el diseño de modelos sustentables de reinserción social, con especial atención a los jóvenes; (...) promover la modernización de la gestión policial, incorporando en la misma la transparencia y la rendición de cuentas, fortalecer la profesionalización de los cuerpos de seguridad y mejorar las condiciones de vida y de trabajo de quienes lo integran (...) ⁶⁷.

57. El área normativa de la política pública de seguridad ciudadana se refiere a la adecuación del marco jurídico, tanto a las necesidades para la prevención o represión del delito y la violencia, como para el desarrollo del procedimiento penal o la gestión penitenciaria. En esta dirección, la legislación interna debe articular equilibradamente las potestades de las instituciones estatales (sistema judicial, policial y penitenciario) con las garantías de los derechos humanos. Las normas que tienen que ver con la política de seguridad ciudadana establecen, en la generalidad de los casos, limitaciones o restricciones al ejercicio de algunos derechos humanos. Por lo tanto, en cualquier circunstancia, el respeto al principio de legalidad establece que estas normas deben tener jerarquía de ley, tanto en el sentido material, como en el sentido formal. En esta dirección se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos al analizar el artículo 30 de la Convención Americana ⁶⁸. Las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos deben interpretarse armónicamente, lo que implica, por una parte, la ponderación entre derechos de igual jerarquía que muchas veces entran en conflicto; y por otra parte, la necesidad de que el ordenamiento jurídico de los Estados Miembros pueda establecer que el ejercicio de determinados derechos humanos puede ser regulado, y, por ende, ser objeto de alguna forma de restricción o limitación ⁶⁹. La Comisión reitera que los principios de legalidad, respeto del Estado de Derecho,

⁶⁷ "Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas" aprobado en la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, México DF, México, 7 y 8 de octubre de 2008, OEA/Ser.K/XLIX. 1. MISPA/doc. 7/08 rev. 3, párrafos 6 y 9.

⁶⁸ Corte I.D.H., Opinión Consultiva OC-6/86, 9 de mayo de 1986, Serie A No. 6. "(...) las leyes a que se refiere el artículo 30 son actos normativos enderezados al bien común, emanados del Poder Legislativo democráticamente elegido y promulgados por el Poder Ejecutivo. Esta acepción corresponde plenamente al contexto general de la Convención dentro de la filosofía del Sistema Interamericano. Sólo la ley formal, entendida como lo ha hecho la Corte, tiene aptitud para restringir el goce o ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención (...) la palabra leyes en el artículo 30 de la Convención significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes".

⁶⁹ Esta posibilidad ya estaba presente en una de las primeras declaraciones históricas de derechos humanos, la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano" de 1789 que en su artículo 4 establece que la libertad consiste en hacer todo lo que no daña a otra persona, y que el ejercicio de los derechos naturales de cada individuo tiene sus límites en el goce de los derechos de los demás.

dignidad de la persona humana, excepcionalidad e igualdad y no discriminación, establecen los límites para cualquier forma de restricción o limitación en el ejercicio de los derechos humanos, específicamente en cuanto a las acciones que implementen los Estados miembros de la OEA para enfrentar los problemas generados por la delincuencia y la violencia⁷⁰. A la vez, se destaca muy especialmente que otros derechos, consagrados en el Sistema Interamericano, nunca pueden ser objeto de suspensión⁷¹.

58. En el área preventiva se incluyen responsabilidades que exceden las competencias asignadas a la administración de justicia y la policía. En este caso, y siguiendo la definición de política pública adoptada, se incorporan aquí las acciones no punitivas que deben implementar otras agencias estatales (del gobierno central y de los gobiernos locales) en cooperación con organizaciones de la sociedad civil, la empresa privada y los medios de comunicación⁷². Se trata de medidas de prevención social, comunitaria y situacional, que tienen como objetivo intervenir sobre los factores posibilitadores o factores de riesgo sociales, culturales, económicos, ambientales o urbanísticos, entre otros, que inciden negativamente sobre los niveles de violencia y criminalidad⁷³. Los responsables de diseñar la política pública de seguridad ciudadana deben tener en cuenta, inclusive, los resultados en función de la ecuación costo-beneficio de las medidas de prevención frente a las medidas de represión de la violencia y el delito⁷⁴.

59. La Comisión reitera que una política pública de seguridad ciudadana debe ocuparse de las diferentes dimensiones de los problemas que originan la criminalidad y la violencia, y por tanto, es necesario que sus intervenciones conduzcan a su abordaje integral. Sin perjuicio de ello, y atendiendo a la experiencia de los planes y programas implementados en la región en los últimos años, las acciones que los Estados Miembros de la OEA lleven adelante para enfrentar la violencia y la criminalidad, deben otorgarle una especial centralidad a las medidas de prevención. Estas medidas de prevención deben abarcar un amplio espectro, que atienda a algunos cambios culturales en la región como elemento que favorece la reproducción de la violencia, así como la

⁷⁰ "Toda limitación o restricción lícitas a favor de toda la comunidad y, por consiguiente, la protección del interés público, debería estar por encima del interés individual; la medida del interés público debería determinar el alcance de la restricción de la libertad, de forma que la legalidad de la restricción estuviera limitada por la importancia del interés de la comunidad. Las limitaciones o restricciones sobre la base de promover el "bienestar general en una sociedad democrática" se encuentran contempladas en el artículo 29, párrafo 2, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la de proteger el "interés público" en el artículo 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos". Informe de la Relatora Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, Erica-Irene A. Daes, "La libertad del individuo ante la ley: análisis del artículo 29 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos", Serie Estudios, No. 3, Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Ginebra, 1990, página 138.

⁷¹ CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, OEA/Serv.L/V/II.116.Doc. 5 rev. 1 corr., 22 de octubre de 2002, párrafos 50 a 57.

⁷² Naciones Unidas, "Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia, frente a los retos del Siglo XXI." 10mo. Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, A/Conf.187/4/Rev.3., 15 de abril de 2000.

⁷³ El concepto de prevención del delito ha adquirido un significado más limitado, y se refiere solamente a medidas no punitivas. En consecuencia, por prevención del delito se entiende actualmente toda medida dirigida a atacar los factores causales del delito, incluidas las oportunidades para cometer delitos. Naciones Unidas, Informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito E/CN.15/1993/3, párrafos 4 y 5.

⁷⁴ "Se estima que por cada dólar invertido en la prevención de la violencia se ahorrarían hasta seis dólares en gastos de control, represión y atención a las consecuencias de los delitos". Buvinic, Mayra, "Un balance de la violencia en América Latina: los costos y las acciones para la prevención" en *Pensamiento Iberoamericano, Nueva Época*, No. 0, Ed. Fundación Carolina, Madrid, 2007, página 47.

incidencia de la exclusión y la marginación, que han dañado seriamente el tejido social en las últimas décadas. En esa línea se han pronunciado las autoridades del hemisferio a cargo de la seguridad ciudadana, en el momento de señalar la necesidad de que se adopten medidas con el objetivo de

(...) promover políticas públicas de estado, en coordinación con las instituciones relevantes destinadas a la prevención de la delincuencia, la violencia y la inseguridad (...) promover los programas educativos, especialmente en las escuelas, así como ampliar la concientización de los diferentes actores de la sociedad en temas de prevención de la delincuencia, la violencia y la inseguridad⁷⁵.

60. Las experiencias de prevención más exitosas en el hemisferio han tenido como objetivo central enfrentar los factores que posibilitan la reproducción de la violencia en el espacio local. En ese sentido, se ha trabajado en medidas para reducir el consumo de alcohol y limitar y regularizar el porte de armas por particulares. Asimismo, se destacan los esfuerzos para el rediseño urbano, la generación y mantenimiento de espacios públicos amigables y los sistemas de transporte. También debe hacerse expresa mención a la creación de bolsas de trabajo en las zonas de mayor violencia de las ciudades. En el plano institucional, los programas exitosos apostaron a la profesionalización de la policía y la implementación de programas para mejorar la relación entre la policía y las comunidades locales. Asimismo, se destacan experiencias que han tenido efectos positivos a partir de una gestión de la seguridad basada en una adecuada información sobre la realidad objetiva y subjetiva de la violencia y la delincuencia, incorporando sistemas de construcción de indicadores, recolección de datos, y trabajo a partir de mapas georeferenciados para un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales de las instituciones del sistema de seguridad ciudadana. En el mismo sentido, deben citarse los programas dirigidos a trabajar sobre los factores posibilitadores de la violencia y el delito en espacios concretos, como es el caso de los que impulsan técnicas de resolución no violenta de conflictos en los centros educativos; programas de desarrollo infantil temprano y de apoyo para las familias con niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situaciones de mayor vulnerabilidad ante el delito o la violencia. Por su parte, desde el punto de vista de la prevención terciaria, debe hacerse expresa mención al trabajo con personas jóvenes que ya han cometido delitos, mediante programas de penas alternativas a la prisión, que hagan efectiva la responsabilidad del victimario, en dirección de la debida compensación, mediante la reparación a la víctima o el trabajo comunitario, de los daños generados por su comportamiento ilícito⁷⁶.

61. Las obligaciones positivas asumidas por los Estados implican que éstos deben generar las condiciones para que la política pública sobre seguridad ciudadana contemple prioritariamente el funcionamiento de una estructura institucional eficiente, que garantice a la población el efectivo ejercicio de los derechos humanos relacionados con la prevención y el control de la violencia y el delito. En este sentido, la Comisión señala su preocupación por las debilidades verificadas históricamente en la región respecto a la creación de una institucionalidad que permita una adecuada gestión estatal en esta materia. Estas dificultades se verifican, especialmente, en las

⁷⁵ "Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas" Aprobado en la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, México DF, México, 7 y 8 de octubre de 2008, OEA/Ser.K/XLIX. 1. MISPA/doc. 7/08 rev. 3, párrafos 7 y 8. En el marco de la segunda reunión, los Estados reafirmaron la importancia de continuar adoptando activamente políticas, programas y acciones en materia de prevención, para luchar contra la delincuencia, la violencia y la inseguridad, protegiendo los jóvenes en situación de riesgo y grupos en condiciones de vulnerabilidad. Ver MISPA II doc. 8/09 rev. 2, 5 noviembre 2009.

⁷⁶ Ver Dammert, Lucía, *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*, Ed. FLACSO, Ecuador, 2007, páginas 25-44. Ver también sobre este tema el Estudio del Secretario General de Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños. Naciones Unidas, Asamblea General, A/61/29, 20 de agosto de 2006, disponible en <http://www.unicef.org/violencestudy/spanish/>.

siguientes áreas temáticas: (1) la atención a las víctimas de la violencia y el delito; (2) la privatización de los servicios de seguridad; (3) la gobernabilidad de la seguridad ciudadana; (4) la profesionalización y modernización de las fuerzas policiales; y (5) la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana.

1. La atención a las víctimas de la violencia y el delito

62. La "Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder" de Naciones Unidas⁷⁷ define como "víctima de la violencia y el delito" a

todas las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder.

En los términos de la misma Declaración, podrá considerarse "víctima" a una persona, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima. En la expresión "víctima" se incluye además, en su caso, a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización⁷⁷.

63. La Comisión se ha manifestado en reiteradas ocasiones sobre las obligaciones de los Estados Miembros respecto a las víctimas de la violencia y el delito, conforme al artículo 1.1 de la Convención Americana que establece la obligación de los Estados partes de garantizar el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en dicho instrumento, la cual comprende el deber de organizar el aparato gubernamental de manera tal que sea capaz de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación, los Estados partes tienen el deber jurídico de prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos protegidos en la Convención Americana. La Comisión ha establecido en el contexto de casos individuales que los hechos ilícitos violatorios de los derechos humanos aunque inicialmente no resulten directamente imputables a agentes del Estado, pueden acarrear la responsabilidad internacional del Estado por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para esclarecerla en los términos requeridos por la Convención⁷⁸.

64. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, por su parte, ha sostenido que el deber de garantía se ve vulnerado toda vez que el aparato del Estado actúa de modo que no se restablezca a la víctima en la plenitud de sus derechos y que la impunidad deja a las víctimas y a sus familiares en estado de total indefensión⁷⁹. La Corte ha establecido que los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos en la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos⁸⁰.

⁷⁷ Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 40/34 de 29 de noviembre de 1985.

⁷⁸ CIDH, Informe No. 42/00, Caso 11.103, *Pedro Peredo Valderrama* (México), 13 de abril de 2000.

⁷⁹ Corte I.D.H., *Caso de la "Panel Blanca" (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala*. Sentencia de 8 de marzo de 1998, Serie C, No. 37, párrafo 173.

⁸⁰ Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988, Ser. C No. 4, párrafo 166.

65. En la misma dirección, la Comisión, citando a la Corte, se ha pronunciado respecto al deber de los Estados de evitar y combatir la impunidad, definida como “la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana”⁸¹.

66. En consecuencia, y a partir de lo sostenido en los párrafos anteriores, los Estados Miembros son responsables ante la ciudadanía por la implementación de planes y programas eficaces para la prevención del delito y la violencia, a partir de una estrategia que involucre diferentes campos de la institucionalidad estatal: desde el sistema de control judicial-policial, hasta las medidas de prevención social, comunitaria o situacional que deben ejecutar las entidades del sector educación, salud o trabajo, entre otros, comprometiendo, además, a los gobiernos nacionales y locales. Cuando, a pesar de esta actividad preventiva, se producen víctimas de delitos o hechos violentos, al Estado tiene la obligación de brindar a éstas la debida atención, conforme a los estándares internacionales. En especial, el Estado debe contar con una institucionalidad adecuada para aplicar protocolos de intervención eficaces, en los términos establecidos por la ya mencionada “Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder” de Naciones Unidas, que establece orientaciones precisas respecto al acceso a la justicia y el trato digno y respetuoso; resarcimiento a cargo del victimario; indemnización supletoria por parte del Estado; y asistencia material, médica, psicológica y social para las víctimas del delito o la violencia. En forma complementaria, los Estados Miembros deben tener presente, en lo que sea procedente a esta materia, lo establecido en los “Principios Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves al Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones”, también aprobados en el ámbito de Naciones Unidas⁸².

67. Los Estados Miembros deben dar adecuado cumplimiento a sus obligaciones positivas respecto a los derechos comprometidos en el área de la seguridad ciudadana, transformando el contenido de estas orientaciones en un marco normativo institucional, a la vez que disponiendo las asignaciones presupuestales indispensables, para hacer viables las respuestas operativas a las víctimas de la violencia y el delito. Entre otros aspectos, el marco normativo y las prácticas institucionales deben tener en cuenta las necesidades de capacitación del personal policial, judicial, de salud y de los servicios sociales oficiales; la existencia de protocolos de intervención comunes a todas las áreas del Estado involucradas; y el funcionamiento de una infraestructura apropiada. Del mismo modo, la Comisión recuerda que “la participación de las víctimas en las distintas etapas procesales constituye garantía del derecho a la verdad y la justicia, forma parte de la compleja estructura de pesos y contra pesos del proceso penal y favorece la fiscalización ciudadana de los actos del Estado”⁸³.

68. La Comisión ha establecido que cuando se genera un daño a personas identificadas como miembros de grupos vulnerables y se verifica un patrón general de negligencia y falta de efectividad para procesar y condenar a los agresores, el Estado no sólo incumple con su

⁸¹ CIDH, *Pronunciamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la aplicación y el alcance de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia*, OEA/Ser/L/V/II.125- Doc. 15, 2006, párrafo 50.

⁸² Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 60/147 de 16 de diciembre de 2005.

⁸³ CIDH, *Pronunciamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la aplicación y el alcance de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia*, párrafo 35.

obligación de esclarecer un crimen, sino también su obligación de prevenir prácticas degradantes. La Comisión ha manifestado que

Esa ineffectividad judicial general y discriminatoria crea el ambiente que facilita la violencia [...], al no existir evidencias socialmente percibidas de la voluntad y efectividad del Estado como representante de la sociedad, para sancionar esos actos⁸⁴.

La Comisión ha establecido que a fin de garantizar el derecho a la no discriminación, los Estados están en la obligación de adoptar medidas de acción positiva y de establecer distinciones basadas en desigualdades de hecho. En un caso sobre patrones de discriminación y violencia policial contra jóvenes pertenecientes a un grupo social especialmente vulnerable por su condición racial y social, la Comisión estableció que la situación de la víctima ameritaba la adopción de medidas positivas en su favor, incluyendo el trato igualitario ante la ley (artículo 24 de la Convención Americana) y el respeto a la presunción de inocencia (artículo 8 de la Convención Americana).⁸⁵ La Comisión indicó que en ese tipo de casos

la omisión de medidas de acción afirmativa para revertir o cambiar situaciones discriminatorias, *de iure* o *de facto*, en perjuicio de determinado grupo de personas, genera la responsabilidad internacional del Estado (...). Si bien las leyes (...) no presentan discriminación y se garantiza *prima facie* una aparente igualdad, en la realidad de los hechos la situación es otra, pues los estudios disponibles indican el sesgo seguido por la policía del estado, consistente en el empleo de una violencia innecesaria para con las personas sometidas a sus procedimientos, especialmente sobre aquellos individuos con caracteres inherentes a la raza negra, residentes en las *favelas* o zonas marginales. Este proceder en muchos casos lleva a la muerte del afectado. Es por ello que la simple promulgación de leyes sin efecto práctico alguno no garantiza el pleno goce y ejercicio de derechos.⁸⁶

No basta con que haya formalmente disposiciones legales que garanticen la igualdad, sino que éstas deben ser efectivas, es decir, deben dar resultados o respuestas necesarias para la protección de los derechos contemplados en la Convención Americana.

69. En términos de la reparación del daño, sin perjuicio de la universalidad de los servicios que debe prestar el Estado, éste debe garantizar el funcionamiento de sistemas adecuados de atención a las víctimas de la violencia o el delito cuando se trata de mujeres; niños, niñas o adolescentes; adultos mayores; población indígena o afrodescendiente⁸⁷. La Comisión ha señalado

⁸⁴ CIDH Informe No. 25/09, Caso 12.310, *Sebastião Camargo Filho* (Brasil), párrafo 81. Ver también CIDH, Informe No. 54/01, Caso 12.051, *Maria da Penha Maia Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001, párrafo 56.

⁸⁵ Ver CIDH Informe No. 26/09, Caso 12.440, *Wallace de Almeida* (Brasil), párrafo 146.

⁸⁶ Ver CIDH Informe No. 26/09, Caso 12.440, *Wallace de Almeida* (Brasil), párrafos 147 y 148.

⁸⁷ Corte I.D.H., Opinión Consultiva OC-17/02, sobre "Condición jurídica y derechos del niño" del 28 de agosto de 2002, párrafo 137. En este pronunciamiento sobre la atención de los niños, niñas y adolescentes, la Corte ha señalado que "el Estado debe valerse de instituciones que dispongan de personal adecuado, instalaciones suficientes, medios idóneos y experiencia probada en este género de tareas". Asimismo, la Corte ha establecido que "No habrá, pues, discriminación si una distinción de tratamiento esté orientada legítimamente, es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas. De ahí que no pueda afirmarse que exista discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado frente al individuo, siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma, los cuales no

Continúa...

en anteriores oportunidades que los Estados Miembros deben disponer de personal especializado en todas las instituciones del sistema de seguridad ciudadana, que esté en condiciones de brindar un servicio de calidad al conjunto de la población, haciendo efectivo, de esta forma, el principio de igualdad y no discriminación, consagrado en el artículo 24 de la Convención Americana⁸⁸.

2. La privatización de la seguridad ciudadana

70. Es un hecho evidente que, en los últimos veinticinco años, las empresas privadas que ofrecen servicios de seguridad se han reproducido de manera constante en las Américas. En muchos casos, el número de empleados de estas empresas privadas superan con creces las plazas que los Estados Miembros asignan a sus fuerzas policiales. Estudios recientes ponen en evidencia el crecimiento que la oferta privada de seguridad está teniendo a nivel mundial. En este sentido, estas investigaciones señalan que, en el período anterior a la actual crisis económica internacional, los emprendimientos privados comerciales o industriales relacionados con la seguridad en los principales mercados del mundo mostraron un extraordinario crecimiento, que llegó entre los años 2001 y 2005 a tasas que oscilaron entre el 8 y el 9 %, lo que implica un incremento dos veces más rápido que el conjunto de la economía mundial, siendo superadas solamente por el crecimiento de la industria del automóvil en ese período⁸⁹. En América Latina, el crecimiento del mercado de bienes y servicios de seguridad privada en los últimos quince años se estima en un 11 %⁹⁰.

71. La Comisión se ha manifestado también oportunamente sobre algunos problemas relacionados a la creciente intervención de las empresas privadas en la prestación de servicios de seguridad. En este sentido, ha subrayado que “la falta de registro legal de las policías privadas favorece la inexistencia de control estatal de las actividades llevadas adelante por las mismas, en ocasiones delictivas, y facilita la comisión de abusos”. En este mismo sentido, la Comisión señaló la ausencia de procedimientos de control sobre las empresas privadas de seguridad, a la vez que expresó su preocupación por las denuncias presentadas acerca de casos de violaciones a los derechos individuales cometidos por sus empleados⁹¹.

...continuación

pueden apartarse de la justicia o de la razón, vale decir, no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana”. Corte I.D.H., “Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización” Opinión consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984, Serie A No. 4, párrafo 57.

⁸⁸ CIDH, Comunicado de Prensa 20/04 de 18 de setiembre de 2004 “La Relatora Especial de la CIDH evalúa el derecho de la mujer guatemalteca a vivir libre de violencia y discriminación”. CIDH *Justicia e inclusión social: los desafíos de la justicia en Guatemala*, 2003, Capítulo III “La seguridad ciudadana”, párrafo 112. Ver también CIDH, Informe No. 1/98, Caso 11.543, *Rolando Hernández Hernández* (México), 5 de mayo de 1998, párrafo 37.

⁸⁹ Curbet, Jaume “La prevención de la inseguridad ciudadana”, en *II Foro Iberoamericano sobre seguridad ciudadana, violencia y políticas públicas en el ámbito local*, Barcelona, 2008, disponible en [Http://www.segib.org](http://www.segib.org).

⁹⁰ Carrión M., Fernando, citando a Frigo, Edgardo, en “Seguridad privada: ¿ha mejorado la seguridad ciudadana?” *Revista Ciudad Segura*, No. 19, 2007, FLACSO, Ecuador.

⁹¹ CIDH *Justicia e inclusión social: los desafíos de la justicia en Guatemala*, 2003, párrafo 110. Ver también la Resolución 10/11 del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (42da. Sesión, 26 de marzo de 2009), sobre el “Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación”. En esta Resolución, el Consejo de Derechos Humanos insta al Grupo de Trabajo a realizar consultas sobre el contenido y el alcance de un posible proyecto de convención sobre las empresas privadas que ofrecen servicios de asistencia y asesoramiento militares y servicios militares relacionados con la seguridad, y una legislación modelo conexas y otros instrumentos jurídicos. Disponible en http://www2.ohchr.org/english/issues/racism/.../HRCRes10_31_sp.doc.

72. Los Estados Miembros, en cumplimiento a su deber de garantía de los derechos humanos comprometidos en las políticas de seguridad ciudadana, deben asumir las funciones de prevención, disuasión y represión del delito y la violencia, por ser los depositarios del monopolio de la fuerza legítima. La privatización de la funciones de seguridad ciudadana tiene como consecuencia que ésta se desvincule de la noción de derechos humanos, cuya defensa, protección y garantía competen al Estado, para transformarse en un mero producto que puede adquirirse en el mercado, y, en la generalidad de los casos, exclusivamente por aquellos sectores de la sociedad que cuentan con los recursos económicos para hacerlo.

73. En los países donde el funcionamiento de empresas privadas de seguridad esté autorizado de acuerdo a las normas que rigen la actividad económica, la presencia en el mercado de este tipo de emprendimientos debe ser debidamente regulada por las autoridades públicas. En especial, debe señalarse la necesidad de que el ordenamiento jurídico interno regule las funciones que pueden cumplir las empresas privadas de seguridad; el tipo de armamento y medios materiales que están autorizadas a utilizar; los mecanismos adecuados para el control de sus actividades; la implementación de un registro público; a la vez que definir un sistema para que estos emprendimientos privados informen regularmente sobre los contratos que ejecutan, especificando puntualmente el tipo de actividades que desempeñan. Del mismo modo, las autoridades públicas deben exigir el cumplimiento de los requisitos de selección y capacitación de las personas contratadas por las empresas de seguridad privada, regulando con detalle cuáles son las instituciones públicas que están en condiciones de extender certificados de habilitación para sus empleados⁹². En todo caso, y de acuerdo a la definición adoptada por la Comisión en este informe, las empresas privadas solamente brindan servicios de seguridad o custodia de bienes y valores, y no son un complemento o un sucedáneo a las obligaciones de los Estados Miembros en materia de seguridad ciudadana, ya que la garantía de los derechos humanos vinculados a esta última es una responsabilidad estatal indelegable.

3. La gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana

74. La Comisión entiende por gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana la capacidad institucional por parte de las autoridades legítimas de diseñar, implementar y evaluar políticas de prevención y control de la violencia y el delito⁹³. En la región, históricamente estas responsabilidades fueron delegadas, en muchos casos informalmente, por el sistema político a las fuerzas de seguridad. Como consecuencia de esto, las decisiones sobre la seguridad de las personas y sus bienes respondieron primordialmente a los intereses de esas fuerzas, siendo asumidas con total autonomía del resto de las políticas públicas, y sin ningún tipo de control por parte de la ciudadanía. Entre otros efectos negativos, la situación mencionada favoreció, en muchos casos, los abusos y las desviaciones de poder por parte de las fuerzas de seguridad⁹⁴. Esta debilidad institucional y el desgobierno político civil de la seguridad ciudadana, constituyen un evidente incumplimiento de las

⁹² Primera Consulta Regional para América Latina y el Caribe sobre los efectos de las actividades de las empresas militares y de seguridad privada en el disfrute de los derechos humanos: regulación y supervisión (17 a 18 de diciembre de 2007). Naciones Unidas. Asamblea General. A/HRC/7/7/Add.5, 5 de marzo de 2008.

⁹³ Álvarez, Alejandro, "El estado de la seguridad en América Latina: una aproximación a la evaluación situacional e institucional de la seguridad ciudadana en la región", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - SURF. LAC, 2006. Disponible en http://www.lac.workspace.undp.org.co/fileadmin/Seguridad_Ciudadana/La_seguridad_en_America_Latina_PNUD.pdf.

⁹⁴ Saín, Marcelo Fabián, "Seguridad, delito y crimen organizado. Los desafíos de la modernización del sistema de seguridad policial en la región sudamericana" en *El desarrollo local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea*, Rhi-Sausi, José Luis (editor), RECAL / CESPI / Nueva Sociedad, Caracas, 2004, páginas 135 a 148.

obligaciones asumidas por los Estados Miembros en relación a sus deberes respecto a los derechos humanos comprometidos en la política pública de seguridad ciudadana⁹⁵.

75. Las dificultades respecto a la gobernabilidad de la seguridad ciudadana se pusieron especialmente en evidencia cuando muchos países del hemisferio comenzaron la recuperación de sus sistemas democráticos en los últimos cinco lustros, después de varios años de guerras civiles, gobiernos autoritarios o dictaduras militares. Sin desconocer los déficits institucionales tradicionales de la región, la ausencia del Estado de Derecho durante esos períodos potenció el problema. La Comisión ya se ha manifestado respecto a las consecuencias de la debilidad de la institucionalidad democrática respecto a la vigencia de los derechos humanos. En ese plano, sostuvo oportunamente que

el sistema democrático y la vigencia del estado de derecho son cruciales para la efectiva protección de los derechos humanos. El estado de derecho a la luz de los instrumentos internacionales de derechos humanos implica el buen funcionamiento del Estado, y el cumplimiento efectivo y equitativo de sus responsabilidades en materia de justicia, seguridad, educación o salud. En definitiva, el estado de derecho implica pleno respeto y ejercicio efectivo de los derechos humanos, políticos, económicos, sociales y culturales de los habitantes de los Estados garantizando que se acceda a mejores y mayores formas de protección de los valores de la dignidad humana⁹⁶.

76. A los efectos de no dañar el normal funcionamiento de las instituciones democráticas y favorecer el ejercicio del control de la ciudadanía sobre el sistema político es imprescindible que las autoridades gubernamentales legítimamente electas asuman en su totalidad la responsabilidad de diseñar e implementar la política pública de seguridad ciudadana. Para ello, en la estructura del gobierno, los ministerios o secretarías de Estado con responsabilidad sobre el sector seguridad ciudadana deben contar con funcionarios técnico-políticos capacitados en las diferentes profesiones relacionadas con la seguridad ciudadana, para definir y tomar decisiones en las áreas definidas de esta política pública. Al mismo tiempo, los parlamentos también deben contar con una estructura de asesoramiento profesional que le permita realizar un eficaz control político sobre las medidas que se implementen para prevenir y controlar la violencia y el delito. Complementariamente, los Estados Miembros deben habilitar y facilitar el funcionamiento de mecanismos de participación de la sociedad civil que hagan efectivas las acciones de control democrático, favoreciendo la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los responsables de las instituciones a cargo de la política pública de seguridad ciudadana.

⁹⁵ "Otra función básica del gobierno es la de garantizar que el Estado haga frente a las obligaciones contraídas en virtud del derecho internacional de promover y proteger los derechos humanos de las personas bajo su jurisdicción. La policía es también uno de los medios que permite a los gobiernos desempeñar esa misión (...) Las obligaciones jurídicas internacionales se reflejan en obligaciones jurídicas nacionales a través de las disposiciones constitucionales y jurídicas de los Estados. De esa manera, los derechos humanos están protegidos por la legislación del país. No obstante, la protección eficaz de los derechos humanos está implícita en la cuasi totalidad de actividades del gobierno, y, entre ellas, la de legislar, asignar recursos, formular políticas y diseñar prácticas, y crear estructuras y sistemas a todos los niveles de la maquinaria de gobierno, así como en el marco de organizaciones y organismos auxiliares a éste". Derechos Humanos y aplicación de la ley: Manual de capacitación en derechos humanos para la policía. Alto Comisionado para los Derechos Humanos/Centro de Derechos Humanos. Serie de capacitación profesional No. 5, Nueva York y Ginebra, 1997, párrafos 879 y 881.

⁹⁶ CIDH, *Informe Anual 2006*, Capítulo IV, párrafo 208.

4. La profesionalización y modernización de las fuerzas policiales

77. La Comisión se ha referido en reiteradas ocasiones a la misión insustituible de las fuerzas policiales para el adecuado funcionamiento del sistema democrático. Al respecto, ha manifestado que “la Policía constituye una institución fundamental para la vigencia del Estado de derecho y para garantizar la seguridad de la población. Dada su cobertura nacional y la variedad de sus funciones, es una de las instituciones del Estado que se relaciona más frecuentemente con los ciudadanos”⁹⁷. Del mismo modo, subrayó que una fuerza policial “honesta, profesional, preparada y eficiente, es la base para desarrollar la confianza de los ciudadanos”⁹⁸.

78. La Comisión recuerda que, de acuerdo a los *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer cumplir la Ley*, los Estados miembros deben tener en cuenta que la labor de las fuerzas policiales “constituye un servicio social de gran importancia y, en consecuencia, es preciso mantener y, siempre que sea necesario, mejorar las condiciones de trabajo y la situación de estos funcionarios”. Asimismo, estas disposiciones se refieren expresamente al papel fundamental del personal de las fuerzas policiales “en la protección del derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas, tal como se garantiza en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y se reafirma en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”⁹⁹, así como en los instrumentos de Derecho Internacional de los Derechos Humanos que integran el Sistema Interamericano.

79. En el hemisferio existió desde siempre una tensión entre las obligaciones de los Estados Miembros de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y el marco jurídico, la estructura operativa y las prácticas de las fuerzas policiales. En la enorme mayoría de los países de la región, recién a principios de los años noventa comienza a asumirse la magnitud de este problema. En forma consecuente, dan inicio procesos para incorporar cambios de fondo en las instituciones policiales, dirigidos a su modernización y profesionalización, de forma tal que pudieran cumplir eficazmente sus funciones de prevención y control del delito y la violencia, sin afectar los compromisos asumidos por los Estados Miembros en materia de derechos humanos. Este proceso todavía está en plena implementación, y pueden verificarse importantes avances, pero también permanentes retrocesos a las formas tradicionales de ejercicio de las funciones policiales en las Américas.

80. Estos procesos de modernización y profesionalización de las fuerzas policiales en la región deben enfrentar históricas debilidades institucionales. Los cuerpos de policía, en general, no han actualizado la sustancia de su marco doctrinario, más allá de las transformaciones formales que pueden presentarse en esa materia. En esta dirección, en varios países del hemisferio, la doctrina policial se mantiene ligada al concepto de orden público, atendiendo antes a la seguridad del Estado que a las necesidades de las personas o grupos que integran la sociedad. Complementariamente, la referencia a los derechos humanos en la doctrina clásica policial de la región a lo sumo aparece como una referencia accesorio, nunca vinculada a lo que se entiende corporativamente son los valores o principios que caracterizan la labor policial. Para que una fuerza policial aspire a ser respetuosa de los derechos humanos no sólo requiere de formación teórica sino que debe organizarse, seleccionar su personal, capacitarse permanentemente y realizar sus

⁹⁷ CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Venezuela*, 2003, capítulo III, “Seguridad del Estado: las Fuerzas Armadas y los Cuerpos Policiales de Seguridad”, párrafo 294.

⁹⁸ CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, 1998, capítulo V, párrafo 392.

⁹⁹ Naciones Unidas, Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, Considerandos 1 y 3.

operaciones profesionales de forma tal de hacer efectivos los derechos humanos de la población a la que sirve.

81. Por otra parte, el despliegue territorial y funcional de las fuerzas policiales responde, en la mayoría de los países de la región, a un modelo reactivo, en detrimento del funcionamiento de un modelo proactivo de trabajo policial, dirigido especialmente a la prevención y la disuasión de la violencia y el delito. Completando este cuadro, la distribución de los recursos humanos y materiales de la policía no responde muchas veces a las necesidades reales de la población, asignándose gran parte de ellos al cumplimiento de tareas administrativas o de apoyo a otras instituciones públicas o entidades privadas que no tienen que ver, directa ni indirectamente, con la seguridad ciudadana. Si bien son recurrentes los reclamos de amplios sectores de la sociedad de incrementar el número de efectivos de las fuerzas policiales como eventual respuesta a la violencia y el delito, en muchos casos, la plantilla del personal policial en el hemisferio supera ampliamente las tasas de policías por habitante aceptadas internacionalmente. En realidad, la dificultad radica en una inadecuada distribución de los efectivos para el cumplimiento de tareas de seguridad, y al modelo de trabajo policial adoptado históricamente en la región.

82. Las funciones de prevención, disuasión y represión del delito, en especial aquél vinculado a la criminalidad organizada, la trata y tráfico de personas o el narcotráfico, requieren de efectivos policiales altamente capacitados en tareas de investigación e inteligencia policial, quienes deben tener, además, a su disposición los equipos y medios materiales adecuados para cumplir con eficacia su tarea. En el hemisferio es común que se verifiquen serias carencias al respecto, lo que favorece la reproducción de la impunidad, incrementando la sensación de inseguridad de la población y su desconfianza hacia las instituciones del sistema de seguridad ciudadana. Respecto a los servicios de inteligencia policial, la Corte Interamericana ha indicado que

estos organismos deben, *inter alia*: a) ser respetuosos, en todo momento, de los derechos fundamentales de las personas, y b) estar sujetos al control de las autoridades civiles, incluyendo no solo las de la rama ejecutiva, sino también las de los otros poderes públicos, en lo pertinente. Las medidas tendientes a controlar las labores de inteligencia deben ser especialmente rigurosas, puesto que, dadas las condiciones de reserva bajo las que se realizan esas actividades, pueden derivar hacia la comisión de violaciones de los derechos humanos y de ilícitos penales¹⁰⁰.

83. Las fuerzas policiales deben contar con el personal y la infraestructura especializada para brindar un servicio de calidad según las necesidades de aquellos sectores de la población más vulnerables frente a la violencia y el delito, como las mujeres; los niños, niñas y adolescentes; la población indígena y afrodescendiente y la población migrante. En esta dirección, la Comisión ya se ha pronunciado, destacando que

Si bien la doctrina del sistema interamericano de derechos humanos no prohíbe todas las distinciones en el tratamiento del goce de los derechos y libertades protegidas, requiere en el fondo que toda distinción admisible se funde en una justificación objetiva y razonable, que impulse un objetivo legítimo, habiendo tenido en cuenta los principios que normalmente prevalecen en las sociedades democráticas, y que los medios sean razonables y proporcionados con el fin que se persigue (...) El principio de igualdad también puede, a veces, obligar a los Estados a tomar una acción afirmativa, con carácter temporal, con objeto de

¹⁰⁰ Corte I.D.H., *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Sentencia de 25 de noviembre de 2003, Serie C No. 101, párrafo 284.

atenuar o eliminar condiciones que causen o ayuden a perpetuar la discriminación, incluyendo las vulnerabilidades o desventajas que padecen grupos particulares, como las minorías y las mujeres¹⁰¹.

Corresponde, en este contexto, hacer especial mención a la situación de vulnerabilidad del colectivo integrado por personas lesbianas, gays, bisexuales y transexuales, frente al riesgo de discriminación ante situaciones de violencia y criminalidad. Por su parte, la Corte ha señalado que el principio de igualdad ante la ley

pertenece al *jus cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico. Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona, por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición. Este principio (igualdad y no discriminación) forma parte del derecho internacional general. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*¹⁰².

84. En varias ocasiones la Comisión se ha pronunciado señalando que

ha observado que las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana no toman en cuenta las necesidades específicas de las mujeres. La violencia intrafamiliar y doméstica afecta particularmente a la mujer, pero, en muchos casos, no es tomada en cuenta como un problema de seguridad ciudadana. La invisibilización de la violencia contra la mujer se evidencia en la ausencia de estudios o estadísticas sobre la prevalencia de violencia intrafamiliar o doméstica, así como la poca información que existe sobre la prevalencia de delitos sexuales que afectan principalmente a la mujer¹⁰³.

En consecuencia, la Comisión señala que en los cuerpos de policía de los Estados Miembros deben existir servicios especializados para la atención de mujeres víctimas de la violencia y el delito, con personal entrenado debidamente y con protocolos de intervención que permitan un trabajo integrado con otras instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil. De esta forma, será mayor el impacto de las medidas de prevención, y en su caso, se evitará la victimización secundaria, a la vez que se generarán las condiciones para una eficaz investigación de los hechos y el sometimiento de los responsables a la justicia competente.

85. La Comisión también entiende necesario señalar que en las Américas la regla general ha sido que las mujeres que integran las fuerzas policiales no reciban un trato equitativo y no discriminatorio en cuanto al goce de sus derechos funcionales, en especial en lo que respecta a la asignación de los destinos y cargos, así como al cumplimiento efectivo de todas las funciones operativas propias de esa profesión. Al respecto, la Comisión recuerda a los Estados Miembros que

¹⁰¹ CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, párrafo 338.

¹⁰² Corte I.D.H., “*Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*”, Opinión Consultiva OC 18/03, de 17 de septiembre de 2003, párrafo 101.

¹⁰³ CIDH, Comunicado de Prensa 20/04 de 18 de setiembre de 2004: “La Relatora Especial de la CIDH evalúa el derecho de la mujer guatemalteca a vivir libre de la violencia y la discriminación”.

los estándares internacionales sobre este tema atienden a tres aspectos específicos: (1) el acceso al nombramiento para el servicio de policía; (2) la igualdad de oportunidades dentro del servicio de policía; y (3) el despliegue de las funcionarias de policía¹⁰⁴.

86. Las fuerzas policiales deben ser representativas, en su integración, de la realidad social y cultural de cada país. En especial, y considerando las condiciones particulares de las diferentes sociedades del hemisferio, la Comisión ha hecho referencia a la “necesidad de mantener una fuerza policial multiétnica y pluricultural, en particular fomentando la participación de miembros de los pueblos indígenas y mujeres en distintos organismos del Estado”¹⁰⁵. Este requisito está incorporado específicamente en el Código de Conducta de las Naciones Unidas para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, donde se establece que “(...) todo órgano de aplicación de la ley debe ser representativo de la comunidad en su conjunto, obedecerla y responder ante ella”¹⁰⁶. En la misma dirección, la Comisión ha recordado a los Estados Miembros que las instituciones del Estado, entre ellas las fuerzas policiales, deben contar con elementos que les permitan una adecuada atención a todas las personas que habitan el territorio del país, respetando todas las manifestaciones culturales, entre ellas, las diversas lenguas o dialectos existentes¹⁰⁷. Por su parte, la Corte Interamericana ha desarrollado una extensa jurisprudencia, señalando que:

Existe un vínculo indisoluble entre la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos y el principio de igualdad y no discriminación. Los Estados están obligados a respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades sin discriminación alguna. El incumplimiento por el Estado, mediante cualquier tratamiento discriminatorio, de la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos, le genera responsabilidad internacional¹⁰⁸.

87. Como ya se ha señalado en este informe, los niños, niñas y adolescentes son las principales víctimas de la violencia en el hemisferio. También, en muchos países de la región, las infracciones a la ley penal cometidas por personas menores de dieciocho años de edad afectan seriamente los derechos humanos vinculados a la seguridad ciudadana de amplios sectores de la población. Esta situación de mayor vulnerabilidad obliga a los Estados Miembros, en el caso de la intervención de sus fuerzas policiales, a adoptar prácticas y procedimientos especiales para garantizar efectivamente los derechos de este segmento de la población. A partir de la vigencia de la

¹⁰⁴ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Derechos humanos y aplicación de la ley. Manual de capacitación en derechos humanos para la Policía”, Centro de Derechos Humanos, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 1997, párrafos 747 a 754.

¹⁰⁵ CIDH, *Justicia e inclusión social: los desafíos de la justicia en Guatemala*, 2003, Capítulo II: La seguridad ciudadana, párrafo 112.

¹⁰⁶ Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/169 de 17 de diciembre de 1979.

¹⁰⁷ Ver CIDH, Informe No. 1/98, Caso 11.543, *Rolando Hernández Hernández* (México), párrafo 37. “Asimismo, la afirmación de los peticionarios —no controvertida por el Estado— según la cual los padres de Atanasio y Rolando Hernández Hernández presentaron declaraciones ante las autoridades competentes, sin contar con un traductor e intérprete indispensable, pues sólo hablan la lengua otomí, constituye no sólo una violación a las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana, sino en sí misma representa una clara irregularidad en el proceso, pues éstos desconocen la declaración que firmaron ante el Ministerio Público”.

¹⁰⁸ Corte I.D.H., “Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados”, Opinión Consultiva OC 18/03, de 17 de septiembre de 2003, párrafo 85.

Convención sobre los Derechos del Niño¹⁰⁹, se reconoce en el plano del derecho internacional que los niños, niñas y adolescentes gozan de todos los derechos consagrados para los seres humanos y que es deber de los Estados promover y garantizar su efectiva protección igualitaria, y reconocer la existencia de protecciones jurídicas y derechos específicos de niños, niñas y adolescentes¹¹⁰. No se trata de consagrar en la política pública sobre seguridad ciudadana derechos diferentes para las personas menores de dieciocho años de edad frente al resto de los seres humanos, sino del establecimiento de una protección complementaria para este sector de la población en el ámbito de sus relaciones con el Estado, la sociedad y la familia. Así lo ha sostenido la Corte Interamericana al referirse a las obligaciones de protección especial asumidas por los Estados Miembros. En esa dirección, la Corte ha señalado que “teniendo en consideración el desarrollo físico y emocional” de los niños, niñas y adolescentes, “los estándares internacionales reconocen un derecho adicional y complementario que obliga a los Estados a adoptar medidas de protección especial¹¹¹”.

88. En la misma dirección, a partir de la doctrina de la protección integral, sustentada en la misma Convención sobre los Derechos del Niño, por *interés superior del niño* no puede entenderse otra cosa que la efectividad de todos y cada uno de sus derechos humanos. En otros términos: todas las decisiones que en la familia, la sociedad, o el Estado afecten a una persona menor de dieciocho años de edad tendrán que tener en cuenta, objetiva e indefectiblemente, la vigencia efectiva de la integralidad de tales derechos. Así lo ha entendido la Corte Interamericana al afirmar que “(...) la expresión interés superior del niño, consagrada en el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, implica que el desarrollo de éste y el pleno ejercicio de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño”¹¹². La política pública sobre seguridad ciudadana debe tener presente que el interés superior del niño, la niña y el adolescente ya no es el concepto subjetivo e impreciso sometido a la discrecionalidad de los adultos, sino un indicador preciso de la forma como se garantiza el goce efectivo de los derechos las personas que tienen menos de dieciocho años de edad¹¹³.

¹⁰⁹ Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 44/25 del 20 de noviembre de 1989. La Convención sobre los Derechos del Niño entró en vigor el 2 de septiembre de 1990. Específicamente, la Convención sobre los Derechos del Niño incorpora principios rectores que cumplen la función de interpretación y de orientación para el diseño de políticas sociales y para la verificación de la forma en que en cada Estado se cumplen y se respetan cada uno de los derechos. Estos son los principios de no discriminación (artículo 2); interés superior del niño (artículo 3); supervivencia y desarrollo (artículo 6); y participación (artículo 12).

¹¹⁰ Cillero Bruñol, Miguel “Infancia, autonomía y derechos: una cuestión de principios” en *Derecho a tener derecho*, Tomo 4, UNICEF, IIN, Fundación A. Senna, página 31.

¹¹¹ Corte I.D.H., *Caso “Instituto de Reeducción del Menor” Vs. Paraguay*. Sentencia de 2 de septiembre de 2004, Serie C, No. 112, párrafo 147 y siguientes.

¹¹² Corte I.D.H., “*Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*”. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002, Serie A No. 17, párrafo 137.

¹¹³ “Posiblemente resulta más claro ahora entender que cualquier reducción de los ámbitos de la discrecionalidad resulta directamente proporcional a los espacios reales de la democracia. La historia y la experiencia confirman que no existe un solo ejemplo consistente que demuestre que la discrecionalidad (predominio de cualquier tipo de condición subjetiva) haya efectivamente funcionado (tal como debería ser, si nos atenemos a su discurso declarado) en beneficio de los sectores más débiles o vulnerables” García-Méndez, Emilio *Infancia, ley y democracia en América Latina*, Ed. Temis-Depalma, Santafe de Bogotá-Buenos Aires, 1999, página 28. Ver también sobre este tema la Observación General No. 5 del Comité de los Derechos del Niño, 34to. Período de Sesiones, 19 de septiembre a 3 de octubre de 2003: “Medidas generales de Aplicación de la Convención sobre Derechos del Niño, artículos 4 y 42, y párrafo 6 del artículo 44”, disponible en [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/CRC.GC.2003.5.Sp?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/CRC.GC.2003.5.Sp?OpenDocument).

89. La Comisión reconoce que la relación entre las fuerzas policiales y el sector de la población constituido por niños, niñas y adolescentes, históricamente ha sido compleja, y se ha desarrollado en medio de marcadas dificultades para una adecuada comunicación. En el contexto que se verifica en varios países de la región, donde el crecimiento de los niveles de violencia y criminalidad ha llevado al reclamo de acciones de mayor represión por parte de amplios sectores de la sociedad, esa relación se torna aún más difícil. Es por eso que la efectividad de las mencionadas medidas de protección especial, llevadas al plano de la actuación policial, tiene que ver con un marco jurídico adecuado a los estándares internacionales y al funcionamiento de unidades especialmente formadas para intervenir en situaciones que involucran a personas menores de dieciocho años de edad, en tanto víctimas como victimarios de hechos violentos o criminales. Sin perjuicio de esto, es necesario que todo el personal policial reciba una formación básica adecuada sobre la forma de actuar en este tipo de situaciones, y que también incorpore protocolos de intervención, criterios de derivación y facilidades para el trabajo en red con otras instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil.

90. La política pública sobre seguridad ciudadana también debe prestar atención calificada a la relación de las fuerzas policiales con las personas migrantes y sus familias, reconociendo que las mujeres, niñas, niños y adolescentes en esta condición son los que muestran mayores niveles de vulnerabilidad. En muchos países de la región, las personas migrantes no son solamente estigmatizadas y responsabilizadas por amplios sectores de la población del incremento de la violencia y la delincuencia, sino que son víctimas privilegiadas de la criminalidad y de la violencia estatal y privada. En cuanto a los estándares internacionales respecto a los derechos humanos de las personas migrantes, la Corte y la Comisión Interamericanas han establecido principios sobre: (1) los supuestos para la privación de la libertad de los migrantes; (2) las pautas que rigen sus condiciones de detención en los procesos migratorios; (3) las reglas del debido proceso que deben regir los trámites migratorios; (4) las garantías de defensa legal frente a decisiones de deportación individual y colectivas; y (5) el acceso a derechos sociales básicos de los migrantes en situación irregular, y en especial sus derechos laborales básicos. Muchas veces, estos procesos de exclusión se siguen desarrollando a partir de los mecanismos de “integración parcial” de los migrantes documentados, pero que no llegan a recibir el mismo reconocimiento en sus derechos que las personas nacionales de los países donde se encuentran. A esto deben añadirse riesgos específicos a los derechos humanos de los migrantes y sus familias, constituidos por la trata y el tráfico internacional de personas y la violencia en las zonas de frontera¹¹⁴. Concretamente, la Corte se ha manifestado en cuanto a que en general

los migrantes se encuentran en una situación de vulnerabilidad como sujetos de derechos humanos, en una condición individual de ausencia o diferencia de poder con respecto a los no-migrantes (nacionales o residentes). Esta condición de vulnerabilidad tiene una dimensión ideológica y se presenta en un contexto histórico que es distinto para cada Estado, y es mantenida por situaciones *de jure* (desigualdades entre nacionales y extranjeros en las leyes) y *de facto* (desigualdades estructurales). Esta situación conduce al establecimiento de diferencias en el acceso de unos y otros a los recursos públicos administrados por el Estado¹¹⁵.

¹¹⁴ Organización Internacional para las Migraciones (OIM) “Los estándares internacionales en materia de derechos humanos y las políticas migratorias”. Informe elaborado en asociación con el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Lanús, Argentina, Séptima Conferencia Internacional sobre Migraciones, Caracas Venezuela, julio de 2007, disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5577.pdf>.

¹¹⁵ Corte I.D.H., “Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados”. Opinión Consultiva OC 18/03 de 17 de septiembre de 2003, párrafo 112. Sobre este punto, ver también los trabajos sobre detenciones de migrantes del Comité de Protección de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familiares de

Continúa...

91. Por otra parte, los Estados Miembros deben tener presente que el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, debe regir el sistema de protección de los derechos laborales del personal de las fuerzas policiales. La Comisión se ha pronunciado sobre las condiciones de trabajo de los y las agentes de policía en la gran mayoría de los países de la región, al verificar que “las condiciones materiales en que trabajan no son buenas, y algunos otros aspectos son deplorables. Igualmente los sueldos son muy bajos¹¹⁶”. Los Estados Miembros, entre las medidas positivas para garantizar los derechos humanos vinculados a la seguridad ciudadana, deben contar con fuerzas policiales profesionales. Para ello, entre otros instrumentos, es fundamental la vigencia de normas que regulen con precisión la carrera policial. Al respecto, la Comisión ya ha manifestado que considera necesaria la creación de una verdadera carrera policial, que comprenda 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 debería ir acompañado de la asignación de los recursos materiales necesarios para que la policía pueda cumplir con sus labores; el pago de un sueldo justo que dignifique el trabajo y atraiga al personal adecuado; y por último, la sanción de los excesos cometidos para depurar los elementos corruptos y delictuosos¹¹⁷. Del mismo modo, la carrera policial debe regular los requisitos para el cese de la función policial, y prever sistemas de seguridad social que garanticen una adecuada calidad de vida del personal una vez producido el retiro.

92. La Comisión recuerda que la doctrina más reconocida en la región menciona, entre los derechos de los miembros de las fuerzas policiales: (1) la remuneración justa, que permita al policía y a su familia un nivel de vida digno, teniendo en cuenta los peligros, responsabilidades y situaciones de estrés a las que se ve enfrentado por su accionar cotidiano, así como la capacidad técnica que su profesión le exige; (2) condiciones de seguridad e higiene en el trabajo; (3) respeto al horario y apoyo psicológico y físico necesarios; (4) el régimen de descanso y vacaciones proporcionales al desgaste que implica su labor en permanente estrés; (5) el deber de cumplimiento de órdenes superiores sólo si éstas son legales y, en caso contrario, el derecho a oponerse a ellas, no pudiéndose aplicar medida penal o disciplinaria alguna al funcionario que rehúsa una orden ilegal o violatoria de derechos humanos; (6) recibir, de modo permanente, la formación adecuada al cumplimiento de sus funciones, estableciendo una carrera policial que sea el soporte académico-profesional de la transformación cultural. Los hombres y mujeres que integran las fuerzas policiales deben recibir una capacitación y formación operativa permanente en derechos humanos, que sea exhaustiva en materia de evaluación táctica del peligro, de modo que puedan determinar en cada situación si el uso de la fuerza, incluida la fuerza letal, es proporcionado, necesario y lícito¹¹⁸.

93. También en cuanto los derechos del personal de las fuerzas policiales, es imprescindible referirse al ejercicio de la libertad sindical. En este sentido, los Estados Miembros deben garantizar al personal que integra las fuerzas policiales derecho de asociarse para la defensa de sus derechos profesionales, conforme a lo establecido en el ordenamiento jurídico internacional. El ejercicio de la libertad sindical por parte de funcionarios policiales debe desarrollarse manteniendo

...continuación

Naciones Unidas (<http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/cmw/>). Asimismo, ver el Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas, Gabriela Rodríguez Pizarro, sobre trabajadores migrantes, conforme a la Resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social, E/CN.4/2003/85/Add.3 y Corr. 1, 30 de octubre de 2002. (<http://www.unhcr.org/Huridocda/Huridoca.nsf/0/5b6e3e148f22c3fbc1256c8e00335f80?Opendocument>).

¹¹⁶ CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, 1998, capítulo V, párrafo 391.

¹¹⁷ CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, 1998, capítulo V, párrafo 392.

¹¹⁸ Domínguez Vial, Andrés, *Policía y Derechos Humanos*, Ed. Policía de Investigaciones de Chile/ IIDH, Santiago, 1996.

una ponderación permanente con el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados Miembros respecto a toda la población bajo su jurisdicción en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. El logro de ese equilibrio determina que la actividad sindical de los funcionarios y funcionarias policiales puede someterse a algunas limitaciones o restricciones que no rigen para otros trabajadores de la actividad pública o privada, propias de una institución sometida a reglas específicas de disciplina y jerarquía y a las necesidades de una sociedad democrática, como se desarrollará oportunamente en este informe al analizar el derecho a la libertad de asociación en su relación con la política pública sobre seguridad ciudadana.

94. Otro aspecto esencial para la carrera profesional de los y las agentes de policía, está constituido por el establecimiento de mecanismos de formación permanente y de especialización. Los Estados Miembros están obligados a actualizar los conocimientos y prácticas profesionales de todo el personal policial, planificando e implementando por medio de las instituciones competentes cursos, seminarios y conferencias, a la vez que proporcionando los materiales de estudio que tengan por objeto la capacitación profesional continua de los y las policías, especialmente, en aquellas materias o técnicas que hayan experimentado mayores modificaciones o evoluciones. El personal policial deberá contar con las mayores facilidades para asistir a actividades de actualización profesional, así como para continuar y profundizar su nivel educativo, en los términos compatibles con la prestación del servicio. Es necesario, como requisito para orientar adecuadamente las actividades de formación y especialización, que las autoridades responsables evalúen periódicamente los conocimientos profesionales del personal de las fuerzas policiales. La Comisión, al analizar la situación de la seguridad ciudadana en la región, ya ha señalado que

(...) buena parte del problema radica en la formación tan precaria de los agentes de la policía (...) Muchos de ellos no han terminado la preparatoria, y en términos generales, la preparación es superficial y escasamente enfocada a lo que es su función básica: la investigación y persecución de los delitos. La falta de una buena formación, además de que les impide tener una idea clara de la importancia de la legalidad, 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 erradicar¹¹⁹.

95. Una de las mayores trabas para el debido cumplimiento de las obligaciones de los Estados miembros respecto a los derechos comprometidos en el área de seguridad ciudadana ha sido la carencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas, que aseguren una gestión transparente y favorezcan diferentes modalidades de control por parte de la ciudadanía. Esto ya fue señalado en su momento por la Comisión, al expresar que “la situación de la seguridad ciudadana se ve comprometida (...) por la inexistencia de un cuerpo policial eficiente y respetuoso de los derechos humanos que se dedique a la seguridad interna y favorezca el acercamiento entre la Policía y los ciudadanos¹²⁰”. A estos efectos, es fundamental contar con la estructura institucional y los recursos humanos y materiales funcionales a esa modalidad de gestión, elaborando y comunicando indicadores que sean conocidos por el conjunto de la población, a la vez que definiendo con claridad los medios para verificar el cumplimiento de las metas u objetivos definidos en la política pública de seguridad ciudadana.

96. Desde el punto de vista de las reglas de actuación de las fuerzas policiales, la Comisión advierte acerca de las carencias que se aprecian en varios países de la región, donde no existen normas definidas y claras que establezcan las potestades y los límites de la policía en sus

¹¹⁹ CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, 1998, Capítulo V, párrafo 390.

¹²⁰ CIDH, *Justicia e inclusión social: los desafíos de la justicia en Guatemala*, 2003, párrafo 93.

intervenciones. En general, los procedimientos policiales son objeto de regulación por vía administrativa, a través de reglamentos, directrices u órdenes de servicio. Solamente en contadas excepciones los procedimientos policiales están adecuadamente establecidos en una ley. Como ya ha expresado la Comisión en este informe, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Interamericana, toda limitación o restricción al ejercicio de los derechos humanos debe ser objeto de ley, en sentido formal y material¹²¹. La ausencia de un marco jurídico claro, debidamente difundido entre la población, y que constituya la base de la formación de los miembros de las fuerzas policiales, favorece la discrecionalidad en la actuación de los agentes estatales en esta materia, generando las condiciones para que se produzcan situaciones de desviación o abuso de poder¹²².

97. En este sentido, los Estados Miembros, conforme lo establece el principio de legalidad, están obligados a sancionar normas con jerarquía de ley, y en cumplimiento de las normas internacionales en la materia, que regulen estrictamente los procedimientos policiales, en especial, en aquellas actuaciones policiales inmediatas, que se suceden en el espacio temporal anterior a la toma de conocimiento de los hechos por parte del ministerio público o la justicia competente. Estas normas deben ser de estricto conocimiento y cumplimiento por parte de los agentes estatales, a la vez que el Estado debe utilizar todos los medios a su alcance para que las mismas sean del conocimiento público. En este sentido, la Corte Interamericana cita al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su análisis del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en cuanto a que

(...) en general y dentro del marco que en él se fija, el Artículo 2 del Pacto deja al arbitrio de los Estados Partes interesados la elección del método de aplicación del propio Pacto en sus territorios. En particular, reconoce que esa aplicación no depende exclusivamente de la promulgación de disposiciones constitucionales o legislativas, que suelen ser de por sí insuficientes. El Comité considera necesario señalar a la atención de los Estados Partes el hecho de que la obligación prevista en el Pacto no se limita al respeto de los derechos humanos, sino que los Estados Partes se han comprometido también a garantizar el goce de esos derechos por todas las personas sometidas a su jurisdicción. Este aspecto exige que los Estados Partes realicen actividades concretas para que las personas puedan disfrutar de sus derechos. (...) A este respecto, es muy importante que los individuos sepan cuáles son sus derechos en virtud del Pacto (y del Protocolo Facultativo, en su caso) y que todas las autoridades administrativas y judiciales conozcan las obligaciones que ha asumido el Estado Parte en virtud del Pacto¹²³.

98. Del mismo modo, la regulación de los procedimientos policiales debe incorporar códigos de ética o principios de actuación policial. En ese marco, la ley debe establecer los

¹²¹ Corte I.D.H., *La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-6/86, 9 de mayo de 1986, Serie A No. 6.

¹²² "En un Estado democrático, donde se asume que el ordenamiento jurídico se fundamenta sobre la posición preferente de los derechos y libertades, es claro que la misión de hacer cumplir la ley se acaba identificando con la salvaguardia de un sistema normativo que tiene en los derechos y libertades su punto esencial de referencia (...) La policía no sólo está obligada a ello, sino que ha de asumir que toda su actividad debe estar impregnada por el respeto de los derechos y libertades. Esto es, el régimen de los derechos y libertades se erige en norma de ineludible observancia de todo comportamiento policial". Barcelona Llop, Javier, *Policía y Constitución*, Ed. Tecnos S.A., Madrid, 1997.

¹²³ Corte I.D.H., *"Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados"* Opinión Consultiva OC 18/03 de 17 de septiembre de 2003, párrafo 79, citando al Comité de Derechos Humanos, de la ONU, Observación General 3: Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos a Nivel Nacional (artículo 2), 29 de julio de 1981, CCPR/C/13, párrafos 1 y 2.

procedimientos disciplinarios internos que consagren el debido proceso administrativo, tipificando taxativamente las conductas en que pueden incurrir los efectivos policiales que serán objeto de reproche disciplinario; identificando los organismos competentes; los procedimientos para investigar los hechos en cada caso concreto y las sanciones a imponer, así como los recursos de que dispone el funcionario involucrado para impugnar el fallo. Todo ello, por supuesto, sin perjuicio de las responsabilidades penales en que pueda estar comprendido el funcionario policial, sobre las que entenderá la justicia ordinaria. Para la Comisión, el funcionamiento adecuado del sistema disciplinario policial (con los organismos de investigación internos encargados de juzgar y sancionar, en su caso, las conductas tipificadas previamente como faltas o infracciones), es un elemento esencial de una policía moderna, profesional y democrática. Esto en la medida que un procedimiento disciplinario que otorgue todas las garantías constitucionales y que funcione sobre la base del principio de celeridad, es un incentivo fundamental para aquellos policías que cumplen con responsabilidad sus tareas, en forma ajustada a derecho. Asimismo, la calidad del sistema disciplinario de una fuerza policial será un elemento de primer orden para erradicar la impunidad e incrementar el grado de confianza que la población tenga en el Estado como depositario de la fuerza pública, ya que podrá percibir que su actuación será transparente, reglada y no discrecional.

99. La Comisión ha prestado atención a estos aspectos en anteriores oportunidades, al señalar su preocupación por las inadecuadas prácticas que realizan algunas fuerzas policiales, “y por la falta de atención debida por parte del Estado”, ya que una policía “honesta, profesional, preparada y eficiente, es la base para desarrollar la confianza de los ciudadanos”. La Comisión subrayó que, mientras exista escepticismo en la población en denunciar hechos delictivos por considerar a la policía

un órgano inadecuado para realizar las debidas investigaciones, se incrementarán los graves casos de justicia privada y en consecuencia la impunidad. Para combatir este problema, la Comisión considera necesaria la creación de una verdadera carrera policial, que comprenda 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 debería ir acompañado de la asignación de los recursos materiales necesarios para que la policía pueda cumplir con sus labores; el pago de un sueldo justo que dignifique el trabajo y atraiga al personal adecuado; y por último, la sanción de los excesos cometidos para depurar los elementos corruptos y delictuosos¹²⁴.

5. La intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana

100. La Comisión desea insistir en una de sus preocupaciones centrales en relación con las acciones implementadas por los Estados Miembros en el marco de su política sobre seguridad ciudadana: la participación de las fuerzas armadas en tareas profesionales que, por su naturaleza, corresponden exclusivamente a las fuerzas policiales. En reiteradas ocasiones, la Comisión ha señalado que, dado que las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para el control de la seguridad ciudadana, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno¹²⁵.

¹²⁴ CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, 1998, capítulo V, párrafo 392.

¹²⁵ CIDH, *Justicia e inclusión social: los desafíos de la justicia en Guatemala*, 2003, párrafo 113.

101. La preocupación de la Comisión frente a esta situación, que se reitera en varios países de la región, tiene que ver también con el propio funcionamiento del sistema democrático, pues en éste

es fundamental la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la Policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas, ya que se trata de dos instituciones substancialmente diferentes en cuanto a los fines para los cuales fueron creadas y en cuanto a su entrenamiento y preparación. La historia hemisférica demuestra que la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna en general se encuentra acompañada de violaciones de derechos humanos en contextos violentos, por ello debe señalarse que la práctica aconseja evitar la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna ya que acarrea el riesgo de violaciones de derechos humanos¹²⁶.

102. Una política pública sobre seguridad ciudadana, que se constituya en una herramienta eficiente para que los Estados Miembros cumplan adecuadamente sus obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas que habitan en su territorio, debe contar con una institucionalidad y una estructura operativa profesional adecuadas a esos fines. La distinción entre las funciones que le competen a las fuerzas armadas, limitadas a la defensa de la soberanía nacional, y las que le competen a las fuerzas policiales, como responsables exclusivas de la seguridad ciudadana, resulta un punto de partida esencial que no puede obviarse en el diseño e implementación de esa política pública. La Corte ha señalado en relación con este punto que "(...) los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales"¹²⁷.

103. En la región es recurrente que se proponga, o directamente se establezca, que efectivos militares asuman de seguridad interior a partir del argumento del incremento de los hechos violentos o delictivos. La Comisión se ha referido también a este punto, expresando que este tipo de planteos responden a la confusión entre "los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional, cuando es indudable que la criminalidad ordinaria -por muy grave que sea- no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado"¹²⁸.

104. Un punto especialmente grave a resaltar es que en algunos países de la región la participación de las fuerzas armadas en asuntos de seguridad interior no se limita al despliegue territorial, mediante la implementación de planes operativos que tienen como objetivo central incrementar la visibilidad de los efectivos mediante técnicas de patrullaje preventivo o disuasivo, sino que esa participación se verifica en actividades de investigación criminal e inteligencia. La Comisión ha señalado que, en ciertos casos, las fuerzas armadas "continúan participando en la investigación de los delitos -en particular en los casos relacionados con narcotráfico y crimen organizado- en funciones de control migratorio y en tareas de inteligencia civil"¹²⁹, actividades que, para el buen funcionamiento de un sistema democrático, deben corresponder a fuerzas policiales civiles,

¹²⁶ CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Venezuela*, 2003, capítulo III, "Seguridad del Estado: las Fuerzas Armadas y los Cuerpos Policiales de Seguridad", párrafo 272.

¹²⁷ Corte I.D.H., *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*. Sentencia de 5 de julio de 2006, Serie C No. 150, párrafo 78.

¹²⁸ CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, 1998, capítulo V, párrafo 403.

¹²⁹ CIDH, Comunicado de Prensa 8/03, de 29 de marzo de 2003

sometidas a los correspondientes controles por parte del parlamento y, en su caso, del sistema judicial.

105. En definitiva, la Comisión reitera que los asuntos que tienen que ver con la seguridad ciudadana son de competencia exclusiva de cuerpos policiales civiles, debidamente organizados y capacitados, en los términos que se han señalado ya en este informe. En esa dirección, la Comisión comparte que “se requiere estar atentos y dispuestos a superar los conflictos a través de medios pacíficos bajo la perspectiva axiomática de la seguridad ciudadana, según la cual las diferencias se dan entre ciudadanos que hay que proteger y no frente a los enemigos que hay que combatir”¹³⁰.

V. DERECHOS COMPROMETIDOS EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD CIUDADANA

A. Derecho a la vida

106. El derecho a la vida se encuentra regulado en la Declaración Americana y en la Convención Americana:

Declaración Americana - Artículo I. Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Convención Americana - Artículo 4. (1) Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente. (2) En los países que no han abolido la pena de muerte, ésta sólo podrá imponerse por los delitos más graves, en cumplimiento de sentencia ejecutoriada de tribunal competente y de conformidad con una ley que establezca tal pena, dictada con anterioridad a la comisión del delito. Tampoco se extenderá su aplicación a delitos a los cuales no se la aplique actualmente. (3) No se restablecerá la pena de muerte en los Estados que la han abolido. (4) En ningún caso se puede aplicar la pena de muerte por delitos políticos ni comunes conexos con los políticos. (5) No se impondrá la pena de muerte a personas que, en el momento de la comisión del delito, tuvieran menos de dieciocho años de edad o más de setenta, ni se le aplicará a las mujeres en estado de gravidez. (6) Toda

¹³⁰ Ramírez Ocampo, *Augusto Seguridad ciudadana y derechos humanos*, Comisión Andina de Juristas, Lima, Perú, 1999. En la misma dirección, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Louise Arbour, señaló al finalizar su visita a México el 8 de febrero de 2008: “(...) durante mi visita he visto y escuchado que la situación de los derechos humanos en el ámbito nacional plantea persistentes preocupaciones en varias áreas. Entre los principales temas que me presentaron estuvo el uso de los militares que toman parte en actividades destinadas a hacer cumplir la ley. Quiero enfatizar que la primera obligación del Estado es proteger y defender la vida y la seguridad física. En una situación de serios desafíos a la autoridad del Estado de parte de organizaciones fuertemente armadas y de severas deficiencias en las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley, incluyendo una corrupción extendida, reconozco el dilema al que se enfrentan las autoridades en el cumplimiento de su responsabilidad por proteger. Sin embargo, utilizar a los militares continúa siendo problemático, pues es fundamentalmente inapropiado –en cuanto a la capacitación, la filosofía, el equipamiento y las perspectivas– en el desarrollo de funciones civiles para hacer cumplir la ley. La atención debe centrarse en dedicar urgentemente los recursos necesarios para fortalecer las instituciones civiles para que trabajen con integridad y profesionalismo. Mientras tanto, los tribunales civiles deben tener jurisdicción sobre los actos del personal militar que desarrolla funciones para hacer cumplir la ley, y deben estar disponibles recursos efectivos ante las violaciones de derechos humanos perpetradas por personal militar”. Disponible en <http://www.hchr.org.mx/documentos/comunicados/declaracionAltaComisionada8defebrero.pdf>.

persona condenada a muerte tiene derecho a solicitar la amnistía, el indulto o la conmutación de la pena, los cuales podrán ser concedidos en todos los casos. No se puede aplicar la pena de muerte mientras la solicitud esté pendiente de decisión ante autoridad competente.

Este derecho se encuentra también consagrado en otros instrumentos internacionales, como: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 3¹³¹; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 6.1¹³²; la Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 6.1¹³³; y la Convención de Belém do Pará, artículos 3 y 4¹³⁴.

107. Las obligaciones asumidas por los Estados Miembros en relación con la protección del derecho a la vida en la implementación de la política pública sobre seguridad ciudadana, pueden incumplirse especialmente en dos tipos de situaciones: (1) cuando el Estado no adopta las medidas de protección eficaces frente a las acciones de particulares que pueden amenazar o vulnerar el derecho a la vida de las personas que habitan en su territorio; y (2) cuando sus fuerzas de seguridad utilizan la fuerza letal fuera de los parámetros internacionalmente reconocidos. El alcance de estas obligaciones fue definido por la Comisión al recordar que

(...) el artículo 27 de la Convención Americana establece que el derecho a la vida no es un derecho derogable. En consecuencia, los Estados no pueden, ni siquiera en tiempo de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado, adoptar medidas que suspendan la protección del derecho a la vida¹³⁵.

108. Es obligación de los Estados prevenir razonablemente, investigar y sancionar las actuaciones que puedan entrañar violación del derecho a la vida, incluyendo aquellas cometidas por agentes estatales o particulares. En especial, la Comisión se ha referido a los altos niveles de impunidad con respecto a las ejecuciones extrajudiciales cometidas por agentes estatales bajo el fenómeno de "ajusticiamiento" de presuntos delincuentes precisamente en el marco del supuesto "resguardo de la seguridad ciudadana".

109. El incremento del delito en la región, en especial de aquellas modalidades que incorporan un mayor grado de violencia contra las personas, se constituye en una de las principales amenazas al derecho a la vida. Como ya se ha mencionado en este informe, los mayores niveles de victimización se verifican respecto a adolescentes y jóvenes de los sectores de ingresos medios y bajos de la población, y a las mujeres. Sin perjuicio de ello, la criminalidad y las diferentes formas de violencia interpersonal y social ponen en riesgo el derecho a la vida de todas las personas que integran la sociedad, independientemente de franjas etáreas o sectores sociales. La Comisión desea mencionar especialmente que el Estado, conforme a sus obligaciones positivas en materia de garantía y protección de los derechos humanos, debe diseñar e implementar, dentro de su política

¹³¹ "Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona".

¹³² "El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente".

¹³³ "Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida".

¹³⁴ "Artículo 3: Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado." "Artículo 4: Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: a. el derecho a que se respete su vida;(...)".

¹³⁵ CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, párrafo 84.

pública sobre seguridad ciudadana, planes y programas eficaces de prevención que tengan como objetivo disminuir el riesgo de reproducción de la violencia y el delito, a la vez que hacer efectivos todos los recursos necesarios para perseguir y poner a disposición de los organismos del sistema judicial a los autores de crímenes, en especial, aquellos que implican violencia contra las personas.

110. En cuanto al caso específico de las niñas y mujeres víctimas de violencia y delitos, la Comisión reitera su preocupación por los obstáculos que se siguen verificando en la región para que los Estados Miembros actúen con la debida diligencia en el momento de prevenir y perseguir a los autores de este tipo de hechos. La mayor vulnerabilidad de estas personas frente a determinadas formas de criminalidad común y organizada, obliga a los Estados a tomar medidas específicas en cuanto al marco jurídico y a la capacidad operativa de las instituciones del sistema de seguridad ciudadana, en el marco general de lo establecido por las normas internacionales de protección de los derechos humanos, y en especial por la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas; y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas. En varios países de la región, el femicidio (esto es, el asesinato de mujeres por razones específicas de género) ha crecido en los últimos tiempos de manera alarmante, sin que se verifiquen grandes progresos en la investigación de los casos concretos, y en el sometimiento a la justicia de los responsables de este tipo de crimen. En esta misma dirección, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Violencia Contra la Mujer, sus causas y consecuencias, ha destacado que:

De acuerdo con la obligación de actuar con la debida diligencia, los Estados deben adoptar medidas positivas para impedir la violencia y proteger a la mujer, castigar a los autores de actos violentos e indemnizar a las víctimas de la violencia. Sin embargo, hasta la fecha, la aplicación de la norma de la debida diligencia ha tendido a centrarse en el Estado y se ha limitado a responder a la violencia cuando se produce, desatendiendo en gran medida la obligación de prevenir e indemnizar, y la responsabilidad de los agentes no estatales¹³⁶.

111. Asimismo, la Comisión llamó la atención oportunamente respecto a la situación de especial vulnerabilidad de las mujeres indígenas y afrodescendientes frente a situaciones de violencia. Así, sostuvo que

ciertos grupos de mujeres cuando son víctimas de violencia experimentan necesidades especiales para acceder a instancias judiciales de protección(...) La CIDH ha observado que la violencia, la discriminación y las dificultades para acceder a la justicia, afectan en forma diferenciada a las mujeres indígenas y afrodescendientes, debido a que están particularmente expuestas al menoscabo de sus derechos por causa del racismo. Asimismo, ha constatado que los obstáculos que enfrentan para acceder a recursos judiciales idóneos y efectivos que remedien las violaciones sufridas, pueden ser particularmente críticos porque sufren de varias formas de discriminación combinadas, por ser mujeres, por su origen étnico o racial y/o por su condición socio-económica¹³⁷.

En consecuencia, debe señalarse especialmente la obligación de los Estados Miembros de adoptar medidas de protección especial en el marco de sus políticas de seguridad ciudadana para atender

¹³⁶ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, 62 Período de Sesiones, E/CN.4/2006/61, 20 de enero de 2006, disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4169.pdf>.

¹³⁷ CIDH, Comunicado de Prensa 11/07, "Justicia fracasa al defender a las mujeres víctimas de violencia: existe un patrón de impunidad y discriminación", Washington DC, 6 de marzo de 2007, párrafo 14.

estas situaciones, de forma tal que los derechos de las mujeres indígenas y afrodescendientes sean debidamente protegidos y garantizados.

112. Los Estados tienen la obligación de identificar y juzgar a los autores de las privaciones arbitrarias del derecho a la vida, en vista del estrecho vínculo entre la obligación de prevenir, investigar y sancionar, y la obligación de reparar violaciones de derechos humanos, procurando, de ser posible, el restablecimiento del derecho conculcado. A estos efectos, los Estados Miembros deben destinar los recursos presupuestarios para disponer de los recursos humanos, técnicos y de la infraestructura necesaria para contar con cuerpos de policía y agentes del ministerio público debidamente especializados en investigación criminalística. Las históricas carencias en esta materia han sido una de las causas determinantes de la impunidad y el descrédito del sistema de administración de justicia en el hemisferio.

113. Sobre el uso de la fuerza por parte de los agentes del Estado, que puede llegar al empleo de la fuerza letal, la Comisión ha establecido su posición en reiteradas oportunidades, haciendo expresa mención a la jurisprudencia de la Corte Interamericana y a los estándares internacionalmente aceptados¹³⁸. La Comisión ha sido muy precisa al señalar que el Estado tiene el derecho y la obligación de brindar protección cuando la seguridad de las personas que habitan en su territorio se encuentra amenazada por situaciones de violencia, lo que puede incluir, en situaciones concretas, el uso de medios de fuerza letales. Concretamente ha señalado que

el uso de la fuerza letal por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en los casos estrictamente inevitables para protegerse o proteger a otras personas contra una amenaza inminente de muerte o lesiones graves, o mantener por otros medios la ley y el orden cuando sea estrictamente necesario y proporcionado. La Corte ha explicado que, en tales circunstancias, los Estados tienen derecho a usar la fuerza "inclusive si ello implica la privación de la vida a personas"¹³⁹.

114. El uso de la fuerza letal por parte de los agentes del Estado constituye siempre el último recurso para asegurar los derechos amenazados frente a hechos delictivos o violentos, a la vez que este tipo de intervenciones debe regirse estrictamente por los principios que aseguren la licitud de la actuación de las fuerzas policiales. En este sentido se ha manifestado la Comisión al señalar que "conforme a las pautas internacionales que se han elaborado referentes al uso de la fuerza por parte de los agentes de seguridad pública para cumplir su función, esa actividad debe ser necesaria y proporcional a las necesidades de la situación y al objetivo que se trata de alcanzar"¹⁴⁰. Asimismo, la adecuación de los procedimientos de los agentes estatales de seguridad a los parámetros internacionales significa que el empleo de la fuerza debe ser tanto necesario como proporcional a la situación, es decir, que debe ser ejercido con moderación y con proporción al objetivo legítimo que se persiga. Al mismo tiempo, debe intentarse la limitación al mínimo de lesiones personales y

¹³⁸ "En todas las sociedades se han dado a la Policía diversas atribuciones para los fines de la aplicación de la ley y el mantenimiento del orden. En el ejercicio de esas atribuciones, el agente de policía tiene, inevitablemente, un efecto inmediato y directo en los derechos y libertades de sus conciudadanos (...) La facultad de recurrir al uso de la fuerza en ciertas condiciones y con ciertas restricciones, lleva consigo la gran responsabilidad de velar porque esa facultad se ejerza lícita y eficazmente. La tarea de la policía en la sociedad es difícil y delicada y se reconoce que el uso de la fuerza por las policías en circunstancias claramente definidas y controladas es enteramente lícita". Cfr. "Derechos humanos y aplicación de la ley. Manual de capacitación en derechos humanos para la Policía", párrafos 439 y 440.

¹³⁹ CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, párrafo 87.

¹⁴⁰ CIDH, *Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala*, párrafo 108.

pérdida de vidas humanas. En definitiva, la Comisión recuerda a los Estados Miembros que, los medios de represión de hechos violentos o criminales que amenacen los derechos de la población referidos a la seguridad ciudadana

no son ilimitados. Por el contrario, como lo especificó la Corte, “independientemente de la gravedad de ciertas acciones y de la culpabilidad de quienes perpetran ciertos delitos, el poder del Estado no es ilimitado ni puede el Estado recurrir a cualquier medio para lograr sus fines (...) Los usos indiscriminados de la fuerza pueden, en tal sentido, constituir violaciones del artículo 4 de la Convención y del artículo I de la Declaración¹⁴¹ .

115. Resulta fundamental que los Estados Miembros en su ordenamiento jurídico interno regulen por ley los procedimientos que se refieren al uso de la fuerza letal por parte de los efectivos policiales. En forma complementaria, la Comisión señala que constituye una obligación específica de los Estados Miembros brindar la formación y el entrenamiento permanente a los efectivos de sus cuerpos policiales para que en sus operaciones utilicen la fuerza letal estrictamente dentro de los parámetros internacionalmente aceptados. Asimismo, los Estados tienen la obligación de proporcionar a sus efectivos policiales los medios, armamento y equipo que permitan la aplicación de medidas de fuerza no letal en sus procedimientos de disuasión y represión legítima de la violencia y el delito. En la región se han verificado reiterados casos de violaciones al derecho a la vida por parte de miembros de las fuerzas de seguridad estatales que pudieron haberse evitado si los integrantes de éstas hubieran llevado en su dotación reglamentaria medios de disuasión no letales y equipo defensivo adecuado, en lugar de contar exclusivamente con armas de fuego para el cumplimiento de la misión asignada.

116. En este marco, los Estados Miembros deben dictar las regulaciones necesarias para establecer el principio de necesidad en el uso de la fuerza, según el cuál en todo caso solamente deberán adoptarse las medidas de seguridad defensivas u ofensivas estrictamente necesarias para el cumplimiento de las órdenes legítimas impartidas por la autoridad competente ante hechos violentos o delictivos que pongan en riesgo el derecho a la vida o a la integridad personal de cualquier habitante. Del mismo modo, la normativa interna debe establecer que, sin ninguna excepción, el uso de la fuerza, incluidos los medios de fuerza letales, se desarrollará bajo los principios de racionalidad, moderación y progresividad, considerando siempre: (1) los derechos a proteger; (2) el objetivo legítimo que se persiga; y (3) el riesgo que deben enfrentar los efectivos policiales¹⁴² .

117. La Comisión subraya que los agentes estatales deben recibir la formación y el entrenamiento adecuados para utilizar siempre, en primer término, medios no violentos para enfrentar situaciones que pongan en riesgo la vigencia de los derechos directamente relacionados con la seguridad ciudadana, antes de recurrir al empleo de la fuerza física, medios de coacción o

¹⁴¹ CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, párrafos 89 y 90.

¹⁴² Naciones Unidas, Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y las Armas de Fuego por los Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley. Octavo Congreso de la ONU sobre la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, La Habana, 27 de agosto de 1990, ONU Doc. A/CONF.144/28/Rev.1, 112 (1990). El artículo 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” especifica que éstos “no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, 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. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida”.

armas de fuego. El recurso a la fuerza, incluida la fuerza letal, exclusivamente será lícito cuando los medios no violentos resulten manifiestamente ineficaces para garantizar los derechos amenazados. El entrenamiento y la formación permanentes, tanto para el personal de nuevo ingreso como para el personal en servicio, resultan esenciales para el logro de este objetivo. El personal de las fuerzas de seguridad debe mantener, durante todo su tiempo en servicio, la capacidad de discernir la gravedad de la amenaza, a los efectos de ponderar las diferentes posibilidades de respuesta ante la misma, incluyendo el tipo y volumen de fuerza que puede ser aplicada. Se reitera que este es un derecho profesional de los integrantes de las fuerzas de seguridad estatales, y, por ende, es una obligación de los Estados Miembros brindar capacitación y formación permanente a sus agentes.

118. En el caso que sea estrictamente necesaria la utilización de la fuerza letal, las normas de actuación deben establecer la obligación de los agentes del Estado de identificarse previamente como tales, a la vez que de advertir con claridad a las personas involucradas sobre su intención de emplear la fuerza, otorgando el tiempo suficiente para que éstas depongan su actitud, excepto en aquellos casos en que exista un riesgo inminente para la vida o la integridad personal de terceras personas o de los mismos agentes estatales. La Comisión reitera que el uso de armas de fuego es una medida extrema, y que las mismas no deben utilizarse excepto en aquellas oportunidades en que las fuerzas policiales no puedan reducir o detener a quienes amenazan la vida o la integridad personal de terceras personas o de efectivos policiales utilizando medios no letales. La Comisión ha señalado al respecto que

el uso legítimo de la fuerza pública implica, entre otros factores, que ésta debe ser tanto necesaria como proporcionada con respecto a la situación, es decir, que debe ser ejercida con moderación y con proporción al objetivo legítimo que se persiga, así como tratando de reducir al mínimo las lesiones personales y las pérdidas de vidas humanas(...). El grado de fuerza ejercido por los funcionarios del Estado para que se considere adecuado con los parámetros internacionales, no debe ser más que el “absolutamente necesario”(…). El Estado no debe utilizar la fuerza en forma desproporcionada ni desmedida contra individuos que encontrándose bajo su control, no representan una amenaza, en tal caso, el uso de la fuerza resulta desproporcionado¹⁴³.

119. Del mismo modo, debe señalarse especialmente que, en todos los casos que sea estrictamente necesario utilizar armas de fuego, los agentes de seguridad del Estado, en aplicación de los principios de proporcionalidad y moderación, tendrán como regla de actuación la reducción al mínimo de los daños y lesiones que pudieran causar al agresor. En la misma dirección, las fuerzas policiales deberán garantizar que se preste de inmediato asistencia y servicio médico a las personas heridas o afectadas, y procurar que los familiares o allegados de éstas tomen conocimiento de lo sucedido en el plazo más breve posible. Del mismo modo, las normas de actuación deben establecer la obligación de todo miembro de las fuerzas policiales de informar de inmediato a sus superiores cada vez que haga uso de su arma de fuego, a los efectos que se inicie la investigación interna correspondiente, mientras que es deber del agente estatal responsable del procedimiento dar cuenta de inmediato de los hechos que motivaron el uso de fuerza letal al ministerio público o el juez competente, según los casos. Sin perjuicio de ello, y como lo ha establecido la Corte, una vez que se tenga conocimiento de que sus agentes de seguridad han hecho uso de armas de fuego con

¹⁴³ CIDH, *Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, OEA/ Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de marzo 2006, párrafo 64.

consecuencias letales, el Estado debe iniciar *ex officio* y sin dilación, una investigación seria, imparcial y efectiva¹⁴⁴.

120. Es imprescindible que los integrantes de los cuerpos policiales cuenten con el marco legal que les proporcione las seguridades y las garantías necesarias frente a la situación extrema de tener que utilizar la fuerza letal en casos de legítima defensa, circunstancia que puede derivar en la privación de la vida de otra persona. Las experiencias más negativas verificadas en la región en este campo, tienen que ver, por una parte, por una inadecuada formación de los cuadros policiales, así también, como ya se ha señalado en este informe, por la ausencia de medidas efectivas de las autoridades gubernamentales en el sentido de dotar a estos funcionarios del equipo y el armamento adecuados. La otra cara de esta situación está constituida por la impunidad que ha amparado históricamente a aquellos miembros de los cuerpos de seguridad que utilizaron la fuerza letal en forma arbitraria, desmedida o con evidente abuso de poder, derivando incluso en casos que fueron calificados como ejecuciones extrajudiciales¹⁴⁵. En este último caso, la Comisión reitera que “la obligación de investigar las violaciones del derecho a la vida de manera completa, independiente e imparcial es inherente al deber de proteger los derechos humanos, reconocido en la Convención Americana”¹⁴⁶. Del mismo modo, ya la Comisión se ha manifestado en cuanto a la necesidad que los Estados Miembros investiguen “(...) los hechos en los cuales hubieran podido resultar violaciones al derecho a la vida como consecuencia del uso de la fuerza por parte de agentes de seguridad del Estado”. Asimismo, recuerda que, tal como lo ha establecido la Corte Interamericana, el uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad estatales debe estar definido por la excepcionalidad, y debe ser planeado y limitado proporcionalmente por las autoridades. La Comisión ha establecido que en el contexto de los procesos de reforma policial que se vienen desarrollando en varios países de la región, deben establecerse “(...) como puntos fundamentales las medidas preventivas frente a casos de abusos de autoridad que resultan en privaciones del derecho a la vida o en atentados contra la integridad personal”¹⁴⁷.

B. Derecho a la integridad personal

121. El derecho a la integridad personal se encuentra regulado en los Artículos I, XXV y XXVI de la Declaración Americana y en los Artículos 5 y 7 de la Convención Americana:

¹⁴⁴ Corte I.D.H., *Caso Baldeón García Vs. Perú*. Sentencia de 6 de abril de 2006, Serie C No. 147, párrafo 143; *Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia*, Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C No. 134, párrafo 219.

¹⁴⁵ La CIDH ha aplicado en casos anteriores los criterios establecidos en los "Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias", adoptados por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas mediante la Resolución 1989/65, a fin de determinar si un Estado ha cumplido con su obligación de investigar en forma inmediata, exhaustiva, e imparcial las ejecuciones sumarias de personas bajo su exclusivo control. Según estos principios, en casos de esta naturaleza la investigación debe tener por objeto determinar la causa, la forma y el momento de la muerte, la persona responsable y el procedimiento o práctica que pudiera haberla provocado. Asimismo, se debe realizar una autopsia adecuada, recopilar y analizar todas las pruebas materiales y documentales, y recoger las declaraciones de los testigos. La investigación distinguirá entre la muerte por causas naturales, la muerte por accidente, el suicidio y el homicidio. CIDH, Informe No. 1/98, Caso 11.543, *Rolando Hernández Hernández* (México), 5 de mayo de 1998, párrafo 74. Ver también Informe No. 10/95, Caso 10.580, *Manuel Stalin Bolaños Quiñonez* (Ecuador), *Informe Anual de la CIDH 1995*, párrafos 32 a 34; Informe No. 55/97, Caso 11.137, *Juan Carlos Abella* (Argentina), párrafos 413 a 424.

¹⁴⁶ CIDH, Informe No. 42/00, Caso 11.103, *Pedro Peredo Valderrama* (México), 13 de abril de 2000, párrafo 59.

¹⁴⁷ CIDH, *Informe Anual 2006*, Capítulo IV, párrafo 177.

Declaración Americana - Artículo I. Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona. Artículo XXV. (...) Todo individuo que haya sido privado de su libertad (...) tiene derecho a un tratamiento humano durante la privación de su libertad. Artículo XXVI. Toda persona acusada de delito tiene derecho (...) a que no se le imponga penas crueles, infamantes o inusitadas.

Convención Americana - Artículo 5 (1) Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral. (2) Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. (3) La pena no puede trascender de la persona del delincuente. (4) Los procesados deben estar separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su condición de personas no condenadas. (5) Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento. (6) Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados. Artículo 7 (1) Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.

Asimismo, este derecho está consagrado en los artículos 3 y 5 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁴⁸; en los artículos 7 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁴⁹; en el artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño¹⁵⁰; en los artículos 1 y 2 de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Tortura¹⁵¹; en el artículo 7 del Estatuto de Roma¹⁵²; en

¹⁴⁸ Artículo 3: "Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona". Artículo 5: "Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes".

¹⁴⁹ Artículo 7: "Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos." Artículo 9: "1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales (...)"

¹⁵⁰ "a) Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No se impondrá la pena capital ni la de prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años de edad; (...) c) Todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad (...)"

¹⁵¹ Artículo 1: "A los efectos de la presente Convención, se entenderá por el término "tortura" todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas"(...). Artículo 2: "1. Todo Estado Parte tomará medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole eficaces para impedir los actos de tortura en todo territorio que esté bajo su jurisdicción. 2. En ningún caso podrán invocarse circunstancias excepcionales tales como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública como justificación de la tortura. 3. No podrá invocarse una orden de un funcionario superior o de una autoridad pública como justificación de la tortura."

¹⁵² "1. A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por "crimen de lesa humanidad" cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque: (...) f) Tortura; g) Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada u otros abusos sexuales de gravedad comparable; (...) k) Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la

Continúa...

los artículos 14 y 15 de la Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidad¹⁵³; en los artículos 1 y 2 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura¹⁵⁴; y en los artículos 3 y 4 de la Convención de Belém do Pará¹⁵⁵.

122. Para la Comisión, del mismo modo que se señaló oportunamente con relación al derecho a la vida, la vigencia del derecho a la integridad personal, en el marco de las obligaciones positivas y negativas asumidas por los Estados Miembros para garantizar y proteger los derechos humanos directamente relacionados con la seguridad ciudadana, puede analizarse desde dos puntos de vista. El primero de ellos tiene que ver con los efectos de los hechos de violencia o delincuencia cometidos por particulares. El segundo enfoque, lleva a considerar las acciones de los agentes del Estado que vulneran este derecho, en especial en aquellos casos que pueden tipificarse como torturas; tratos crueles, inhumanos o degradantes; o hipótesis de uso ilegítimo de la fuerza no letal.

...continuación

integridad física o la salud mental o física. 2. A los efectos del párrafo 1: (...) e) Por "tortura" se entenderá causar intencionalmente dolor o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, a una persona que el acusado tenga bajo su custodia o control; sin embargo, no se entenderá por tortura el dolor o los sufrimientos que se deriven únicamente de sanciones lícitas o que sean consecuencia normal o fortuita de ellas; f) Por "embarazo forzado" se entenderá el confinamiento ilícito de una mujer a la que se ha dejado embarazada por la fuerza, con la intención de modificar la composición étnica de una población o de cometer otras violaciones graves del derecho internacional. En modo alguno se entenderá que esta definición afecta a las normas de derecho interno relativas al embarazo;(...)".

¹⁵³ Artículo 14: "Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás: a) Disfruten del derecho a la libertad y seguridad de la persona; b) No se vean privadas de su libertad ilegal o arbitrariamente y que cualquier privación de libertad sea de conformidad con la ley, y que la existencia de una discapacidad no justifique en ningún caso una privación de la libertad. Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad que se vean privadas de su libertad en razón de un proceso tengan, en igualdad de condiciones con las demás, derecho a garantías de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos y a ser tratadas de conformidad con los objetivos y principios de la presente Convención, incluida la realización de ajustes razonables". Artículo 15: "Ninguna persona será sometida a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido a experimentos médicos o científicos sin su consentimiento libre e informado. Los Estados Partes tomarán todas las medidas de carácter legislativo, administrativo, judicial o de otra índole que sean efectivas para evitar que las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, sean sometidas a torturas u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes".

¹⁵⁴ Artículo 1: "Los Estados partes se obligan a prevenir y a sancionar la tortura en los términos de la presente Convención.". Artículo 2: "Para los efectos de la presente Convención se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica. No estarán comprendidos en el concepto de tortura las penas o sufrimientos físicos o mentales que sean únicamente consecuencia de medidas legales o inherentes a éstas, siempre que no incluyan la realización de los actos o la aplicación de los métodos a que se refiere el presente artículo."

¹⁵⁵ Artículo 3: "Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado". Artículo 4: "Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros(...) b. el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral; c. el derecho a la libertad y a la seguridad personales; d. el derecho a no ser sometida a torturas; (...)."

123. En este orden de ideas, la Corte Interamericana ha establecido que el artículo 1.1. de la Convención Americana

(...) es fundamental para determinar si una violación de los derechos humanos reconocidos por la Convención puede ser atribuida a un Estado Parte. En efecto, dicho artículo pone a cargo de los Estados Partes los deberes fundamentales de respeto y de garantía, de tal modo que todo menoscabo a los derechos humanos reconocidos en la Convención que pueda ser atribuido, según las reglas del Derecho internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la misma Convención. Conforme al Artículo 1.1 es ilícita toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos reconocidos por la Convención. En tal sentido, en toda circunstancia en la cual un órgano o funcionario del Estado o de una institución de carácter público lesione indebidamente uno de tales derechos, se está ante un supuesto de inobservancia del deber de respeto consagrado en ese artículo. Esa conclusión es independiente de que el órgano o funcionario haya actuado en contravención de disposiciones del derecho interno o desbordado los límites de su propia competencia, puesto que es un principio de Derecho internacional que el Estado responde por los actos de sus agentes realizados al amparo de su carácter oficial y por las omisiones de los mismos aun si actúan fuera de los límites de su competencia o en violación del derecho interno¹⁵⁶.

124. Respecto a los efectos de los hechos de violencia o delincuencia cometidos por particulares sobre el derecho a la integridad personal, los Estados tienen la obligación de garantizar este derecho a todas las personas bajo su jurisdicción, implementando acciones de prevención y medidas operativas eficaces. Estas medidas, sin perjuicio de su carácter universal, deben dedicar una especial atención a situaciones de mayor vulnerabilidad, como son los casos que involucran a mujeres y niños, niñas y adolescentes. En estos casos, se verifican continuamente en la región violaciones graves a la integridad personal, tanto en casos de delincuencia común u organizada, como, específicamente, en el ámbito doméstico, donde la violencia pone en serio riesgo la vigencia del derecho a la integridad personal. La Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer establece la responsabilidad de los Estados de proceder con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y, conforme a la legislación nacional, castigar todo acto de violencia contra la mujer, ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares. Con este fin, los Estados deben establecer, en la legislación nacional, sanciones penales, civiles, laborales y administrativas, para castigar y reparar los agravios infligidos a las mujeres que sean objeto de violencia; debe darse a éstas acceso a los mecanismos de la justicia y, con arreglo a lo dispuesto en la legislación nacional, a un resarcimiento justo y eficaz por el daño que hayan padecido; los Estados deben además informar a las mujeres de sus derechos a pedir reparación por medio de esos mecanismos¹⁵⁷. En este mismo sentido, la Comisión se ha manifestado reconociendo que

El derecho de las mujeres a vivir libres de violencia y discriminación ha sido consagrado como un desafío prioritario en los sistemas de protección de los derechos humanos a nivel regional e internacional. La promulgación de instrumentos internacionales que protegen el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia, refleja el consenso y el reconocimiento por parte de los Estados del

¹⁵⁶ Corte I.D.H., “Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados”, Opinión Consultiva OC 18/03 de 17 de septiembre de 2003, párrafo 76.

¹⁵⁷ Naciones Unidas, Resolución 48/104 de la Asamblea General del 20 de diciembre de 1993.

trato discriminatorio que éstas tradicionalmente han recibido en sus respectivas sociedades, lo que ha dado como resultado que sean víctimas y estén expuestas a diferentes formas de violencia, que incluyen la violencia sexual, psicológica y física y el abuso de sus cuerpos¹⁵⁸.

125. Del mismo modo, los Estados tienen la obligación de generar mecanismos eficaces para prevenir y sancionar los hechos de violencia que tienen como víctimas a niños, niñas y adolescentes, tanto en el ámbito doméstico, como en el sistema educativo y en otros ámbitos de la vida social donde este tipo de amenaza puede producirse. La Comisión ha hecho referencia anteriormente a esta obligación de los Estados Miembros, recomendando la adopción “de programas de vigilancia estricta sobre la situación de los niños (...) las medidas necesarias para garantizar los derechos de los menores, especialmente los que son víctimas de la violencia doméstica”¹⁵⁹. Del mismo modo, la Corte, en su Opinión Consultiva OC-17/02 sobre Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, ha expresado el alcance de las obligaciones positivas de los Estados Miembros en esta materia, al destacar que éstos “tienen el deber...de tomar todas las medidas positivas que aseguren protección a los niños contra malos tratos, sea en sus relaciones con las autoridades públicas, sea en las relaciones interindividuales o con entes no estatales”¹⁶⁰. El Experto Independiente de Naciones Unidas para el Estudio de la Violencia contra los Niños reportó oportunamente que

La violencia en la comunidad afecta a los grupos de niños marginados. La violencia de la policía contra los niños de la calle —desde hostigamiento verbal a palizas y violación y otros actos de violencia sexual, torturas y “desapariciones”— es un tema común en los análisis de estudios y consultas. Niños de todas las regiones han comunicado actos de violencia cruel y gratuita de la policía por delitos menores¹⁶¹.

126. En esa dirección, las medidas para enfrentar la delincuencia común u organizada o las situaciones de violencia deben tener como guía permanente las obligaciones asumidas por el Estado, en especial frente a aquellas acciones de sus agentes que pueden constituir casos de torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. La Comisión ha señalado reiteradamente que, de acuerdo al artículo 6 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura,

(...) los Estados partes tomarán medidas efectivas para prevenir y sancionar la tortura en el ámbito de su jurisdicción. Los Estados Partes se asegurarán de que todos los actos de tortura y los intentos de cometer tales actos constituyan

¹⁵⁸ CIDH, Comunicado de Prensa 11/07, “Justicia fracasa al defender a las mujeres víctimas de violencia: existe un patrón de impunidad y discriminación”, Washington DC, 6 de marzo de 2007, párrafo 3. Ver también sobre este punto el informe del Relator Especial sobre la Tortura sobre la protección de mujeres (Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/7/3, del 15 de enero de 2008), en particular su recomendación de entender la tortura y los malos tratos desde una perspectiva de género y que los Estados amplíen su labor de prevención para incluir plenamente la tortura y los malos tratos a la mujer aun cuando se produzcan en la esfera “privada”.

¹⁵⁹ CIDH, *La infancia y sus derechos en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos*, OEA/Ser. L/V/II.133.Doc. 34, 29 octubre 2008, párrafo 68.

¹⁶⁰ Corte I.D.H., “Condición jurídica y derechos del niño” Opinión Consultiva OC 17/02 del 28 de agosto de 2002, párrafo 87.

¹⁶¹ Naciones Unidas, “Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, Paulo Sérgio Pinheiro”, Asamblea General Sexagésimo primer período de sesiones, Tema 62 del programa provisional, Promoción y protección de los derechos de los niños, 29 de agosto de 2006, A/61/299, párrafo 76.

delitos conforme a su derecho penal, estableciendo para castigarlos sanciones severas que tengan en cuenta su gravedad. Igualmente, los Estados partes tomarán medidas efectivas para prevenir y sancionar, además, otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el ámbito de su jurisdicción.

Del mismo modo, y de acuerdo al artículo 8 de esta Convención, “los Estados partes garantizarán a toda persona que denuncie haber sido sometida a tortura en el ámbito de su jurisdicción el derecho a que el caso sea examinado imparcialmente”.

127. Asimismo, la Comisión subraya especialmente que, cuando exista denuncia o razón fundada para creer que se ha cometido un acto de tortura en el ámbito de su jurisdicción, los Estados miembros garantizarán que sus respectivas autoridades procederán de oficio y de inmediato a realizar una investigación sobre el caso y a iniciar, cuando corresponda, el respectivo proceso penal¹⁶². Esto se desprende, además, de la caracterización de la tortura que ha consolidado en su jurisprudencia la Corte Interamericana, al establecer que

La tortura y las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes están estrictamente prohibidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. La prohibición absoluta de la tortura, tanto física como psicológica, pertenece hoy día al dominio del *jus cogens* internacional. La Corte ha entendido que se está frente a un acto constitutivo de tortura cuando el maltrato sea: a) intencional; b) cause severos sufrimientos físicos o mentales, y c) se cometa con cualquier fin o propósito, entre ellos, la investigación de delitos¹⁶³.

128. Según establece el artículo 10 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de Naciones Unidas, entre las obligaciones positivas que deben cumplir los Estados para prevenir los casos de torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes en los procedimientos realizados por los integrantes de sus fuerzas policiales, es esencial que éstos reciban capacitación y especialización permanentes en métodos de investigación criminal, en especial de recolección de pruebas y técnicas de interrogatorio a personas detenidas. Del mismo modo, es imprescindible que se hagan efectivos mecanismos de supervisión y control internos para prevenir, y en su caso, sancionar, las actuaciones de miembros de las fuerzas de seguridad que constituyan torturas o tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes. En esta dirección, la Comisión recuerda que:

La forma en que la Policía reúne pruebas y las presenta al Ministerio Público y a los tribunales es fundamental para la protección del derecho a un juicio con las debidas garantías. Ello significa que han de existir mecanismos eficaces de control y supervisión interna con el objeto de garantizar que la conducta de los investigadores policiales en este sentido sea absolutamente irreproachable¹⁶⁴.

¹⁶² CIDH, Informe No. 53/01, Caso 11.565, *Ana Beatriz y Celia González Pérez* (México), 4 de abril de 2001, párrafo 89.

¹⁶³ Corte I.D.H., *Caso Bayarri Vs. Argentina*. Sentencia del 30 de octubre de 2008, Serie C No. 187, párrafo 88.

¹⁶⁴ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Derechos humanos y aplicación de la ley. Manual de capacitación en derechos humanos para la policía”, Centro de Derechos Humanos, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 1997, párrafo 912. Ver también los criterios que se incorporan en los párrafos 327-330: “La eficacia de las investigaciones, para que estén basadas en el respeto a la dignidad humana y el principio de legalidad, dependen en gran medida de lo siguiente: -la disponibilidad de recursos científicos y técnicos y uso inteligente de esos recursos; -la aplicación intensiva de aptitudes policiales básicas -los conocimientos y la preparación de los investigadores -la observancia de las normas legales que regulan las

Continúa...

129. Si bien se trata de una directiva general para las medidas que deben tomar los Estados a los efectos de cumplir con su deber de garantizar y proteger los derechos humanos en el marco de su política de seguridad ciudadana, la Comisión entiende que, en lo que tiene que ver con la posibilidad que los agentes estatales incurran en actos que pueden tipificarse como tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes, deben incorporarse a los ordenamientos internos de los países del hemisferio regulaciones precisas sobre el concepto de obediencia debida. En este sentido, las funciones que cumplen los integrantes de las fuerzas de seguridad de los Estados Miembros deben estar adecuadamente delimitadas. En especial, resulta fundamental que las normas que regulan los procedimientos policiales establezcan claramente que ningún oficial encargado de hacer cumplir la ley puede infligir, instigar o tolerar cualquier acto de tortura u otro tratamiento o pena cruel, inhumano o degradante, ni puede invocar órdenes superiores o excepcionales circunstancias, tales como el estado de guerra, atentado contra la seguridad del país, inestabilidad política o cualquier otra emergencia pública, como justificación de estos comportamientos ilícitos. Del mismo modo, las normas y la doctrina de los cuerpos policiales, así como los sistemas de formación de sus integrantes, deben subrayar la obligación de todo miembro de las fuerzas de seguridad de denunciar de inmediato cualquier caso de tortura o trato cruel, inhumano o degradante que sea de su conocimiento, así como cualquier orden que haya recibido de sus superiores para someter a una persona detenida a este tipo de tratamientos. Todo esto, en concordancia con lo establecido en los instrumentos internacionales aplicables, en particular la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura, y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

130. En cuanto a las medidas especiales de protección que deben implementar los Estados, la Comisión recuerda las disposiciones específicas establecidas internacionalmente respecto a los niños, niñas y adolescentes para prevenir actos de tortura o trato cruel, inhumano o degradante. En este caso, el artículo VII de la Declaración Americana¹⁶⁵ y el artículo 19 de la Convención Americana¹⁶⁶ establecen el derecho a la protección especial de las personas menores de dieciocho años de edad. En el mismo sentido, y más específicamente, esa obligación está consagrada en el artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas¹⁶⁷. Teniendo en cuenta las condiciones de mayor vulnerabilidad de estas personas, la Comisión destaca especialmente la obligación de los Estados miembros de investigar de oficio cualquier situación

...continuación

investigaciones criminales y de las normas de derechos humanos. (...) Entre los recursos científicos y técnicos figuran los siguientes:-los medios para examinar el lugar de los hechos; los objetos y el material que se descubran en ese lugar;-otro material que pueda tener valor como prueba;-los medios para registrar y referenciar la información apropiada durante una investigación (...) Entre las aptitudes policiales básicas figuran las siguientes:-aptitudes para el examen de los testigos y sospechosos (se trata de técnicas especiales que exigen planteamientos diferentes);-conocimientos sobre la realización de registros en lugares diversos, como espacios abiertos, edificios y vehículos, y registros personales (que también exigen técnicas especiales con distintos planteamientos).(...) Entre los conocimientos y aptitudes de los investigadores figuran los siguientes:-conocimiento de los recursos y los medios de que disponen;-conocimiento y aptitudes policiales básicos que poseen;-las atribuciones legales y las normas éticas".

¹⁶⁵ "Toda mujer en estado de gravidez o en época de lactancia, así como todo niño, tienen derecho a protección, cuidados y ayuda especiales".

¹⁶⁶ "Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado".

¹⁶⁷ "a) Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No se impondrá la pena capital ni la de prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años de edad; (...) c) Todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad (...)"

donde puedan presentarse indicios de la realización de actos de tortura. Al respecto, la Corte ha señalado que

aun cuando la aplicación de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes no haya sido denunciada ante las autoridades competentes, en todo caso en que existan indicios de su ocurrencia el Estado deberá iniciar de oficio y de inmediato una investigación imparcial, independiente y minuciosa que permita determinar la naturaleza y el origen de las lesiones advertidas, identificar a los responsables e iniciar su procesamiento. Es indispensable que el Estado actúe con diligencia para evitar las prácticas de tortura, tomando en cuenta, por otra parte, que la víctima suele abstenerse, por temor, de denunciar los hechos. A las autoridades judiciales corresponde el deber de garantizar los derechos del detenido, lo que implica la obtención y el aseguramiento de toda prueba que pueda acreditar los actos de tortura. El Estado debe garantizar la independencia del personal médico y de salud encargado de examinar y prestar asistencia a los detenidos de manera que puedan practicar libremente las evaluaciones médicas necesarias, respetando las normas establecidas en la práctica de su profesión¹⁶⁸.

Para la Comisión, esta obligación general, adquiere especial relevancia en aquellos casos en que las víctimas niños, niñas o adolescentes sean personas afrodescendientes, indígenas o migrantes.

131. En lo que hace a la situación de las mujeres frente a la tortura, se destaca el derecho a protección, ayuda y cuidados especiales que el artículo VII de la Declaración Americana¹⁶⁹ consagra para las mujeres en estado de gestación. Por su parte, el artículo 1 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, define y prohíbe la violencia contra la mujer¹⁷⁰. En el artículo 4 de este instrumento internacional se reafirma el derecho de toda mujer a que se respete su integridad física, mental y moral; el derecho a la libertad y seguridad personales y el derecho a no ser sometida a tortura¹⁷¹. En el plano de las obligaciones positivas de los Estados Partes a través de sus políticas públicas de seguridad ciudadana, la Convención de Belém do Pará incorpora las de prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, así como la obligación de fomentar la educación y capacitación de los agentes del Estado, en especial, los integrantes de las fuerzas policiales. Del mismo modo como ya se ha señalado en este informe, la Comisión señala que el artículo 9 de la Convención se refiere a mujeres en situación de especial vulnerabilidad "(...) en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada. En igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando

¹⁶⁸ Corte I.D.H., *Caso Bayarri Vs. Argentina*. Sentencia del 30 de octubre de 2008, Serie C No. 187, párrafo 92.

¹⁶⁹ "Toda mujer en estado de gestación o en época de lactancia, así como todo niño, tienen derecho a protección, cuidados y ayuda especiales".

¹⁷⁰ "Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado".

¹⁷¹ Artículo 3: "Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado". Artículo 4: "Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros(...) b. el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral; c. el derecho a la libertad y a la seguridad personales; d. el derecho a no ser sometida a torturas; (...)".

está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad"¹⁷².

132. En todos los casos, la Comisión recuerda la necesidad que los Estados Miembros adopten los recaudos necesarios para asegurar el funcionamiento de mecanismos de investigación internos en las fuerzas policiales que prevengan y, en su caso, investiguen y sancionen los casos de tortura. Las direcciones de asuntos internos o inspectorías de policía constituyen mecanismos de control fundamentales además para avanzar en una gestión transparente y democrática de los organismos estatales, y debe complementarse con las instancias externas de control, tanto político-parlamentarias, como jurisdiccionales o cuasi-jurisdiccionales. Resulta fundamental que estos mecanismos internos de control de los procedimientos policiales estén a cargo de funcionarios técnicos, no sometidos a jerarquía policial, a los que el Estado debe asignarle los recursos humanos y materiales adecuados para el cumplimiento de una tarea eficaz y eficiente. Debe reiterarse a los Estados Miembros que

cuando un individuo está bajo la custodia de agentes del Estado, éste es responsable por el tratamiento que se le dé (...) Por tanto, le corresponde al Estado, a través de sus representantes, asegurarse de que este tipo de situaciones sean canalizadas a través de los procesos investigativos y procesamiento correspondientes a fin de esclarecer quienes son los responsables, y de esta manera evitar la impunidad de estos hechos"¹⁷³.

El funcionamiento de estos mecanismos de control internos o externos debe tener en cuenta los estándares internacionales establecidos para la investigación de casos de tortura. En esta dirección se ha pronunciado oportunamente la Comisión, haciendo mención a los principios formulados por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas respecto a la forma como debe conducirse una investigación sobre denuncias de torturas. Así, se ha señalado que "Particularmente relevante para este análisis es el principio que expresa que los Estados velarán por que se investiguen con prontitud y efectividad las quejas o denuncias de torturas o malos tratos(...) los investigadores, que serán independientes de los presuntos autores y del organismo al que éstos pertenezcan, serán competentes e imparciales"¹⁷⁴.

133. Con respecto a la utilización de la fuerza no letal por parte de los agentes estatales, la Comisión subraya la necesidad que los Estados regulen los procedimientos de sus fuerzas policiales, de forma tal que, como ya se ha expresado en el caso de la utilización de la fuerza letal, las intervenciones sean necesarias y los medios de coacción legítima se apliquen conforme a los principios de moderación, proporcionalidad y progresividad. Lo anterior debe observarse tanto en situaciones que tengan por objeto la reducción y/o detención de una persona que resiste la acción legítima de la autoridad policial, como en aquellos casos de operativos policiales en manifestaciones

¹⁷² "Para la adopción de las medidas a que se refiere este capítulo, los Estados Partes tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada. En igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad".

¹⁷³ CIDH, *Informe Anual 2005*, Capítulo IV, Ecuador, párrafo 183.

¹⁷⁴ CIDH, *Informe No. 53/01*, Caso 11.565, *Ana Beatriz y Celia González Pérez* (México), 4 de abril de 2001, párrafo, 78.

o concentraciones masivas que generen situaciones de violencia o afecten derechos de terceras personas. La Comisión ha destacado oportunamente que

el accionar de agentes estatales no debe desincentivar el derecho de reunión sino protegerlo, por lo cual la desconcentración de una manifestación debe justificarse en el deber de protección de las personas. Los operativos de seguridad que deben implementarse en estos contextos deben contemplar las medidas de desconcentración más seguras y menos lesivas para los manifestantes¹⁷⁵.

134. En muchos casos, tal como sucede con otros derechos, según se ha mencionado ya en este informe, las violaciones al derecho a la integridad personal tienen su causa en la falta del equipo policial adecuado para aplicar en forma lícita las medidas de fuerza no letal legítimas, así como en el inadecuado entrenamiento de los efectivos policiales. En esta dirección, los Estados Miembros deben tener presente que, entre las obligaciones positivas asumidas de proteger y garantizar los derechos comprometidos en la política de seguridad ciudadana, se encuentran las de equipar y capacitar a los integrantes de sus fuerzas policiales en forma adecuada para cumplir con las necesidades de un servicio profesional, eficaz y eficiente. Al respecto, la Comisión señala que los Estados Miembros deben cumplir con lo establecido en los Principios Básicos de Naciones Unidas sobre el “Empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”, en especial con lo establecido en el Principio VIII sobre la selección del personal policial, en cuanto a que

Todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deberán poseer aptitudes éticas, psicológicas y físicas apropiadas y recibir capacitación profesional adecuada; tales aptitudes para el ejercicio de esas funciones serán objeto de examen periódico. La capacitación debe incluir formación sobre el uso debido de la fuerza, derechos humanos y medios técnicos con miras a limitar el empleo de la fuerza y armas de fuego. Se proporcionará orientación a los funcionarios que intervengan en situaciones en que se empleen la fuerza o las armas de fuego para sobrellevar el estrés propio de estas situaciones¹⁷⁶.

C. Derecho a la libertad y la seguridad personales

135. Este derecho está regulado en el artículo XXV de la Declaración Americana y en el artículo 7 de la Convención Americana:

Declaración Americana - Artículo XXV. Nadie puede ser privado de su libertad sino en los casos y según las formas establecidas por leyes preexistentes. Nadie puede ser detenido por incumplimiento de obligaciones de carácter netamente civil. Todo individuo que haya sido privado de su libertad tiene derecho a que el juez verifique sin demora la legalidad de la medida y a ser juzgado sin dilación injustificada, o, de lo contrario, a ser puesto en libertad. Tiene derecho también a un tratamiento humano durante la privación de su libertad.

¹⁷⁵ CIDH, *Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 34, 28 de junio de 2007, párrafo 43; *Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, párrafos 56 y 63.

¹⁷⁶ Naciones Unidas, Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

Convención Americana - Artículo 7(1). Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. 2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados partes o por las leyes dictadas conforme a ellas. 3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios. 4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella. 5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio. 6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona. 7. Nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios.

El derecho a la libertad y la seguridad personales está también recogido en el artículo 9 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁷⁷; en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁷⁸; en el artículo 37 de la Convención de los Derechos del Niño¹⁷⁹; y en el artículo 4 de la Convención de Belém do Pará¹⁸⁰.

¹⁷⁷ "Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado".

¹⁷⁸ "1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta. 2. Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella. 3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo. 4. Toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal. 5. Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación."

¹⁷⁹ "Los Estados Partes velarán por que: a) Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No se impondrá la pena capital ni la de prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años de edad; b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda; c) Todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad. En particular, todo niño privado de libertad estará separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño, y tendrá derecho a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y de visitas, salvo en circunstancias excepcionales; d) Todo niño privado de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, así como derecho a impugnar la

Continúa...

136. Los plagios, secuestros y la trata de personas –entre otras actividades del crimen organizado– se cuentan entre los delitos que afectan el derecho a la libertad y seguridad personales en la región. Según ya se ha señalado, no sólo resultan imputables al Estado las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención Americana perpetradas por sus agentes sino que su responsabilidad también puede verse comprometida por actos de particulares que actúan con su colaboración, aquiescencia o gracias a sus omisiones; por las fallas en el proceso de esclarecimiento de la violación; o por falta de la debida diligencia para prevenir la violación. Los Estados Miembros tienen la obligación de hacer efectivas medidas legislativas y operativas –mediante acciones preventivas y de represión legítima– para que su política de seguridad ciudadana se constituya en una herramienta apta para garantizar y proteger el derecho a la libertad y la seguridad personales frente a esta clase de hechos delictivos cometidos por particulares.

137. En el caso de los delitos de plagio o secuestro, la privación de la libertad puede ser de extensa duración en el tiempo, como es el caso de los secuestros extorsivos, o tratarse de actos que involucran períodos más breves, como es el caso de algunas modalidades de secuestro comunes en la región que tienen la finalidad ilícita de conseguir de la víctima rápidamente una suma de dinero (conocidos en varios países de hemisferio como “*secuestros express*”). La Comisión reconoce el enorme daño que este tipo de delito genera sobre las víctimas, entendiéndose por éstas, como ya se ha señalado en este informe, tanto a la víctima directa, como a sus familiares y allegados¹⁸¹. Los Estados Miembros deben adoptar las medidas necesarias para prevenir este tipo de hechos criminales que ponen en serio riesgo también el derecho a la vida y a la integridad personal de las víctimas. A la vez, debe contar con los recursos humanos y técnicos que permitan una adecuada tarea de investigación e inteligencia policial y, cuando ello sea necesario y como último recurso, con fuerzas policiales especiales que permitan intervenciones con el mínimo riesgo para la vida y la integridad personal de las personas secuestradas. La Comisión señala con preocupación que en la región se han verificado operativos fallidos, por mala planificación, entrenamiento o equipo de las fuerzas policiales, que han tenido como resultado la pérdida de vidas humanas, situación que podría haberse evitado mediante la implementación de los procedimientos profesionales adecuados.

138. Otro problema que afecta seriamente el derecho a la libertad y a la seguridad personal en el hemisferio es el vinculado a la trata y tráfico de personas. Este tipo de delito tiene como víctimas principales a sectores de la población en especiales condiciones de vulnerabilidad, como las mujeres, los niños, niñas y adolescentes y los trabajadores migrantes y sus familias. El artículo 3(a) y (c) del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional¹⁸², define la trata de personas como la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas mayores de dieciocho años de edad recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza o a otras formas de coacción o engaño con fines de explotación. Por su parte, la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un menor de dieciocho años de edad constituyen actos constitutivos y delitos constitutivos de la trata de niños, niñas y adolescentes. En el caso específico de este sector de la población que debe ser objeto

...continuación

legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial y a una pronta decisión sobre dicha acción."

¹⁸⁰ "Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros(...) c. el derecho a la libertad y a la seguridad personales".

¹⁸¹ CIDH, Comunicado de Prensa 18/06 del 17 de mayo de 2006; Comunicado de Prensa 39/06 del 31 de octubre de 2006; y Comunicado de Prensa 36/07, del 20 de julio de 2007.

¹⁸² Cfr. Naciones Unidas, Asamblea General, A/Res/55/25, Anexo II, 8 de enero de 2001.

de medidas de protección especial por parte del Estado debido a sus condiciones de especial vulnerabilidad frente a posibles violaciones a sus derechos humanos, la Comisión comparte los pronunciamientos que han sido elaborados en el seno de Naciones Unidas, en especial en cuanto a que

La trata de seres humanos, incluidos niños, en los países y a través de las fronteras internacionales es motivo de gran preocupación internacional. El fenómeno es complejo, derivado de la interacción entre la pobreza, la migración laboral, los conflictos o los disturbios políticos que dan como resultado desplazamientos de población. La trata puede incluir múltiples formas de violencia (...) La mayoría de las víctimas de la trata acaban en situaciones violentas: prostitución, matrimonios forzados y trabajos domésticos o agrícolas en condiciones de esclavitud, servidumbre o servidumbre por deudas¹⁸³.

139. Entre las líneas de acción que deben integrar la política pública de seguridad ciudadana, los Estados Miembros deben incorporar medidas legislativas, institucionales y de asignación de recursos humanos y materiales adecuados para prevenir, y, en su caso, investigar y perseguir a los responsables de casos de trata de personas. Este tipo de medidas deben ser efectivas para proteger y garantizar el derecho a la libertad y a la seguridad personal de las víctimas de esta práctica criminal. Al respecto, la Comisión señala a los Estados Miembros que la política sobre seguridad ciudadana debe incorporar los Principios y Directrices recomendados sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas de Naciones Unidas¹⁸⁴. Específicamente, los principios de (1) primacía de los derechos humanos de las personas objeto de trata; (2) de prevención de la trata, atendiendo a los factores que favorecen esta práctica, especialmente tomando medidas para evitar la participación o complicidad de agentes estatales en cualquier etapa del desarrollo de esta conducta criminal; y (3) de protección y asistencia a las víctimas, evitando la criminalización y la revictimización de estas personas. En lo que tiene que ver directamente con las instituciones del sistema de seguridad ciudadana, para la Comisión, los Estados Miembros deben tomar las previsiones necesarias para hacer efectiva la Directriz No. 2 de estos Principios y Directrices, a los efectos de una rápida identificación de las víctimas y los tratantes¹⁸⁵.

¹⁸³ Naciones Unidas, "Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, Paulo Sergio Pinheiro" A/61/299, Asamblea General Sexagésimo primer período de sesiones. Tema 62 del programa provisional. Promoción y protección de los derechos de los niños, 29 de agosto de 2006, párrafo 79.

¹⁸⁴ Naciones Unidas, "Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas" Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al Consejo Económico y Social. E/2002/68/Add.1., 20 de mayo de 2002.

¹⁸⁵ Esta directriz establece que: "Los Estados y, cuando proceda, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales deberían considerar la posibilidad de: Establecer directrices y procedimientos para las autoridades y los funcionarios competentes del Estado, tales como los funcionarios de policía, de fronteras o de inmigración y otros que participen en la detección, detención y recepción de migrantes en situación irregular o en la tramitación de sus casos, a fin de permitir la identificación rápida y exacta de las víctimas de trata de personas. Impartir capacitación adecuada a las autoridades y los funcionarios competentes del Estado en la identificación de víctimas de la trata de personas y la aplicación correcta de las directrices y procedimientos a que se hace referencia en el párrafo precedente. Velar por la cooperación entre las autoridades, los funcionarios y las organizaciones no gubernamentales competentes a fin de facilitar la identificación de las víctimas de trata de personas y la asistencia a ellas. Esa cooperación, para que surta los mayores efectos, debe organizarse y ponerse en práctica de manera oficial. Identificar centros de acción adecuados para advertir a los migrantes o posibles migrantes de los posibles peligros y consecuencias de la trata de personas y para recibir información que les permita pedir asistencia si la necesitan. Cerciorarse de que las víctimas de la trata de personas no sean procesadas por infracciones de las leyes de inmigración o por actividades en que participen como consecuencia directa de su situación de tales. Cerciorarse de que las víctimas de trata de personas no sean objeto, en circunstancia alguna, de detención con arreglo a las normas de inmigración ni de ninguna otra forma de

Continúa...

140. En cuanto a las necesidades de medidas de protección especial para los trabajadores migrantes y sus familias frente a casos de trata de personas, la Corte Interamericana, haciendo referencia a la resolución sobre Protección de los Migrantes de Naciones Unidas¹⁸⁶, ha señalado que se debe tener presente

la situación de vulnerabilidad en que suelen encontrarse los migrantes debido, entre otras cosas, a que no viven en sus Estados de origen y a las dificultades que afrontan a causa de diferencias de idioma, costumbres y culturas, así como las dificultades económicas y sociales y los obstáculos para regresar a sus Estados de origen a que deben hacer frente los migrantes sin documentación o en situación irregular (...). La mencionada resolución expresó, asimismo, su preocupación “por las manifestaciones de violencia, racismo, xenofobia y otras formas de discriminación y trato inhumano y degradante de que son objeto los migrantes, especialmente las mujeres y los niños, en diferentes partes del mundo”. Con base en estas consideraciones, la Asamblea General reiteró la necesidad de que todos los Estados protejan plenamente los derechos humanos universalmente reconocidos de los migrantes, en particular de las mujeres y los niños, independientemente de su situación jurídica, y que los traten con humanidad, sobre todo en lo relativo a la asistencia y la protección (...)¹⁸⁷.

La Comisión advierte que el derecho a la libertad y la seguridad de personal de las personas migrantes y sus familias se encuentra permanentemente amenazado en las Américas, entre otras causas, por las dificultades que varios Estados de la región siguen enfrentando para desarrollar, en el marco de su política pública sobre seguridad ciudadana, acciones eficaces para prevenir la trata de personas; perseguir judicialmente a los autores de este delito y atender debidamente a las víctimas de esta forma de criminalidad.

141. La Comisión desea llamar la atención también respecto a una situación que constituye una forma de privación de la libertad con perfiles propios y modalidades de actuación criminal claramente identificables. Se trata de los casos de trabajo esclavo o forzado que aun se verifican en algunos países de la región. La Comisión oportunamente se ha manifestado deplorando este tipo de actividad delictiva, al referirse a las

(...) situaciones de servidumbre por deuda análoga a la esclavitud y trabajo forzoso, práctica absolutamente prohibida por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales (...). La Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud, de Naciones Unidas, define como prácticas análogas a la esclavitud “la servidumbre por deudas” y “la servidumbre de la gleba, o sea, la condición de la persona que está obligada por la ley, por la costumbre o por un acuerdo a vivir y a trabajar sobre una tierra que

...continuación

detención. Cerciorarse de que existan procedimientos y procesos para recibir y estudiar las solicitudes de asilo que presenten tanto víctimas de trata como de contrabando de personas y de que se respete y haga valer en todo momento el principio de la no devolución). Naciones Unidas, “Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas”. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al Consejo Económico y Social. E/2002/68/Add.1, 20 de mayo de 2002.

¹⁸⁶ Naciones Unidas, Asamblea General, A/RES/54/166, 24 de febrero de 2000.

¹⁸⁷ Corte I.D.H., “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”. OC 18/03 de 17 de septiembre de 2003, párrafo 114.

pertenece a otra persona y a prestar a ésta, mediante remuneración o gratuitamente, determinados servicios, sin libertad para cambiar su condición¹⁸⁸.

La Comisión ha señalado, asimismo, que estas formas de privación de libertad tienen, entre los factores que las hacen posible, la falta de políticas integrales por parte de los Estados. Específicamente, la Comisión se ha pronunciado reiterando que el Estado tiene la “(...) obligación internacional de erradicar la servidumbre y el trabajo forzoso de todo su territorio, y que debe tomar de manera inmediata todas las medidas que sean necesarias para cumplir con esta obligación. Igualmente, el Estado debe adoptar las medidas necesarias para enfrentar y resolver los obstáculos legales, institucionales, políticos y de cualquier otra índole (...)” que permiten la reproducción de estas prácticas, a la vez que ha reclamado a las instituciones competentes del sistema de seguridad ciudadana la adopción de medidas eficaces para “(...) investigar y sancionar a los responsables de estos delitos (...)”, haciendo efectivos, en forma simultánea, “(...) mecanismos de protección de víctimas y testigos”¹⁸⁹. Complementariamente, se recuerda que el Principio No. 10 del Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad (E/CN.4/2005/102/Add.1), establece que “Se adoptarán las medidas adecuadas para proteger la seguridad, el bienestar físico y psicológico y, cuando así se solicite, la vida privada de las víctimas y los testigos que proporcionen información a la comisión”. En este marco, las fuerzas policiales, así como los integrantes del ministerio público y el sistema judicial, deben recibir la capacitación profesional necesaria para identificar este tipo de situaciones; prevenirlas y, en su caso, someter a las autoridades competentes a los autores de esta forma de privación de libertad.

142. La política pública sobre seguridad ciudadana debe contemplar un marco jurídico adecuado a las necesidades operativas lícitas de las fuerzas policiales, de forma tal que éstas puedan cumplir adecuadamente con sus cometidos y, así hacer efectivo el deber del Estado de garantizar y proteger los derechos humanos amenazados por situaciones de violencia o por el accionar de la delincuencia. En muchos casos, las medidas adoptadas a esos efectos pueden implicar restricciones o limitaciones temporales del ejercicio del derecho a la libertad personal, con el objetivo de preservar el interés general constituido por los derechos de terceras personas en una sociedad democrática. En tales circunstancias, la Comisión reitera a los Estados Miembros que deben adoptarse las salvaguardas necesarias conforme a los estándares internacionales de protección de los derechos humanos para evitar restricciones o limitaciones ilícitas o abusivas del ejercicio del derecho a la libertad personal.

143. En cuanto a la actuación de los agentes del Estado y la vigencia del derecho a la libertad y la seguridad personales, la Comisión recuerda que oportunamente ha definido la privación de libertad como

Cualquier forma de detención, encarcelamiento, institucionalización, o custodia de una persona, por razones de asistencia humanitaria, tratamiento, tutela, protección, o por delitos e infracciones a la ley, ordenada por o bajo el control de facto de una autoridad judicial o administrativa o cualquier otra autoridad, ya sea en una institución pública o privada, en la cual no pueda disponer de su libertad ambulatoria. Se entiende entre esta categoría de personas, no sólo a las personas privadas de libertad por delitos o por infracciones e incumplimientos a la ley, ya sean éstas procesadas o condenadas, sino también a las personas que están bajo la custodia y la responsabilidad de ciertas instituciones, tales como: hospitales psiquiátricos y otros establecimientos para personas con discapacidades físicas,

¹⁸⁸ CIDH, Comunicado de Prensa 26/08, La Paz, 13 de junio de 2008.

¹⁸⁹ CIDH, Comunicado de Prensa 26/08, La Paz, 13 de junio de 2008.

mentales o sensoriales; instituciones para niños, niñas y adultos mayores; centros para migrantes, refugiados, solicitantes de asilo o refugio, apátridas e indocumentados; y cualquier otra institución similar destinada a la privación de libertad de personas¹⁹⁰.

144. El artículo 7 de la Convención Americana establece que las detenciones que se efectúan sin apego a lo prescrito por el derecho interno de los Estados parte, resultan violatorias de sus obligaciones internacionales. La Comisión ha señalado que para establecer la compatibilidad de una detención con el artículo 7.2 y 3 de la Convención Americana debe en primer lugar determinarse si ésta es legal en sentido formal y material, vale decir, si tiene fundamento legal con base en el derecho interno y que la normativa en cuestión no sea arbitraria. Por último, corresponde verificar que la aplicación de la ley en el caso concreto, no haya sido arbitraria¹⁹¹.

145. La garantía de legalidad de la detención establecida en el artículo 7 contempla un aspecto sustantivo y otro formal o procesal. El aspecto sustantivo exige que sólo se prive de la libertad a las personas en los casos y circunstancias tipificados por la ley. El aspecto formal o procesal exige que en la detención de las personas que se encuentren en alguna de las circunstancias contempladas por la ley, se observen las normas adjetivas señaladas en la norma durante el trámite de detención. Seguidamente, debe determinarse si la ley nacional que tipifica las causas y procedimientos de la detención ha sido dictada de conformidad con las normas y principios de la Convención a la luz de un examen de formalidad, tipicidad, objetividad y racionalidad¹⁹².

146. En cuanto a la formalidad de la norma, el artículo 7.2 establece que las causas de la detención deben ser establecidas por las constituciones políticas de los Estados o las leyes dictadas conforme a la norma fundamental, en el sentido que el artículo 30 de la Convención Americana le atribuye al término “leyes”. En cuanto a la tipicidad, las causas y condiciones de la detención deben estar definidas en la ley en forma pormenorizada y precisa. El artículo 7.2 impone la obligación de establecer de antemano las causas y condiciones en las que se puede proceder a la detención. De lo contrario, la “imprevisibilidad” de la detención puede configurar un supuesto de arbitrariedad. Además, los procedimientos a los cuales debe sujetarse la autoridad de aplicación al valorar las circunstancias en las que se efectúa la detención deben estar objetivamente definidos en la ley. La valoración de las circunstancias de una detención no puede depender de la buena fe, la honestidad, la opinión o la mera discrecionalidad de la autoridad encargada de su aplicación. Asimismo, la normativa de restricción de la libertad personal debe cumplir con los requisitos de razonabilidad y proporcionalidad a la luz de los artículos 30 y 32.2 de la Convención Americana. Aun cuando la norma autorice la detención de personas como medida destinada a alcanzar fines compatibles con la Convención Americana, el principio de proporcionalidad exige que cuanto mayor sea la intensidad de

¹⁹⁰ CIDH, “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas”, Documento aprobado por la Comisión en su 131º período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008. En la misma definición, la Comisión anota que: “Dada la amplitud del anterior concepto, los siguientes principios y buenas prácticas se podrán invocar y aplicar, según cada caso, dependiendo de si se trata de personas privadas de libertad por motivos relacionados con la comisión de delitos o infracciones a la ley, o por razones humanitarias y de protección”. Ver también el Comentario General sobre el artículo 10 de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas, E/CN.4/1997/34, disponible en <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/gtsdf/E-CN-4-1997-34.html>.

¹⁹¹ CIDH, Escrito de demanda en el caso Walter Bulacio, de fecha 24 de enero de 2001, párrafo 65. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/expediente_caso.cfm?id_caso=77.

¹⁹² CIDH, Escrito de demanda en el caso Walter Bulacio, de fecha 24 de enero de 2001, párrafo 69. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/expediente_caso.cfm?id_caso=77.

la restricción a la libertad, también se eleve la carga del Estado de justificar dicha restricción¹⁹³. Por último, es posible invocar una ley compatible con la Convención en casos que en realidad no se adecuan a las circunstancias para las que se autoriza la detención, por lo que corresponde verificar si la norma se ha aplicado en forma arbitraria al caso particular. También puede haber arbitrariedad cuando la invocación de la ley apunta intencionalmente a la persecución de un sector o grupo de la población en función de su raza, religión, su origen nacional o social o sus ideas políticas. Existe también arbitrariedad en caso de desvío de poder, cuando una ley se interpreta de modo irrazonable a fin de ser utilizada como herramienta de sujeción o disciplina social¹⁹⁴.

147. La Corte Interamericana ha establecido que toda persona detenida “(...) tiene derecho a ser informada de los motivos y razones de su detención cuando ésta se produce, lo cual constituye un mecanismo para evitar detenciones ilegales o arbitrarias desde el momento mismo de la privación de libertad y, a su vez, garantiza el derecho de defensa del individuo”¹⁹⁵. Este derecho también debe garantizarse a los familiares y allegados de la persona detenida. En forma complementaria, la Corte se ha pronunciado en cuanto a que “(...) el detenido tiene también el derecho a notificar a una tercera persona que está bajo custodia del Estado. Esta notificación se hará, por ejemplo, a un familiar, a un abogado y/o a su cónsul, según corresponda”¹⁹⁶. Esta garantía es particularmente relevante en el caso de los trabajadores migrantes y sus familias. Asimismo, toda privación de libertad efectuada por agentes del Estado debe ser puesta de inmediato en conocimiento del juez competente:

El artículo 7.5 de la Convención dispone, en su parte inicial, que la detención de una persona debe ser sometida sin demora a revisión judicial. La Corte ha determinado que el control judicial sin demora es una medida tendiente a evitar la arbitrariedad o ilegalidad de las detenciones, tomando en cuenta que en un Estado de Derecho corresponde al juzgador garantizar los derechos del detenido, autorizar la adopción de medidas cautelares o de coerción, cuando sea estrictamente necesario, y procurar, en general, que se trate al inculcado de manera consecuente con la presunción de inocencia.(...) La Corte ha reiterado que el juez debe oír personalmente al detenido y valorar todas las explicaciones que éste le proporcione, para decidir si procede la liberación o el mantenimiento de la privación de libertad. Lo contrario equivaldría a despojar de toda efectividad el control judicial dispuesto en el artículo 7.5 de la Convención¹⁹⁷.

148. La actual situación que atraviesan varios países de las Américas, a partir de la frecuencia con que pueden verificarse hechos de violencia y la tendencia al crecimiento de las cifras sobre tasas globales de delitos, lleva también al incremento de las intervenciones respecto a niños, niñas y adolescentes de las instituciones que integran el sistema de seguridad ciudadana. En consecuencia, la Comisión observa que se ha producido un crecimiento sostenido en la región del

¹⁹³ CIDH, Escrito de demanda en el caso Walter Bulacio, de fecha 24 de enero de 2001, párrafos 66 a 71. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/expediente_caso.cfm?id_caso=77.

¹⁹⁴ CIDH, Escrito de demanda en el caso Walter Bulacio, de fecha 24 de enero de 2001, párrafo 72. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/expediente_caso.cfm?id_caso=77.

¹⁹⁵ Corte I.D.H., *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentencia del 18 de septiembre de 2003, Serie C No. 100, párrafo 128.

¹⁹⁶ Corte I.D.H., *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentencia del 18 de septiembre de 2003, Serie C No. 100, párrafo 130.

¹⁹⁷ Corte I.D.H., *Caso Bayarri Vs. Argentina*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de octubre de 2008, Serie C No. 187, párrafo 65.

número de personas menores de dieciocho años de edad detenidos por la policía y/o privados de libertad por disposición de las autoridades judiciales. Al analizar situaciones específicas, la Comisión se ha pronunciado manifestando que siempre "(...) el arresto de una persona sospechada de haber cometido un delito debe llevarse a cabo en cumplimiento de la legislación interna y del derecho internacional; esto es, bajo una orden y supervisión judiciales, y por un tiempo limitado. Sin embargo, en la práctica estos requisitos no se cumplen en muchos casos, inclusive en casos que involucran a menores (...) ¹⁹⁸". La Comisión también expresó que los responsables de la mayoría de los arrestos arbitrarios y/o ilegales son miembros de las fuerzas policiales, a la vez que señaló su preocupación por la inexistencia, en países de la región, de "(...) un registro centralizado de arrestos y detenciones, que permita realizar un seguimiento efectivo de los detenidos; y porque hay casos de obstrucción de la justicia a través de la alteración de partes policiales", en especial en caso de personas menores de dieciocho años de edad ¹⁹⁹.

149. Los Estados Miembros deben tener en cuenta que, en todos los casos, pero especialmente en los casos que involucran a personas menores de dieciocho años de edad, la incomunicación de personas detenidas debe constituir un último recurso y tener la mínima duración posible. Este tipo de medidas pueden ser adoptadas por las fuerzas policiales al iniciar una investigación de un hecho delictivo en el sitio del suceso, dando cuenta de la situación en forma inmediata al juez competente. Fuera de estos casos excepcionales, la incomunicación solamente puede ser dispuesta por orden previa del juez a cargo de los procedimientos. La Corte Interamericana se ha pronunciado en este sentido, afirmando que:

Este Tribunal ha destacado que la incomunicación del detenido debe ser excepcional, porque causa a éste sufrimientos morales y perturbaciones psíquicas, ya que lo coloca en una situación de particular vulnerabilidad y acrecienta el riesgo de agresión y arbitrariedad en las cárceles, y porque pone en peligro la puntual observancia del debido proceso legal ²⁰⁰.

150. Tratándose de un sector de la población que debe ser objeto de medidas de protección especial, la Comisión recuerda a los Estados Miembros los estándares internacionales que deben orientar las medidas de privación de libertad de niños, niñas y adolescentes. Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado que "(...) en el caso de privación de libertad de niños, la regla de la prisión preventiva se debe aplicar con mayor rigurosidad, ya que la norma debe ser la aplicación de medidas sustitutorias de la prisión preventiva" ²⁰¹. A la vez, la Corte ha especificado que, en consecuencia, dicha privación de libertad "(...) debe ser excepcional y por el periodo más breve posible ²⁰²". La Corte se ha preocupado también por el análisis del deber de garantía del Estado respecto a niños, niñas o adolescentes que se encuentran bajo su responsabilidad, al encontrarse privados de su libertad como resultado de procedimientos de las fuerzas policiales o por decisión de las autoridades judiciales competentes. Así, la Corte señala que el Estado debe adoptar "(...) todos los

¹⁹⁸ CIDH, *Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala*, 2003, Capítulo II: La Seguridad Ciudadana, párrafo 163.

¹⁹⁹ CIDH, *Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala*, 2003, Capítulo II: La Seguridad Ciudadana, párrafo 163.

²⁰⁰ Corte I.D.H., *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003, Serie C, No. 100, párrafo 127.

²⁰¹ Corte I.D.H., *Caso "Instituto de Reeducación del Menor" Vs. Paraguay*. Sentencia de 2 de septiembre de 2004, Serie C, No. 112, párrafo 230.

²⁰² Corte I.D.H., *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003, Serie C No. 100, párrafo 135.

cuidados que reclama la debilidad, el desconocimiento y la indefensión que presentan naturalmente, en tales circunstancias, los menores de edad”²⁰³. En este contexto, la Corte ha dispuesto que el Estado, a los efectos de cumplir con su obligación de garantizar y proteger la vida de la persona menor de dieciocho años de edad privada de libertad, debe atender algunos aspectos específicos. En especial, ocuparse “(...) particularmente de las circunstancias de la vida que llevará mientras se mantenga privado de libertad, puesto que ese derecho no se ha extinguido ni restringido por su situación de detención o prisión”²⁰⁴.

151. Toda persona detenida tiene derecho a vivir en condiciones de detención compatibles con su dignidad personal y el Estado debe garantizarle el derecho a la vida y a la integridad personal. Las autoridades estatales ejercen un control total sobre la persona que se encuentra bajo su custodia por lo que el Estado es garante de la integridad personal de las personas privadas de la libertad.

152. Esta función estatal de garantía reviste particular importancia cuando los privados de la libertad son niños o niñas y los Estados deben tomar las medidas necesarias para asegurar que permanezcan separados de las personas adultas que se encuentran en la misma situación, en establecimientos adecuados y bajo la responsabilidad de personal con formación especializada. A los efectos de hacer efectivo el cumplimiento de esta obligación, la Corte ha señalado que los Estados Miembros deben

(...) contemplar, entre otros aspectos, estrategias, acciones apropiadas y la asignación de los recursos que resulten indispensables para que los niños privados de libertad se encuentren separados de los adultos; para que los niños procesados estén separados de los condenados; así como para la creación de programas de educación, médicos y psicológicos integrales para todos los niños privados de libertad²⁰⁵.

Estos requisitos han sido además señalados por Naciones Unidas, en el informe del Experto Independiente para el Estudio de Violencia Contra los Niños. Al respecto, se estableció que

(...) de acuerdo con la Convención de los Derechos del Niño, la legislación nacional de la mayoría de los países exige que los niños en conflicto con la ley estén en dependencias separadas con el objeto de prevenir los malos tratos y la

²⁰³ Corte I.D.H., *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003, Serie C No. 100, párrafo 126.

²⁰⁴ Corte I.D.H., *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003, Serie C No. 100, párrafo 160. En el mismo sentido, el Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, establece que “Los Estados Partes adoptarán medidas adecuadas para proteger en todas las fases del proceso penal los derechos e intereses de los niños víctimas de las prácticas prohibidas por el presente Protocolo, autorizando la presentación y consideración de las opiniones, necesidades y preocupaciones de los niños víctimas en las actuaciones en que se vean afectados sus intereses personales, de una manera compatible con las normas procesales de la legislación nacional y velando por la seguridad de los niños víctimas, así como por la de sus familias y los testigos a su favor, frente a intimidaciones y represalias”. Disponible en http://www2.ohchr.org/spanish/law/nino_conflictos.htm.

²⁰⁵ Corte I.D.H., *Caso “Instituto de Reeducción del Menor” Vs. Paraguay*. Sentencia de 2 de septiembre de 2004, Serie C, No. 112, párrafo 161.

explotación por parte de los adultos. Sin embargo, en muchos países es habitual que los niños permanezcan arrestados junto con los adultos²⁰⁶.

153. La Comisión llama la atención a los Estados Partes sobre las previsiones que deben contemplarse en sus políticas de seguridad ciudadana respecto a la situación de personas menores de dieciocho años de edad que se encuentran cumpliendo una medida de privación de libertad como consecuencia de una medida cautelar o una sentencia condenatoria, dispuesta por la autoridad judicial competente. De acuerdo al estudio elaborado por el Experto Independiente de Naciones Unidas, en su Estudio sobre la Violencia contra los Niños, las personas menores de dieciocho años de edad se encuentran en una situación de particular vulnerabilidad respecto a sus derechos humanos cuando se encuentran internadas en establecimientos de cumplimiento de medidas de sanción penal en la región, incluso frente a la situación de las personas adultas. En esa dirección, la Comisión es constante respecto a que

El hacinamiento y las condiciones miserables, la estigmatización social la discriminación, así como la deficiente capacitación del personal aumentan el riesgo de violencia. Con frecuencia no hay medios efectivos de presentar reclamaciones, ni mecanismos de seguimiento e inspección, ni reglamentación y supervisión apropiadas por parte de los gobiernos. A todos los agresores no se les exigen responsabilidades, con lo que se crea una cultura de impunidad y tolerancia de la violencia contra los niños²⁰⁷.

154. La situación de las personas privadas de libertad en los Estados miembros de la OEA, llevó a la CIDH a adoptar un documento sobre "Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas"²⁰⁸. En el ámbito del sistema universal de protección a los derechos humanos se han adoptado, entre otros instrumentos relevantes, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos y el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión.

155. En este contexto, es pertinente hacer mención expresa en este informe a la relación directa entre el adecuado funcionamiento del sistema penitenciario y los deberes de garantía y protección de los Estados respecto a los derechos humanos de la población, directamente comprometidos en la política de seguridad ciudadana. En concreto, la Comisión entiende que la situación que actualmente puede verificarse en la mayoría de los establecimientos carcelarios de la región, opera como un factor de reproducción permanente de la situación de violencia que enfrentan las sociedades del hemisferio. A juicio de la Comisión, las políticas públicas sobre seguridad ciudadana que implementen los Estados de la región deben contemplar, de manera prioritaria, acciones de prevención de la violencia y el delito en las tres dimensiones clásicamente reconocidas: (1) prevención primaria, referida a aquellas medidas dirigidas a toda la población, que tienen que ver con los programas de salud pública, educación, empleo, y formación para el respeto a los derechos humanos y construcción de ciudadanía democrática; (2) prevención secundaria, que incorpora

²⁰⁶ Naciones Unidas, "Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, Paulo Sérgio Pinheiro", Asamblea General, Sexagésimo primer período de sesiones, Tema 62 del programa provisional, Promoción y protección de los derechos de los niños, 29 de agosto de 2006, A/61/299, párrafo 63.

²⁰⁷ Naciones Unidas, "Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, Paulo Sergio Pinheiro", Asamblea General, Sexagésimo primer período de sesiones, Tema 62 del programa provisional, Promoción y protección de los derechos de los niños, 29 de agosto de 2006, A/61/299, párrafo 54.

²⁰⁸ CIDH, "Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas", Documento aprobado por la Comisión en su 131º período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008.

medidas destinadas a personas o grupos en situación de mayor vulnerabilidad frente a la violencia y el delito, procurando, mediante programas focalizados disminuir los factores de riesgo y genera oportunidades sociales; y (3) prevención terciaria: relacionadas con acciones individualizadas dirigidas a personas ya involucradas en conductas delictivas, que se encuentran cumpliendo una sanción penal, o que han culminado de cumplirla recientemente. En estos casos adquieren especial relevancia los programas destinados a las personas que cumplen sanciones penales privados de libertad.

156. La Comisión ha establecido criterios generales respecto a los establecimientos de reclusión que, a su juicio, cumplen en las Américas los requisitos mínimos exigidos por el marco jurídico internacional de protección y garantía de los derechos humanos. Entre esos requisitos, la Comisión ha mencionado: las condiciones dignas de los establecimientos para los reclusos y sus familias, así como para el personal que allí trabaja; la falta de hacinamiento; los niveles adecuados de alimentación e higiene, y de seguridad interior; la adecuada separación de categorías de internos; la prevención de la violencia interna; la existencia de servicios penitenciarios que incluyen atención médica y terapéutica; y funcionamiento de actividades ocupacionales, deportes, talleres y capacitación laboral, entre otros²⁰⁹. Del mismo modo, la Comisión señaló las principales carencias de los sistemas penitenciarios en la región, caracterizados por el uso excesivo e innecesario de la fuerza y de los castigos; la práctica sistemática de malos tratos físicos por parte del personal penitenciario; el uso de medidas de aislamiento en condiciones inhumanas; la práctica generalizada de registros corporales denigrantes y humillantes a las visitas, particularmente a mujeres y niñas, así como la permanencia en centros carcelarios de personas con discapacidad mental, y de ancianos y ancianas. También se señalan como carencias las deficiencias y limitaciones en los programas de readaptación social, lo que incluye el limitado porcentaje de la población carcelaria que tiene acceso a los programas de trabajo o estudio²¹⁰.

157. Las políticas que propician el empleo de la privación de la libertad como instrumento para la disminución de los niveles de violencia y las tasas de delincuencia, más allá de lo debatible de su eficacia, han generado incrementos en la población penitenciaria. Sin embargo, la inmensa mayoría de los países de la región no contaban, ni cuentan, con la infraestructura ni con los recursos humanos o técnicos necesarios en su sistema penitenciario para garantizar a las personas privadas de libertad un trato humano. Consecuentemente, dichos sistemas no están en condiciones de constituirse en herramientas efectivas para contribuir a la prevención de la violencia y el delito. Las obligaciones asumidas por los Estados Miembros en relación con los derechos humanos directamente comprometidos en las políticas públicas de seguridad ciudadana imponen a éstos la responsabilidad de diseñar e implementar programas de adecuación de su normativa procesal-penal y de la infraestructura y asignación de recursos humanos y materiales de su sistema penitenciario, a los efectos de garantizar que la ejecución de las sanciones de privación de libertad dispuestas por la justicia competente se cumplirán respetando estrictamente los estándares internacionales en esta materia. La Comisión subraya muy especialmente que no es posible implementar planes o programas de prevención ni de efectivo control de la violencia y el delito si no se tienen en cuenta estos factores relacionados con el sistema penitenciario en el marco de la ejecución de una política pública sobre seguridad ciudadana.

²⁰⁹ CIDH, Comunicado de Prensa 39/08 del 28 de agosto de 2008, "Relatoría sobre Personas Privadas de Libertad concluye visita a Chile".

²¹⁰ CIDH, Comunicado de Prensa 39/08 del 28 de agosto de 2008, "Relatoría sobre Personas Privadas de Libertad concluye visita a Chile".

D. Derecho a las garantías procesales y a la protección judicial

158. Los derechos al debido proceso y a las garantías judiciales están consagrados en los artículos XVIII y XXVI de la Declaración Americana y 8.1; y 25 de la Convención Americana:

Declaración Americana - Artículo XVIII. Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente. Artículo XXVI. Se presume que todo acusado es inocente, hasta que se pruebe que es culpable. Toda persona acusada de delito tiene derecho a ser oída en forma imparcial y pública, a ser juzgada por tribunales anteriormente establecidos de acuerdo con leyes preexistentes y a que no se le imponga penas crueles, infamantes o inusitadas

Convención Americana - Artículo 8.1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la substanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. 2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: a. derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal; b. comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada; c. concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa; d. derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor; e. derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley; f. derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos; g. derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y h. derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior. 3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza. 4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos. 5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia. Artículo 25. 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. 2. Los Estados Partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Asimismo, estos derechos están consagrados en los artículos 10 y 11 de la Declaración Universal²¹¹; en los artículos 14 y 15 del pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²¹²; y el artículo 4(g) de la Convención de Belém do Pará²¹³, entre otros.

159. Los Estados Miembros deben prestar especial atención al cumplimiento de sus obligaciones internacionales respecto a la protección y garantía del derecho al debido proceso y a un

²¹¹ Artículo 10: "Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal". Artículo 11: "1. Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa. 2. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito".

²¹² Artículo 14: "1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores. 2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley. 3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: a) A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella; b) A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección; c) A ser juzgado sin dilaciones indebidas; d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo; e) A interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo; f) A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal; g) A no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable. 4. En el procedimiento aplicable a los menores de edad a efectos penales se tendrá en cuenta esta circunstancia y la importancia de estimular su readaptación social. 5. Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley. 6. Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido. 7. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país". Artículo 15: "1. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello. 2. Nada de lo dispuesto en este artículo se opondrá al juicio ni a la condena de una persona por actos u omisiones que, en el momento de cometerse, fueran delictivos según los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad internacional."

²¹³ "Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: (...) g. el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos".

juicio justo en oportunidad de implementar las acciones integradas a sus políticas de prevención y control de hechos violentos o delictivos. La Comisión observa con preocupación que este derecho se encuentra en forma recurrente en riesgo de ser vulnerado en la región, ya que es frecuente la aparición de corrientes de opinión que sostienen que estas garantías son un obstáculo para una adecuada investigación policial y judicial de hechos de violencia o de casos criminales. En algunas situaciones concretas, esas corrientes de opinión se han plasmado en reformas legales que constituyen claras violaciones a los compromisos internacionales de protección y garantía de los derechos humanos asumidos por los Estados Miembros.

160. La Comisión se ha manifestado oportunamente respecto a las protecciones procesales y sustantivas inherentes al derecho a las garantías judiciales, y reitera su posición en oportunidad de pronunciarse sobre los estándares que deben respetarse por el Estado en el momento de implementar políticas para enfrentar los problemas surgidos de hechos violentos y criminales. Del mismo modo, reafirma la necesidad de utilizar como marco de análisis respecto a los niveles de garantía y protección de este derecho el que proporcionan los principios fundamentales del derecho penal, reconocidos internacionalmente. Entre estos principios, la Comisión ha mencionado: el principio de presunción de inocencia; y los principios *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege*, y *non-bis-in-idem*. En este sentido, la Comisión recuerda que, conforme a los principios de legalidad y retroactividad incorporados en el artículo 9 de la Convención Americana y en el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los Estados deben abstenerse de incorporar en su ordenamiento interno tipos penales abiertos, legislando, por el contrario, en materia penal a partir de la definición precisa e inequívoca de los delitos y las sanciones que pueden recaer sobre los mismos²¹⁴.

161. Concretamente respecto al principio de presunción de inocencia, la Comisión estableció que “esta presunción puede considerarse violada cuando la persona es detenida preventivamente bajo acusación penal durante un período prolongado sin la debida justificación, debido a que esa detención se transforma en una sanción y no en una medida cautelar, lo que equivale a anticipar una sentencia”²¹⁵. Este aspecto fue ampliamente desarrollado por la Corte en varios pronunciamientos en los que elaboró criterios específicos para determinar en qué casos se verifica un período prolongado e injustificado de detención. Así, para la Corte

la prisión preventiva no debe prolongarse cuando no subsistan las razones que motivaron la adopción de la medida cautelar. El Tribunal ha observado que son las autoridades nacionales las encargadas de valorar la pertinencia o no del mantenimiento de las medidas cautelares que emiten conforme a su propio ordenamiento. Al realizar esta tarea, las autoridades nacionales deben ofrecer los fundamentos suficientes que permitan conocer los motivos por los cuales se mantiene la restricción de la libertad, la cual, para que sea compatible con el

²¹⁴ Convención Americana, Artículo 9: “Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello. ” Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 15: “1. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello. 2. Nada de lo dispuesto en este artículo se opondrá al juicio ni a la condena de una persona por actos u omisiones que, en el momento de cometerse, fueran delictivos según los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad internacional”.

²¹⁵ CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, párrafo 223.

artículo 7(3) de la Convención Americana, debe estar fundada en la necesidad de asegurar que el detenido no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones ni eludir la acción de la justicia. Las características personales del supuesto autor y la gravedad del delito que se le imputa no son, por sí mismos, justificación suficiente de la prisión preventiva. No obstante lo anterior, aun cuando medien razones para mantener a una persona en prisión preventiva, el artículo 7.5 garantiza que aquella sea liberada si el período de la detención ha excedido el límite de lo razonable²¹⁶.

162. Debe reiterarse que las medidas que los Estados Miembros tienen la obligación de adoptar para prevenir, disuadir y reprimir legítimamente los hechos violentos y delictivos deben desarrollarse dentro del marco que consagra el ordenamiento jurídico internacional sobre protección y garantía de los derechos humanos. En esa dirección, la Comisión ha señalado algunos estándares específicos que deben ser tenidos en cuenta por los Estados en el momento de definir las herramientas normativas que se incorporarán a su política pública sobre seguridad ciudadana. El respeto de estos estándares, si bien son de exigencia general para cualquier modalidad o forma de delincuencia, adquieren especial relevancia en aquellas situaciones de intervenciones del Estado frente a la delincuencia organizada o compleja. Específicamente, la Comisión estima necesario recordar que

los procesos penales deben cumplir con los requisitos fundamentales de que nadie debe ser condenado por un delito, excepto sobre la base de la responsabilidad penal individual y con el corolario de este principio que prohíbe la responsabilidad penal colectiva (...)Sin embargo, esta restricción no impide el procesamiento de personas con base en elementos de la responsabilidad penal individual tales como la complicidad o la incitación, ni impide responsabilizar a una persona sobre la base de la doctrina claramente establecida de la responsabilidad superior²¹⁷.

Otro requisito que ha planteado reiteradamente la jurisprudencia interamericana tiene que ver con la independencia e imparcialidad de los tribunales de justicia²¹⁸. En este escenario, la Comisión ha llamado la atención sobre la creación de cortes o tribunales especiales que desplazan la jurisdicción que pertenece a las cortes ordinarias o tribunales judiciales y que no utilizan los procedimientos debidamente establecidos del proceso legal. Ello ha incluido en particular el uso de tribunales especiales, militares o comisiones militares *ad hoc* para procesar a civiles por delitos contra la seguridad en tiempos de emergencia, o para juzgar a miembros de las fuerzas de seguridad involucrados en la presunta comisión de violaciones a los derechos humanos. La Comisión y la Corte Interamericana han condenado estas prácticas en vista de la falta de independencia de estos tribunales frente al Poder Ejecutivo y la ausencia de garantías mínimas del debido proceso y de un juicio justo en sus actuaciones²¹⁹.

163. Corresponde también hacer hincapié en la importancia de los mecanismos administrativos y disciplinarios de rendición de cuenta en casos que pueden involucrar la responsabilidad de miembros de las fuerzas policiales por abuso de autoridad, violencia o uso

²¹⁶ Corte I.D.H., *Caso Bayarri Vs. Argentina*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de octubre de 2008, Serie C No. 187, párrafos 67 a 70.

²¹⁷ CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, párrafo 227.

²¹⁸ CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, párrafo 230.

²¹⁹ CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, párrafo 230.

desproporcionado de la fuerza. Éstos constituyen mecanismos de control interno del desempeño de la fuerza policial que pueden tener por resultado el cambio o cese de funciones de agentes policiales involucrados en violaciones a los derechos humanos, por lo que son de interés público. En consecuencia, los procesos deben ser tramitados y resueltos por autoridades independientes; los funcionarios o agencias directa o indirectamente involucradas en los hechos investigados no deben participar de la instrucción; y las víctimas deben tener la oportunidad de participar del proceso. En muchos países se los considera como mecanismos para investigar faltas propias de la disciplina policial y no se les reconoce su función como recurso frente a prestaciones inadecuadas del servicio público policial. Estas jurisdicciones tienden a excluir a las víctimas de la participación en el proceso por considerar que sus intereses son irrelevantes en términos de la institución policial. La Comisión considera que en estos casos también corresponde asegurar la participación de las personas afectadas cuando dichos procesos constituyan mecanismos de rendición de cuentas por abuso de la fuerza, detenciones arbitrarias u otras conductas que pueden vulnerar los derechos protegidos en la Convención Americana²²⁰.

164. También con respecto a estas condiciones o estándares mínimos, las acciones legítimas de los Estados dirigidas a enfrentar las amenazas de la violencia y el delito, no deben desconocer el derecho de toda persona acusada de un crimen de ser sometida a un juicio justo dentro de un plazo razonable; siendo debidamente notificada de los cargos que se le imputan y garantizando su derecho a la defensa, sea personal o mediante los servicios de un abogado de su elección, debiendo proporcionársele uno gratuito en el caso que no pueda acceder a los servicios de un profesional privado. La Comisión también reitera que estas garantías incluyen “el derecho a un tiempo y medios adecuados para la preparación de su defensa, a interrogar a los testigos presentes en el tribunal y la obtención de la comparecencia, como testigos, de expertos y otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos. Además, el acusado no puede ser obligado a prestar testimonio en su contra ni a declararse culpable, y debe otorgársele el derecho de apelar la sentencia ante una instancia superior y el derecho a un juicio público. En casos en que el acusado no entienda o no hable el idioma de la corte o el tribunal, debe ser asistido gratuitamente por un traductor o intérprete²²¹”.

165. Respecto al derecho a la protección judicial, los Estados incumplen sus obligaciones de protección y garantía de los derechos humanos cuando el sistema de administración de justicia no se constituye en una herramienta eficaz y eficiente para atender las demandas de las víctimas de la violencia y el delito. La Comisión ha manifestado en relación con este punto que la adecuada administración de justicia es un elemento esencial para garantizar que las personas responsables de violaciones al derecho a la vida y otros derechos sean identificadas, declaradas responsables y castigadas. En virtud de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, los Estados partes están obligados a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos y a sustanciarlos conforme a las reglas del debido proceso legal, en el marco de la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en el Tratado.

166. La relación de la seguridad ciudadana con el derecho a la protección judicial tiene que ver con el funcionamiento de un sistema de administración de justicia que brinde una respuesta rápida, eficaz y eficiente a las víctimas de la violencia y el delito. La Comisión ha hecho públicos

²²⁰ CIDH, *Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, 2006, párrafo 68.

²²¹ CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, párrafo 235.

reiterados pronunciamientos con respecto a esta temática. Así, señaló en su momento que la administración de justicia en múltiples Estados de la región es otra área crítica:

(...) Las instituciones judiciales en muchos Estados carecen de los recursos mínimos y no hay acceso efectivo a la justicia para todos los sectores de la población consolidándose un peligroso sentimiento de impunidad que lleva a la gente a tomar muchas veces la justicia en sus propias manos. Los jueces y juezas, en muchas ocasiones, han continuado enfrentando inestabilidad en sus posiciones, incluyendo la remoción de sus cargos sin la protección de un debido proceso, y han sido amenazados al igual que fiscales, testigos y otras personas involucradas en la administración y procuración de justicia. Los Estados miembros deben adoptar las medidas para responder a amenazas de esta índole y asegurar la independencia y efectividad de sus instituciones judiciales²²².

A la vez, los Estados deben incorporar en su política pública sobre seguridad ciudadana, las previsiones necesarias, desde el punto de vista normativo y presupuestal, para brindar a todas las personas un servicio de administración de justicia de calidad. Entre otros aspectos, esto tiene que ver con la profesionalización de los jueces ya que la consolidación de una carrera judicial transparente y la consecuente estabilidad en el cargo en estricto cumplimiento de los procedimientos establecidos constitucional y legalmente, son fundamentales para garantizar la independencia e imparcialidad del Poder Judicial y tiene efectos directos en el fortalecimiento del acceso a la justicia²²³.

167. La sensación de impunidad, presente en muchas regiones del hemisferio, se asocia también con los altos niveles de corrupción que impiden una adecuada administración de justicia, generando mayores niveles de temor e inseguridad frente a la violencia y al delito común y organizado, en especial en los grupos más vulnerables de la población. La Comisión se ha pronunciado en reiteradas ocasiones sobre este fenómeno. En ese sentido, destacó que

el fenómeno de la corrupción no sólo atañe a la legitimidad de las instituciones públicas, a la sociedad, al desarrollo integral de los pueblos y a los demás aspectos de carácter más general (...), sino que tiene además un impacto específico en el disfrute efectivo de los derechos humanos de la colectividad en general (...) la corrupción del juez en un juicio específico socava la independencia de éste al decidir, y constituye eventualmente una violación del Estado (...) a la garantía de toda persona a ser juzgada por un juez independiente e imparcial, consagrada en el artículo 8. de la Convención Americana(...) La relación entre corrupción y derechos humanos también se ha enfocado desde la perspectiva de la discriminación(...) cuando un funcionario público acepta dinero u otras gratificaciones de una persona, dado que ésta adquiere un status privilegiado en relación o otras personas que, en igualdad en las demás circunstancias, no han ofrecido tales gratificaciones, y reciben por ello un trato discriminatorio²²⁴.

²²² Presentación del Informe Anual 2003 ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA, OAS CP/CAJP 2166/04 rev 1.

²²³ CIDH, *Informe Anual 2006*, Capítulo IV, Venezuela, párrafo 164.

²²⁴ CIDH, *Informe Anual 2005*, Capítulo IV, Ecuador, párrafo 132.

168. Las dificultades en el acceso a la justicia en el caso de víctimas de delitos o de hechos de violencia son todavía mas acuciantes en aquellos sectores de la población históricamente ubicados en situaciones de mayor vulnerabilidad, como los niños, las niñas y los adolescentes; las mujeres; la población indígena y afrodescendiente; y los migrantes y sus familias. Los Estados deben adoptar todas las previsiones a efecto de que todas las personas que habitan en su territorio puedan acceder en las mismas condiciones a la administración de justicia. Esta obligación asume especial relevancia en aquellos Estados del hemisferio cuya población es integrada por múltiples etnias, que a su vez representan diversas manifestaciones culturales y lingüísticas. En casos concretos de personas que debieron presentarse ante los tribunales de Estados plurilingües, sin que se les proporcionara el correspondiente traductor o intérprete, la Comisión ha manifestado que ello “constituye no sólo una violación a las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana, sino en sí misma representa una clara irregularidad en el proceso, pues éstos desconocen la declaración que firmaron ante el Ministerio Público²²⁵”. Con respecto a la situación de las mujeres en la región, la Comisión ha advertido que

(...) una manifestación grave del ciclo de violencia contra la mujer es la impunidad en la cual quedan dichas violaciones a los derechos fundamentales de la mujer. Tanto las autoridades estatales como los representantes de la sociedad civil expresaron reiteradamente durante esta visita que la administración de justicia no ha respondido eficazmente a estos crímenes, lo que ha propiciado la impunidad y aumentado la sensación de inseguridad. La delegación durante esta semana quiso hacer la ruta que toda víctima de violencia debe hacer para acceder a la justicia. Nuestra constatación(...) es que al final, no se encuentra la justicia a la que se tiene derecho²²⁶.

E. Derecho a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad

169. Este derecho está consagrado en los artículos V, IX y X de la Declaración Americana y en el artículo 11 de la Convención Americana:

Declaración Americana - Artículo V. “Toda persona tiene derecho a la protección de la Ley contra los ataques abusivos a su honra, a su reputación y a su vida privada y familiar. Artículo IX. “Toda persona tiene el derecho a la inviolabilidad de su domicilio”. Artículo X. “Toda persona tiene derecho a la inviolabilidad y circulación de su correspondencia”.

Convención Americana sobre Derechos Humanos - Artículo 11. “1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad. 2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación. 3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques”.

²²⁵ CIDH, Informe No. 1/98, Caso 11.543, *Rolando Hernández Hernández* (México), 5 de mayo de 1998, párrafo 37.

²²⁶ CIDH, Comunicado de Prensa 20/04 de 18 de setiembre de 2004, párrafo 17.

Este derecho está incorporado también en el artículo 12 la Declaración Universal²²⁷; el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²²⁸; y el artículo 16 de la Convención sobre los Derechos del Niño²²⁹.

170. El análisis de estos derechos abarcan diferentes tipos de situaciones, que pueden, a su vez, comprometer distintos grados de responsabilidad por parte de los Estados Miembros en cuanto a sus obligaciones negativas y a sus obligaciones positivas en la ejecución de sus políticas públicas sobre seguridad ciudadana. Uno de los aspectos que deben abordarse en forma prioritaria es el relacionado con los procedimientos policiales donde deben realizarse registros corporales sobre las personas detenidas; sobre las personas que visitan a familiares o allegados que se encuentran internados en centros de privación de libertad; o en el marco de protocolos generales de seguridad establecidos para prevenir la ocurrencia de determinadas formas de actos de violencia o hechos delictivos. En muchos países de la región, estos procedimientos han sido fuente permanente de abusos y violaciones a la dignidad de las personas que deben someterse a los mismos, en especial en aquellos casos donde están involucradas mujeres, niños, niñas o adolescentes.

171. La Comisión reconoce que en el marco de los procedimientos que deben realizar las fuerzas de seguridad del Estado para cumplir con sus cometidos institucionales, los registros corporales son parte de los procedimientos básicos de intervención. De un adecuado procedimiento de registro muchas veces depende la vida o la integridad física de terceras personas, del personal de los cuerpos de seguridad, e incluso de la misma persona sometida al registro. No obstante, debe advertirse que los procedimientos sobre registro corporal deben estar regulados con precisión mediante normas de jerarquía legal, que establezcan, además, las responsabilidades administrativas y penales de aquellos integrantes de las fuerzas de seguridad que actúen en violación del marco jurídico establecido a esos efectos. El personal de las fuerzas de seguridad debe, por otra parte, recibir formación específica y continua respecto a la forma como deben realizarse estos procedimientos, a la vez que los Estados Miembros deben actualizar, en forma permanente, el equipamiento y los recursos técnicos disponibles, de forma tal que permitan la realización de este tipo de registro de la forma menos invasiva posible.

172. En todo caso, y como criterios generales, las normas internas de los Estados Miembros deben limitar el registro personal exclusivamente a aquellas situaciones en que sea estrictamente necesario su ejecución, en función del cumplimiento a medidas de resguardo para garantizar la seguridad de cualquier persona involucrada en un procedimiento policial. El personal encargado de ejecutar el registro deberá tomar las medidas necesarias para evitar cualquier tipo de situación que pueda vulnerar el derecho a la intimidad o a la dignidad de la persona sometida al procedimiento de registro. Siempre una persona deberá ser registrada por un agente estatal de su mismo sexo. En el caso que el personal policial cuente con motivos fundados para sostener que por

²²⁷ "Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques."

²²⁸ "1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación. 2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques." Ver también Observación general 16 del Comité de Derechos Humanos relativa al derecho al respeto a la vida privada, la familia, el domicilio y la correspondencia y la protección de la honra y la reputación. Adoptada durante el 32 período de sesiones. 1988. Disponible en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm>.

²²⁹ "1. Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación. 2. El niño tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o ataques."

razones de seguridad el registro corporal hace necesario desnudar a una persona, deberá solicitar en forma previa la orden judicial correspondiente y ejecutarla en presencia de un profesional de la salud.

173. En cuanto a los registros de bultos, bolsos, valijas, o similares que una persona lleve consigo, así como al registro respecto a diferentes medios de transporte individual o colectivo, las normas internas de los Estados deben establecer procedimientos claros y regulares que eviten cualquier forma de abuso o trato discriminatorio por parte de los agentes de autoridad encargados de llevarlos a cabo. En todo caso, el registro de los objetos que llevan consigo las personas, debe realizarse preferentemente en privado, teniendo el máximo cuidado de no afectar la dignidad, el decoro ni la privacidad de las mismas. Estos procedimientos deben evitar, a la vez, cualquier forma de acto de corrupción, por lo que deben ser de amplio conocimiento por parte de las personas involucradas en los mismos, como forma de garantizar la transparencia y legalidad de las actuaciones de las autoridades competentes. En todo caso, debe ponerse a disposición de las personas que han sido objeto de estas formas de registro, los procedimientos rápidos y sencillos que permitan reclamar ante cualquier situación que puede constituir una irregularidad o un caso de abuso de autoridad.

174. Como se ha reiterado en este informe, los Estados Miembros, en la ejecución de las acciones comprendidas en las políticas públicas sobre seguridad ciudadana, que tienen como objetivo prevenir, y en su caso reprimir lícitamente los hechos violentos o delictivos, pueden disponer medidas que impliquen restricciones o limitaciones al ejercicio de algunos derechos humanos, siempre a partir del criterio establecido por la Corte, en cuanto a que dichas restricciones o limitaciones deben responder exclusivamente a las "justas exigencias de una sociedad democrática, que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención"²³⁰. Del mismo modo, y como ya se ha mencionado en este informe también citando los estándares establecidos por la Corte en esta materia, cualquier restricción o limitación al ejercicio de un derecho debe ser establecida por ley, en sentido formal y en sentido material²³¹. En el caso de la inviolabilidad de la correspondencia, o de las comunicaciones en un sentido amplio, la Corte ha sostenido que el ámbito de la privacidad se caracteriza por quedar exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública. Aunque las conversaciones telefónicas no se encuentran expresamente previstas en el artículo 11 de la Convención, se trata de una forma de comunicación que, al igual que la correspondencia, se encuentra incluida dentro del ámbito de protección del derecho a la vida privada²³². La Corte también ha señalado al respecto que el artículo 11 de la Convención prohíbe toda injerencia arbitraria o abusiva en la vida privada de las personas, enunciando diversos ámbitos de la misma como la vida privada de sus familias, sus domicilios o sus correspondencias.

175. Sin perjuicio de ello, la Comisión entiende razonable que los Estados puedan dictar normas internas que, en determinadas circunstancias excepcionales, y teniendo en cuenta los estándares ya señalados, limiten o restrinjan el ejercicio de este derecho. En esa dirección, y específicamente en lo que hace a las acciones de las autoridades públicas para prevenir y perseguir hechos delictivos, en especial aquellos vinculados a la criminalidad organizada o compleja, la posibilidad de intervenir las comunicaciones resulta, en muchas ocasiones, una herramienta esencial para que las investigaciones policiales o judiciales tengan un resultado exitoso. El actual desarrollo global de las comunicaciones, y el acceso a las mismas por parte de las organizaciones criminales,

²³⁰ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párrafos 66 y 67.

²³¹ Corte I.D.H., *La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, Serie A No. 6, párrafo 38.

²³² Corte I.D.H., *Caso Santander Tristán Donoso Vs. Panamá*. Sentencia de 26 de enero de 2009, Serie C, No. 193, párrafo 55.

obliga a los Estados a actualizar permanentemente sus recursos tecnológicos para cumplir adecuadamente su deber de garantía respecto a los derechos humanos comprometidos en el campo de la seguridad ciudadana. No obstante, y a los efectos de impedir restricciones o limitaciones que vulneren las obligaciones asumidas por los Estados en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, éstas deben establecerse respetando determinados criterios. En primer lugar, estar justificadas en la necesidad de proteger los derechos humanos de terceras personas y el interés general en una sociedad democrática; en segundo lugar, y como ya se ha señalado reiteradamente, ser establecidas mediante una ley, en sentido formal y material; y, en tercer lugar, estar sometidas en forma permanente a la decisión del juez competente, en cuanto a la instalación, mantenimiento y levantamiento de la medida.

176. Las intervenciones de las fuerzas de seguridad estatales en el hemisferio han vulnerado, en múltiples ocasiones, el derecho a la inviolabilidad del domicilio, especialmente en sectores de la población más desfavorecidos desde el punto de vista social o económico, o sometidos históricamente a tratamiento discriminatorio debido a su origen étnico o racial. Refiriéndose al efecto de los cateos o allanamientos ilegales sobre el derecho a la inviolabilidad del domicilio, la Comisión ha señalado que

este derecho, además de operar como una garantía del derecho a la privacidad, es una garantía del debido proceso, en tanto establece un límite legal a la recolección de la prueba incriminatoria de un individuo imputado de un delito. Para el caso que se realice el allanamiento de un domicilio incumpliendo con los procedimientos constitucionales apropiados, tal garantía impide que la prueba obtenida sea valorada en una decisión judicial posterior. De este modo, en la práctica opera como una regla de exclusión de la evidencia obtenida ilegalmente²³³.

En consecuencia, la Comisión estima que es un deber de los Estados Miembros, no solamente dictar las disposiciones de derecho interno que regulen con claridad los límites del accionar de las fuerzas policiales en esta materia, sino capacitar adecuadamente a sus integrantes a los efectos de dotarlos de los conocimientos y las herramientas operativas necesarias para desarrollar procedimientos de investigación y control de hechos violentos y delictivos, sin afectar ilícitamente el ámbito de intimidad y seguridad personal y familiar de los individuos constituido por el espacio definido como morada o domicilio.

177. No obstante, la garantía de la inviolabilidad del domicilio y de los papeles privados cede cuando existe una orden de allanamiento fundada extendida por una autoridad judicial competente donde se establecen las razones de la medida adoptada y donde constan el lugar a allanarse y las cosas que serán objeto de secuestro. La jurisprudencia de la Corte Interamericana se complementa con la identificación de otros elementos esenciales, que permiten determinar la licitud de una medida que limite o restrinja el ejercicio de este derecho. En esa dirección, el Tribunal ha expresado que

El derecho a la vida privada no es un derecho absoluto y, por lo tanto, puede ser restringido por los Estados siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias; por ello, las mismas deben estar previstas en ley, perseguir un fin

²³³ CIDH, *Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, 2006, párrafo 97.

legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, es decir, deben ser necesarias en una sociedad democrática²³⁴.

Estos criterios deben adoptarse como estándares mínimos que deben ser respetados por los Estados Miembros en el momento de disponer el marco jurídico interno y ordenar las operaciones policiales necesarias para desarrollar los planes y programas contenidos en sus políticas sobre seguridad ciudadana, con el objetivo de garantizar y proteger adecuadamente los derechos humanos directamente comprometidos ante situaciones de violencia o hechos delictivos.

178. La Comisión, compartiendo en consonancia con el criterio de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, subraya expresamente que la práctica de disponer cateos o registros domiciliarios por orden de autoridades administrativas es absolutamente incompatible con el ordenamiento jurídico internacional en materia de derechos humanos, ya que la regla en estos casos es la orden emitida por la autoridad judicial competente. Excepcionalmente, y “con arreglo a las estipulaciones del artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el terreno penal la irrupción de las autoridades en un recinto resguardado por la inviolabilidad domiciliaria sólo puede darse sin mandamiento judicial cuando en aquel lugar hay una situación de flagrancia o es inminente la consumación de una conducta punible. De no darse cualquiera de esas dos hipótesis, el allanamiento extrajudicial constituye una de las injerencias arbitrarias prohibidas por uno y otro instrumento”²³⁵.

179. Es necesario que las normas internas de los Estados Miembros establezcan claramente la diferencia entre los conceptos de allanamiento con fines de aprehensión y allanamiento con fines de registro o cateo. Siguiendo el ya citado pronunciamiento de la OACNUDH, puede distinguirse desde el punto de vista jurídico el allanamiento con fines de detención o aprehensión, (para el que no siempre se requiere orden judicial, ya que, puede tratarse, por ejemplo, de una situación de flagrancia) que es aquél que “busca privar de la libertad a personas contra las cuales se dictó una orden de captura, o a personas que se acogieron al recinto domiciliario mientras eran perseguidas por los agentes de la autoridad tras sorprendérseles al cometer una infracción penal, o a personas que están cometiendo un hecho punible en el interior de ese recinto”²³⁶. Por su parte, el allanamiento con fines de registro o cateo (para el que en todo caso se requiere orden judicial en el marco de un proceso de investigación de hechos delictivos) busca examinar el domicilio o morada con el objetivo de encontrar objetos con relevancia penal que puedan encontrarse en ese lugar²³⁷.

180. En conclusión, para la Comisión, en la misma línea argumental asumida en los párrafos anteriores, de acuerdo a los estándares internacionales, en el marco de las medidas que pueden disponer los Estados Miembros para prevenir, y, en su caso, reprimir lícitamente los hechos

²³⁴ Corte I.D.H., *Caso Santander Tristán Donoso Vs. Panamá*. Sentencia de 26 de enero de 2009, Serie C, No. 193, párrafo 53.

²³⁵ Naciones Unidas, Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia: “Prevención y lucha contra el terrorismo: los límites de la actividad antiterrorista del Estado”. Pronunciamiento del Director de la Oficina de la OACNUDH en Colombia, Sr. Amerigo Incalcaterra, del 27 de julio de 2004. Disponible en <http://www.hchr.org.co/publico/pronunciamientos/ponencias/ponencias.php3?cod=44&cat=24>. Ver también Folleto Informativo No. 32 “Los Derechos Humanos, el terrorismo y la lucha contra el terrorismo”, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, página 49.

²³⁶ *Idem*.

²³⁷ *Idem*.

delictivos, solamente puede procederse a una medida de allanamiento sin previa orden judicial en las siguientes circunstancias: "(1) Para privar de la libertad al delincuente sorprendido al momento de cometer conducta punible (o sorprendido e identificado o individualizado en dicho momento) que, viéndose perseguido por los agentes de la autoridad, se refugia en domicilio propio o ajeno; (2) Para impedir que un delito se siga ejecutando en lugar no abierto al público. Desde luego, no es contrario a los pactos internacionales el hecho de que en ciertos casos de excepción, previstos taxativamente en la ley policiva, se cumplan allanamientos sin orden judicial por razones de imperiosa necesidad ajenas a la preceptiva penal (por ejemplo, para extinguir en cierta casa un incendio, o para remediar una inundación en sus habitaciones)"²³⁸. Estos criterios necesariamente tienen que incorporarse en forma clara y precisa en las normas internas de los Estados Miembros a los efectos que el personal de las fuerzas de seguridad cuente con un marco de actuación definido que contribuya a evitar procedimientos irregulares que redunden en violaciones al derecho a la intimidad y la privacidad, específicamente en su dimensión relativa a la inviolabilidad del domicilio²³⁹.

181. La Comisión señala expresamente que en aquellas circunstancias excepcionales identificadas anteriormente en que se considera procedente una medida de allanamiento o cateo sin previa orden de la autoridad judicial, los agentes de las fuerzas de seguridad a cargo de los procedimientos deben comunicar de inmediato la realización de la misma al juez competente. Complementariamente, se considera imprescindible que las normas que regulan la actuación policial en los Estados Miembros incorporen los mecanismos disciplinarios y las sanciones administrativas correspondientes en aquellos casos en que los funcionarios policiales actuantes ejecutaron este tipo de medidas con abuso o desviación de poder, sin perjuicio de las consecuencias penales que tal conducta pueda aparejar para los responsables.

F. Derecho a la libertad de expresión

182. El derecho a la libertad de expresión se encuentra recogido en el artículo IV de la Declaración Americana y en el artículo 13 de la Convención Americana:

Declaración Americana - Artículo IV. Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio.

²³⁸ *Idem.*

²³⁹ Los criterios adoptados por la OACNUDH son formulados de manera similar por la moderna doctrina regional. En ese sentido, se sostiene que "habremos de partir (...) de algunos presupuestos fundamentales. En primer lugar, aquel según el cual los derechos fundamentales no son absolutos y, por tanto, pueden ceder ante bienes o valores constitucionalmente protegidos. En segundo lugar, que al partir de que todo ordenamiento jurídico es un sistema extremadamente concatenado, se debe abordar su interpretación desde una perspectiva sistemática (...). Finalmente, al tamiz de la teoría de los límites inmanentes de los derechos fundamentales, es dable aceptar que, en situaciones excepcionales, algunos derechos pueden ceder: ora para proteger o preservar no solo otros derechos constitucionales, sino también otros bienes constitucionalmente protegidos. A nadie escapa que existen situaciones especiales que conllevan razones de carácter humanitario, donde está en juego la vida o la integridad de las personas, incendios, accidentes domésticos, etc., que habilitan o, es más, obligan a las autoridades a ingresar para brindarles socorro. A estas circunstancias excepcionísimas, empero cotidianas, se agregan aquellas sustentadas en razones de necesidad y urgencia insitas en los casos de flagrancia. Véase el caso más claro de que se esté en presencia de un delito que se está cometiendo en la propia vivienda; violencia doméstica; delitos sexuales, etc., o de quien, perseguido con los efectos del delito se introduce en su vivienda, de la cual es posible evadirse si no se actúa en forma inmediata. Sin duda en estos casos entran en colisión los derechos del imputado, pero también los de la víctima, que igualmente son objeto de protección constitucional". Perciballe, Ricardo, *Sistema de garantías constitucionales*, Montevideo, 2006, páginas 202 a 205.

Convención Americana, artículo 13 - 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o a la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. 3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. 4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2. 5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

Asimismo, el derecho a la libertad de expresión se consagra también en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos²⁴⁰; en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁴¹; y el artículo 13 de la Convención sobre los Derechos del Niño²⁴².

183. La política pública sobre seguridad ciudadana caracterizada en este informe requiere, tanto en sus fases de diseño, como de implementación y, en especial, de evaluación, de la producción, sistematización y difusión de información calificada por parte de las autoridades estatales. Sin un adecuado acceso a la información por parte de las personas, las organizaciones sociales, la academia y los medios de comunicación, es imposible sentar las bases para la construcción de un nuevo modelo de política de seguridad ciudadana, básicamente democrático y desarrollado fundamentalmente con el objetivo de proteger y garantizar los derechos humanos de toda la población. La ausencia de indicadores confiables, contruidos a partir de elementos técnicos,

²⁴⁰ "Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión".

²⁴¹ 1. "Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas".

²⁴² "1. El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño. 2. El ejercicio de tal derecho podrá estar sujeto a ciertas restricciones, que serán únicamente las que la ley prevea y sean necesarias: a) Para el respeto de los derechos o la reputación de los demás; o b) Para la protección de la seguridad nacional o el orden público o para proteger la salud o la moral públicas".

ampliamente difundidos y de fácil comprensión para los diferentes sectores de la sociedad, genera las condiciones para la manipulación de la opinión pública. Esto puede verificarse tanto por parte de sectores de gobierno, que ocultan o distorsionan información esencial sobre aspectos relevantes relacionados con la seguridad ciudadana, como por parte de grupos de interés político o corrientes de opinión, que aprovechan los vacíos de información objetiva para incrementar la sensación de inseguridad de la población, y así promueven modelos represivos que solamente favorecen la intolerancia, la estigmatización y, con ellas, el aumento de la exclusión y la desintegración de las sociedades de la región. La producción y difusión de información confiable sobre asuntos relativos a la política de seguridad ciudadana constituye una obligación positiva del Estado para la protección y garantía de los derechos humanos comprometidos especialmente en esta materia.

184. La Comisión destaca especialmente que sin acceso a información de calidad, no es posible favorecer espacios para la participación ciudadana, y con ello, avanzar en la consolidación de la democracia. Esta afirmación, si bien es de total aplicación a la totalidad de los temas que tienen que ver con la calidad de vida de las personas que viven en la región y con la permanente construcción de niveles más desarrollados de ciudadanía democrática, tiene especial significación respecto a los problemas vinculados con la violencia y el delito, debido a su creciente incidencia en la agenda pública de los países del hemisferio. Como ya ha expresado la Comisión, esto obliga a los Estados Partes a "(...) garantizar el derecho efectivo de acceso a la información en poder del Estado con el fin de promover la transparencia de la gestión pública y afianzar la democracia"²⁴³. Entre otros temas que requieren especial atención en cuanto a la producción y difusión de información oportuna y confiable se encuentran los procedimientos de elaboración de los presupuestos nacionales relativos a la política pública sobre seguridad ciudadana.

185. Las autoridades estatales tienen el deber de informar con transparencia, en forma permanente, acerca de los indicadores que se adoptan para asignar los recursos a las diferentes instituciones públicas con competencia en la política sobre seguridad ciudadana. En forma complementaria, deben hacerse públicos los indicadores de gestión, que permiten determinar si el gasto y la inversión en materia de seguridad ciudadana se realiza de acuerdo a los objetivos determinados, y a la vez, cuales son los mecanismos dispuestos para establecer ajustes o correctivos frente a los problemas de ejecución que se verifican en función de esos mismos indicadores. Aun en aquellos temas puntuales, donde excepcionalmente, y para garantizar la eficacia de las intervenciones del Estado en la prevención y el control de la violencia y el delito, no sea posible hacer público algún tipo de información en determinado momento, deben establecerse los mecanismos de control parlamentario de la gestión de estos rubros presupuestales, a la vez que regularse los procedimientos judiciales que oportunamente permitirán a un juez decidir, en definitiva, respecto a si se mantiene o no la clasificación como reservada de esa información²⁴⁴. Lo anterior debe analizarse

²⁴³ CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Venezuela*, OEA/Ser.L/V/II.118, doc. 4 rev. 2, 29 de diciembre de 2003, Capítulo VI, párrafo 489, subpárrafo 6. Sobre el punto, ver también el Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Libertad de Expresión, Consejo de DDHH, A/HRC/11/4, del 30 de abril de 2009, párrafos 59 y 60 sobre desregulación y "máxima divulgación". Asimismo ver Informe del Relator Especial, relativo al tema difamación, Consejo de DDHH, A/HRC/7/14, del 28 de febrero de 2008, párrafo 79.

²⁴⁴ CIDH, *Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, 2006, párrafo 91. "El artículo 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece las circunstancias en las que los Estados pueden denegar el acceso público a información sensible y cumplir no obstante con sus obligaciones según el derecho internacional. A este respecto, la Convención establece que las restricciones deben estar expresamente definidas en la ley y deben ser "necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas". De este principio se deriva que las excepciones deben estar establecidas en la legislación, que habrá de ser detenidamente redactada y ampliamente divulgada, y aprobada por mecanismos formales establecidos en los sistemas jurídicos. La Corte Interamericana decidió en 1985 que las limitaciones a los derechos que otorga el artículo 13 "deben establecerse con arreglo a ciertos requisitos de forma que atañen a los medios a

en el contexto del principio general ya proclamado en anteriores oportunidades por la Comisión, en cuanto a que "(...) debido a la necesidad de promover una mayor transparencia de los actos de gobierno como base para el fortalecimiento de la institución democrática, las limitaciones a los archivos en poder del Estado deben ser excepcionales e interpretadas restrictivamente"²⁴⁵.

186. La producción y difusión de información por parte de las autoridades públicas debe atender especialmente la situación de aquellos sectores de la población más vulnerables en lo que se relaciona con la prevención de la violencia. Debe alcanzar en forma prioritaria a la situación de las mujeres, la población afro-descendiente e indígena, a las personas migrantes, y a los niños, niñas y adolescentes. En este último caso, la Comisión comparte que los Estados deben

mejorar sus sistemas de reunión de datos e información a fin de detectar subgrupos vulnerables, informar a la policía y elaborar programas a todos los niveles, y hacer un seguimiento de los progresos hacia el objetivo de prevenir la violencia contra los niños. (Construir) (...) indicadores nacionales basados en normas internacionalmente acordadas y garantizar que se compilan, analizan y difundan los datos a fin de comprobar los progresos a largo tiempo. (Elaborar) (...)un programa nacional de investigaciones sobre la violencia contra los niños en entornos en los que se produce esa violencia (...) ²⁴⁶.

187. Por otra parte, las autoridades estatales deben producir información de calidad a los efectos de planificar adecuadamente los diferentes operativos de las fuerzas policiales, de forma tal de favorecer las acciones de tipo preventivo frente a las de tipo represivo, a la vez que generando las condiciones para un aprovechamiento más racional y equilibrado de los recursos humanos y materiales. El diseño y mantenimiento actualizado de indicadores confiables sobre los diferentes factores posibilitadores de hechos violentos o delictivos constituye una herramienta insustituible para la implementación de un adecuado proceso de planificación estratégica, pieza clave de cualquier política pública. En este sentido, la Comisión comparte que

La policía, para la realización adecuada de su labor, debe contar con información adecuada, que le permita una mejor definición de prioridades y focalización de sus intervenciones, así como para ser referentes objetivos para la evaluación de los resultados de sus acciones. Por ello los cuerpos de policía deben garantizar, en el ámbito de lo que les es propio, la existencia de información suficiente, confiable, verificable, comparable y auditable. A estos efectos, es necesario que las fuerzas de policía desarrollen acciones de fomento de confianza con la población, simplificación de trámites y procedimientos, así como campañas para fortalecer la conciencia ciudadana sobre la importancia de la denuncia de los hechos delictivos. Los cuerpos de policía deben estar debidamente capacitados y dotados de recursos para el recojo, procesamiento, sistematización, uso profesional y difusión de la estadística sobre el delito y de los resultados de sus intervenciones. Las policías deben cooperar con los observatorios de violencia públicos y privados que centralizan información de distintas fuentes y, a la vez,

...continuación

través de los cuales se manifiestan y condiciones de fondo, representadas por la legitimidad de los fines que, con tales restricciones, pretenden alcanzarse".

²⁴⁵ CIDH, *Informe Anual 2004*, Capítulo V, párrafo 303.

²⁴⁶ Naciones Unidas, "Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, Paulo Sergio Pinheiro", Asamblea General Sexagésimo primer período de sesiones, Tema 62 del programa provisional, Promoción y protección de los derechos de los niños, 29 de agosto de 2006, A/61/299, párrafo 107.

beneficiarse de sus hallazgos. La formación de los miembros de los cuerpos de policía debe contemplar pedagogías que promuevan específicamente la sistematización y evaluación de la experiencia policial en la producción y usos de la información²⁴⁷.

188. El funcionamiento de observatorios sobre violencia y delito en la región se ha constituido en una experiencia relevante a los efectos de promover las acciones que favorezcan las acciones de los Estados Miembros para proteger y garantizar el derecho a buscar, recibir y difundir información de calidad sobre asuntos relacionados con la seguridad ciudadana. Este tipo de instrumento permite recoger información fiable, clasificarla, analizarla, construir indicadores objetivos, realizar mediciones y comparaciones con la situación relevada en otras zonas o regiones de cada país o en diferentes países, y medir el impacto de las políticas públicas para prevenir y controlar la violencia y el delito. Del mismo modo, el funcionamiento de los observatorios permite identificar y dar seguimiento a los programas o proyectos que llevan adelante diferentes organizaciones no gubernamentales, comunitarias o sociales, dirigidos a prevenir las situaciones de violencia y delincuencia en diferentes países de la región; comparar sus resultados y reproducir experiencias positivas de trabajo. Pero, para la Comisión, el principal papel de los observatorios, que pueden funcionar en el ámbito público; privado o a través de mecanismos mixtos o asociativos, consiste en contribuir a identificar el nivel real de amenaza a los derechos humanos comprometidos frente a situaciones de violencia o hechos delictivos. La producción y difusión de información confiable permite identificar con precisión los niveles de inseguridad objetiva y de inseguridad subjetiva en la sociedad, lo que permite abordarlas adecuadamente y evitar el que el temor sea infundido en forma irresponsable o intencional. Los medios masivos de comunicación de propiedad pública o privada tienen, a juicio de la Comisión, la enorme responsabilidad de difundir en forma responsable, objetiva y amplia, este tipo de información.

189. La Comisión se ha manifestado en reiteradas oportunidades respecto a la acción de *hábeas data*, extremo que adquiere especial relevancia al analizarse el impacto de las medidas que pueden adoptar los Estados de la región sobre el derecho a la libertad de información en el marco de su política sobre seguridad ciudadana. En este sentido, la Comisión ha diferenciado los conceptos de "acceso a la información" y de "*hábeas data*":

El concepto de "acceso a información" muchas veces se confunde con el concepto de "*hábeas data*". La CIDH ha entendido que "acceso a información" se refiere a la información en el poder del Estado que debe ser pública. Una acción de *hábeas data* tiene que ver con el derecho de toda persona a acceder a información sobre sí misma y a modificar, anular o rectificar esta información cuando sea necesario (...) toda persona tiene el derecho a conocer la información de inteligencia que se haya recogido a su respecto, inclusive, y sobre todo, cuando no existe un proceso penal basado en esa información²⁴⁸.

²⁴⁷ "50 Recomendaciones sobre la Policía que necesitan América Latina y el Caribe: un aporte de la Coalición de Organizaciones de la Sociedad Civil", documento presentado en las Consultas Sub-Regionales realizadas durante el proceso de preparación de este informe, Principio No. 26.

²⁴⁸ CIDH, *Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, 2006, párrafos 87 y 88. La Comisión ha definido también las características de la acción de *hábeas data* como "(...) 1) el derecho de cada persona a no ser perturbado en su privacidad; 2) el derecho de toda persona a acceder a información sobre sí misma en bases de datos públicos y privados para modificar, anular o rectificar información sobre su persona por tratarse de datos sensibles, falsos, tendenciosos o discriminatorios; y 3) el derecho de las personas a utilizar la acción de *hábeas data* como mecanismo de fiscalización".

En todo caso, las medidas legítimas que los Estados Miembros adopten para prevenir y reprimir lícitamente los hechos violentos y delictivos no deben vulnerar el derecho de una persona a conocer, mediante una acción rápida y eficaz, la información que las autoridades competentes tienen sobre ella.

G. Libertad de reunión y asociación

190. La libertad de reunión se encuentra consagrada en los artículos XXI de la Declaración Americana y 15 de la Convención Americana:

Declaración Americana - Artículo XXI: Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole.

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

Este derecho también está recogido en el artículo 20.1 de la Declaración Universal²⁴⁹; y en el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁵⁰.

191. Respecto a la libertad de asociación, el Sistema Interamericano la recoge en los artículos XXII de la Declaración Americana y 16 de la Convención Americana:

Declaración Americana - Artículo XXII: Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden

Convención Americana - Artículo 16(1)". Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.(2). El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. (3). Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía".

²⁴⁹ "Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas".

²⁵⁰ "Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás".

Asimismo, el derecho de asociación está contemplado en el artículo 20 de la Declaración Universal²⁵¹; en el artículo 22 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos²⁵²; en el artículo 15 de la Convención sobre los Derechos del Niño²⁵³; y en el artículo 4 de la Convención de Belém do Pará²⁵⁴.

192. La Comisión entiende necesario pronunciarse sobre las responsabilidades de los Estados Miembros respecto a la garantía y protección de los derechos de asociación y reunión pacíficas, en principio a partir de las líneas de acción contenidas en las medidas legislativas y en las prácticas y procedimientos de las instituciones que integran sus sistemas de seguridad ciudadana, dirigidas a prevenir y controlar la violencia social. En el caso de los derechos de reunión y asociación, pueden identificarse claramente obligaciones de tipo negativo y obligaciones de tipo positivo a cargo del Estado. La Comisión ha indicado que

(...) la protección del derecho de reunión comporta no sólo la obligación del Estado de no interferir con su ejercicio, sino la obligación de adoptar, en ciertas circunstancias, medidas positivas para asegurarlo, por ejemplo, protegiendo a los participantes de una manifestación contra la violencia física por parte de personas que puedan sostener opiniones opuestas²⁵⁵.

Históricamente en la región, la falta de un debido cumplimiento a ambas clases de obligaciones ha derivado en hechos de violencia generalizada en los que, no solamente se afecta seriamente el ejercicio del derecho de reunión, sino que también se vulneran los derechos a la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad personal.

193. Las instituciones competentes del Estado tienen el deber de diseñar planes y procedimientos operativos adecuados para facilitar el ejercicio del derecho de reunión. Esto involucra desde el reordenamiento del tránsito de peatones y vehículos en determinada zona, hasta el acompañamiento a las personas que participan en la reunión o manifestación, para garantizarles su seguridad y facilitar la realización de las actividades que motivan la convocatoria. En el mismo sentido, las fuerzas policiales requieren contar con normas de actuación definidas y con el entrenamiento profesional necesario para actuar en situaciones que involucren grandes

²⁵¹ "1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas. 2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación".

²⁵² "1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses. 2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía. 3. Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías".

²⁵³ "1. Los Estados Partes reconocen los derechos del niño a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas. 2. No se impondrán restricciones al ejercicio de estos derechos distintas de las establecidas de conformidad con la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional o pública, el orden público, la protección de la salud y la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás".

²⁵⁴ "Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: (...) h. el derecho a libertad de asociación".

²⁵⁵ CIDH, *Informe Anual 2007*, Capítulo IV, párrafo 259.

concentraciones de personas, a los efectos de generar las condiciones para que estos eventos puedan desarrollarse en el marco de las normas establecidas y sin afectar el ejercicio de otros derechos humanos. El Estado tiene la obligación de proporcionar a sus fuerzas policiales el equipamiento, y recursos de comunicaciones, vehículos, medios de defensa personal y de disuasión no letales adecuados para intervenir en estas circunstancias. En todo caso, las fuerzas policiales deben recibir el entrenamiento y las órdenes precisas para actuar con la certeza de que su obligación es proteger a los participantes en una reunión pública o en una manifestación o concentración, en la medida que éstos ejercen un derecho. La Comisión ya señaló en su oportunidad que

la función legítima de los cuerpos de seguridad es proteger a los manifestantes pacíficos y garantizar la seguridad pública actuando con completa imparcialidad con relación a todos los ciudadanos (...), sin importar su filiación política o el contenido de sus manifestaciones. (...) En el derecho internacional y en la propia Constitución Nacional, la actuación de los cuerpos de seguridad en los sistemas democráticos debe responder exclusivamente a los intereses de la sociedad en su conjunto, no a determinadas parcialidades políticas. Es decir, la Policía, en el ejercicio de sus funciones públicas, no debe proteger partidos o movimientos políticos, por masivos que ellos sean, de otros similares que los confrontan o interpelean²⁵⁶.

194. En forma complementaria, es necesario advertir que las fuerzas policiales deben adoptar todas las previsiones necesarias a los efectos de prevenir situaciones de violencia derivadas del ejercicio abusivo o ilícito del derecho de reunión. En principio, el reconocimiento del derecho de reunión parte de la base de que éste debe ejercerse en forma pacífica, esto es, sin afectar el ejercicio de los derechos humanos de otras personas o grupos de personas que conviven en una misma sociedad. La Comisión se ha referido a este punto al analizar un caso concreto en que “observó que el nivel de las agresiones y violencia desatadas por los manifestantes en distintos puntos de la ciudad, en abierta amenaza contra la seguridad pública, sumado a la falta de intervención del cuerpo policial, provocaron un fundado sentimiento de indefensión en la sociedad (...). La CIDH considera que las omisiones del Estado en el control del orden público constituyen un claro incumplimiento de su deber de protección de las personas bajo su jurisdicción”²⁵⁷. En este caso específicamente la Comisión valoró positivamente la destitución del director de las fuerzas policiales “como consecuencia de la falta de intervención policial en el control de las manifestaciones violentas”²⁵⁸.

195. En la dinámica propia al funcionamiento de una sociedad democrática, el Estado debe desarrollar una permanente tarea de ponderación entre derechos e intereses legítimos muchas veces enfrentados o contrapuestos. Como se ha señalado ya reiteradamente en este informe, el ejercicio de determinados derechos humanos puede ser regulado o limitado por parte del Estado en ciertas circunstancias, y siempre a partir del respeto de los estándares establecidos en el marco del Sistema Interamericano. Como ya ha sostenido la Comisión

(...) además de las regulaciones establecidas por ley, el Estado puede imponer limitaciones razonables a las manifestaciones con el fin de asegurar el desarrollo pacífico de las mismas así como dispersar aquellas que se tornan violentas u obstructivas, siempre que tales límites se encuentren regidos por los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad (...) La Comisión reitera que los derechos de reunión y manifestación pacífica se encuentran protegidos por la Convención

²⁵⁶ CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Venezuela*, párrafos 301 y 302.

²⁵⁷ CIDH, *Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala*, párrafo 104.

²⁵⁸ *Idem*.

Americana y, por lo tanto, toda medida adoptada por el Estado que pudiera restringir el ejercicio de tales derechos debe no solamente estar establecida previamente en una ley, sino además ser estrictamente necesaria cuando las circunstancias lo ameriten, y en todo caso ser proporcional al fin que se pretende lograr²⁵⁹.

De acuerdo a los criterios elaborados por la doctrina especializada en la región, se acepta que los derechos humanos soportan ciertos límites a su ejercicio, siempre y cuando para ello confluyan una serie de condiciones y circunstancias que son inherentes a un Estado Democrático de Derecho. En esta dirección, se señala que la interpretación de esas limitaciones deben ser objetiva, entendiéndose por este concepto toda aquella limitación que "correlacione la libertad personal con la igualdad, con la solidaridad, con el bienestar común (...)". Tales limitaciones "no pueden exceder el margen de lo razonable, es decir, no pueden desconocer, no pueden destruir o alterar el derecho limitado"²⁶⁰.

196. La Comisión se ha pronunciado sobre las limitaciones al ejercicio del derecho a reunión, estrictamente necesarias para garantizar el interés general y el funcionamiento de una sociedad democrática. En esa dirección, subrayó que

el artículo 15 de la Convención Americana protege el derecho de reunión pacífica y sin armas y establece que tal ejercicio sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás (...) La Comisión considera que los Estados pueden regular el uso del espacio público fijando por ejemplo requisitos de aviso previo, pero dichas regulaciones no pueden comportar exigencias excesivas que hagan nugatorio el ejercicio del derecho (...) Asimismo, la Comisión se ha referido a que la detención de participantes en manifestaciones pacíficas atenta contra la libertad de reunión²⁶¹.

La Comisión considera que los Estados deben establecer criterios claros, con la debida difusión para conocimiento de la población, respecto a los mecanismos de coordinación y comunicación entre las autoridades y las personas que participen en manifestaciones o reuniones públicas, a los efectos de brindar las mayores facilidades para el ejercicio del derecho de reunión, y limitar el efecto que pueden tener sobre el goce de los derechos de otros integrantes de la misma comunidad, que igualmente merecen ser garantizados y protegidos por el Estado²⁶².

²⁵⁹ CIDH, *Informe Anual 2007*, Capítulo IV, Venezuela, párrafos 260 y 268.

²⁶⁰ Bidart Campos, Germán J. *Teoría General de los Derechos Humanos*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1991.

²⁶¹ CIDH, *Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, 2006, párrafos 55 y 56.

²⁶² CIDH, *Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, 2006, párrafo 58. A título de ejemplo, la Comisión ha citado la posición del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en cuanto a que "el requisito de que se notifique a la policía antes de realizar una manifestación no es incompatible con el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (derecho de reunión). Sin embargo, la exigencia de una notificación previa no debe transformarse en la exigencia de un permiso previo otorgado por un agente con facultades ilimitadamente discrecionales. Es decir, no se puede impedir una manifestación porque se considera que es probable que ésta va a poner en peligro la paz, la seguridad o el orden públicos, sin tener en cuenta si se puede prevenir el peligro a la paz o el riesgo de desorden alterando las condiciones originales de la manifestación (hora, lugar, etc.). Las limitaciones a las manifestaciones públicas sólo pueden tener por objeto evitar amenazas serias e inminentes, no bastando un peligro eventual".

197. En relación con la efectiva protección y garantía del derecho de reunión en el hemisferio, en su relación específica con la necesidad de compatibilizar su ejercicio con las obligaciones del Estado respecto a la prevención de situaciones de violencia y al mantenimiento de las condiciones que hagan posible la convivencia en una sociedad democrática, la Comisión ha abordado la protesta social desde la perspectiva jurídico-penal. Este fenómeno, que en algunos ámbitos se ha definido como la “criminalización de la protesta social”, tiene implicancias directas sobre las obligaciones internacionales de los Estados. La Comisión ha manifestado que

resulta en principio inadmisibles la penalización *per se* de las demostraciones en la vía pública cuando se realizan en el marco del derecho a la libertad de expresión y del derecho de reunión. En otras palabras: se debe analizar si la utilización de sanciones penales encuentra justificación bajo el estándar de la Corte Interamericana que establece la necesidad de comprobar que dicha limitación (la penalización) satisface un interés público imperativo necesario para el funcionamiento de una sociedad democrática²⁶³.

198. La Comisión reafirma que las autoridades estatales tienen la obligación de prevenir y, en su caso, controlar cualquier forma de conducta violenta que vulnere los derechos de cualquier persona bajo su jurisdicción. El derecho de reunión, tal como se ha definido en el plano internacional y en los ordenamientos jurídicos internos de rango constitucional en los países de la región, tiene como requisito identificadorio el de ejercerse de manera pacífica y sin armas. La Comisión reconoce que en algunas ocasiones el ejercicio de este derecho distorsiona la rutina de funcionamiento cotidiano, especialmente en las grandes concentraciones urbanas, y que, inclusive, puede llegar a generar molestias o afectar el ejercicio de otros derechos que merecen de la protección y garantía estatal, como, por ejemplo, el derecho a la libre circulación. Sin embargo, este tipo de alteraciones son parte de la mecánica de una sociedad plural, donde conviven intereses diversos, muchas veces contradictorios y que deben encontrar los espacios y canales mediante los cuales expresarse. La Comisión ha señalado, además, la íntima relación entre el derecho de reunión y la libertad de expresión, al afirmar que “(...) en el momento de hacer un balance sobre el derecho de tránsito, por ejemplo, y el derecho de reunión, corresponde tener en cuenta que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho más sino, en todo caso, uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática: el socavamiento de la libertad de expresión afecta directamente al nervio principal del sistema democrático”²⁶⁴.

199. En este mismo sentido, la Comisión también ha reconocido que

los sectores más empobrecidos de nuestro hemisferio confrontan políticas y acciones discriminatorias; su acceso a la información sobre la planificación y ejecución de medidas que afectan sus vidas diarias es incipiente y en general los canales tradicionales de participación para hacer públicas sus denuncias se ven muchas veces cercenados. Ante este escenario, en muchos países del hemisferio, la protesta y la movilización social se han constituido como herramienta de petición a la autoridad pública y también como canal de denuncias públicas sobre abusos o violaciones a los derechos humanos²⁶⁵.

²⁶³ CIDH, *Informe Anual 2007*, Capítulo IV, párrafo 266. La Comisión cita la jurisprudencia de la Corte Interamericana en el *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C No. 111, párrafos 96 a 98.

²⁶⁴ CIDH, *Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión para 2005*, Capítulo V “Las manifestaciones públicas como ejercicio de la libertad de expresión y la libertad de reunión”.

²⁶⁵ CIDH, *Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión para 2005*, Capítulo V, “Las manifestaciones públicas como ejercicio de la libertad de expresión y la libertad de reunión”.

En este escenario, sin dudas complejo, los Estados Miembros deben adoptar las decisiones pertinentes que favorezcan el normal equilibrio entre el ejercicio de los diferentes derechos a ser protegidos y garantizados.

200. Asimismo la Comisión indicó que

(...) el Estado puede imponer limitaciones razonables a las manifestaciones con el fin de asegurar el desarrollo pacífico de las mismas así como dispersar aquellas que se tornan violentas u obstructivas, siempre que tales límites se encuentren regidos por los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad (...) Por su parte, el accionar de agentes estatales no debe desincentivar el derecho de reunión sino protegerlo, por lo cual la desconcentración de una manifestación debe justificarse en el deber de protección de las personas. Los operativos de seguridad que deben implementarse en estos contextos deben contemplar las medidas de desconcentración más seguras y menos lesivas para los manifestantes

(...). Como corolario de este razonamiento, la Comisión reitera que, al disponer los procedimientos para garantizar el ejercicio de los derechos humanos comprometidos con la seguridad ciudadana frente a situaciones de violencia social que pueden amenazarlos o afectarlos, las autoridades tienen que manejar en forma razonable y proporcional las diferentes respuestas que los ordenamientos jurídicos internos ofrecen, siempre teniendo en cuenta los estándares internacionalmente aceptados respecto a las obligaciones de protección y garantía de los derechos humanos. Además, es necesario valorar si la imposición de sanciones penales se constituye como el medio menos lesivo para restringir la libertad de expresión practicada a través del derecho de reunión manifestado en una demostración en la vía pública o en espacios públicos²⁶⁶.

201. La Comisión ha señalado que los Estados deben asegurar medidas administrativas de control que aseguren que el uso de la fuerza en manifestaciones públicas será excepcional y en circunstancias estrictamente necesarias y que deben establecer medidas especiales de planificación, prevención e investigación a fin de determinar el posible uso abusivo de la fuerza en este tipo de situaciones. En este sentido, la Comisión ha recomendado las siguientes medidas: a) la implementación de mecanismos para prohibir de manera efectiva el uso de la fuerza letal como recurso en las manifestaciones públicas; b) la implementación de sistemas de registro y control de municiones; c) la implementación de un sistema de registro de las comunicaciones para verificar las órdenes operativas, sus responsables y ejecutores; d) la promoción de la identificación personal con medios visibles de los agentes policiales que participen de los operativos de control de orden público; e) la promoción de espacios de comunicación y diálogo previo a las manifestaciones, y la actuación de funcionarios de enlace con los manifestantes, para coordinar el desarrollo de las acciones de manifestación y protesta y los operativos de seguridad pública evitando situaciones de conflicto; f) la identificación de responsables políticos a cargo de los operativos de seguridad en las marchas, en especial cuando existan marchas programadas o conflictos sociales prolongados, o circunstancias que hagan prever riesgos potenciales para los derechos de los manifestantes o terceras personas, a fin de que estos funcionarios estén encargados de controlar el operativo en el terreno, y hacer cumplir estrictamente las normas sobre uso de la fuerza y comportamiento policial; g) el establecimiento de un sistema de sanciones administrativas para las fuerzas policiales con instructores independientes y participación de las víctimas de abusos o actos de violencia; h) adoptar medidas para impedir que los

²⁶⁶ CIDH, *Informe Anual 2007*, Capítulo IV, párrafos 260 y 261.

mismos funcionarios policiales o judiciales (jueces o fiscales) involucrados directamente en los operativos estén a cargo de investigar irregularidades o abusos cometidos en su desarrollo²⁶⁷.

202. Las obligaciones de los Estados miembros en relación con los derechos de asociación y reunión en su vinculación con la seguridad ciudadana, también deben considerarse respecto un aspecto tradicionalmente relegado en la región: el ejercicio de la libertad sindical por parte de los funcionarios y funcionarias que integran las fuerzas policiales. La mayoría de las normas que rigen la actividad de los cuerpos de seguridad prohíben la constitución de sindicatos y consideran como falta grave o gravísima cualquier forma de asociación con fines reivindicativos profesionales. En los últimos años, en algunos países de la región esta tendencia comenzó, no sin dificultades, a revertirse, y hoy se desarrollan procesos de adecuación normativa y de regularización de prácticas de acción sindical que tienen como objetivo establecer un sistema de relaciones laborales racional y adecuado a las normas internacionales en la materia.

203. En principio las restricciones al derecho de huelga de los miembros de la Fuerza Pública y el derecho de constituir organizaciones sindicales, no vulnera lo establecido en el artículo 9 del Convenio Internacional del Trabajo No. 87²⁶⁸; el artículo 16 de la Convención Americana; el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁶⁹; o el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales²⁷⁰. La Comisión entiende el tema

²⁶⁷ CIDH, *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*, párrafo 68.

²⁶⁸ "1. La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el presente Convenio. 2. De conformidad con los principios establecidos en el párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, no deberá considerarse que la ratificación de este Convenio por un Miembro menoscaba en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes que concedan a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía garantías prescritas por el presente Convenio".

²⁶⁹ "1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses. 2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía. 3. Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías".

²⁷⁰ "1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar: a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos; b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas; c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos; d) El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país. 2. El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado. 3. Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías".

debiera ser abordado a partir de una correcta armonización y ponderación de los diferentes derechos que se encuentran involucrados, dentro de los criterios de interpretación establecidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en general, y las elaboraciones de los organismos especializados.

204. Cuando se trata de integrantes de las fuerzas de seguridad del Estado, los derechos de asociación y reunión deben ejercerse teniendo en cuenta que, por la misma naturaleza de los cometidos profesionales asignados a estos funcionarios, éstos portan armas de fuego. En consecuencia, cualquier tipo de expresión o modalidad de ejercicio del derecho de reunión debe tener como marco la expresa prohibición de participar en estas actividades portando cualquier tipo de armamento. Se recuerda que los estándares internacionales establecen la obligación del Estado de garantizar el ejercicio del derecho de reunión pacífica y sin armas. En forma complementaria, y como criterio orientador, la Comisión cree necesario manifestar que los integrantes de las fuerzas de seguridad del Estado no deben participar en reuniones o manifestaciones que tengan como objetivo la reivindicación de sus derechos profesionales haciendo uso de su uniforme reglamentario. Esta afirmación se basa en la apreciación del valor simbólico que el uniforme y los distintivos de la fuerza pública tienen hacia la población. En consecuencia, la Comisión considera adecuado que esos símbolos se utilicen exclusivamente cuando los integrantes de las fuerzas de seguridad se encuentran cumpliendo las funciones de agentes del Estado, con las implicancias, respecto a facultades y deberes, que esa condición genera.

H. Derecho a participar en los asuntos de interés público

205. Este derecho aparece regulado en el artículo XX de la Declaración Americana y en el artículo 23 de la Convención Americana:

Declaración Americana - Artículo XX de la Declaración Americana: Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

Convención Americana - Artículo 23: 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

También se consagra este derecho en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, como el artículo 21 de la Declaración Universal²⁷¹; artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos

²⁷¹ "1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto".

Civiles y Políticos²⁷²; la Declaración Universal sobre Derechos del Niño²⁷³; y artículo 4 de la Convención de Belém do Pará²⁷⁴.

206. El diseño, implementación y evaluación de la política pública sobre seguridad ciudadana involucra la interacción de varios derechos cuyo goce debe ser garantizado por el Estado. En este ámbito pueden ubicarse las obligaciones de los Estados Partes respecto a la libertad de asociación, ya analizadas en el cuerpo de este informe, como también, a partir de una interpretación extensiva, las que tienen relación con el derecho a la participación en los asuntos de interés público. La jurisprudencia de la Corte se ha detenido a analizar la evolución del derecho a la participación a partir de las necesidades de las estructuras sociales democráticas contemporáneas. Al respecto, señala que

La evolución de los últimos lustros ha desarrollado sustantivamente el concepto del derecho a la participación en la dirección de los asuntos públicos que a estas alturas es un referente que incluye un espectro muy amplio de ingredientes que puede ir desde el derecho a promover la revocatoria de autoridades elegidas, fiscalizar la gestión pública, acceder a información pública, plantear iniciativas, expresar opiniones, etc. En efecto, la conceptualización amplia y general del derecho a “participar en la dirección de los asuntos públicos”, tal cual se encuentra literalmente expresado en la Convención, se ha afinado y ampliado²⁷⁵.

207. La Corte ubica como un hito fundamental en la evolución del concepto de derecho a la participación la aprobación en el hemisferio de la Carta Democrática Interamericana²⁷⁶, instrumento a partir del cual los Estados Miembros definen criterios que permiten una interpretación

²⁷² "Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país".

²⁷³ "1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño. 2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional".

²⁷⁴ "Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: (...) j). el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones".

²⁷⁵ Corte I.D.H., *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C, No. 127, Voto concurrente del Juez Diego García Sayán, párrafo 13.

²⁷⁶ Carta Democrática Interamericana, adoptada en el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, el 11 de septiembre de 2001 en Lima, Perú. En la Carta Democrática Interamericana se enfatiza la importancia de la participación ciudadana como un proceso permanente que refuerza a la democracia. El artículo 2 establece: "La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional". Esta declaración general adquiere un sentido teleológico fundamental para el desarrollo conceptual de los derechos políticos que la propia Carta establece en su artículo 4.

precisa de las obligaciones que resultan de la aplicación del artículo 23 de la Convención. La Corte concluye afirmando que

En efecto, en el artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana se enumera un conjunto de ‘componentes fundamentales’ del ejercicio de la democracia que expresan el desarrollo conceptual del derecho a la participación en los asuntos públicos que se condensan en este instrumento interamericano. Se pone allí de relieve un conjunto de deberes de los Estados, que no son otra cosa que la contrapartida de derechos de los ciudadanos: ‘...la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa’. De no avanzarse en precisiones como éstas que la comunidad americana consensualmente ha adoptado, resulta evidente que el mencionado derecho a la participación en los asuntos públicos se estaría congelando en el tiempo sin expresar los cambiantes requerimientos de las democracias en nuestra región²⁷⁷.

Los asuntos vinculados a la prevención de la violencia y el delito se han posicionado entre los temas de atención prioritaria por parte de las personas que habitan en los diferentes países de la región. Por ello los Estados tienen la obligación jurídica, a partir del mencionado artículo 23 de la Convención, de habilitar los más amplios mecanismos para la participación de la sociedad en el tratamiento de esos asuntos, como forma de fortalecer la democracia y el Estado de Derecho en el continente.

208. En cuanto a las acciones específicas en el marco de la política pública sobre seguridad ciudadana, la participación de la sociedad organizada resulta esencial en la planificación, implementación y evaluación de las medidas que se lleven adelante en el área preventiva, tanto desde el punto de vista social, comunitario, así como en el contexto de las acciones destinadas a la prevención situacional de la violencia y el delito²⁷⁸. La Comisión ha expresado en este sentido que si bien “(...) corresponde al Estado el deber de prevención del delito y la resolución de conflictos(...) resulta necesario aumentar la participación de los miembros de las comunidades en la implementación de este tipo de programas, los cuales no sólo deben ser de carácter continuo, sino que deben incluir el seguimiento a las actividades realizadas”²⁷⁹. La Comisión comparte que estos mecanismos o modalidades de participación son más eficaces si se desarrollan en el plano local. Esto tiene directa relación con los mayores niveles de autonomía que, en general los ordenamientos jurídicos internos asignan a los gobiernos locales, extremo que favorece e impulsa la participación ciudadana en todos aquellos asuntos de interés prioritarios para la comunidad. Esto lleva a una definición certera de las obligaciones de protección y garantía de los derechos humanos asumidas por el Estado en el plano municipal, a partir del ejercicio de formas concretas de autogobierno y gestión, con el objetivo de establecer mecanismos eficientes para dar respuesta a las diversas demandas sociales. La Comisión reitera que la participación ciudadana es un requisito esencial para

²⁷⁷ Corte I.D.H., *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C, No. 127, Voto concurrente del Juez Diego García Sayán, párrafo 13.

²⁷⁸ A todos los efectos, entiende por prevención social las acciones enfocadas en los factores de riesgo social que eventualmente inciden sobre la conducta violenta de una persona o sobre su actividad delictiva; por prevención comunitaria, las actividades orientadas al fortalecimiento de las capacidades locales para intervenir sobre los hechos violentos o delictivos en un barrio o zona determinados. Finalmente, se adopta como definición de prevención social aquella que la vincula con las medidas dirigidas a disminuir las oportunidades para la comisión de delitos o el surgimiento de situaciones de violencia, mediante la disuasión, la vigilancia o las intervenciones urbanas.

²⁷⁹ CIDH, *Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala*, párrafo 138.

la gobernabilidad democrática. Los gobiernos locales, por las condiciones que hacen posibles una relación más directa, en condiciones de proximidad con los habitantes, deben tener un papel fundamental en el diseño e implementación de los planes y programas que integran la política pública sobre seguridad ciudadana, especialmente en lo que tiene que ver con la mejora de la calidad de la convivencia cotidiana, el uso del espacio público y la prevención y control de determinadas formas de violencia.

209. La Comisión entiende las asociaciones de vecinos; organizaciones comunitarias; comisiones de fomento; sindicatos; clubes deportivos; organizaciones religiosas; redes; o grupos de interés, por su propia naturaleza, conforman un valioso capital social. Estas modalidades asociativas se sostienen en fuertes relaciones de confianza y reciprocidad, circunstancia que las fortalece para intervenir sobre algunos factores posibilitadores de la violencia y el delito. En especial, estas formas de organización social generan las mejores condiciones para la resolución no violenta de los conflictos interpersonales o grupales en el plano local. En ese marco, diversas formas o modalidades de participación de la comunidad en acciones relacionadas con la seguridad ciudadana, en el marco del ejercicio del derecho de asociación y de participación en los asuntos públicos, deben desarrollarse en el cauce de determinados canales previamente consensuados y claramente establecidos, con el objetivo central de fortalecer el Estado de Derecho y la institucionalidad democrática. Especialmente, la Comisión comparte que las modalidades para la participación de la sociedad en asuntos relacionados con la seguridad ciudadana, tiene que prestar atención exclusivamente a la prevención social, comunitaria o situacional de conductas violentas o delictivas, favoreciendo un ambiente de tolerancia y respeto, y contribuyendo a atacar los factores de riesgo culturales, sociales o económicos. La Comisión subraya expresamente que, en un Estado de Derecho, el uso de la fuerza y otros medios de coacción legítimos son monopolio de las autoridades públicas, quienes deben utilizarlos de acuerdo a los estándares ya identificados en el presente informe. Para la Comisión, los Estados incumplen sus deberes de protección y garantía de los derechos humanos cuando permiten, favorecen o toleran el funcionamiento de grupos de particulares que usurpan funciones esenciales de las instituciones del sistema de administración de justicia o las fuerzas de policía. La historia del continente registra situaciones recientes donde este tipo de prácticas han generado violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos, por lo que es deber del Estado democrático ejercer un fuerte control sobre las mismas para evitar su funcionamiento y, en su caso, aplicar las sanciones penales que correspondan según el derecho interno.

210. Por otra parte, el ejercicio del derecho a la participación en los asuntos públicos vinculados a seguridad ciudadana se erige en una herramienta sustantiva para el ejercicio del control sobre las acciones de las autoridades públicas en un Estado Democrático. La Corte hace mención a esta dimensión al manifestar que

(...) el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas(...) Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad. El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública²⁸⁰.

²⁸⁰ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Serie C, No. 151, párrafos 86 y 87.

Esta posición ha sido recogida por las más altas autoridades en materia de seguridad ciudadana del hemisferio al declarar recientemente su voluntad de

(...) Promover y fortalecer la participación ciudadana y comunitaria en el proceso de ejecución de planes y programas de seguridad pública; (...) Incentivar y fortalecer la responsabilidad social, así como una cultura de prevención integral de la delincuencia, la violencia y la inseguridad con la participación ciudadana, comunitaria, de los medios de comunicación y del sector privado; (...) Promover, en este contexto, políticas públicas que fortalezcan la confianza ciudadana en las instituciones de seguridad pública²⁸¹.

211. La Comisión comparte que, como se viene analizando en las elaboraciones académicas más prestigiosas en la región, las actuales circunstancias que atraviesan los países del hemisferio respecto al incremento de las cifras de criminalidad objetiva y de la percepción de inseguridad, "(...) así como las limitaciones de los actores estatales para solucionar el problema, han colocado en primer plano la estrategia de participación comunitaria como respuesta alternativa a esta crítica situación²⁸²". La Comisión reitera que las diferentes formas de participación ciudadana en este escenario deben ser complementarias, pero nunca sustitutivas de la responsabilidad primaria del Estado en sus funciones de prevención, disuasión y represión de conductas violentas o delictivas. Así lo ha plasmado ya la Comisión en anteriores pronunciamientos, al señalar que

el Estado puede recibir colaboración de la sociedad civil en ciertas materias de seguridad, pero ello no implica que la titularidad y responsabilidad respecto a tal obligación pueda recaer también en instituciones ajenas al propio Estado. (...) La Comisión considera que la seguridad de un Estado democrático se fundamenta en valores como los de paz, libertad, justicia, igualdad, protección de los derechos humanos y convivencia democrática, entre otros, pero que ello no puede llevar a colocar a la sociedad civil en el mismo nivel de responsabilidad que el propio Estado, quien cuenta con el monopolio legítimo de la fuerza pública y está sometido a un régimen de responsabilidad interior e internacional distinto del aplicable a los particulares²⁸³.

212. La importancia que la Comisión asigna a la necesidad de que los Estados Miembros establezcan objetivos, formas de integración y límites precisos a las organizaciones ciudadanas, sociales o comunitarias en sus actividades en el campo de la seguridad ciudadana, queda puesta de manifiesto por la reiteración de planteos que, sobre este punto específico, ha venido realizando en los últimos años. En ese sentido, la Comisión ha indicado que "(...) es fundamental que el uso de la fuerza sea autoridad exclusiva de las fuerzas públicas de seguridad. Es esencial investigar la existencia de estos supuestos grupos armados y desarmarlos por completo lo antes posible"²⁸⁴. En ese marco, la Comisión, ha hecho señalamientos y recomendaciones concretas, al recordar que "la responsabilidad internacional de un Estado emerge cuando grupos de civiles violan los derechos humanos y lo hacen con el apoyo o la aquiescencia del gobierno. La Comisión ha solicitado al Gobierno que investigue seriamente los actos de violencia atribuidos a algunas "organizaciones

²⁸¹ "Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas" Aprobado en la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, México, 7 y 8 de octubre de 2008, OEA/Ser.K/XLIX.1.MISPA/doc. 7/08 rev. 3, 8 de octubre 2008, párrafos 13, 14 y 15.

²⁸² Dammert, Lucía, "Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina" en *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*, Ed. FLACSO, Ecuador, 2007, página 57.

²⁸³ CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Venezuela*, párrafos 262 y 264.

²⁸⁴ CIDH, *Informe Anual 2002*, Capítulo IV, Haití, párrafo 28.

populares”, y que adopte, como una cuestión de suma urgencia, todas las medidas necesarias para prevenir que dichos actos vuelvan a ocurrir²⁸⁵”.

I. Derecho al disfrute pacífico de los bienes

213. El derecho al uso y goce pacífico de los bienes se encuentra consagrado en el artículo XXIII de la Declaración Americana y en el Artículo 21 de la Convención Americana:

Declaración Americana - Artículo XXIII “Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar”;

Convención Americana - Artículo 21. “1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. 3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.”

También se regula este derecho en el artículo 17 de la Declaración Universal²⁸⁶.

214. Para la Comisión, la situación que se verifica en el hemisferio relacionada con los hechos delictivos y las situaciones de violencia, afecta también, en muchos casos, el derecho de todas las personas a disfrutar pacíficamente de sus bienes. La ocurrencia de delitos contra la propiedad, como los hurtos o los atracos, afectan de manera particular a la gran mayoría de las personas que integran las sociedades del hemisferio, constituida por los sectores de ingresos medios y bajos de la población. Si bien es una obligación del Estado garantizar los derechos humanos especialmente comprometidos en la política de seguridad ciudadana de todas las personas bajo su jurisdicción, deben adoptarse medidas especiales para prevenir y reprimir lícitamente el delito y la violencia en aquellos casos donde se advierte una mayor vulnerabilidad debido a las condiciones sociales o económicas de determinados sectores de la sociedad.

215. En la jurisprudencia de la Corte se ha desarrollado la definición del derecho de propiedad, considerándose que éste comprende a los objetos materiales que una persona puede poseer, así como a todo derecho que pueda ser parte del patrimonio de la misma. El derecho de propiedad incluye todos los bienes muebles e inmuebles, los elementos corpóreos e incorpóreos y todo otro objeto intangible que pueda tener valor²⁸⁷. En forma coincidente con esta definición, la Comisión ha manifestado que “Desde el punto de vista de los derechos humanos referidos a la propiedad de una persona, un pequeño plantío de maíz merece el mismo respeto que una cuenta bancaria o una fábrica moderna; la posesión pacífica de un documento de identidad por un campesino es tan importante como el respeto a los papeles privados de un estudio jurídico, y sólo pueden ser revisados o confiscados por orden de autoridad competente²⁸⁸”. El derecho al uso

²⁸⁵ CIDH, *Informe Anual 2002*, Capítulo IV, Haití, párrafo 27.

²⁸⁶ “1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente. 2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad”.

²⁸⁷ Corte I.D.H., *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Sentencia de 31 de agosto de 2001, Serie C, No. 79, párrafo 144.

²⁸⁸ CIDH, *La Situación de los Indígenas en las Américas*, OEA/Ser.L/VII.108 Doc.62, 20 octubre 2000, Capítulo III: Doctrina y jurisprudencia de la CIDH sobre Derechos Indígenas (1970-1999), párrafo 2.

pacífico de los bienes ha sido también desarrollado en los “Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas de Naciones Unidas. En este sentido, el Principio No. 7 (Derecho al disfrute pacífico de los bienes) establece que: “(...) 7.1. Toda persona tiene derecho al disfrute pacífico de sus bienes. 7.2. Los Estados sólo podrán subordinar el uso y el disfrute pacíficos de los bienes al interés público, y con sujeción a las condiciones previstas en la legislación y en los principios generales del derecho internacional. Siempre que sea posible, el *interés de la sociedad* debe entenderse en sentido restringido, de forma que conlleve únicamente una injerencia temporal o limitada en el derecho al disfrute pacífico de los bienes”²⁸⁹.

216. Para la Comisión, las estrategias definidas por los Estados Miembros en la ejecución de su política pública sobre seguridad ciudadana deben contemplar medidas de prevención social, comunitaria y situacional, a la vez que planes operativos de disuasión por parte de las fuerzas policiales, que contribuyan a disminuir el riesgo de que las personas puedan ser víctimas de delitos o hechos violentos que afecten su derecho de disfrutar pacíficamente de sus bienes. En muchas ocasiones, la ausencia de intervenciones eficientes y eficaces del Estado frente a este tipo de riesgo, genera en sectores de la población un sentimiento de frustración y desprotección respecto a la respuesta de las autoridades competentes, que, a su vez, favorece la aparición de iniciativas que promueven la violencia privada, afectándose seriamente la convivencia en una sociedad democrática y la vigencia del Estado de Derecho.

VI. CONCLUSIONES

217. Los actuales índices de violencia y criminalidad en el hemisferio han posicionado a la seguridad ciudadana como una de las principales demandas de la sociedad hacia las autoridades estatales. Esta situación es el resultado de un proceso que lleva ya varias décadas, en el que han coincidido diversos factores de tipo social, económico, cultural e institucional que operaron como posibilitadores para la generación o reproducción de diferentes formas de comportamientos violentos, en relación directa con la agudización de las consecuencias de modalidades delictivas que ponen en riesgo el efectivo ejercicio de algunos derechos humanos.

218. Las sociedades del hemisferio enfrentan cotidianamente renovados desafíos para la convivencia democrática, caracterizada por la tolerancia, la solidaridad y el respeto por los derechos de todas las personas que la integran. En este escenario interactúan las diferentes formas de violencia, que se presentan en forma de variadas manifestaciones, entre las que se destacan: el crimen organizado; la presencia de un alto número de armas de fuego en manos de particulares; el abuso de sustancias estupefacientes; la violencia contra las mujeres; la violencia contra niños, niñas y adolescentes; la violencia contra la población indígena y población afrodescendiente; los conflictos que involucran a movimientos sociales y comunitarios; y el fenómeno, pocas veces tratado en la profundidad de sus distintas causalidades, de la violencia relacionadas con la delincuencia juvenil.

219. Frente a esta situación, en varios países de la región se ha apelado a políticas que han resultado históricamente ineficaces para solucionar las demandas sociales sobre seguridad ciudadana, basadas en planteos de incrementar la presión punitiva; reducir las garantías procesales; o bajar la edad de imputabilidad para aplicar el derecho penal de adultos a los niños y niñas. Por otra parte, la falta de una adecuada respuesta del Estado ante la violencia y el delito, en ocasiones ha conducido a reproducir lógicas de relacionamiento social fundadas en la intolerancia y la estigmatización de personas o grupos de personas, favoreciendo la aparición de casos de violencia

²⁸⁹ Consejo Económico y Social de la ONU, Comisión de Derechos Humanos “Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas Desplazadas Restitución de viviendas y de patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos”, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. 57º Período de sesiones. E/CN.4/Sub.2/2005/17, 28 de junio de 2005.

extralegal, de los cuales son responsables los llamados grupos de “limpieza social”, como “escuadrones de la muerte” o grupos parapoliciales y paramilitares.

220. Si bien hay problemas vinculados a la inseguridad ciudadana que son comunes a todos los países de la región, para la Comisión no parece posible definir los términos de una política homogénea para enfrentar esta situación, sino que se hace necesario identificar políticas específicas para atender situaciones concretas. Los procesos históricos en el hemisferio, así como las condiciones políticas, sociales, económicas y culturales, llevan a atender las diferentes realidades que pueden verificarse en cada uno de los Estados Miembros. En ese orden, se hace necesario considerar también los efectos generados en algunos países por las transiciones, tanto desde guerras civiles como desde períodos de gobiernos dictatoriales, a la actual institucionalidad democrática. Asimismo, debe considerarse la situación de otros países que se han mantenido dentro de los cauces institucionales, con plena vigencia del Estado de Derecho. Del mismo modo, la Comisión señala que, teniendo en consideración los distintos bloques subregionales, en algunos de ellos la violencia y el delito se vincula principalmente con el crimen organizado, en especial con el narcotráfico; en otros, el principal problema es la violencia social; y en otros se desarrollan situaciones donde se destaca la violencia juvenil como principal fuente de preocupación.

221. La seguridad ciudadana es concebida por la Comisión como aquella situación donde las personas pueden vivir libres de las amenazas generadas por la violencia y el delito, a la vez que el Estado tiene las capacidades necesarias para garantizar y proteger los derechos humanos directamente comprometidos frente a las mismas. En la práctica, la seguridad ciudadana, desde un enfoque de los derechos humanos, es una condición donde las personas viven libres de la violencia practicada por actores estatales o no estatales.

222. Contrariamente a lo que se entendió durante mucho tiempo, la seguridad ciudadana no sólo depende de la policía. La seguridad ciudadana está relacionada a la presencia interrelacionada de múltiples actores, condiciones y factores. Entre ellos: la historia y la estructura del Estado y la sociedad; las políticas y programas de los gobiernos; la vigencia de los derechos económicos, sociales, culturales; y el escenario regional e internacional. Sin embargo, la policía es un engranaje insustituible para las garantías de los derechos humanos comprometidos ante la violencia y el delito. En los regímenes democráticos, las fuerzas policiales tienen un papel central en esas garantías, contrariamente a lo que ocurre en los regímenes autoritarios. Además, la policía tiene un papel relevante en el adecuado funcionamiento de la administración de justicia: tiene responsabilidad en la investigación criminal, la identificación de los agresores, las víctimas, los testigos, la recolección y el análisis de las pruebas materiales, y la elaboración de informes para fiscales y jueces.

223. En la región, la profesionalización de la policía, como atributo positivo de esta institución, se enfrentó, en general, con dos obstáculos: por una parte, no ha sido sostenible; y por otra parte, fue el resultado de un modelo de profesionalidad autoritario con características militares, aislado de la sociedad. La legitimidad y la eficacia de la policía son fundamentales para promover la seguridad ciudadana, la justicia y los derechos humanos en las sociedades democráticas. Sin embargo, no son suficientes. La policía desempeña un papel importante en la prevención, la disuasión y el control de la delincuencia, la violencia y violaciones de los derechos humanos. Sin embargo, para hacerlo, la policía necesita el apoyo y la cooperación de los actores en el sistema de justicia penal, organizaciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y de la empresa privada. Sin embargo, las relaciones entre la policía y el sistema de justicia penal, el gobierno y la misma sociedad se caracterizan, a menudo, por los conflictos en lugar de la cooperación.

224. La promoción de la seguridad ciudadana con enfoque en los derechos humanos exige también que se preste atención a la seguridad y a los derechos de los agentes del Estado, incluidos los miembros de la policía. Con frecuencia privados de la seguridad que otorga el respeto a

sus derechos fundamentales, los agentes de policía cumplen sus funciones sin las condiciones necesarias y la competencia para garantizar eficazmente la seguridad ciudadana. Los Estados Miembros tienen el deber de garantizar y proteger los derechos profesionales de los integrantes de sus fuerzas policiales, así como de proporcionarles la formación, infraestructura y equipamiento para el adecuado cumplimiento de sus cometidos institucionales.

225. Si bien no debe confundirse la política de seguridad ciudadana con las políticas sociales a cargo del Estado, es preciso tener en cuenta que aquellos países caracterizados por altos niveles de desigualdad y discriminación son más vulnerables a la delincuencia, la violencia y, con ellas, a las violaciones de los derechos humanos. La reducción de la desigualdad y la discriminación pueden desempeñar un papel crucial en las condiciones de seguridad ciudadana en el hemisferio.

226. Los Estados Miembros han asumido internacionalmente obligaciones de proteger y garantizar los derechos humanos directamente comprometidos frente a los riesgos generados por la violencia interpersonal o la delincuencia. Estas obligaciones son de tipo negativo como de tipo positivo. La herramienta con la que cuenta el Estado para hacer efectivo el cumplimiento de estas obligaciones es el diseño, implementación y evaluación permanente de políticas públicas sobre seguridad ciudadana, integrales, sustentables, y con foco en la vigencia de los derechos humanos de todas las personas bajo su jurisdicción. El respeto de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos es también una herramienta esencial para atender adecuadamente las demandas sobre seguridad ciudadana recurrentemente planteadas por las sociedades de la región.

227. La Comisión ratifica su posición respecto a que los Estados Miembros tienen el deber de proteger y garantizar el ejercicio de los derechos humanos comprometidos en el área de la seguridad ciudadana, a través de planes y programas de prevención, disuasión y, cuando ello sea necesario, de medidas de represión legítima respecto a los hechos de violencia y criminalidad, a partir de las orientaciones y dentro de los límites que establecen los estándares y los principios de derechos humanos recogidos en el marco de los Sistemas Universal y Regional de derechos humanos.

228. La Comisión reconoce que, para el cumplimiento de las obligaciones mencionadas en los párrafos anteriores, en ciertas ocasiones los Estados miembros pueden limitar o restringir el ejercicio de ciertos derechos humanos. Estas limitaciones o restricciones solamente se ajustan a los estándares internacionalmente aceptados en materia de derechos humanos cuando se aplican respetando los principios de necesidad; finalidad legítima; proporcionalidad; razonabilidad y no discriminación.

229. Las políticas públicas sobre seguridad ciudadana se relacionan con la creación o consolidación de una institucionalidad estatal que proporcione respuestas eficaces y eficientes a las demandas de una sociedad democrática en esta materia. Esto se refleja, principalmente, en la respuesta que esta estructura institucional brinde a los siguientes temas que se consideran prioritarios: la atención a las víctimas de la violencia y el delito; el funcionamiento de las empresas privadas de seguridad; la gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana; la profesionalización y modernización de las fuerzas policiales; y la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana.

230. Como se ha sostenido reiteradamente en este informe, las obligaciones de los Estados Miembros en su vinculación con la seguridad ciudadana, surgen de un plexo normativo integrado por sus deberes de protección y garantía asumidos conforme al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, especialmente en relación con el derecho a la vida; el derecho a la integridad física; el derecho a la libertad y la seguridad personales; y el derecho al disfrute pacífico de los bienes. Sin perjuicio de ello, las obligaciones positivas y negativas del Estado respecto a la seguridad ciudadana también comprometen el derecho a las garantías procesales y a la protección judicial; el derecho a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad; el derecho a la libertad de

expresión; el derecho a la libertad de reunión y asociación; y el derecho a la participación en los asuntos de interés público.

231. La Comisión reitera su preocupación por los efectos negativos sobre la gobernabilidad democrática y el Estado de Derecho causados por la falta de respuesta, o por la respuesta ineficiente, por parte de las autoridades públicas a las necesidades de la sociedad en el campo de la seguridad ciudadana. A la vez, la Comisión expresa su satisfacción por las iniciativas que vienen desarrollando los Estados Miembros, en los planos nacional, bilateral y multilateral para construir respuestas adecuadas a las necesidades de las personas que están bajo su jurisdicción, y los alienta a continuar en ese esfuerzo, ofreciendo su cooperación permanente dentro del marco de su mandato específico.

VII. RECOMENDACIONES

232. La Comisión, conforme a sus competencias, y de acuerdo a lo que surge del texto de este informe, recomienda a los Estados Miembros:

A. Recomendaciones generales

1. Asumir el cumplimiento de sus obligaciones internacionales de protección y garantía de los derechos humanos en su relación con la seguridad ciudadana a partir del diseño e implementación de políticas públicas integrales, que desarrollen, en forma simultánea, acciones específicas y planes estratégicos en el plano operativo, normativo y preventivo. Estas políticas deben ser sustentables, lo que demanda la búsqueda de los consensos políticos y sociales necesarios. A la vez, estas políticas requieren ser sometidas a mecanismos de evaluación y rendición de cuentas permanentes, en un escenario de amplia participación ciudadana.

2. Generar la capacidad institucional en el sector público para la ejecución de las acciones comprendidas en los planes y programas que componen la política pública sobre seguridad ciudadana, disponiendo los recursos humanos, técnicos y económicos adecuados. Esto implica, entre otros asuntos, mejorar el proceso de selección y formación de las personas que integran las instituciones involucradas en la implementación de la política sobre seguridad ciudadana (en especial: las fuerzas policiales; el poder judicial; el ministerio público y el sistema penitenciario), del mismo modo que la asignación de los recursos materiales que se requieren para brindar un servicio de calidad a la población.

3. Adecuar las normas internas y el aparato estatal para asegurar la gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana. Esto requiere que las autoridades políticas legítimas del Estado asuman su responsabilidad en el diseño, ejecución y control de la política pública sobre seguridad ciudadana, con el apoyo de equipos técnicos multidisciplinarios.

4. Poner en funcionamiento procedimientos que hagan efectiva la rendición de cuentas de todas las autoridades con responsabilidad en la política sobre seguridad ciudadana, a partir de mecanismos de control internos y externos, favoreciendo de esa manera la institucionalidad democrática; la transparencia en el ejercicio de la función pública; y las medidas para enfrentar la impunidad y la corrupción.

5. Asegurar los estándares especiales de protección que requieren aquellas personas o grupos de personas en especial situación de vulnerabilidad frente a la violencia y el delito, como los niños, niñas y adolescentes; las mujeres; la población indígena y afrodescendiente y las personas migrantes y sus familias, sin perjuicio que las obligaciones de protección y garantía de los derechos humanos comprometidos en la política sobre seguridad ciudadana asumidas por los Estados Miembros incluyen a todas las personas bajo su jurisdicción.

B. Recomendaciones específicas

6. Disponer las medidas administrativas, legislativas o de otra índole necesarias para que el aparato estatal esté en condiciones de brindar una atención rápida y adecuada a las víctimas de la violencia y el delito. Esto implica, entre otras acciones:

- (a) incorporar al marco normativo interno los “Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas del Delito y el Abuso de Poder” de Naciones Unidas”, definiendo claramente a las personas que se encuentran dentro de esa categoría, en especial incluyendo a la víctima directa, así como a sus familiares, allegados y terceras personas que hayan intervenido para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización;
- (b) a los efectos de combatir la impunidad, adecuar las normas jurídicas y administrativas, así como los procedimientos y los planes operativos de las instituciones con competencia en la política de seguridad ciudadana, con el objetivo de asegurar su capacidad para prevenir, investigar y sancionar cualquier violación de los derechos humanos que resulte de hechos violentos o delictivos, o de la acción u omisión de los agentes estatales;
- (c) de acuerdo a los estándares internacionales, adoptar todas las medidas necesarias en dirección de reestablecer, cuando sea posible, todos los derechos lesionados de la víctima como consecuencia de hechos violentos o delictivos;
- (d) brindar formación y capacitación permanente a los funcionarios y funcionarias del Estado con directa responsabilidad en procedimientos con víctimas de la violencia y el delito, en especial respecto a aquellas personas que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad;
- (e) diseñar e implementar protocolos de actuación comunes a todas las instituciones vinculadas con la atención a víctimas del delito y la violencia, que aseguren una correcta atención y eviten la revictimización;
- (f) coordinar y complementar las intervenciones de las instituciones del sector público en el plano nacional o local, con organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema;
- (g) asegurar la infraestructura y el equipamiento adecuados para la atención de aquellas personas que han sido víctimas del delito y la violencia
- (h) establecer las normas jurídicas que habiliten la participación de las víctimas en todas las etapas de los procedimientos administrativos y judiciales;
- (i) proporcionar una reparación integral a las víctimas de la violencia y el delito, cuando exista responsabilidad del Estado en la generación de los daños, por incumplimiento de sus obligaciones positivas o negativas de protección y garantía de los derechos humanos.

7. Garantizar la ejecución por parte de las fuerzas policiales de todas las actividades operativas que permitan la implementación de las funciones de prevención, disuasión y represión legítima de hechos violentos o delictivos, como parte de la obligación del Estado de proteger y garantizar los derechos humanos comprometidos directamente en la política de seguridad ciudadana. Lo anterior implica:

- (a) regular la actividad de las empresas privadas de seguridad, estableciendo los límites dentro de los cuales desempeñan sus actividades;
- (b) hacer efectivo el funcionamiento de un registro público con el objetivo de asegurar una adecuada información sobre los propietarios de este tipo de empresas; de sus empleados; del armamento disponible y los contratos de prestación de servicios vigentes;

- (c) disponer que los empleados de las empresas privadas de seguridad deben ser habilitados para trabajar por parte de las dependencias estatales competentes, luego de acreditar cumplir, entre otros, con los requisitos de aptitud física y psicológica y de capacitación (en especial para el uso de armas de fuego) necesarios para desempeñarse en este tipo de empleo.
- (d) incorporar en la legislación interna, en lo que sea pertinente, los Principios elaborados por el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la utilización de mercenarios como forma de violar los derechos humanos y de obstaculizar el derecho de los pueblos a la libre determinación.

8. Fortalecer la capacidad de las autoridades políticas legítimas para la dirección superior del proceso de diseño, implementación y evaluación de la política pública de seguridad ciudadana. En este sentido:

- (a) considerar la aprobación de las normas jurídicas que establezcan la estructura y funcionamiento del sistema de seguridad ciudadana, asignando las responsabilidades políticas, técnicas y administrativas correspondientes;
- (b) adecuar el marco institucional estatal para hacer efectiva la gobernabilidad del sistema de seguridad ciudadana;
- (c) destinar los recursos humanos y materiales necesarios para el funcionamiento de equipos técnicos multidisciplinarios que generen los insumos para la toma de decisiones por parte de los funcionarios con responsabilidades de gobierno y administración;
- (d) establecer mecanismos de control y supervisión independientes del funcionamiento de las instituciones que integran el sistema de seguridad ciudadana;
- (e) fortalecer la capacidad técnica de los parlamentos para evaluar y ejercer las funciones de control político sobre la política pública de seguridad ciudadana.

9. Implementar planes de modernización y profesionalización de las fuerzas policiales. En este sentido:

- (a) adecuar la doctrina institucional de acuerdo a los estándares y principios internacionales sobre derechos humanos en su relación con la seguridad ciudadana;
- (b) adoptar procedimientos objetivos de convocatoria y selección de las personas que integrarán las fuerzas policiales, mediante concurso público y elevando los requisitos de formación curricular previa;
- (c) establecer procesos de capacitación policial de calidad, tanto para el primer ingreso como para habilitar ascensos y destinos profesionales. Ejecutar programas de actualización y formación permanentes para el personal que ya se encuentra en funciones;
- (d) garantizar la carrera policial, a través de un marco jurídico claro y preciso, incorporando el debido proceso administrativo en todas las etapas de la carrera. En especial, la carrera policial debe evitar toda forma de discriminación contra las mujeres policías y generar las condiciones para que la institución sea representativa de la realidad social y cultural de cada país. Establecer con claridad los derechos laborales e incorporar la regulación del alcance de los derechos sindicales del personal policial;
- (e) definir el despliegue territorial y funcional de las fuerzas policiales, a los efectos de hacer operativo un servicio proactivo y accesible a todos los sectores de la población;

- (f) capacitar al personal policial para atender en forma eficaz y eficiente a personas que integran grupos especialmente vulnerables de la sociedad (como niños, niñas y adolescentes; mujeres; población indígena y afrodescendiente y migrantes);
- (g) generar las capacidades en materia de inteligencia policial (marco jurídico conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos; personal capacitado; y equipamiento e infraestructura) para un adecuado trabajo de prevención de situaciones de violencia y criminalidad, en especial respecto a las formas de criminalidad organizada o compleja;
- (h) regular, mediante normas de jerarquía legal, los procedimientos policiales, con el objetivo de definir y difundir ampliamente las potestades y los límites de las intervenciones de las fuerzas de seguridad;
- (i) aprobar y poner en funcionamiento códigos de ética policial, en el marco general del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de Naciones Unidas. Regular los procedimientos disciplinarios y establecer mecanismos de control interno y externo profesionales e independientes;
- (j) dotar a las fuerzas policiales de los equipos, medios de fuerza letal y no letal y la infraestructura necesaria para el cumplimiento de sus cometidos institucionales en forma eficaz y eficiente.

10. Establecer en las normas de derecho interno una clara distinción entre las funciones de defensa nacional, a cargo de las fuerzas armadas, y de seguridad ciudadana, a cargo de las fuerzas policiales. En este marco, determinar, que por la naturaleza de las situaciones que deben enfrentarse; por la formación y especialización funcional; y por los antecedentes negativos verificados en la región respecto a la intervención militar en asuntos de seguridad interna, las funciones vinculadas a la prevención, disuasión y represión legítima de la violencia y el delito corresponden exclusivamente a las fuerzas policiales, bajo la dirección superior de las autoridades legítimas del gobierno democrático.

11. Adoptar medidas de protección eficaces frente a intervenciones de agentes estatales y acciones de particulares que amenacen el derecho a la vida. Esto implica diseñar y poner en funcionamiento planes y programas de prevención social, comunitaria y situacional, dirigidos a enfrentar los factores que favorecen la reproducción de las conductas violentas en la sociedad, en particular:

- (a) prevención de la violencia doméstica;
- (b) programas específicos de prevención de la violencia destinados a adolescentes y jóvenes;
- (c) control y disminución de las armas de fuego en manos de particulares;
- (d) programas de tratamiento para la violencia en los centros de estudio, que incluyan capacitación en materia de resolución pacífica de conflictos;
- (e) medidas de prevención de la violencia en espectáculos deportivos;
- (f) programas de sensibilización e información, que incluya campañas en los medios de comunicación dirigidos a prevenir la violencia interpersonal y social;
- (g) planes de formación y especialización de las fuerzas de seguridad para la aplicación de medios no violentos en sus acciones de prevención, disuasión y control de hechos delictivos.

12. Generar las capacidades estatales necesarias para identificar y sancionar a los autores de delitos contra la vida. Entre otras cosas, esto requiere:

- (a) optimizar los recursos humanos, técnicos y la infraestructura de los agentes de policía y del ministerio público para una adecuada investigación criminalística en delitos contra la vida;

- (b) adecuar los procedimientos policiales para evitar la impunidad en acciones de agentes del Estado o particulares que atenten contra el derecho a la vida;
 - (c) incorporar en el derecho interno los “Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias” adoptados por Naciones Unidas.
13. Respecto al uso de la fuerza letal por parte de agentes del Estado:
- (a) capacitar a las fuerzas policiales para el uso de la fuerza letal en el marco de los estándares internacionales, en especial, los Principios Básicos de Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley;
 - (b) regular mediante ley formal y material los procedimientos policiales que involucran el uso legítimo de la fuerza letal, estableciendo que el mismo se considera un último recurso que debe aplicarse en el marco de los principios de necesidad, gradualidad, progresividad y racionalidad;
 - (c) dotar a las fuerzas policiales del equipo y armamento adecuados que permita la utilización de medios de coacción no letal como forma de intervención prioritaria en sus operativos;
 - (d) establecer mecanismos de control interno y externo independientes, que hagan efectiva la obligación de investigar por parte del Estado en todos los casos en que las fuerzas de seguridad hagan uso de medios letales.
14. Con respecto al derecho a la integridad personal:
- (a) adoptar medidas de prevención y control de la violencia, en especial respecto de aquellas personas en especial situación de vulnerabilidad frente a amenazas a su integridad personal, como los niños, niñas y adolescentes y las mujeres, tanto en el ámbito privado; en la sociedad; o con respecto a las intervenciones de agentes del Estado;
 - (b) adoptar las medidas legislativas e institucionales necesarias para prevenir y sancionar los hechos de tortura o de tratos crueles, inhumanos o degradantes por parte de agentes del Estado. En este sentido:
 - i) tipificar el delito de tortura y el delito de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el derecho interno;
 - ii) establecer claramente el marco legal que determine que la excepción de obediencia debida no se aplica para amparar autores, cómplices o encubridores de casos de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes;
 - iii) crear los mecanismos y procedimientos internos y externos que permitan una investigación independiente en hechos que puedan constituir tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes;
 - iv) incorporar en el marco jurídico interno la obligación de las autoridades del Estado de actuar de oficio frente a eventuales hechos de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes;
 - v) capacitar y especializar a los integrantes de las fuerzas policiales en técnicas de investigación criminal y generación de medios de prueba lícitos, de acuerdo al marco establecido por las obligaciones de proteger y garantizar los derechos humanos asumidas internacionalmente por el Estado;
 - vi) incorporar en la doctrina de las fuerzas de seguridad la condena a los hechos de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes, y la

obligación de todo integrante de las mismas de denunciar cualquier hecho de esta naturaleza que llegue a su conocimiento.

- (c) equipar y capacitar a los integrantes de las fuerzas policiales para el uso de medios no letales en el caso de intervenciones que autoricen la aplicación de niveles de coacción física legítima, en el marco de los principios y estándares internacionalmente aceptados en esta materia.
15. Con respecto a las garantías correspondientes al derecho a la libertad y seguridad personales:
- (a) adoptar las medidas normativas y operativas para prevenir, investigar y sancionar las amenazas contra el derecho a la libertad y a la seguridad personales generadas por particulares;
 - (b) capacitar y equipar adecuadamente a las fuerzas de seguridad para sus intervenciones en casos que los actos de particulares afecten el derecho a la libertad y seguridad personales;
 - (c) atender especialmente la situación de niños, niñas y adolescentes; mujeres; personas indígenas y afrodescendientes; y personas migrantes y sus familias frente a casos de trata o tráfico de personas o trabajo esclavo. Adoptar en la legislación interna los Principios y Directrices sobre Derechos Humanos y Trata de Personas de Naciones Unidas;
 - (d) adecuar el ordenamiento jurídico interno y los procedimientos y prácticas institucionales para prevenir, y en su caso investigar y sancionar, casos de detenciones arbitrarias por parte de agentes del Estado. En especial, lo anterior implica:
 - i) establecer que la privación de la libertad de cualquier persona solamente puede hacerse en las circunstancias taxativamente establecidas en la ley;
 - ii) garantizar el trato digno a las personas bajo custodia de las autoridades del Estado;
 - iii) incorporar la obligación de los agentes del Estado de informar de inmediato a la persona detenida los motivos de su detención;
 - iv) poner en conocimiento de la detención de inmediato al juez competente, para que resuelva sobre la situación de la persona detenida;
 - v) informar a los familiares y allegados de la persona detenida sobre el lugar donde se encuentra, así como sobre los motivos de la detención;
 - vi) garantizar la asistencia letrada a la persona detenida desde el momento de la detención;
 - vii) organizar un registro público de personas detenidas.
 - (d) poner en práctica mecanismos que aseguren protección especial frente a la detención ilegal de personas menores de dieciocho años, fundamentalmente en cuanto a la comunicación inmediata al juez competente y a los padres o responsables, así como la realización de un examen médico donde se certifique su estado de salud al momento de la detención;
 - (e) teniendo en cuenta su impacto directo sobre la política de seguridad ciudadana, con respecto a las personas detenidas en establecimientos penitenciarios por disposición judicial, adoptar en la legislación interna y poner en práctica los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas adoptados por la CIDH, así como los Principios para la

Protección de todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión de Naciones Unidas.

16. La implementación de la política de seguridad ciudadana debe realizarse teniendo en cuenta el derecho a las garantías procesales y a la protección judicial. En especial, los Estados Miembros deben tener en cuenta sus obligaciones respecto a:

- (a) respetar los principios fundamentales de derecho penal reconocidos internacionalmente: presunción de inocencia; *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* y *non bis in idem*;
- (b) limitar la prisión preventiva, como medida cautelar, al plazo mínimo posible, conforme a los principios de necesidad y razonabilidad;
- (c) asignar competencia exclusiva en el juzgamiento de las infracciones penales a los tribunales ordinarios, descartando la creación de jueces o tribunales *ad hoc* o especiales;
- (d) asegurar la independencia de los tribunales de justicia para cumplir debidamente con las garantías judiciales y el derecho a un juicio justo, a partir del establecimiento de la carrera judicial y la profesionalización de jueces y magistrados;
- (e) suministrar los recursos humanos y materiales necesarios para el buen funcionamiento de la administración de justicia, a los efectos de asegurar el derecho a la protección judicial de las víctimas de delitos y hechos de violencia.
- (f) implementar los mecanismos necesarios para prevenir, investigar y sancionar cualquier forma de corrupción que afecte el buen funcionamiento del sistema de administración de justicia.

17. Establecer las medidas legislativas y los procedimientos administrativos que aseguren a todas las personas el ejercicio del derecho a la privacidad y protección de la honra y la dignidad. Esto implica:

- (a) regular mediante ley la oportunidad y los límites para la práctica de registros corporales por parte de la policía;
- (b) del mismo modo, establecer protocolos de actuación transparentes para el registro de objetos o vehículos en el marco de procedimientos policiales;
- (c) en todo caso, poner en funcionamiento la tecnología necesaria para implementar registros no invasivos de personas y bienes, cuando ello sea posible;
- (d) adecuar el marco jurídico para la intervención de las comunicaciones de particulares, de acuerdo a los estándares internacionales y siempre con orden previa del juez competente;
- (a) incorporar en normas internas de jerarquía superior las garantías del derecho a la inviolabilidad del domicilio, y , en forma taxativa, los límites o restricciones a su ejercicio;
- (b) establecer con precisión las circunstancias excepcionales en que se puede ingresar a un domicilio sin previa orden judicial, exclusivamente en los casos de extrema necesidad, y solamente para hacer cesar cualquier amenaza inminente contra el derecho a la vida o a la integridad personal de quien se encuentre en el interior del mismo.

18. La política pública sobre seguridad ciudadana debe contemplar aspectos específicos vinculados al derecho a la libertad de expresión. En particular:

- (a) producir, sistematizar y difundir información de calidad, que permita el ejercicio del control democrático de la ciudadanía sobre las políticas de seguridad ciudadana. Esto se relaciona especialmente con:
 - (i) el funcionamiento de sistemas de recopilación y análisis de información;
 - (ii) la elaboración de indicadores cualitativos y cuantitativos sobre: tasas y modalidades de hechos violentos y delictivos; presupuesto asignado al sector y eficacia en su ejecución; encuestas sobre victimización; difusión de experiencias exitosas en materia de prevención social y comunitaria de la violencia y el delito, entre otros temas
- (b) generar y difundir información objetiva respecto a la situación de los grupos más vulnerables de la población frente a la violencia y el delito (niños, niñas y adolescentes; mujeres; población indígena y afrodescendiente y migrantes y sus familias);
- (c) favorecer el acceso a toda la información en poder del Estado sobre asuntos vinculados a la seguridad ciudadana, con excepción de aquellos temas que deben mantenerse reservados para asegurar la eficacia de procedimientos concretos de prevención o control de la violencia y el delito. En todo caso, asegurar un recurso rápido y sencillo ante la justicia competente para que se determine, en definitiva, la procedencia de la reserva o clasificación de determinada información;
- (d) impulsar el funcionamiento de observatorios sobre violencia y delito, en el plano nacional y regional, que permitan la complementación de las medidas adoptadas por las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil en la generación, análisis y difusión de información de calidad sobre seguridad ciudadana;
- (e) incorporar en derecho interno la acción de *habeas data*, con el objetivo de garantizar:
 - i) el derecho de toda persona a no ser perturbada en su privacidad;
 - ii) el derecho de toda persona a acceder a información sobre sí misma en bases de datos públicos;
 - iii) el derecho de toda persona de usar esta acción como mecanismo de fiscalización de la gestión de las autoridades públicas.

19. En cuanto a las obligaciones del Estado en relación con los derechos de libertad de reunión y libertad de asociación:

- (a) definir, en el marco del derecho interno, las eventuales limitaciones o restricciones al ejercicio de estos derechos. En todo caso, cualquier limitación o restricción debe ser objetiva, en el sentido de ponderar la libertad personal con el interés general en una sociedad democrática. En todo caso, cualquier tipo de limitación o restricción no puede desconocer o alterar el reconocimiento de estos derechos, y deben disponerse sobre la base de los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad;
- (b) establecer los procedimientos que deben seguir las fuerzas policiales para garantizar el ejercicio del derecho de reunión pacífica, mediante medidas operativas, como: el control del tránsito de personas o vehículos; la planificación de las vías de desconcentración o evacuación de los espacios públicos donde se desarrollan la reunión masiva o la manifestación; y la implementación de las medidas de seguridad que impidan que personas o grupos interfieran en el

desarrollo de actividades públicas mediante las cuales se hace efectivo este derecho.

- (c) capacitar en forma permanente a la policía para participar en operativos que tengan como objetivo garantizar el ejercicio del derecho de reunión. Del mismo modo, capacitar y equipar en forma adecuada a las fuerzas policiales para intervenir en aquellas reuniones masivas o manifestaciones violentas que afectan derechos de terceras personas, utilizando medios no violentos para solucionar los conflictos, y, en caso de ser absolutamente necesario, medios físicos de coerción no letal, dentro de los estándares y principios reconocidos internacionalmente.
- (d) restringir la aplicación de sanciones penales como consecuencia de actos relacionados con el ejercicio de reunión, exclusivamente a aquellos casos en que se comprueba que mediante la violencia se afectan derechos de terceras personas. En todo caso, la aplicación de sanciones penales debe justificarse en la necesidad de proteger estos derechos y el interés general en una sociedad democrática;
- (a) garantizar el derecho de asociación y los derechos sindicales del personal policial. El ejercicio del derecho de huelga y algunas modalidades del ejercicio del derecho de reunión por parte de funcionarios policiales puede ser limitado por ley, en el marco de las normas internacionales en la materia, de acuerdo a las necesidades de una sociedad democrática y a los efectos de garantizar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado de garantía y protección de los derechos humanos comprometidos en el campo de la seguridad ciudadana.

20. Generar las condiciones para la participación de la sociedad en asuntos vinculados con la seguridad ciudadana, como forma de profundización de la democracia; para mejorar la calidad de los servicios relacionados con la política de seguridad ciudadana; y para desarrollar mecanismos de control y supervisión de la gestión de las autoridades públicas. En todo caso, la participación de la sociedad en asuntos relacionados con la seguridad ciudadana debe desarrollarse a partir de los siguientes criterios:

- (a) el Estado debe asumir el monopolio del uso de la fuerza legítima. En conclusión, el ordenamiento jurídico interno debe adoptar previsiones para investigar y sancionar cualquier forma de organización que tenga por objetivo la realización de actos de violencia privada;
- (b) la participación de la ciudadanía debe orientarse a acciones de prevención social, comunitaria y situacional de la violencia y el delito;
- (c) toda forma de organización debe ser independiente de las autoridades del Estado o de sectores político-partidarios;
- (d) el Estado debe generar los espacios para una adecuada articulación con las formas de organización que ya existen en el seno de la sociedad, favoreciendo el diseño de planes de prevención de la violencia y el delito, así como mecanismos ágiles de rendición de cuentas;
- (e) favorecer la responsabilidad de los gobiernos locales o municipales en la gestión local de la seguridad ciudadana.

21. Diseñar e implementar planes de prevención del delito y la violencia que contribuyan a asegurar el derecho de todas las personas bajo su jurisdicción al disfrute pacífico de los bienes. Sin perjuicio de las medidas generales para el logro de este objetivo, los Estados deben brindar especial atención a las personas que, por su situación social o económica, requieren acciones específicas de protección.

Anexos

Inter-American Commission on Human Rights
Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Comissão Interamericana de Direitos Humanos
Commission Interaméricaine Des Droits De L'Homme



ORGANIZATION OF AMERICAN STATES
Washington, D.C. 2006, U.S.A.

10 de diciembre de 2007

Sr. Ministro:

Tengo el honor de dirigirme a Vuestra Excelencia en nombre de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con el objeto de hacerle llegar un cuestionario destinado a obtener información que apoyará los esfuerzos de la Comisión en el ámbito de la seguridad ciudadana y derechos humanos.

La Comisión considera que existe una urgente necesidad de que los Estados adopten leyes, políticas y prácticas efectivas para garantizar la seguridad de la población y respetar los derechos humanos. La Comisión se encuentra elaborando un estudio regional que servirá como guía y proveerá recomendaciones a los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos en relación con su obligación de proteger a sus habitantes, especialmente a las víctimas de crímenes y violaciones de derechos humanos. A través de los casos y medidas cautelares que procesa, así como a través de sus estudios temáticos y visitas a varios de los Estados Miembros, la relación entre seguridad ciudadana y derechos humanos ha sido y continúa siendo un asunto prioritario para la Comisión.

El informe que la Comisión está preparando en relación con este estudio regional tomará en consideración la información que se reciba tanto de fuentes estatales como de la sociedad civil. Adjunto Vuestra Excelencia podrá encontrar un cuestionario dirigido a obtener información sobre los principales logros y desafíos que enfrentan los Estados de la región en el área de los derechos humanos y la seguridad ciudadana. El cuestionario procura obtener información de tipo cuantitativa y cualitativa. La Comisión espera recolectar información a nivel local y nacional, y en el caso de los sistemas federales, espera recibir información correspondiente a los gobiernos nacionales y sus unidades constitutivas, para poder así tomar en cuenta los desafíos que confrontan. La Comisión valora las respuestas, informes, estadísticas y otros datos que puedan ofrecer al respecto.

Solicito respetuosamente que el Gobierno de Vuestra Excelencia arbitre los medios para que la Comisión Interamericana pueda contar con la información requerida antes del 4 de febrero de 2008. Las respuestas al presente cuestionario deben enviarse a(...)

Aprovecho la ocasión para expresar a Vuestra Excelencia el testimonio de mi más alta y distinguida consideración.

Santiago Canton
Secretario Ejecutivo

1. ¿Cuáles son las principales normas constitucionales y legales con respecto a la protección y promoción de la seguridad pública y la estructura y el funcionamiento del sector de seguridad pública?
2. ¿Cuáles son las principales normas constitucionales y legales con respecto a la estructura y el funcionamiento de la policía y las fuerzas armadas y la relación entre la policía y las fuerzas armadas?
3. ¿Cuáles son las principales normas constitucionales y legales relacionadas específicamente con el crimen organizado?
4. ¿Cuáles son las principales normas constitucionales y legales relacionadas específicamente con la producción, comercialización y uso de armas de fuego?
5. ¿Cuáles son los principales desafíos en el país en términos de seguridad pública e imperio de la ley? ¿Las tasas de robo y homicidio en el país han aumentado o disminuido durante los últimos cinco años? Por favor explique cómo se miden las tasas de robo y homicidio.
6. ¿Tiene el país una política nacional y/o un plan de acción con respecto a la seguridad pública? ¿Cuáles son los componentes de prevención en dichas políticas y/o planes de acción, además del imperio de la ley?
7. En las políticas nacionales y/o planes de acción con respecto a la seguridad pública, ¿existen instrumentos específicos para proteger los derechos de grupos particulares, por ejemplo, niñas y niños, mujeres, minorías étnicas/raciales y grupos indígenas?
8. ¿Tiene el país una política nacional y/o un plan de acción con respecto al crimen organizado?
9. ¿Tiene el país una política nacional y/o un plan de acción específicamente dirigido al crimen organizado vinculado con las drogas?
10. ¿Qué tanto progreso se ha logrado en la implementación de políticas y/o planes de acción sobre seguridad pública? ¿Cuáles son las dificultades principales en el proceso de implementación? ¿El apoyo político? ¿El apoyo social? ¿Los recursos económicos? ¿La capacidad científica y tecnológica? ¿La competencia profesional?
11. ¿Cuál es el mejor ejemplo de progreso y/o de éxito en la implementación de políticas y/o planes de acción de seguridad pública? ¿Cómo se miden el progreso y el éxito en materia de seguridad pública?
12. ¿Cuáles son las principales dificultades en la implementación, monitoreo y evaluación de las reformas, políticas y programas para la promoción de la seguridad ciudadana y los derechos humanos?
13. ¿Cuáles son las principales iniciativas para reformar la policía y/o mejorar las estrategias para hacer cumplir la ley y prevenir el crimen y la violencia en el país?
14. ¿Cuántas organizaciones policiales existen en el país? ¿Cuántos oficiales de policía están empleados en las organizaciones policiales del país? En estados federales, por favor provea esta información en relación con las agencias estatales/ provinciales y municipales/locales.

15. ¿Existen organizaciones de policía militar en el país? ¿Cuántas? ¿Cuáles? En países que tienen organizaciones de policía militar, cuántos oficiales de policía están empleados en dichas organizaciones?
16. ¿Las organizaciones policiales tienen estrategias y programas específicos para prevenir el crimen y la violencia, más allá de las fuerzas encargadas de hacer cumplir la ley?
17. ¿Las organizaciones policiales tienen programas específicos orientados a la protección de grupos particulares, por ejemplo, niñas y niños, mujeres, minorías étnicas/raciales y grupos indígenas?
18. ¿Existen políticas y programas específicos para la protección de y asistencia a las víctimas del crimen y la violencia? ¿Qué organizaciones son las responsables de dichas políticas y programas?
19. ¿Cuál es el porcentaje del desembolso nacional y/o estatal/provincial dedicado a la seguridad pública?
20. ¿Cuál es el porcentaje del desembolso nacional y/o estatal/provincial dedicado a la policía?
21. En el Poder Ejecutivo del Gobierno, ¿qué ministerio/secretaría/departamento está a cargo de la seguridad pública? En Estados federales, ¿cuál secretaría/departamento? ¿Existen consejos/comités cuyos miembros incluyen miembros de organizaciones de la sociedad civil?
22. En el Poder Ejecutivo del Gobierno, ¿cuál ministerio/secretaría/departamento está a cargo de derechos humanos? ¿Existen consejos/comités cuyos miembros incluyen miembros de organizaciones de derechos humanos?
23. ¿El Poder Legislativo tiene una organización/comisión específica dedicada a asuntos de seguridad pública? ¿Cuál es? En Estados federales, ¿cuáles son las organizaciones/comisiones en las legislaturas federales y estatales/provinciales?
24. ¿Cuáles son las principales organizaciones a cargo de la supervisión externa de la policía? En Estados federales, ¿qué organizaciones federales y estatales/provinciales están a cargo de la supervisión externa de las organizaciones policiales a nivel federal y estatal/provincial?
25. ¿Existen grupos no oficiales de vigilancia o grupos paramilitares en el país? Si es el caso, ¿cuáles son los mecanismos de control y supervisión de estos grupos?
26. ¿Cuántas organizaciones privadas de seguridad existen en el país? ¿Cuántas personas están empleadas por organizaciones privadas de seguridad? ¿Cuáles son las principales organizaciones a cargo de la supervisión externa de las organizaciones privadas de seguridad?
27. ¿Qué porcentaje del presupuesto nacional y/o estatal/provincial se dedica al Ministerio Público o a la Fiscalía? ¿Cuántos fiscales hay en el país?
28. ¿Qué porcentaje del presupuesto nacional y/o estatal/provincial se dedica al Poder Judicial? ¿Cuántos jueces hay en el país?
29. ¿Cómo participan las organizaciones de la sociedad civil en la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de programas y políticas de seguridad pública?

30. ¿Cómo interactúan las organizaciones de la sociedad civil con las organizaciones policiales?
¿Cómo monitorean y evalúan a la policía?

Por favor, identifíquese:

1. Nombre:
2. Profesión/Ocupación:
3. Posición:
4. Organización:
5. Dirección:
6. Teléfono:
7. Fax:
8. Correo Electrónico: