

REVISTA

IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
INSTITUT INTERAMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS

54



Julio-Diciembre 2011



REVISTA
IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Institut Interaméricain des Droits de l'Homme
Instituto Interamericano de Direitos Humanos
Inter-American Institute of Human Rights

Revista
341.481

Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos
Humanos.-Nº1 (Enero/junio 1985)
-San José, C. R.: El Instituto, 1985-
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074

I. Derechos humanos-Publicaciones periódicas

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

Coordinación editorial, corrección de estilo y diagramación: Marisol Molestina.

Portada y artes finales: Producción Editorial-Servicios Especiales del IIDH.

Impresión litográfica: Imprenta y litografía Segura Hermanos.

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias jurídicas y sociales, que hagan énfasis en la temática de los derechos humanos. Los artículos deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

Se solicita atender a las normas siguientes:

1. Se entregará un documento en formato digital que debe ser de 45 páginas, tamaño carta, escritos en Times New Roman 12, a espacio y medio.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor, título del artículo (entre comillas); nombre de la revista (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen de una página tamaño carta, acompañará a todo trabajo sometido.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, telef., dirección postal y correo electrónico). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptarán para su consideración todos los textos, pero no habrá compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

La Revista IIDH es publicada semestralmente. El precio anual es de US \$40,00. El precio del número suelto es de US\$ 25,00. Estos precios incluyen el costo de envío por correo regular.

Todos los pagos deben de ser hechos en cheques de bancos norteamericanos o giros postales, a nombre del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Residentes en Costa Rica pueden utilizar cheques locales en dólares. Se requiere el pago previo para cualquier envío.

Las instituciones académicas, interesadas en adquirir la Revista IIDH, mediante canje de sus propias publicaciones y aquellas personas o instituciones interesadas en suscribirse a la misma, favor dirigirse al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica, o al correo electrónico: s.especiales2@iidh.ed.cr.

Índice

Presentación.....7

Roberto Cuéllar M.

Mensajes inaugurales

*Mensaje de inauguración del Director Ejecutivo del IIDH,
Roberto Cuéllar M.* 13

*Mensaje de inauguración del Consejero Permanente
de la Asamblea General del IIDH, Pedro Nikken* 19

*Palabras de apertura del Secretario General del SICA,
Juan Daniel Alemán Gudián* 23

Conferencia magistral

Juez Baltasar Garzón Real 33

Introducción al XXIX Curso

Seguridad, justicia y derechos humanos: una propuesta
desde la función policial con énfasis en los derechos
de las víctimas..... 55

Roberto Cuéllar M.

Ponencias seleccionadas

El mito sobreviviente de la rehabilitación: una perspectiva
desde la dimensión de los derechos humanos..... 75

César Barros Leal

Violencia institucional. Estrategias y lineamientos para enfrentar
y eliminar la violencia institucional contra las mujeres
y la inseguridad en las instituciones policiales..... 89

Ana Helena Chacón

| | |
|--|-----|
| Desarrollo de políticas públicas para reducir las causas estructurales de la violencia y la conflictividad social | 99 |
| <i>Mayra Falck y Marco Falck</i> | |
| Respuestas policiales eficaces para la prevención y control de la delincuencia y la protección de las víctimas del delito..... | 113 |
| <i>Juan Faroppa Fontana</i> | |
| Derechos humanos y violencia. | |
| En defensa de la persona humana | 125 |
| <i>Pedro Nikken</i> | |
| De la construcción de la doctrina de la dignidad humana a la elaboración y aplicación del enfoque de seguridad humana | 137 |
| <i>José Thompson y Paula Antezana</i> | |
| Reforma policial contemporánea en América Latina: el desafío local de la política nacional | 165 |
| <i>Mark Ungar</i> | |
| Uso de información para la formulación de políticas públicas..... | 195 |
| <i>Marcos Vásquez</i> | |

Presentación

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos presenta la Revista 54 IIDH, correspondiente al segundo semestre de 2011. En esta edición se recopilan los mensajes principales y varias ponencias del marco académico del XXIX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. Justicia y Seguridad: derechos de las víctimas y función policial, llevado a cabo del 8 al 19 de agosto de 2011. En la ocasión, más de cien personas participantes, provenientes de 25 países de la región, estudiaron y profundizaron sobre un concepto operativo de las víctimas de la violencia y los delitos, en relación con la función policial como garante de los derechos humanos. En este curso, el IIDH aplicó el enfoque de la seguridad humana y el derecho de acceso a la justicia, en el contexto de los lineamientos internacionales vigentes dentro del marco político y legal del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

El trabajo de promoción y educación en derechos humanos que realiza el IIDH dirigido a los más variados sectores sociales, profesionales y políticos, encuentra su expresión paradigmática en el Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos que se lleva a cabo anualmente. Entre los alrededor de 3400 exalumnos y exalumnas, se cuenta buena parte de los y las líderes y activistas de derechos humanos en el Continente Americano.

Desde su creación en 1983, el Curso Interdisciplinario es una ocasión única para que sectores muy variados, a menudo con posiciones divergentes, se encuentren y dialoguen sobre sus concordancias y diferencias, en un plan académico basado en los principios de tolerancia y respeto que son fundamento del SIDH. Es así como personas funcionarias de las ONG y de las instancias gubernamentales de todos los países del Continente, integrantes de distintas iglesias, docentes, investigadores, estudiantes, periodistas, policías, militares, activistas, jueces, legisladores y profesionales de variadas disciplinas reciben conferencias de reconocidos especialistas

internacionales, - jueces y juezas de la Corte IDH y comisionados y comisionadas de la CIDH -, pero también encuentran espacios para intercambiar información y opiniones, generar conocimientos, plantear proyectos o definir propósitos comunes.

En el enfoque estratégico del IIDH -Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza: una ruta por construir en el sistema interamericano- la cuestión de la víctima de violaciones de derechos humanos y la comisión de delitos tienen una prioridad que correspondía resaltar en el contexto hemisférico, con el fin de convocar a todo tipo de actores para profundizar en propuestas operativas que fueran más allá de una agenda meramente enunciativa o de un enfoque victimológico abstracto.

Desde la visión de la realidad actual en las Américas, el curso XXIX consideró que el fenómeno criminal que afecta los derechos humanos de las poblaciones y de las víctimas - y sus familiares - se ha incrementado en variadas formas violentas y de diferente índole. Una de estas tipologías agravada es la acción criminal de grupos irregulares que están organizados para conseguir fines ilícitos y para pasar por encima de la dignidad humana de cualquier persona y del Estado. Hay crimen organizado, como se dijo en la introducción al curso XXIX, cuando sistemáticamente varias partes del poder del Estado han sido paralizadas o copadas, e infiltradas por la delincuencia y los grupos irregulares de alta monta y capacidad delictiva. El combate comienza en la policía y en la fiscalía con personas preparadas y honestas para dar la batalla ética, moral y penal: es la lucha por los derechos humanos de hoy y del futuro de la democracia. Para la delincuencia no hay nada ético. La vida humana no es valor, sino solo la riqueza fácil en la vida de hoy.

En los escenarios actuales de conflictividad social en los países de la Región, durante las lecciones del curso XXIX estudiamos nuevas y perversas modalidades de violencia que reclaman una respuesta integral, en la que lo preventivo y lo reactivo sean necesariamente complementarios con la función policial. También se dijo que urge adoptar medidas creativas y tecnológicas para combatir los efectos de

ese fenómeno criminal y tan organizado con un enfoque de seguridad y de justicia más eficiente y eficaz, sin debilitar el marco de garantías de derechos humanos y con una agenda basada en la victimología que establezca las estrategias de asistencia, atención y reinserción social, con formato interinstitucional e interagencial.

Todo ello pasa por un reforzamiento de una cultura de paz que tenga en cuenta la situación de desventaja de las personas y grupos en condición de vulnerabilidad, con enfoque de género.

Desde una visión más amplia del tratamiento a las víctimas, el curso XXIX abordó esquemas para la erradicación de prácticas revictimizadoras, con base en un proceso tendiente a la modificación de las pautas culturales discriminadoras que persisten en las distintas instancias por las que transita la justicia. En nuestra experiencia regional, las víctimas del crimen y el infierno en las cárceles afectan casi siempre y en mayoría a las poblaciones más pobres. Y así se dijo en el curso XXIX al enfocar la descomposición social y el trauma inhumano de la violencia que afecta a muchas zonas de las Américas, en que se necesita proteger a la escuela de esta vorágine delictiva.

En la experiencia de capacitación sobre función policial, seguridad y acceso a la justicia que el IIDH ha acumulado en la región, ha estado presente el debate sobre los derechos humanos de las personas acusadas de delito y los derechos de las víctimas, con base en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y de los principios y criterios dictados por la Corte IDH y la CIDH. De allí que en esta XXIX edición, el Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos examinó esa problemática con relación a la función policial, en el marco del debido proceso y de la seguridad humana como lo enfoca el SIDH. En estas circunstancias y a lo largo del curso XXIX, se señaló a la inseguridad de la ciudadanía como la amenaza crónica al bienestar, a la dignidad de las víctimas y al progreso de la democracia para varias regiones de América. Concluimos preguntando ¿cuáles son las raíces de este fenómeno endémico; cuáles son los efectos perniciosos para la gobernabilidad y los efectos traumáticos para el desarrollo humano; y cuáles son los desafíos al mediano plazo? Los niños y niñas tienen

que ser educados en sus derechos humanos y deben de practicar soluciones de prevención y convivencia ante la realidad violenta que les toca enfrentar hoy. El desafío que nos convoca al futuro es proteger la escuela de la violencia para lo que IIDH ha construido esquemas curriculares y de seguridad escolar ante el riesgo permanente de los derechos humanos al futuro de nuestra región tal como lo apuntamos al final del curso XXIX en presencia del Sr. Mario Zamora, Ministro de Seguridad y Gobernación de Costa Rica y de nuestra Presidenta, Sra. Sonia Picado Sotela en la clausura oficial.

Esta edición de la Revista 54 IIDH incluye al inicio dos mensajes de inauguración del XXIX Curso Interdisciplinario, a cargo del Secretario General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), Sr. José Daniel Alemán Gurdían, del Sr. Pedro Nikken, y el mío como Director Ejecutivo del IIDH. A ellos sigue un artículo de introducción a la temática, preparado por quien suscribe como primera lección del Curso; la conferencia magistral ofrecida por el juez español Baltasar Garzón, y una sección que contiene algunas de las ponencias centrales que formaron parte del bagaje académico del Curso. Se incluye el texto de las ponencias de los expertos y expertas que siguen: Ana Elena Chacón (Costa Rica), Mayra Falck (Honduras), Juan Faroppa (Uruguay), Pedro Nikken (Venezuela), Mark Ungar (Estados Unidos), Marcos Vásquez (Chile), César Barros Leal (Brasil) y José Thompson Jiménez (Costa Rica).

Es nuestro más sincero deseo que esta contribución del IIDH represente un aporte significativo para fortalecer la visión regional y el enfoque de derechos ante todas las formas del delito y modalidades de violencia en las sociedades democráticas, coadyuvando, a la vez, en la promoción de un enfoque operativo de seguridad humana ante la violencia, en consideración de la estabilidad democrática y los derechos humanos de las víctimas.

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo, IIDH

Ponencias seleccionadas

Respuestas policiales eficaces para la prevención y control de la delincuencia y la protección de las víctimas del delito

*Juan Faroppa Fontana**

Marco conceptual

El alcance de las acciones que se relacionan con la prevención y el control de la violencia y el delito, en su vinculación con los derechos de las víctimas, tendrán diferente impacto según el paradigma que utilizemos para el diseño e implementación de las políticas sobre seguridad ciudadana. En ese sentido, en América Latina y el Caribe ha sido prácticamente hegemónico históricamente el paradigma tradicional, que asocia estas acciones a los conceptos de orden público o de seguridad pública, directamente centrados en la protección de la institucionalidad estatal. En síntesis, de acuerdo a este paradigma, cuando se comete una infracción a la ley penal es el orden jurídico estatal el que se lesiona. Esto implica mirar la seguridad desde el Estado y no desde la persona que es víctima de un hecho violento o delictivo.

Frente a esta posición surgen en los últimos años los primeros esfuerzos para construir un nuevo paradigma basado en el concepto de seguridad ciudadana, donde el centro de atención es la persona humana. La seguridad frente al delito y la violencia se construye asociada a la idea de ampliación de espacios para el ejercicio de la ciudadanía democrática, la que, a su vez, está íntimamente ligada al reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos. En suma, la política de seguridad ciudadana se concibe como el conjunto de

* Uruguayo, Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Profesor Ayudante de la Cátedra de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho (Universidad de la República, UDELAR). Exviceministro de Interior de Uruguay (2005-2007). Consultor del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

obligaciones del Estado de promoción, protección y defensa de los derechos humanos, en aquellas situaciones en que se involucran en las acciones relativas a la prevención y el control de la violencia y el delito.

Este concepto se construye a partir de estándares que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha identificado en materia de derechos humanos y seguridad ciudadana. En especial, para la CIDH las obligaciones de los Estados que integran el Sistema Interamericano en materia de derechos humanos y seguridad ciudadana, surgen de un “plexo normativo” recogido en las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos aplicables y que, principalmente, se integra por: 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 este núcleo central, 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 público¹.

Lo anterior debe analizarse en función de la misma definición del concepto de seguridad ciudadana que la CIDH ha adoptado. Al respecto, señala que por “seguridad ciudadana” debe entenderse aquella situación caracterizada por dos elementos:

1. En primer lugar, que “las personas pueden vivir libres de las amenazas generadas por la violencia y el delito”.
2. Complementariamente, que el Estado tenga “las capacidades necesarias para garantizar y proteger los derechos humanos directamente comprometidos” frente a la violencia y el delito.

Concluye la Comisión afirmando que “[e]n 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”².

¹ CIDH, “Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos”, diciembre de 2009.

² *Ibidem*.

A partir de esta mirada, adquieren especial relevancia las obligaciones del Estado frente a las amenazas del delito y la violencia, conforme a los compromisos asumidos en el marco de las normas internacionales de promoción y protección de los derechos humanos. Estas obligaciones son de dos tipos: obligaciones de no hacer (u obligaciones negativas o “de abstención”) y obligaciones de hacer (u obligaciones positivas). Ambas categorías de obligaciones son necesariamente complementarias. Esto es importante destacarlo ya que, inicialmente, las intervenciones del Estado en materia de seguridad ciudadana se incorporaban exclusivamente entre las obligaciones negativas³. No obstante, la permanente evolución de los derechos humanos nos permite actualmente incluir también, dentro de las obligaciones Estatales en el campo de la seguridad ciudadana, las obligaciones positivas, a partir de las cuales la institucionalidad estatal debe, mediante una gestión proactiva, generar las condiciones que favorezcan o posibiliten el ejercicio de los derechos humanos comprometidos en situaciones de violencia o criminalidad.

Tanto las obligaciones de naturaleza negativa como aquellas de naturaleza positiva, implican cuatro niveles en la conducta del Estado a través de sus agentes:

1. Obligaciones de respetar los derechos humanos, que tienen que ver con el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce del derecho involucrado.
2. Obligaciones de proteger estos mismos derechos, actuando de manera tal de evitar o impedir que terceros (en forma particular u organizada) interfieran, obstaculicen o impidan el acceso al derecho humano en cuestión.
3. Obligaciones de garantizar o de asegurar que el/la titular del derecho acceda al mismo cuando no puede hacerlo por sus propios medios.

³ En otras palabras, el Estado solamente debía “no interferir” en el ejercicio de los derechos humanos por parte de las personas sometidas a su jurisdicción, o “abstenerse” de desarrollar acciones o prácticas violatorias de tales derechos.

4. Obligaciones de promover los derechos humanos, lo que implica la necesidad de desarrollar las condiciones para que los sujetos activos o titulares puedan acceder plenamente al derecho involucrado⁴.

En su informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos de diciembre de 2009, la CIDH subraya que hay cinco situaciones puntuales que actualmente amenazan la total vigencia de los derechos humanos en situaciones de violencia o de delito en nuestra región. La CIDH denomina a esas situaciones los “ejes transversales” de su informe. Entre estos ejes, la preocupación por la atención a las víctimas de la violencia y el delito se menciona en primer lugar. Posteriormente, se incorporan otros aspectos que también merecen mayor atención por parte de los Estados miembros: la privatización de la seguridad ciudadana, la gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana, la profesionalización y modernización de las fuerzas policiales, y la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana.

Normativa y jurisprudencia internacionales en relación con los derechos humanos de las víctimas de la violencia y el delito

El 29 de noviembre de 1985, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder⁵. En este instrumento internacional se define a las víctimas de la violencia y el delito como “[t]odas 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”.

La Declaración destaca que 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.

⁴ CIDH, “Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos”...

⁵ Naciones Unidas, Asamblea General, Res. 40/34 de 29/11/85.

Por su parte, la expresión “víctima” incluye, además, 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 victimización.

Al respecto de lo establecido en la citada Declaración, debe recordarse que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) es clara en señalar que la responsabilidad por las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos involucran a todo el “aparato gubernamental”. Esto significa que el obligado no es solamente el Poder Ejecutivo, sino también los poderes Legislativo y Judicial, las entidades autónomas y los gobiernos municipales o locales. Específicamente, la Corte IDH sostiene que, conforme a los arts. 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), el adecuado cumplimiento de estas obligaciones implica “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 humanos”⁶.

Por su parte, en el mencionado informe de la CIDH de 2009 se incorporan recomendaciones específicas dirigidas a los Estados parte respecto a la prevención del delito y la violencia, y la debida protección de las víctimas de este tipo de hechos. Entre otros aspectos, la CIDH destaca en sus recomendaciones:

1. Transformar el contenido de estas orientaciones⁷ en un marco normativo institucional, a la vez que disponer las asignaciones presupuestales indispensables, para hacer viables las respuestas operativas a las víctimas de la violencia y el delito.
2. Disponer medidas para erradicar cualquier forma de práctica discriminatoria en la implementación de su política de seguridad ciudadana, que impliquen una mayor vulnerabilidad frente a las

⁶ Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, fondo, sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 4.

⁷ Se refiere en especial a la ya citada Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el tema.

amenazas de la violencia o el delito de determinados grupos de personas o sectores sociales. En este sentido, se subraya que no es suficiente con la adecuación del marco jurídico exclusivamente. En concreto, expresa la Comisión que: “[n]o basta con que haya formalmente disposiciones legales que garanticen la igualdad, sino que éstas deben ser efectivas”.

3. Complementariamente a partir de lo anterior, la CIDH recomienda la adopción de “medidas de acción afirmativas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias, *de jure* o *de facto*, en perjuicio de determinado grupo de personas”, frente a situaciones violentas o delictivas donde participan agentes del Estado o particulares.

Algunos elementos para favorecer las intervenciones policiales eficaces en la prevención y control del delito y la protección a las víctimas

Conforme a los estándares establecidos para el Sistema Interamericano, los Estados miembros deben tomar acción –tanto en la adecuación del aparato gubernamental, los ajustes a sus marcos jurídicos y la adaptación de las prácticas institucionales– de forma tal que las fuerzas de policía estén en condiciones de cumplir de manera eficaz y eficiente sus cometidos en sus procedimientos con víctimas de violencia o delito, en el marco del Estado Democrático de Derecho. Entre otras medidas, la CIDH recomienda:

1. La adecuación del marco jurídico de la carrera policial

Entre otros aspectos, se entiende necesario que los cuerpos policiales ajusten su doctrina institucional de acuerdo a los estándares y principios internacionales sobre derechos humanos, a los efectos de que en el centro básico de los aspectos formativos, operativos e institucionales, se encuentre el cumplimiento obligatorio de dichos principios y estándares.

Asimismo, es relevante que los procedimientos objetivos de convocatoria y selección se cumplan estrictamente mediante concurso público y elevando los requisitos de formación curricular previa de

los y las aspirantes a ingresar a la policía. Esto permite, además de la transparencia esencial en el funcionamiento del Estado Democrático de Derecho, asegurar que ingresarán a la fuerza pública estrictamente aquellas personas más capaces, desterrando toda forma de clientelismo político o de prácticas corporativas institucionales negativas.

También para asegurar la calidad de la atención que el Estado, a través de su policía, brinda a todas las personas en general, y a las víctimas de violencia o delito en particular, deben establecerse y cumplirse procesos de capacitación policial de calidad. Estos procesos deben abarcar tanto el primer ingreso a la institución, así como los procedimientos administrativos para habilitar ascensos y destinos profesionales. Asimismo, resulta esencial desarrollar métodos de actualización y formación permanentes para el personal que ya se encuentra en funciones.

Otro punto esencial que debe incorporar el marco jurídico que rige a las fuerzas policiales es la garantía del debido proceso administrativo interno para todo el personal de las fuerzas de seguridad. Históricamente en la región, las instituciones de policía se han regido por estructuras y normas de disciplina militares, que vulneran el derecho de cualquier funcionario o funcionaria de realizar los reclamos correspondientes por la vía administrativa, o gozar de las garantías del proceso administrativo en el caso de ser sometidos a procedimientos disciplinarios.

La necesidad de eliminar cualquier forma de discriminación para mujeres policías tiene un impacto directo en las intervenciones con víctimas de violencia o delito. Pero el asunto supera este campo de actuación: las prácticas (y las normas) que rigen muchas policías de la región son claramente vulneratorias de los principios de igualdad y no discriminación. La policía debe respetar internamente los derechos humanos como requisito para que luego respete esos derechos en sus procedimientos y en sus vínculos con la ciudadanía. El tema se relaciona además con la transparencia de los procesos de ingreso y, sobre todo, de ascensos a cargos ejecutivos y grados superiores de las fuerzas de policía.

El respeto a los derechos sindicales del personal policial también incide en una institucionalidad más democrática y mejor calificada para desarrollar todo tipo de intervenciones: una policía civil, al servicio de todas las personas y con formas de funcionamiento menos vertical y, por ende, con menos riesgos de caer en el autoritarismo. Como sostiene la CIDH, el ejercicio de este tipo de derechos debe desarrollarse según el marco que establecen los tratados internacionales de derechos humanos y los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que pueden habilitar algún tipo de restricción o limitación por vía legal del ejercicio del derecho de huelga específicamente.

2. La regulación de los procedimientos policiales por ley (formal y material)

Destaca la CIDH que en la región “[s]olamente en contadas excepciones los procedimientos policiales están adecuadamente establecidos por ley”⁸. Toda intervención del Estado en materia de prevención o control del delito o la violencia puede implicar limitaciones lícitas al ejercicio de algunos derechos humanos – por ejemplo, la libertad personal o la privacidad. Para que estas intervenciones sean efectivamente lícitas, deben establecerse por ley –y no a través de normas administrativas, reglamentos, decretos, ordenanzas, etc.–, y esa ley debe cumplir con los estándares establecidos por el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Es imprescindible, además, que ese marco legal establezca específicamente los procedimientos que debe seguir la policía con víctimas de violencia o delito, las medidas para evitar la re-victimización, la derivación inmediata a servicios profesionales competentes, la utilización de protocolos de actuación únicos con otras instituciones del Estado vinculadas al tema, entre otros aspectos.

3. Aspectos operativos

En cuanto a los aspectos estrictamente operativos, el Estado, en forma integral, pero en especial a través de la policía –como una de las instituciones directamente involucradas en intervenciones con víctimas

⁸ CIDH, “Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos”...

de violencia y delito—, está obligado internacionalmente a generar y mantener las capacidades necesarias para:

1. Prevenir el delito y la violencia.
2. Investigar, enjuiciar y eventualmente sancionar a los responsables (arts. 1.1, 8 y 25 CADH, Debido proceso y protección judicial).
3. Teniendo en cuenta la prevalencia de la victimización en caso de niñas, adolescentes o mujeres adultas, se incorpora especialmente el cumplimiento de las obligaciones específicas en el marco de la Convención de Belém do Pará. Esto implica que “[e]n 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”. Esta norma 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” y en su artículo 7.b obliga a los Estados parte a utilizar la debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia.

En este contexto, la CIDH hace especial mención a las carencias de las políticas públicas sobre seguridad ciudadana respecto a la situación de las mujeres víctimas del delito y la violencia. Concretamente subraya:

[L]as 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 mujer.

Conclusiones

Conforme a los lineamientos sostenidos por la CIDH, los Estados 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 estas acciones de tipo preventivo se producen víctimas de delitos o hechos violentos, el Estado tiene la obligación de brindarles la debida atención, conforme a los estándares internacionales.

Por otra parte, el Estado debe contar con una institucionalidad adecuada para aplicar protocolos de intervención eficaces, en los términos establecidos por la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder. En ese sentido, se destaca:

1. El acceso a la justicia y el trato digno y respetuoso.
2. El resarcimiento a cargo del victimario e indemnización supletoria por parte del Estado.
3. La asistencia material, médica, psicológica y social para las víctimas del delito o la violencia.

Respecto a las personas o grupos especialmente vulnerables, los estándares están claramente definidos por la CIDH. En especial, se recuerda que “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”. En ese sentido, “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”.

Específicamente, en relación con la protección de víctimas del delito y la violencia, la CIDH recomienda “[d]isponer 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:

1. Incorporar al marco normativo interno los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas del Delito y el Abuso de Poder de las 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.
2. 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.
3. 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.
4. 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.
5. 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.
6. 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.

7. Asegurar la infraestructura y el equipamiento adecuados para la atención de aquellas personas que han sido víctimas del delito y la violencia.
8. Establecer las normas jurídicas que habiliten la participación de las víctimas en todas las etapas de los procedimientos administrativos y judiciales.
9. 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 humanos⁹.

⁹ *Ibidem.*