

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

Derechos humanos y violencia. En defensa de la persona humana*

*Pedro Nikken***

El concepto de derechos humanos está referido al reconocimiento de que toda persona humana, por el hecho de serlo, es portadora de atributos autónomos que deben ser reconocidos y protegidos por el Estado. Ellos son inherentes al ser humano y no requieren de ningún título específico para adquirirlos. No resultan de una adjudicación o cesión del Estado, cuya función con respecto a ellos es de reconocimiento, respeto y protección. Basta con ser persona humana para ser titular de los derechos humanos y toda persona humana es titular de esos derechos. Su exigibilidad no depende de su consagración legislativa; por el contrario, históricamente aparecen como atributos que se han hecho valer contra leyes opresivas que los desconocían o menoscababan.

Son derechos subjetivos que emanan de la dignidad humana y que la resguardan, porque ellos combaten la dominación arbitraria y apoyada en desiguales relaciones de poder social, mediante la cual unos seres humanos imponen a otros ser instrumentos de sus propios fines. Se trata de la ideología universal nacida para encarar la opresión.

La noción de derechos humanos se corresponde con la afirmación de la dignidad de la persona frente al Estado. La sociedad contemporánea

* El que aquí se publica es un extracto de la ponencia que el autor ofreció en el marco del *XXIX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. Justicia y seguridad*, ocasión en la que, a solicitud de la coordinación del XXIX Curso, antes de referirse el eje central ofreció algunas consideraciones conceptuales generales sobre los derechos humanos. Específicamente, se refirió a dos notas conceptuales reconocidas a los derechos humanos: que son inherentes a la persona humana y que se ejercen frente al poder público. El artículo completo está disponible en el sitio web del IIDH, en la sección dedicada al XXIX Curso.

** Venezolano. Abogado (Universidad Católica Andrés Bello), tiene un diplomado de Estudios Superiores (Universidad de París II) y es doctor en Derecho (Universidad de Carabobo). Presidente de la Comisión Internacional de Juristas, con sede en Ginebra. Miembro del Consejo Directivo y de la Asamblea General del IIDH desde su fundación; actualmente es su Consejero Permanente. Fue juez y presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

reconoce que todo ser humano, por el hecho de serlo, tiene derechos frente al Estado, derechos respecto de los cuales éste tiene deberes de respeto, protección, promoción o garantía. Debe asimismo organizar su estructura y su orden jurídico-político a fin de asegurar su plena realización. Ellos también determinan límites y metas de la acción del poder público. Son por lo tanto indisolubles del concepto de Estado contemporáneo, al menos en cuanto su paradigma es el Estado de Derecho.

Esos conceptos fueron expresados sintéticamente en el primer párrafo de la Declaración de Viena y su Programa de Acción¹: “Los derechos humanos y las libertades fundamentales son patrimonio innato de todos los seres humanos; su promoción y protección es responsabilidad primordial de los gobiernos”. Que sean innatos es conceptualmente relevante, pero la nota determinante es que son objeto de protección por parte del Estado y que, si ésta falla, hay medios de obtenerla en el ámbito internacional.

En esta presentación que haré dentro de este XXIX Curso Interdisciplinario, debo hacer ciertas consideraciones conceptuales generales que el IIDH me viene asignando regularmente en estos cursos. Los derechos humanos, como categoría jurídica y política, han irrumpido casi siempre dentro del marco de grandes crisis sociales y políticas, de revoluciones y guerras, donde ha estado presente la lucha del ser humano por liberarse de las tiranías de toda naturaleza. Los derechos humanos son bienes conquistados en nombre de la defensa de la persona humana frente las ofensas que se originan en la opresión. Me referiré sucesivamente a dos notas conceptuales reconocidas a los derechos humanos, como lo son que ellos son inherentes a la persona humana (1) y que se ejercen frente al poder público (2), antes de introducir al tema de la seguridad ciudadana y los derechos humanos (3), eje central de este curso².

¹ Aprobados por la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos (157/93).

² Las secciones 1 y 2, *Los derechos son inherentes a la persona humana* y *Los derechos humanos se afirman frente al poder público*, respectivamente, pueden revisarse en el sitio web del IIDH, en la sección dedicada al XXIX Curso.

Seguridad y derechos humanos

Justicia y seguridad, en una sociedad democrática, son conceptos inseparables de los derechos humanos, de la estructura del Estado de Derecho y de toda sociedad democrática. Los derechos humanos sin instituciones de garantía se reducen a la nada. El giro histórico que representó la conquista de los derechos humanos como categoría jurídica consistió, en buena medida, en que el Estado trocó su rol como fuente primaria de violaciones a la dignidad de la persona humana para erigirse en garante y protector de los derechos que reconoció como inherentes a esa misma dignidad.

En la región padecemos un problema importante de seguridad pública. No pretendo intentar siquiera un análisis científico-criminológico de este fenómeno, sino que me limito a enunciar que el mismo está presente en la realidad social e institucional de la región, y a celebrar que el tema central de este XXIX Curso Interdisciplinario del Instituto Interamericano de Derechos Humanos presente el tema de justicia y seguridad vinculado con los derechos humanos.

El Estado, como garante de los derechos humanos, está obligado a su respeto, protección, satisfacción y garantía, todo lo cual implica el deber de asegurar la efectividad de los derechos humanos con todos los medios a su alcance, incluidos mecanismos apropiados y accesibles de protección judicial y administrativa, de prevención de situaciones lesivas de los derechos fundamentales de cada uno y de investigación –cuando ello sea preciso para establecer la verdad de un atentado cualquiera contra una persona–, identificación de los culpables y aplicación de las sanciones pertinentes.

El Estado se aparta de su función en materia de derechos humanos no sólo cuando los medios de que dispone el poder público agreden a la ciudadanía, sino también cuando, como garante y protector de esos derechos y depositario de la coacción, no se organiza de manera que esas agresiones sean razonablemente prevenidas y, de producirse, sean adecuadamente resarcidas y sancionadas. El sistema judicial y el de seguridad pública, aunque no agotan necesariamente el alcance de su actividad en ese ámbito, son los vehículos normales llamados a llenar esa función.

El tema de la seguridad y su vínculo con los derechos humanos amerita, en primer lugar, una aproximación conceptual, vinculada con las reflexiones que antes he presentado en relación con el Estado de Derecho³. Una vertiente de la seguridad apunta hacia la seguridad del Estado. Este tema fue trágicamente deformado en la última era de las dictaduras militares latinoamericanas con la doctrina de la seguridad nacional, entre cuyos postulados estaba la confusión entre la seguridad del Estado y la del gobierno, con el consiguiente corolario de considerar a quienes amenazaban al gobierno como enemigos militares internos, con la consiguiente represión brutal contra ellos. Aunque esta doctrina, con todas sus implicaciones, es un componente típico de la militarización de la sociedad, no creo que todos sus vestigios hayan desaparecido con la universalización de gobiernos electos en la región. No sólo porque perviven trazas notorias de militarismo, incluyendo nuevas versiones del fenómeno, en algunos países, sino porque la tendencia a asimilar la seguridad del Estado a la del gobierno podría no haber sido enteramente desterrada.

Ese concepto revela un principio autoritario subyacente, que es inaceptable. Si nos atenemos a que en el Estado concurren necesariamente, como elementos esenciales, gobierno, pueblo y territorio, una doctrina de seguridad apegada al constitucionalismo democrático y al Estado de Derecho, debe abarcar a los tres por igual. Por lo tanto, la seguridad del Estado comprende, es cierto, la del gobierno, y se corresponde con su estabilidad; pero alcanza también a la seguridad del territorio, que se traduce en preservar su integridad y a la seguridad del pueblo, que exige el cabal respeto de los derechos y libertades de cada uno⁴.

Una función indeclinable, indisputada y primigenia del Estado es la seguridad del pueblo, la seguridad ciudadana, mediante la adecuada prevención y combate al delito y la violencia interpersonal y social. El Estado debe particular protección a los bienes protegidos por los derechos humanos más frecuentemente afectados por el delito, como

³ Ver el texto completo de esta ponencia en el sitio web del IIDH, sección del XXIX Curso Interdisciplinario.

⁴ Cfr. Montealegre, "Introducción", en: *Seguridad del Estado, Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos*. CICR/IIDH, San José, 1984, pág. 45.

lo son la vida, la integridad, la libertad y la propiedad. Es su deber hacerlo sin incurrir en nuevos delitos, con apego estricto a los estándares e instituciones del Estado de Derecho, para lo cual requiere el idóneo funcionamiento de la policía y del sistema de justicia, incluido el sistema procesal penal; pero además, le impone articular adecuadas políticas públicas de seguridad, que deben abarcar una oportuna política de prevención, una política para el tratamiento de las víctimas del delito y una política de tratamiento al delincuente que incluye, desde luego, una apropiada política penitenciaria.

Por otra parte, el vínculo entre seguridad y derechos humanos está presente, por lo menos, en otras dos conexiones. Primero, a través del sistema de seguridad pública el Estado protege los derechos y libertades de todos y previene e investiga las transgresiones que las afecten. Un defecto sistemático en el cumplimiento de esa función puede ser considerado como la inobservancia del deber autónomo de garantía de los derechos humanos a cargo del Estado, aunque la ofensa original provenga de un particular⁵. Segundo, los cuerpos de seguridad pueden ser, y de hecho han sido, las fuentes de las más numerosas y graves violaciones de los derechos humanos.

Una política de seguridad arraigada en los derechos humanos no está dirigida primordialmente a afianzar un orden político o una visión partidista del Estado, sino a la defensa de la persona humana, del disfrute pacífico de todos sus derechos, de la normalidad de su vida, de su libertad y su percepción de la propia seguridad, en suma, de convivir en paz dentro de la sociedad a la que pertenece. Como lo ha afirmado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH),

[...] 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

⁵ Así lo ha afirmado, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos: “[U]n hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la transgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por la falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención”. Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 4, párr. 172.

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 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 consumados⁶.

Es notorio que seguridad y justicia son áreas en las cuales las democracias latinoamericanas tienen asignaturas pendientes. Desde los tropiezos para construir o reconstruir un sistema judicial independiente y eficaz en algunos países, hasta la aparente invencibilidad del crimen organizado en otros, pasando por los ataques a la justicia y a los jueces independientes o la corrupción policial en otros más, se trata de una realidad cotidiana que no necesita mayor demostración.

En numerosos países de nuestra región, la población no se siente segura y no está segura. La delincuencia aparece como la principal preocupación para la población, superando al desempleo. Esta preocupación se duplicó entre 2004 y 2007⁷. La seguridad aparece como una demanda cotidiana en el debate político y ciudadano.

No es sólo materia de percepción. La CIDH ha verificado

[...] 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 22/100.000. 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 países⁸.

⁶ Presentación del Secretario Ejecutivo de la CIDH, 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. Citado en: CIDH, "Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos", OEA/Ser.L/V/I. Doc 57, 31 de diciembre de 2007, párr. 20.

⁷ CIDH, "Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos", OEA/Ser.L/V/I. Doc 57, 31 de diciembre de 2007, párr. 30.

⁸ *Ibidem*, párr. 28.

Aunque sin estadísticas cuyas cifras sean concluyentes para toda la región, es notorio que las tasas de delitos contra la propiedad son muy altas. Las víctimas, por su parte, provienen mayoritariamente de los sectores de ingresos más bajos y de los más jóvenes, en particular adolescentes, niñas y niños⁹.

La ciudadanía no confía en la policía, y ésta incurre con frecuencia en corrupción y en abusos a los derechos humanos. Según la CIDH, para 2006 sólo el 37% de la población confiaba en la policía; el 36% en el sistema judicial, y el 27% en el parlamento. Peor aún, solamente el 38% de la población expresó satisfacción con el régimen democrático¹⁰.

El cuadro real, y el que percibe la población, es el de una policía militarizada y divorciada de los valores democráticos, a menudo inepta para proteger a la ciudadanía, para garantizar los derechos de todos y para resolver los conflictos cotidianos de la sociedad. Con frecuencia, la policía atemoriza a la gente, y hasta se la percibe capaz de asociarse con la delincuencia.

En el ámbito de la seguridad florecen los espejismos. El peligroso espejismo de militarizar la lucha contra la delincuencia, crea falsas ilusiones en algunos gobiernos y atenta contra la construcción de instituciones públicas de seguridad conforme a los cánones del Estado de Derecho. Los militares no están ni deben estar adiestrados para combatir y prevenir el delito, ni para transmitir tranquilidad y sosiego a la sociedad, sino para defender la soberanía y enfrentar por la vía armada a sus enemigos, atemorizándolos, desmoralizándolos y destruyéndolos.

Otro espejismo es el de la privatización de los cuerpos de seguridad, una industria que viene creciendo en varios países a un ritmo mucho más acelerado que el conjunto de la economía¹¹. En algunos países, los cuerpos de seguridad privados llegan a duplicar y hasta triplicar el número de efectivos de los cuerpos policiales, disponen de armamento de alto calibre, a veces más sofisticado que el de la policía, y es frecuente

⁹ *Ibidem*, párr. 29.

¹⁰ *Ibidem*, párr. 31. Cifras tomadas de: Informe Latinobarómetro, Informes 2006-2008, disponible en: <<http://www.latinobarometro.org>>.

¹¹ CIDH, “Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos”... párr. 70.

que se les encargue la custodia de sitios públicos y de recreación, ajenos como tales a la esfera de lo privado¹². La falta de regulación y de coordinación con los cuerpos policiales son caldo de cultivo para que los servicios privados de seguridad degeneren en grupos armados al servicio de particulares, con sus consiguientes riesgos de criminalidad. Aunque esta actividad no es ilegítima de suyo, debería ajustarse a ciertos límites. El primero de ellos, es que la seguridad es, por su naturaleza, competencia exclusiva del Estado, de modo que los servicios privados deben obedecer a un claramente establecido principio de subsidiariedad y estar sometidos a un riguroso control público. El segundo, es la estricta regulación, que asegure la transparencia de sus actividades, la idoneidad de su personal y la coordinación con la policía.

La defensa de la persona humana exige la construcción de una policía para una sociedad democrática, que actúe en todo momento enmarcada dentro de los principios que la rigen; de la noción de la seguridad pública como un servicio del Estado a la ciudadanía, ajeno a toda consideración política, ideológica o de posición social o a cualquier otra discriminación; del respeto a los derechos humanos y del esfuerzo en prevenir el delito.

Otro espejismo es el de la “mano dura”, acertadamente aludido como “populismo penal”¹³, y con frecuencia asociado con la militarización de la policía. En numerosos países se ha “declarado la guerra” al crimen o a la delincuencia, con la resurrección del enemigo interno ahora con uniforme del hampa, frente a la cual se actúa sin miramientos ni límites determinados por los derechos humanos y el respeto a la constitución y las leyes. Esto va acompañado con el aumento sustancial de normas jurídicas y penas, la disminución de la edad de imputabilidad penal y una creciente intolerancia y estigmatización de personas o grupos (las “maras” en América Central, las favelas en Brasil, etc.).

Cuestiones de principio aparte, que son numerosas y de peso, es una política condenada al fracaso y a agravar las cosas. Con el aumento de

¹² Cfr. Dammert, L., y P. Arias, *El desafío de la delincuencia en América Latina: diagnóstico y respuestas de política*. CEPLAN, Serie Estudios Socio/Económicos, No. 40, Santiago de Chile, 2007, págs. 21-22.

¹³ *Ibidem*, pág. 17.

las penas no se introduce un componente disuasivo importante, pues los niveles de impunidad son altísimos dada la ineficiencia del sistema de seguridad para identificar, capturar y condenar penalmente a los autores de hechos punibles¹⁴. La disminución de la edad de imputabilidad se traduce en la irreversibilidad de la delincuencia juvenil, en ausencia de verdaderos centros correccionales – que no sean de adiestramiento en postgrado de los adolescentes delincuentes. En fin, como también lo ha subrayado la CIDH,

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 población¹⁵.

Por otra parte, la dantesca realidad penitenciaria de la América Latina, en general¹⁶, nos indica que si el delito no paga, la mano dura tampoco. Los excesos policiales, los malos tratos a las y los detenidos y las condiciones de los lugares de detención muestran que es erróneo acusar a la policía de ser blanda con los delincuentes o con los sospechosos de serlo, o al Estado de haberse preocupado en exceso por brindar seguridad, comodidad y tratamiento humano a los detenidos¹⁷.

¹⁴ Que apenas alcanza el 5% en ciertos tipos de delito. *Ibidem*.

¹⁵ CIDH, “Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos”... párr. 34.

¹⁶ No me detengo sobre el punto, pero es uno de los ámbitos en los cuales se produce una violación continuada y sistemática de los derechos humanos bajo las democracias latinoamericanas. El hacinamiento, la corrupción, las condiciones de detención no sólo son inadmisibles, sino que han conducido a serios motines, a menudo con severos saldos de víctimas fatales entre los reclusos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha pronunciado varias sentencias y adoptado numerosas medidas provisionales relacionadas con la situación de la cárceles en América Latina. Un excelente trabajo reciente, referido a la realidad venezolana, es el de Morais, María G., *El Sistema Penitenciario venezolano durante los 50 años de la democracia petrolera 1958-2008*. Universidad Católica Andrés Bello/Empresas Polar, Caracas, 2011. La autora concluye que su “investigación documenta cincuenta años de fracasos” que “han dejado tras de sí una estela de deterioro, envilecimiento y muerte” y que “ha abandonado a su suerte por lo menos a tres cuartas partes de la población reclusa”, pág. 301.

¹⁷ Cfr. Navarro, J.C., y R. Pérez Perdomo, “Seguridad personal: percepciones y realidades”, en: Navarro y Pérez Perdomo (comps.), *Seguridad personal: un asalto al tema*. Ediciones IESA, Caracas 1991, pág. 92.

El Estado sí tiene la función indeclinable de prevenir, investigar y castigar el delito, especialmente cuando están en juego bienes jurídicos protegidos por los derechos humanos. La prevención inmediata a veces es difícil cuando se trata del crimen organizado, que parece inmune a la prevención. Pero sí puede prevenirse que la juventud no se incline a ser recluta del gánsterismo, a través de la educación y el deporte. También es difícil la prevención dentro de determinados cuadros socioeconómicos de pobreza crítica. En sociedades donde muchas jerarquías se resuelven en función de la riqueza, pero están dominadas por la pobreza, y donde además existe la sospecha de que muchas fortunas se originan en la corrupción o en actividades ilegales, la tarea de prevención no puede desasociarse del combate a la pobreza y el combate contra la corrupción.

Por otra parte, cierta dimensión inmediata de la prevención (la vigilancia), lo mismo que la investigación del delito y la identificación de los hechos, es tarea de la policía. La misión de la policía debe ser la de proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, la de prevenir y combatir toda clase de delitos, así como la de mantener la tranquilidad, el orden y la seguridad públicos. La policía debe ser adiestrada y educada para integrarse en la sociedad civil y no para confrontarse con ella. Una policía para la protección cabal de los derechos humanos dentro de la constitución y las leyes. En una sociedad democrática, la policía está llamada a ser la institución vanguardia en la protección de los derechos humanos, en la defensa de la persona humana.

Se trata de contar con un cuerpo civil dirigido por autoridades civiles de carrera, educados democráticamente para ser técnicos de su oficio con autoestima por desempeñarlo, adecuadamente remunerados, en contacto permanente con la gente en la calle, adiestrados para cumplir su función con arreglo a un código de conducta adecuado al orden constitucional democrático.

Las tareas que tenemos por delante para armonizar justicia, seguridad y derechos humanos son dos. Crear verdaderamente un Poder Judicial fuerte en la constitución real y no sólo en la formal. Reinventar la policía para asegurarnos que, en todos sus ámbitos de competencia

territorial, además de eficiente sea democrática, civil, profesional y dentro de la ley.

Conclusión

El tema de los derechos humanos domina progresivamente la relación de la persona con el poder en todos los confines de la tierra. Su reconocimiento y protección universales representa una revalorización ética y jurídica del ser humano como poblador del planeta más que como poblador del Estado. Los atributos de la dignidad de la persona humana, donde quiera que ella esté y por el hecho mismo de serlo, prevalecen no sólo en el plano moral sino en el legal, sobre el poder del Estado, cualquiera sea el origen de ese poder y la organización del gobierno. Es esa la conquista histórica de estos tiempos. La justicia y la seguridad son parte de sus ámbitos naturales, de sus menoscabos, de sus realizaciones y de sus frustraciones. Ese es el desafío.

