

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

Mensajes inaugurales

Mensaje de inauguración

Director Ejecutivo del IIDH, Roberto Cuéllar M.

Son casi 100 participantes, venidos de 22 países de nuestra América Latina y del Caribe, quienes iniciaron hoy las lecciones del XXIX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, cuya primera edición se realizó en 1983. Convocamos este encuentro académico hace un año, cuando nadie avizoró el acelerado proceso de transformaciones a nivel mundial, que tiene su dinámica propia y que de manera dialéctica, nos ha obligado constantemente a replantear la realidad de los derechos humanos internacionales. En el ámbito de los países árabes, y en el de su vecindad, hay una crisis emergente, civil y popular, que en vano se ha intentado sofocar con violencia. Algunas de las instituciones políticas y financieras mundiales, establecidas hace más de 65 años por las naciones predominantes, están hoy bajo tratamiento de cuidados intensivos, con agudas muestras de obsolescencia crónica. Esta involuación no viene de ayer sino del desmoronamiento del mundo bipolar a partir de 1990, del debilitamiento del multilateralismo a consecuencia del 11 septiembre de 2001, y de la profunda crisis que tiene en vilo a la economía internacional a partir de septiembre de 2008.

En nuestra América, precisamente a partir del 11 septiembre de 2001 –esa fecha trágica para Estados Unidos de Norteamérica–, establecimos la Carta Democrática Interamericana, que daría lugar a mecanismos y políticas de atención a los desafíos y problemas más endémicos que aún no conseguimos superar dentro del esquema formalmente democratizador. La más desigual distribución de la riqueza, sumada al gravísimo e imperdonable riesgo social de la inseguridad ciudadana que se eleva hasta la estratosfera de delitos abominables, sigue planteándonos un escenario de debilidad democrática y de insuficiente participación ciudadana frente a los problemas de siempre. Con algunas y relativas excepciones, lo que hace tanta falta es Estado democrático y de derecho para la vida y los derechos de las personas y comunidades extremadamente pobres.

En las lecciones del Curso XXIX constataremos que la violencia criminal es hoy una cruda realidad en la mayoría de nuestros países. Estudiaremos por qué son hoy más numerosas las víctimas mortales que las que caían abatidas durante las guerras fratricidas y por la violencia política, al menos en México, Centroamérica y Colombia. Confirmaremos que, afortunadamente, terminaron las ejecuciones sumarias por motivos ideológicos o políticos, pero anotaremos que diariamente se cuentan por decenas los cadáveres, generalmente de jóvenes y de mujeres, como las de la denominada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos “Sentencia del Campo Algodonero”. Diremos que cesaron las desapariciones políticas, pero sabemos que cada día aparecen cuerpos mutilados, sepultados en fosas comunes o abandonados en terrenos baldíos, junto a la vera de los senderos transitados a diario por miles de migrantes.

El cómputo es pavoroso. Las víctimas directas de esta espiral de violencia suelen ser hombres y mujeres comunes y corrientes, trabajadoras y jóvenes, niños y niñas, maestros y estudiantes, empresarios y empresarias. A cada quien le arrebatan la vida y también la dignidad. Los crímenes permanecen muy poco tiempo en la memoria colectiva, para ser sustituidos por otros cada vez más horribles que, en una escalofriante y arrasadora sumatoria, pasan a ser parte de la angustia cotidiana que hunde en el miedo a muchas poblaciones agredidas.

Pero nos equivocáramos si creemos que sólo quienes han sido víctimas directas de la violencia criminal resultan perjudicados. Las víctimas somos todos y todas; y aún no prevemos las consecuencias por el rencor y por el trauma, por el resentimiento y el ánimo de venganza que estamos incubando y aceptando en nuestras sociedades.

Como aseguró recientemente el jefe de una banda de sicarios, desde una cárcel de América: “La mitad de las muertes en las calles son ya por gusto. Hay gente cansada y enrabietada y cualquiera tiene un arma. Han hecho un infierno, como en el Dante”.

En el Instituto Interamericano de Derechos Humanos estamos convencidos de que la extensión, profundidad y riqueza del verdadero

sistema democrático en cualquier sociedad de nuestra América, no puede reducirse a votar cada tantos años, ni aunque eso se haga dentro de un marco pasablemente pluralista. La primera libertad ciudadana es la de vivir razonablemente desacomplejado y sin tanto miedo ante el peligro inminente de perder los derechos humanos más básicos en nuestra vida cotidiana. Y esa libertad es la que falta de manera gravísima entre gran parte de la población; porque en algunas zonas de nuestra América es una utopía hablar del derecho a la vida.

Desde 1998, el IIDH se acercó rigurosamente al problema de la delincuencia y de la criminalidad con la perspectiva propia de las obligaciones de derechos humanos que el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) puso tan acertadamente delante de la declaración en la Cumbre de Seguridad (Guatemala, junio 2011). Desde 1998, muchos nos vieron con recelo –hasta con sospecha–, y se nos tachó de ingenuos por trabajar con la policía. Hoy, todos quieren estar en esta área prioritaria y eso es necesario, oportuno y muy satisfactorio.

Tras una primera aproximación conceptual al problema, abordamos a las direcciones de policía e incursionamos en las cárceles. Desde 1997, nuestro trabajo con la Policía Nacional de Nicaragua fue sobresaliente por pionero e innovador, especialmente en lo que respecta a la formación en la Escuela de Policía “Walter Mendoza”. A partir del año 2002, replicamos programas de formación y de lo que llamamos “respuesta múltiple” al problema de la delincuencia, en Argentina, Paraguay, República Dominicana, Honduras, Colombia, Costa Rica y El Salvador; y refrendamos este enfoque con las altas autoridades en Santiago de Chile y San José entre 2006 y 2007.

A partir del año 2005, incorporamos el problema como uno de los ejes centrales de nuestro marco estratégico bajo la perspectiva de justicia, seguridad y derechos humanos. El IIDH hizo lo suyo para contribuir a la creación de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), tras elaborar un cuidadoso informe sobre la secuencia investigativa que siguió a 478 asesinatos registrados en tres departamentos de ese país, a final de 2006, el cual

fue presentado con el patrocinio de Suecia, de manera privada, a las autoridades del país.

Habiendo realizado este trabajo, confirmamos que las más graves amenazas a la seguridad de la gente y de la democracia no provienen de causas indeterminadas sino de males muy concretos. Hay mafias que local e internacionalmente, mueven a las pandillas y presidiarios, se meten en la política, hacen inversiones y trasiegos, protegen fortunas y blanqueos con el apoyo de sicarios, exmilitares y de maras a las que utilizan para la cruda tarea de matar, a menudo con la connivencia de grupos financieros privados e instancias del poder político. Entre todo este enjambre del mal, se arriesga aún más la vida de mucha policía, se termina en la muerte de muchas y muchos agentes fiscales, y se compromete el desarrollo social.

Lo cierto es que, en buena parte de América, el enemigo está dentro, sin que los grandes y más ricos países asuman la propia responsabilidad en la prevención, persecución y erradicación del asedio y del peligro regional.

Así, los derechos de la gente en general, y de los más pobres en particular, quedan expuestos a una suerte de intemperie en la que “todo se vale”, y los derechos de las víctimas a las que “todo se les denigra”. De esa forma, siempre tenemos a la policía como sospechosa de inacción y sufrimos la incertidumbre institucionalizada, que a menudo se traduce en miedos infundados, actitudes de histeria colectiva y reacciones que desfigurán el trabajo de la policía como garante de los derechos humanos.

En sociedades desiguales y vulnerables es imperioso ir a las causas profundas de lo que ocurre en nuestro hemisferio, sin descuidar en ningún momento la urgencia de preservar al sistema educativo del peligro de la criminalidad. En las Américas somos países democráticos con abundantes elecciones, pero estancados en los derechos sociales de la juventud. Abundan los debates y promesas educativas, pero no sabemos qué hacer con el sistema carcelario anticuado y superpoblado de la gente más joven y más pobre. Irónicamente, una cárcel de máxima seguridad y con capacidad para 5000 internos cuesta más

de 140 millones de dólares, que se restan del presupuesto de salud y educación para la juventud y las comunidades excluidas de la democracia.

Si nuestras escuelas no se llenan de sus derechos, si dentro del aula no hacemos eco de sus expectativas ni les ofrecen mejores horizontes, mucha juventud irá por la ruta de la droga, del crimen y del dinero sucio, y muchas otras personas jóvenes recorrerán las tenebrosas rutas de la inmigración. Estamos jugando con fuego como en el infierno de Dante, nos dijo Marcola desde una cárcel en São Paulo.

¿Qué pueden y deben hacer los Estados ante los derechos vulnerados de las víctimas de la violencia criminal?

A estas alturas y con tan grave panorama, el trabajo de formación y prevención, de depuración, saneamiento y protección, es tan complejo como exigente en lo que respecta a la función policial en derechos humanos. “En los regímenes democráticos, las fuerzas policiales tienen un papel central en esas garantías, contrariamente a lo que ocurre en los regímenes autoritarios”, dijeron la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el IIDH en la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) el 5 de junio de 2011, en San Salvador.

Ante las limitaciones financieras, debemos sumar y multiplicar recursos. Con urgencia debemos aprender una nueva aritmética de la seguridad ciudadana, en sumatoria con los derechos humanos y la seguridad humana. Afortunadamente, el SICA ha levantado más la conciencia centroamericana, ante esta visión muy grave del futuro democrático. La tarea no es nada fácil porque el sistema de integración ha sufrido tanto tropiezo y dilaciones. Pero estoy seguro que el SICA puede generar dinanismos concurrentes y apalancar los desajustes naturales hacia la acumulación de una energía comunitaria en que prevalezca la construcción del futuro para la región.

¿Qué podemos y debemos hacer en ese mismo sentido? En primer lugar, hay que garantizar la inversión de los derechos humanos en la escuela y dignificar efectivamente la profesión del magisterio. Se debe hacer con mucho optimismo y confianza en la función pública, y con

la mayor de las energías. Ahí en la escuela se siembra la semilla de la libertad y la pasión por la ciudadanía, y se aprende a vivir razonablemente y sin temores. Por ahí comienza el respaldo y la confianza en la fuerza magisterial para educar en derechos humanos.

Asimismo, hay que apuntalar el rol de la policía como garante de los derechos humanos. A algunos podrá parecerles ingenuo, pero desde nuestra perspectiva, a partir del año 2000, así es como se dignifica la profesión policial y, con un poco más de ética y moral, el Estado recupera el legítimo monopolio del uso de la fuerza ante la sociedad. Ese es el gran imperativo para proteger con eficacia los derechos de las comunidades en riesgo y los derechos de las víctimas en nuestras sociedades.

Al iniciar la segunda década del siglo XXI queremos acelerar nuestro Pacto Interamericano por la Educación en Derechos Humanos. Hoy estamos en la obligación de fomentar los planes concurrentes con la policía y el magisterio. Y, a corto plazo, estamos llamados a erradicar el fácil “electorerismo” y los pregones populistas que, a la larga, hacen aún más insoportable la realidad de las víctimas y la vulneración de sus derechos.

Para eso convocamos a este XXIX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. Convocamos este curso regional para ganar esta batalla ética y moral en que necesitamos más policías honestos y más fiscales que lleguen hasta lo más alto en la persecución del crimen y de la corrupción; un magisterio que llene a la escuela de derechos, y una comunidad de familias de víctimas que no se echen para atrás nunca jamás ante la impunidad. Por ello, no es fácil este Curso, pero es el reto de hoy, en que se nos plantea con urgencia la necesidad de refundar la democracia para dignificar los derechos de la gente más relegada y extremadamente vulnerable de nuestra América.

Palabras inaugurales

*Pedro Nikken, Consejero Permanente del IIDH,
en representación de la Presidenta, Sonia Picado Sotela*

Me corresponde improvisar unas palabras en nombre y representación de la Presidenta del Instituto, Doña Sonia Picado, con quien tuve un muy amistoso pero fuerte altercado ayer. Doña Sonia fue atacada inmisericordemente por una bacteria que la llevó a estar hospitalizada y en una situación un poco delicada de salud durante un par de semanas, aproximadamente. Ya salió del hospital, está en su casa recuperándose y contra una severa prohibición médica y familiar quería venir hoy para inaugurar este XXIX Curso Interdisciplinario, lo cual representaba un riesgo para su salud. La fui a visitar ayer y, naturalmente, como amigos que somos desde hace muchísimos años y compañeros de luchas, le hice saber mi absoluto disgusto e incluso le dije que yo no comparecería a este acto si ella se hacía presente porque me parecía un grave maltrato con ella misma y con el Instituto que se arriesgara a desoír las terminantes instrucciones médicas.

Pero ella es una persona con un vínculo estructural, intelectual y afectivo muy grande, un compromiso integral con la causa que el Instituto representa y con el Instituto mismo. Fue su Directora Ejecutiva durante muchos años y es su Presidenta desde hace aproximadamente diez. Para ella era muy importante estar en este acto, pero al final me dijo: “Bueno, está bien, yo no voy pero tienes que hablar en mi nombre”, lo cual para mi es un compromiso que asumo con algún pesar por las circunstancias en que lo hago, pero algo que también me alegra y me honra, porque hablar en nombre de Sonia siempre es un privilegio y siempre es un honor. Sin embargo, dadas las circunstancias, tengo que improvisar, pues no traje nada escrito ni preparé nada para el acto inaugural.

Tengo, pues, el disco duro algo reblandecido de mi decadente memoria. Fui Presidente del Instituto también cerca de diez años y me tocó hablar en la inauguración de numerosos cursos de esta naturaleza

en esa condición. En uno de ellos, que tenía que ver con educación, se me ocurrió incorporar un poema de Andrés Eloy Blanco, un gran poeta popular de mi tierra, Venezuela, que me parecía adecuado para la educación, pero en realidad me parece adecuado para casi cualquier curso en que se venga a educar y a seguir educando después. Tuvo tanta suerte la incorporación de ese poema que fue incluido como el tema del calendario que editó el Instituto al año siguiente. Es parte de su *Canto a los hijos*, que escribió Andrés Eloy Blanco en México, estando exiliado bajo la dictadura de Pérez Jiménez, pocos meses antes de morir en un accidente de tránsito. Un poema que así fue, de alguna manera, un testamento, que, por cierto, incluye una estrofa que siempre me ha llamado mucho la atención porque tiene mucho que ver con la historia de mi país y porque además fue una premonición para su muerte: “Tierra venezolana que algo tiene y nadie sabe dónde, si en la leche, la sangre o la placenta, que hijo vil se le eterniza adentro y el hijo grande se le muere afuera”. El fue uno de los hijos grandes que se nos murió afuera.

Pero vuelvo al fragmento que ahora recuerdo y repito y que se llama *Coloquio bajo la palma*, en el cual pidió a sus hijos:

Lo que hay que ser es mejor
y no decir que se es bueno
ni que se es malo,
lo que hay que hacer es amar
lo libre en el ser humano,
lo que hay que hacer es saber,
alumbrarse ojos y manos
y corazón y cabeza
y después, ir alumbrando.

Lo que hay que hacer es dar más
sin decir lo que se ha dado,
lo que hay que dar es un modo
de no tener demasiado
y un modo de que otros tengan
su modo de tener algo.

Trabajo es lo que hay que dar
y su valor al trabajo,
y al que trabaja en la fábrica
y al que trabaja en el campo,
y al que trabaja en la mina
y al que trabaja en el barco,
lo que hay que darles es todo,
voz y sangre, luz y manos,
y la paz y la alegría
que han de tener aquí abajo,
que para las de allá arriba
no hay por qué apurarse tanto
si ha de ser disposición
de Dios para el hombre honrado
darle tierra al darlo a luz,
darle luz al enterrarlo.

Por eso quiero, hijo mío,
que te des a tus hermanos,
que para su bien pelees
y nunca te estés aislado;
bruto y amado del mundo
te prefiero a solo y sabio.

A Dios que me dé tormentos,
a Dios que me dé quebrantos,
pero que no me dé un hijo
de corazón solitario.

Ojalá que el curso sirva, como todos los que se ha propuesto este Instituto a lo largo de sus más de 30 años de vida, para alumbrarse ojos y manos y corazón y cabeza y después ir alumbrando. Esa será la tarea de ustedes queridos cursantes y ojalá saquen mucho provecho de estas actividades. Acepten, pues, este improvisado saludo de bienvenida, junto con los votos de la Presidenta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y de este servidor para que disfruten y aprovechen al máximo este XXIX Curso Interdisciplinario.

Palabras de apertura

*Secretario General del SICA,
Juan Daniel Alemán Gurdíán*

Estimadas amigas y amigos, reciban un cordial saludo. En primer lugar, considerando que su primer curso data del año 1983, quiero aprovechar la ocasión para felicitar al Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) por llegar exitosamente a la organización del XXIX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. El Instituto ha sido pionero en la promoción y la educación de los derechos humanos, ha logrado de manera impecable adentrarse en los diversos actores sociales, profesionales y políticos del Continente que tradicionalmente son garantes de los más altos principios y valores de los derechos humanos, y que, además, se relacionan con el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

En segundo lugar, les externo nuestro más profundo agradecimiento por el honor que le brindan a la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA) de inaugurar este nuevo curso, cuyo tema principal sobre justicia y seguridad forma parte esencial de la seguridad democrática de nuestra región y que, además, se ha constituido en punto fundamental de la agenda de las jefas y jefes de Estado y de Gobierno del SICA.

La realización de este Curso Interdisciplinario por parte del IIDH, con la presencia y la participación activa de todas y todos ustedes, reafirma que existe un compromiso latente por fortalecer los esfuerzos regionales y extraregionales para promover la estabilidad social y, en particular, la protección y garantía de los derechos humanos en todas sus manifestaciones.

Ciertamente, su presencia esta noche y la disposición que traen para compartir e intercambiar sus experiencias por medio del trabajo conjunto que será desarrollado en este curso, nos llenan de esperanza y nos auguran resultados muy positivos.

Quisiera aprovechar la ocasión de contar con un público tan distinguido como este, procedente de todo el Continente americano y más allá, para compartir algunos aspectos generales relacionados con los esfuerzos del SICA sobre los derechos humanos, el desarrollo, la justicia y la seguridad regional.

Recordemos que el SICA, entendido como el marco institucional de la integración, fue creado por medio de la firma del Protocolo de Tegucigalpa el 13 de diciembre de 1991, entrando en vigencia el 1 de febrero de 1993. Como saben, el Sistema está conformado por los Estados de la República de Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana, como Estado asociado. Además, se cuenta con la participación de países amigos en calidad de observadores del proceso de integración regional.

El Sistema se diseñó tomando en cuenta las experiencias pasadas, tales como la crisis política y los tristes conflictos armados que recién habían finalizado, y apostando por la consolidación de la seguridad democrática regional. Con base en esto, y sumadas las transformaciones constitucionales internas y la consolidación paulatina de los regímenes democráticos en Centroamérica, con el SICA se estableció como objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica para constituir la Región en un lugar de paz, libertad, democracia y desarrollo, sustentados firmemente en el respeto, la tutela y la promoción de los derechos humanos. Además, el SICA promueve un nuevo modelo de seguridad regional basado en el Tratado Marco de Seguridad Democrática, suscrito el 15 de diciembre de 1995 en San Pedro Sula, Honduras.

Este Tratado Marco se fundamentó en los más altos principios de la democracia y el fortalecimiento del Estado de Derecho y sus instituciones; en la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto, y en el irrestricto respeto de los derechos humanos en los Estados centroamericanos.

Actualmente, el contexto regional y extraregional nos demanda su atención para analizar temas cruciales sobre derechos humanos y seguridad con el debido interés de nuestros gobernantes, y conciudadanos.

En este mismo orden de ideas, en cuanto al tema del desarrollo y su relación con los derechos humanos, y desde una perspectiva más general, los datos sobre pobreza, participación, inclusión social y acceso a los servicios públicos en los países de la región centroamericana no nos favorecen, y las posibilidades de lograr un desarrollo humano dependen, en la mayoría de los casos, de acciones concretas y efectivas a lo interno y desde la estructura de nuestros Estados.

Entendemos que es indispensable propiciar un ambiente de estabilidad regional, fortalecer el Estado de Derecho y sumirlo en las nuevas tendencias de los derechos humanos propiciando el acceso a los servicios públicos, tales como salud, educación, generación de oportunidades de trabajo, acceso a la justicia y seguridad, por citar algunos.

Desde hace varios años, y de manera incesante, la pobreza estructural se ha extendido sobre millones de hogares en todo el mundo. Esta situación ha llegado a ocupar un lugar en la agenda pública y, previsiblemente, permanecerá en ella en el futuro próximo. Así las cosas, la consigna de nuestros tomadores de decisiones debería de ser la de garantizar un espacio donde la paz, el respeto a los derechos humanos y la satisfacción de condiciones de vida básicas, sean el norte permanente de la gestión pública nacional y regional.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, uno de los principales problemas en el diseño de las estrategias para erradicar la pobreza ha sido precisamente su falta de enfoque integral, y el haber dejado fuera el rol constitutivo y de garante de legitimidad que debe jugar el sistema político-jurídico. En este sentido, las políticas y programas han girado más en torno a los aspectos económicos en los cuales se potencia el incremento de la riqueza material y el crecimiento económico, evadiendo la meta legítima que es el afán del “deber ser” en el desarrollo humano sostenible y la promoción del ejercicio de una ciudadanía integral.

Sobre democracia, derechos humanos y pobreza, recordemos que en la Declaración del Milenio, aprobada en el año 2000 por la

Organización de las Naciones Unidas, los Estados determinaron que la creación de un entorno propicio al desarrollo y a la eliminación de la pobreza depende, sin lugar a dudas, de la buena gestión de los asuntos públicos. Esta conexión entre los principios fundamentales del desarrollo humano y la lucha contra la pobreza fue establecida en la Convención Interamericana contra la Corrupción del año 1996, donde se dispone la necesidad de lograr transparencia, rendición de cuentas y el efectivo control del funcionamiento de la administración pública, que se sugiere sea enmarcada desde la perspectiva del derecho al buen gobierno como derecho humano, tal y como ya lo han logrado en la Unión Europea.

Ahora bien, a propósito de transparencia y rendición de cuentas como elementos del buen gobierno, me referiré de manera breve al tema de seguridad y a los esfuerzos que ha venido impulsando la Comisión de Seguridad de Centroamérica en coordinación con el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y, más recientemente, con las jefas y jefes de Estado y de Gobierno.

Como posiblemente algunos de ustedes ya sepan, la Estrategia de Seguridad de Centroamérica fue adoptada por los jefes de Estado y de Gobierno del SICA durante su XXXI Reunión Ordinaria, celebrada en Guatemala el 12 de diciembre de 2007 con el objeto de contar con un instrumento regional idóneo, a fin de crear un ambiente de mayor seguridad para las personas y sus bienes, propiciar el desarrollo humano sostenible a través de las inversiones y actividades relacionadas con sus componentes, relativos a combate al delito, prevención de la violencia, rehabilitación, reinserción y fortalecimiento institucional. No obstante, ante la creciente ola de las actividades del crimen organizado en los países del SICA y el aumento de las diferentes manifestaciones de la violencia en la Región, se hizo necesario revisar la estrategia de seguridad del año 2007, involucrando en esta ocasión a todos los sectores de la sociedad, en estrecha colaboración con la cooperación internacional, países e instituciones multilaterales.

De esta manera, en septiembre del año 2010, en la ciudad de Antigua Guatemala, se desarrolló una reunión intersectorial de mi-

nistros de relaciones exteriores, ministros de seguridad pública/gobernación, ministros de defensa, fiscales generales y jefas/es y directoras/es de policías de países del SICA, en la cual, teniendo como base las circunstancias anteriores, los ministros instruyeron adecuar la estrategia de seguridad atendiendo las amenazas nacionales e internacionales, incorporando elementos innovadores e insumos para fortalecer el instrumento para que se convirtiera en una estrategia integral, viable y efectiva. En esa misma reunión se instruyó a la Secretaría General a convocar, coordinar y consolidar el aporte de los países del SICA en el proceso de la revisión y actualización contenidas en la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, creándose el Grupo de Trabajo *ad hoc* y aprobándose la propuesta metodológica que desarrollaría la estrategia de seguridad revisada, lográndose, después de múltiples reuniones y consultas, varios resultados concretos.

Finalmente, seguido todo este proceso, logramos contar con una estrategia actualizada y priorizada como instrumento básico que, desde una perspectiva integral, aspira a orientar las acciones coordinadas que en materia de seguridad adopten los países de la Región. En ese sentido, la Estrategia de Seguridad de Centroamérica establece los objetivos comunes, las áreas de intervención y las acciones a seguir para alcanzar los niveles de seguridad que requiere la ciudadanía centroamericana. Además, se constituye en una herramienta importante para identificar las necesidades financieras, proceder a la gestión y obtención de financiamiento y cooperación internacional, presentando de una manera armónica los distintos esfuerzos que la Región realiza en materia de seguridad. De esta manera y como cierre de esta primera fase, logramos celebrar, exitosamente, la I Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad Regional en Ciudad de Guatemala, en junio del 2011.

Me permito enunciar algunos de los logros obtenidos en dicha conferencia:

1. Apoyo político a la estrategia de seguridad.
2. La comunidad internacional aglutinada en torno al problema de la seguridad en Centroamérica.

3. Dar a conocer la estrategia de seguridad y su plan de acción, con costos, las 14 prioridades regionales y 22 perfiles de proyectos regionales.
4. Consolidar el principio de la responsabilidad compartida y diferenciada.
5. Se comprometieron las intenciones de cooperación internacional con los esfuerzos de Centroamérica.
6. Contar con un mapa de posibilidades de cooperación.
7. Establecer alianzas estratégicas entre Centroamérica y los integrantes del Grupo de Países Amigos.
8. Contar con el apoyo de la sociedad civil, los medios de comunicación, gobiernos locales y gremiales de la empresa privada a la estrategia de seguridad.
9. Y, lo más importante, sumar esfuerzos y visibilizar el compromiso de Centroamérica de trabajar coordinadamente y con una visión regional.

No cabe la menor duda que para la ciudadanía centroamericana la seguridad es su principal preocupación. Es por ello que se requiere un mayor consenso en la visión, valores y objetivos sobre la seguridad de Centroamérica entre sus Estados. Debemos de atender los principales riesgos a los que se enfrenta hoy Centroamérica, tales como el crimen organizado, la narcoactividad, trata de personas, tráfico ilícito de migrantes, la explotación sexual de menores, la delincuencia económica y la corrupción, el tráfico de armas de fuego y la delincuencia transfronteriza, riesgos que se adaptan muy rápidamente a los cambios en la ciencia y la tecnología. Por tanto, es vital que la propia estrategia sea capaz de adaptarse a las necesidades de la ciudadanía, como a los desafíos de la dinámica global del siglo XXI.

Desde el espíritu de “sumar esfuerzos”, la Secretaría General del SICA y las instituciones que apoyan este proceso han considerado importante iniciar la articulación de alianzas estratégicas a través de la celebración de foros regionales de empresa privada y seguridad

en Centroamérica, además de promover el involucramiento de los gobiernos locales, de la sociedad civil y de los medios de comunicación, generando espacios para examinar, dialogar, debatir y reflexionar sobre la violencia y el crimen organizado en sus diferentes manifestaciones. De esta manera, se espera definir un agenda regional que debe orientar la participación conjunta en la promoción de una cultura de paz y legalidad para acompañar la implementación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, contribuyendo a su vez al fortalecimiento de la seguridad democrática en el istmo centroamericano.

Amigas y amigos, es así entonces como tanto los objetivos del IIDH como las aspiraciones del SICA se complementan. El IIDH es una entidad internacional autónoma de naturaleza académica, dedicada a la enseñanza, la investigación y promoción de los derechos humanos. Basa su acción en los principios de la democracia representativa, el Estado de Derecho, el pluralismo ideológico, el respeto a los derechos y las libertades fundamentales sin discriminación alguna, afirmando la idea de que: “sin derechos humanos no puede existir democracia y sin democracia no puede haber vigencia efectiva de los derechos humanos”.

De esta manera, tanto el IIDH como el SICA, por medio de su Secretaría General, coinciden y coordinan todos los esfuerzos posibles para promover los derechos humanos y la democracia en su ámbito regional de influencia, a través de acciones conjuntas o complementarias de acuerdo a sus mandatos particulares y sus posibilidades específicas. Compartimos un mismo espíritu para impulsar los procesos de investigación aplicada que coadyuven al fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, específicamente en el desarrollo de capacidades institucionales y ciudadanas con base en los más altos principios de los derechos humanos y la democracia.

De manera concreta y como muestra de ello, hemos promovido la firma de un acuerdo de entendimiento entre ambas instituciones, legitimando así formalmente nuestros intereses compartidos. Con certeza, el esfuerzo del IIDH constituye un apoyo muy importante

que nos acerca al análisis de las prácticas del buen gobierno o buena administración, con las cuales se pretende hacer efectiva la aplicación de principios tales como la legalidad, la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la equidad y la inclusión, que en muchas ocasiones son violentados por la misma administración pública.

Todos estos retos y desafíos deben ser asumidos por la región centroamericana en su conjunto con valentía, compromiso y la firme convicción de fortalecer el Estado de Derecho y sus instituciones, para que éstas a su vez cumplan con su cometido y satisfagan las demandas e intereses de la ciudadanía de la mejor manera posible.

Nos une entonces, tanto al IIDH como a la Secretaría General del SICA, un mismo sueño y denominadores comunes traducidos en retos y desafíos, que aquí analizaremos, sobre justicia y seguridad en el marco de la democracia, los derechos humanos, el desarrollo y, en general, sobre lo que desde el “deber ser” nos orienta hacia la consecución del anhelado desarrollo humano.

Conferencia magistral

El título y enfoque temático del Curso Interdisciplinario de 2000, en el que intervino también invitado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y su Director, era muy parecido al del XXIX de hoy: los derechos humanos, la justicia y la seguridad. Hoy también se está estudiando y reflexionando sobre los temas de seguridad de las víctimas y la justicia; es decir, once años después seguimos debatiendo sobre los mismos problemas, desafíos y afrentas a los derechos humanos. Aparentemente, la situación no es mejor. Alguien podrá decir que eso es tanto como decir que no se han producido avances en la lucha por los derechos humanos desde 1948 – porque siempre estamos criticando la falta de aplicación de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Sí se han producido muchos avances significativos, pero si hoy hacemos una radiografía de esta zona del mundo y la comparamos con la de hace once años, cuándo aún no se habían cometido los ataques contra las torres gemelas en Nueva York, veremos que hoy estamos peor en este ámbito.

En México, por ejemplo, se está viviendo una situación dramática de inseguridad y violencia en la que no es buen analista el que diga —“Bueno, si al fin y al cabo se están matando entre ellos, entre los miembros de las bandas criminales u organizaciones criminales”. Quien lo afirme comete un grave error porque margina un dato fundamental: el papel del Estado y las instituciones. ¿Qué ocurre para que un Estado democrático no sea capaz de terminar con la lacra de la violencia?

Otro ejemplo, Colombia, que además de muchas cosas buenas también tiene un gravísimo problema. Es un país complejísimo, con un conflicto interno armado donde los grupos violentos están funcionando, y los herederos de aquellos que dejaron de serlo continúan existiendo bajo la denominación de bandas criminales. Aunque discrepemos sobre si son lo mismo o no, el elemento común en toda esta barbarie son las víctimas. A ellas les importa bastante poco quien les mata, les secuestra o las desaparece. El dolor y el ataque

a su seguridad jurídica son los mismos, con efectos y consecuencias devastadoras para los derechos humanos.

Si nos acercamos más a los países del entorno, veremos como la inseguridad que hay en algunas sociedades se transmite a otros en una especie de vasos comunicantes. La polarización y la porosidad de las fronteras, esas que tanto se han defendido a veces para garantizar la impunidad de unos pocos, permite que las organizaciones criminales de un país pasen a otros, que sus responsables planifiquen y decidan crímenes en un país y que se cometan en otros; coadyuvan a transmitir y a transportar los productos que después realizan sus efectos nocivos a miles de kilómetros.

Un conflicto como el de México, transido por los combates y la guerra entre bandas criminales –que tiene su origen, en parte, en la presión de los Estados Unidos–, se desarrolla en el ámbito de la lucha contra el tráfico de drogas, respecto de cuyo enfoque creo que hay una gran equivocación. ¿Cuál ha sido el efecto? Según las Naciones Unidas, la presión en la frontera norteamericana con México y la provocada por la reacción estatal, empujó a las organizaciones criminales a buscar lo que saben hacer mejor. Más allá de matarse por cuotas de poder, territorios, clientes o mercados, buscaron zonas donde la institucionalidad y la gobernabilidad fueran menores, hasta un punto comparable con la situación del llamado **triángulo de oro** del narcotráfico: Laos-Tailandia-Birmania. Ese triángulo de oro ahora lo tenemos en Guatemala, Honduras y El Salvador, donde se observan la creación y aumento exponencial de las organizaciones criminales conocidas como “maras”, las que también en gran medida tienen su punto de referencia en Estados Unidos y su política de expulsión de migrantes.

Al final, el resultado de esa permeabilidad es que todos los países del entorno resultan afectados porque las organizaciones criminales buscan espacios de impunidad y seguridad para sus negocios ilícitos. De esta manera, nos ponen en la disyuntiva de qué hacer para confrontar ese fenómeno trasversal, global, del que ningún país está libre, al igual que ocurre con el terrorismo. Y esta mención del terrorismo es intencionada.

En 2001, después del ataque a la torres gemelas, impartí una conferencia en la Universidad de Oxford en la que planteé la transversalidad de cualquier tipo de terrorismo y de cómo ningún país estaba libre de la posibilidad de un ataque. Recuerdo que alguien se levantó y dijo que eso podía ser cierto, pero que en Noruega eso había pasado y no ocurriría nunca. Ojalá hubiera tenido razón. Pasaron diez años y al final han golpeado. Lo que quiero decir con esto es que el Estado y sus instituciones tienen la obligación no sólo de reprimir sino de prevenir esas realidades que podrían producirse con el transcurso del tiempo.

En cuanto a si se han consolidado o no los derechos humanos, se produce un fenómeno importante. En apariencia, todo el mundo defiende a las víctimas; pero cuando se analiza más allá de la superficie, en realidad a todo el mundo le incomodan. No he oído un discurso –fuera del público– o una afirmación favorable a su papel en las políticas de los Estados y gobiernos. En la realidad, las víctimas incomodan y estorban para hacer esa política de Estado porque se considera que no entienden, que no saben; además, se dice que son cuestiones de Estado, es la razón de Estado. Ese es uno de los problemas de seguridad jurídica que al día de hoy me preocupa y debería preocupar a cualquier persona mínimamente sensible.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió recientemente una resolución en la que pide de nuevo al gobierno de los Estados Unidos el cierre del centro de detención de Guantánamo. Traigo esto a colación porque es una situación que explica la falsa moral, la doble moral que supone hablar de que se postula y se apuesta por la seguridad de la ciudadanía y, a la vez, se violan sus derechos. Los prisioneros de Guantánamo no son estadounidenses, se les implica en actos de terrorismo pero no hay acusación formal. La Comisión lo que ha dicho, se trata de que se les imputen cargos o se les deje en libertad. Esto es algo obvio para cualquier estudiante de Derecho, dado que si no hay un hecho delictivo no se puede privar de libertad a nadie sin quebrantar todos y cada uno de los derechos fundamentales. Lo grave es el grado de insensibilidad al que han llegado las sociedades en general, esto no nos importa demasiado. Quien se interesa, lee la noticia, se pregunta qué va a hacer Estados Unidos y ahí se queda el

análisis; cuando más bien deberíamos profundizar más en este modo de impunidad.

La lucha por los derechos humanos no es un camino fácil. En 2005, Naciones Unidas emitió una declaración en la que se reconocían los derechos de las víctimas a la tutela judicial y a recibir respuestas judiciales en lo que corresponde a la verdad, la justicia y la reparación. Se establecieron los 25 principios acerca del tratamiento a las víctimas en los procesos que les afectaran. Como jurista, considero que la seguridad es la que da el Derecho y es la que reivindica el papel de las víctimas y la defensa de sus derechos. Según las constituciones y las leyes, los jueces –y la administración de justicia– tienen como primera obligación impartir recta e imparcial justicia. ¿Esto quiere decir que hay que hacer un análisis aséptico de encefalograma plano, donde medimos las normas honestas y un cuarto para ti, otro cuarto por allí y los restantes ya veremos? o, ¿hay que analizar el caso, “contaminar el caso”? Lo segundo exige conocer en profundidad que aunque se deben proteger los derechos del justiciado, no están en la misma balanza que los derechos de las víctimas, son diferentes balanzas. Hay muchos que dicen que no pueden tocar el tema de las víctimas porque se contaminan, pierden su imparcialidad. Pero no, la imparcialidad se pierde si se hace lo contrario, si se tratan asépticamente los derechos de la víctimas y las garantías que deben darse al victimario. Las garantías al victimario también representan la esencia del Estado de Derecho; son una obligación. Pero la defensa de las víctimas, además de una obligación, es el derecho que les asiste como derecho fundamental; es lo que da sentido a toda la aplicación del Derecho como instrumento de seguridad. Si no es así, el juez se convierte en un mero aplicador de normas en forma insensible y por lo general injusta.

En el área de derechos humanos en la que nos movemos ¿qué papel juegan las víctimas en la lucha contra el crimen organizado, en el diseño de las políticas de seguridad? Normalmente ningún gobierno va a tomar en cuenta lo que la sociedad reclama al diseñar una política de seguridad. Es más, no es posible que se entiendan algunas de las medidas que hay que tomar. Pero lo que la historia demuestra, y lo que la realidad muestra, es que las medidas tomadas a

espaldas de los ciudadanos y ciudadanas en el área de la seguridad, se convierten en medidas de inseguridad. Emitir una directriz en materia de seguridad administrativa, es decir, poner policías de seguridad a tal persona para que le acompañen durante determinadas horas del día, no responde al sentido integral de seguridad que las víctimas y la ciudadanía en general necesitan. Por supuesto que no va a haber nunca una seguridad total, como nunca va a desaparecer el crimen en sus diversas manifestaciones. Precisamente por eso, los ciudadanos y ciudadanas tienen que participar en el diseño de aquellos aspectos y normas que afectan su propia seguridad. Si algo estamos viendo hoy día en todos y cada uno de los países, en unos más que en otros, es que la gente está indignada, harta; se demanda un modelo de participación diferente, con más presencia ciudadana, lo cual corresponsabilizaría a las personas en la realización de las decisiones que se tomen. En los diseños de seguridad, desde mi punto de vista, se tienen que buscar modelos en los que se implique activamente a la sociedad.

Por mi trabajo en Colombia lo estoy viendo con mucha claridad, dado que se ha querido que la ciudadanía se implique, que participe, que debata, que busquemos y diseñemos conjuntamente el modelo de seguridad que se pretende. Por otra parte, el gobierno emitió recientemente una nueva ley de seguridad, una buena ley de seguridad, pero al oír a las organizaciones civiles la verdad es que es sorprendente la riqueza de matices en las lecturas que se hacen de ella y los detalles que se olvidaron en la promulgación. En tal sentido, el análisis del poder es uno, y el que se hace de la sociedad respecto de un mismo problema es muy diferente, en muchas ocasiones. Por eso, la clase política no debería temer a la crítica ni a enfrentarse al desacuerdo.

En cuanto a la crisis económica que vivimos hoy día, ¿quiénes son las víctimas? Los mercados. ¿Alguien sabe lo que son los mercados? Se les da un rango de personas. Es común oír en los medios de comunicación que los mercados dicen, los mercados han dispuesto... O cuando hablan las y los expertos, y la ciudadana y el ciudadano, asustados, porque no saben si el poco dinero que tienen en el banco se les va o no se les va. Los medios manipulan y generan pánico, y no ocurre nada. ¿Dónde están los jueces? ¿Qué hace la administración

de justicia de cualquier país que no toma cartas en el asunto? Lo digo porque esas manipulaciones o dinámicas, que en la mayoría de los casos son fraudulentas –hay que llamar a las cosas por su nombre–, generan daño, víctimas y a hasta la quiebra de un país. En materia económica y financiera se califica a un país, se habla de que se dispara la deuda, que cae la bolsa. Supuestamente nos estamos enterando de muchísimas cosas ahora, pero yo no me estoy enterando todavía donde están los responsables. ¿Quién controla esas informaciones? Las antiguamente pequeñas agencias de información y apoyo se han convertido en entes con el poder de acabar con la economía de un país y de llevar a la ruina a millones de personas. Y no pasa nada. Algo no funciona bien, aunque ya se han iniciado acciones, se han planteado denuncias en varios países. Veremos si los jueces dan la talla, porque la ley debe ser igual para todos. Con esto no me he retirado demasiado de lo que estábamos hablando. Son situaciones que también generan inseguridad y a su vez están inmediatamente relacionadas con las consecuencias de una crisis económica o del desarrollo de diversas políticas económico-financieras, que podrían conllevar la ruina, no sólo económica sino moral de un país.

Nadie se preocupa de esa inseguridad que se deriva de los movimientos económico-financieros no controlados, que se convierten en el punto de ruina o inflexión y de quebrantamiento de los derechos fundamentales de millones de personas. Esa inseguridad es tan perniciosa como la propia inseguridad generada por el crimen organizado, de la que tampoco está tan lejos. Ahora ya no se ve eso de la bandera de la piratería y la calavera, distintivo de piratas. Ahora se ven maletines de ejecutivos y ordenadores.

Esto quiere decir que hay una interacción global en materia económica, pero yo tengo mis dudas de que hayamos asistido a un proceso similar en el campo de los derechos humanos, a su universalización, que debería correr pareja con esa evolución de la economía. No cabe duda de que lo que hay que exigir es una contrapartida: si esa economía globalizada genera desarrollo, tiene que ser congruente con la evolución de los derechos humanos y el control de las corporaciones, que utilizan su poder multinacional para

generar corrupción en otros países, aprovechando de que los tipos normativos existentes no les persiguen como causantes, pero sí a los corrompidos. En ese sentido, considero que si hay una convención internacional contra la corrupción, lo que se debe procurar es la convergencia de sus preceptos con las normas nacionales, de manera que ya no haya paraísos fiscales donde se escondan los defraudadores, los blanqueadores, en fin, los generadores de la corrupción.

La doble moral de políticos, de gobernantes y de mucha gente más, ya es paradigmática cuando anuncian que van a diseñar programas de lucha contra la corrupción y en sus territorios mantienen zonas de opacidad fiscal, que no son otra cosa que trampas para mover dinero y generar empresas que no pagan impuestos donde deberían, y buscan residencia fiscal donde encuentran más ventajas; o cuando algunos deportistas de élite, que todos admiramos, hacen lo mismo.

Eso es legal, pero no es moral, y la moralidad y la ética tienen que ver mucho cuando estamos hablando de seguridad jurídica y de seguridad de la víctimas, porque al final todo se interconecta. Aparentemente la corrupción no tiene una víctima directa. Un acto de corrupción público o privado no tiene inmediatamente un perjudicado; sin embargo, es el fenómeno que más desigualdad genera entre los ciudadanos y ciudadanas, porque corrompe el sistema. Si el sistema está truncado, disminuye la igualdad de oportunidades para, por ejemplo, acceder a un puesto de trabajo, debido a que quien lo solicite con base en la ley lleva las de perder si no es amigo de don fulano o no tiene la información privilegiada de aquel otro, o no ha hecho aquella trampita que le permite estar en una mejor posición.

Por tanto, la corrupción genera no solo desigualdad, también da lugar a un perjuicio directo y palpable. Sin embargo, en la mayoría de los países, los ciudadanos y las ciudadanas no lo asumen. En relación con esto, contrastemos dos hechos. Recordemos la lucha de los fiscales y jueces italianos de finales de los ochenta y primeros años de los noventa, con la operación *Mani Pulite* (manos limpias); en ese momento, vimos que la sociedad estaba absolutamente de acuerdo y en línea con la acción de la justicia. Pero en estos últimos años, se ha observado en Italia una corrupción consentida y controlada desde los

medios de comunicación por la autoridad que, además, dirige el país; más aún, cada vez que le va a llegar la justicia, se inventa una nueva ley con la mayoría parlamentaria para permanecer impune, y si ve que el concejo constitucional le puede fallar en contra, aumenta el número de magistrados para colocar gente que le favorezca. Son trampas contra las que la ciudadanía no protesta.

Otro ejemplo. Según recientes encuestas en España, se dice que el 64% de las y los ciudadanos no confían en la justicia – creo que las proporciones en los distintos países son casi las mismas. Además, un 50 y tanto por ciento considera que las y los jueces son corruptos. Creí que la proporción era menor, uno siempre piensa que su casa está más limpia que la de los demás, pero la percepción de la ciudadanía es esa y contundente. Algo sucede cuando un volumen tan amplio de ciudadanos piensa que una de sus instituciones fundamentales –junto con la clase política– no funciona correctamente. Sin embargo, cuando participan en las elecciones votan a los mismos que están en el punto de mira por la corrupción. ¿Cómo se entiende eso?

Hay un mal de fondo que tenemos analizar, porque también hay que examinar las causas y preguntarnos si estamos actuando bien. Efectivamente, en el combate al crimen organizado hay que analizar si estamos poniendo todos los elementos y si estamos haciendo todo el esfuerzo coordinado que tiene que hacerse. Me pregunto, además, porqué no existe ya una coordinación activa en una región como la de Mesoamérica, cuando está claramente establecido que la criminalidad organizada permea a todos los países. ¿Por qué no hay un acuerdo, un espacio judicial común? ¿Por qué no aprendemos de otros modelos que están funcionando en ese ámbito? Esas son preguntas que la ciudadanía se hace y que nosotros nos hacemos, así que tendremos que responderlas alguna vez.

Hay otras preguntas que me surgen, sabiendo que entre el alumnado de este Curso XXIX hay jueces/as, abogados/as, fiscales/as, policías, es decir, me encuentro ante el espectro más amplio de personas que están directamente relacionadas con lo que estamos hablando. ¿Cuál es el modelo policial adecuado, para que una policía democrática sea efectiva y se acabe, por ejemplo, con la corrupción a lo interno de ella?

¿Qué se puede hacer? ¿Qué se tiene que hacer? ¿Es un problema de dirección, de medios, de salarios, de conocimientos científicos sobre aquello a lo que tenemos que enfrentarnos? Si es así, ¿cómo es posible que a esta altura del siglo XXI todavía no haya capacidad de analizar y sumar esfuerzos para no repetir esto cada diez años?

Digo esto porque en 1991 propuse establecer un archivo conjunto de datos para la lucha contra el terrorismo en España. Hasta ahora se está diseñando. Con él a lo mejor se hubiesen podido evitar hechos gravísimos, porque se ha demostrado que ha habido un déficit de información. Esas son cosas que se pueden hacer, que ya están inventadas y también se recogen en la ley y los convenios, es decir, casi todo está escrito; lo único que hay que hacer es pasar de la teoría a la acción. Para ello, una cuestión fundamental es perder un poco la soberbia y ser lo suficientemente humildes como para asumir las experiencias y aprender de esas lecciones.

Quisiera hacer una reflexión sobre el papel de las víctimas que existen en cada uno de los temas que he tocado. ¿Cuál debe ser su papel en la justicia? Ustedes conocen el movimiento que se ha puesto en marcha en México, con el señor Javier Sicilia al frente. Un hombre que, partiendo de un hecho doloroso —la pérdida de su hijo Juan Francisco a manos de un grupo narco y de la criminalidad—, se ha dirigido al Presidente de la República preguntándole ¿por qué? ¿Qué es lo que pasa? O lo que preguntan en las cárceles de Brasil: —“Ustedes han creado el infierno, los diferentes círculos del infierno... ahora díganlos, ¿cómo solucionan eso?”.

En el balance entre víctima y victimario, antes que la defensa de las víctimas se desarrolló la defensa de los victimarios. La relación hay que medirla con distintas balanzas, pero tiene que haber una presencia de las víctimas y un reconocimiento de sus derechos. Entre otras razones, porque con su participación en la acción judicial esta se enriquece críticamente. En muchos países las víctimas no tienen capacidad de acusación penal; son partes civiles y lo más que pueden reclamar son los daños y perjuicios. Es necesario estandarizar en todos los países donde esto no es posible, que las víctimas tengan el derecho

de participación en la acción penal. La reparación que reciben muchas veces está precisamente en esa participación.

He aprendido algo fundamental de las víctimas: generalmente no tienen ánimo de venganza cuando demandan justicia y reclaman ser oídas, ser tenidas en cuenta en aquello que se va a debatir y que se refiere a sí mismas. Comprender esto pasa por la solidaridad y la empatía con las víctimas, pero también por la convicción de que cualquier crimen de derechos humanos es repudiable y ofensivo para todos los seres humanos. Por ejemplo, cuando hablamos de tipos de crímenes masivos que afectan a la comunidad internacional, me puedo sentir exactamente igual de víctima que la familia de un desaparecido aunque no forme parte de ese grupo familiar. No puedo sentir su dolor inmediato, que es uno. Pero como ser humano, el dolor por el hecho es común. Ese es el sentir de la universalización de las víctimas, ese es el sentir de la necesidad de participación de las víctimas y de la sociedad o la sociedad civil.

Por otra parte, a las víctimas lo único que no se les puede quitar es su dignidad, porque es indigno querer hacerlo. Pero desgraciadamente se ha hecho y se pretende seguir haciendo en muchos países y por muchos sistemas en los que el enemigo es la víctima o las y los defensores de derechos humanos, y no los victimarios. Hay campañas permanentes de descrédito, dudas y ataques a defensores y defensoras de derechos humanos porque piden claridad, compromiso, transparencia, agilidad y eficacia en los procesos; en fin, porque piden acceso a la justicia. Fíjense cuantas cosas malas piden. Pero aún he oído a un organismo de derechos humanos pidiendo que se libere a un asesino; si lo hacen, es porque no se está cumpliendo la ley. Aquí la cuestión no es que la gente se pudra en la cárcel, sino que se cumpla la legalidad y se respeten los derechos de cada persona.

La dignidad de las víctimas me ha enseñado unas lecciones que, sin lugar a dudas, han marcado mi vida y la de cada uno. La fecha y el lugar los tengo muy claros y están relacionados con Argentina. Aunque, por supuesto, ya había tenido contacto con las víctimas, lo cierto es que la dignidad de las víctimas, la dignidad de las Madres y las Abuelas de la Plaza de Mayo –entre muchos otros movimientos,

a mí me tocó este, el primero, y después otros muchos– pidiendo y demandando justicia con esa insistencia y coraje, y con esa dignidad y enorme paciencia, demuestra algo que es fundamental: que las víctimas no pueden dejar de estar presentes cuando se trata de administración de justicia y que cualquier acción desde la justicia tiene que estar imbuida por su defensa. El **nunca más** que decían las madres y abuelas significa nunca más hechos de ese tipo, nunca más impunidad. Hoy día, sigue vigente esa afirmación que es ahora una reivindicación mundialista.

Hace diez años, en este Curso del año 2000, hablé sobre lo que es el Estado de Derecho, sus límites y la imposibilidad de transgredirlos porque entramos en la barbarie y perdemos la legitimidad que nos da el cumplir con ellos. Para ilustrarlo, quiero citar una frase que dijo el general Carlo Alberto Dalla Chiesa en 1978, cuando era el jefe del mando único antiterrorista en Italia, y que fue asesinado por la mafia en Palermo en 1982. En 1978 las Brigadas Rojas secuestraron a Aldo Moro, presidente de la Democracia Cristiana y expresidente de la República. Durante el secuestro fueron detenidos algunos miembros de esa organización terrorista y se le planteó a Dalla Chiesa la aplicación de la tortura para sacarles la información sobre donde mantenían al secuestrado. El General dijo entonces “Italia se puede permitir la pérdida de Aldo Moro, pero no la práctica de la tortura”. Ese es el mensaje que yo quiero dejar ahora, como hace diez años y dentro de diez años, si el IIDH me invita nuevamente. La grandeza del Estado de Derecho radica en que con los instrumentos legales con los que cuenta, sin transgredir los límites, se pueden obtener las soluciones. Estas serán parciales, pero siempre serán mejores que cualesquiera otras que se puedan obtener trasgrediendo los límites, porque al final lo que se genera es más inseguridad, mas indefensión para las víctimas y más posibilidades de perjuicio para los derechos de la ciudadanía.

Muchísimas gracias.

Preguntas y respuestas

Roberto Cuéllar M., Director Ejecutivo del IIDH: Ahora quiero agradecer su reflexión profunda y muy descarnada, por esta realidad

desafiante pero incómoda y paradigmática para el futuro de los derechos humanos. Hay algunas preguntas respecto de la cuestión de las víctimas como tales y sobre las leyes de reparaciones en el Perú y de víctimas en Colombia; sobre la persecución del pasado en Chile y en Centroamérica. Una pregunta concreta, ¿cómo evitar que haya una percepción de pasividad en el concepto de víctima propuesto por los Estados? Una pasividad que evite que ésta tenga no solamente una efectiva reparación sino que también impida o limite un ejercicio de ciudadanía como usted lo planteó. También respecto de las víctimas, en el sentido de su reflexión, las hacemos invisibles pero su dolor estremece radicalmente y, ya nos lo decía, la nueva ley de víctimas de Colombia liberará ese dolor. Luego, con respecto al pasado, que resume las otras, ¿considera que la orden de detención que Ud. dictó contra el general Augusto Pinochet marcó en alguna medida un compromiso por parte de los Estados, particularmente Inglaterra, en la persecución y detención de los represores? ¿Ha existido colaboración en estos diez años? ¿Cuál sería hoy su visión o diagnóstico comparado con ese momento?

Baltasar Garzón: Si he entendido bien, en el primer bloque se pregunta cómo evitar la sensación de pasividad sobre el propio conceptos de víctimas, que no se movilice y no se dinamice ese concepto. Internacionalmente, los órganos de decisión –Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, el Consejo de Europa– y todas y cada una de las instituciones políticas, tienen claramente establecido y acogido el concepto de víctima y la necesidad de implementar su participación. Lo que ocurre –y lo dice un refrán español, “entre el dicho y el hecho, hay un largo trecho”– es que en el ámbito de la legislación internacional se produce siempre un fenómeno muy curioso: se dictan tratados y protocolos para tranquilizar conciencias y se olvidan para garantizar incomodidades; se coloca en la biblioteca en un texto bien encuadernado y nos olvidamos de que existen para cumplirlos de buena fe.

El problema es cuando alguien –juez/a, ciudadano/a que lo reivindique, fiscal que lo desarrolle, investigador/a que lo ponga en marcha– decide pensar y recuerda que esas normas existen, se atreve

y quiere aplicarlas. En el ámbito de las víctimas han ocurrido los grandes avances en lo que toca a jurisdicción universal. Esto significa que en los países donde rige este principio, las y los jueces tienen la obligación de perseguir determinados delitos contra la comunidad internacional, como el genocidio y los crímenes de guerra, si en el país donde acontecieron no se investigan. Ese es, en breve, el principio de jurisdicción universal. En su dinámica, como en la dinámica de institución de la Justicia Penal Internacional, las víctimas y la sociedad civil han tenido un papel protagónico. El Estatuto de Roma no se hubiera aprobado sin la presión ni la intervención de 1100 organizaciones de derechos humanos en Naciones Unidas y en todos y cada uno en los escenarios en los que se debatió, y sin su asesoría a los países que no tenían posibilidad ni medios para contratar importantes asesores.

Estas organizaciones también hicieron una labor importantísima tanto en la elaboración del concepto de víctima como del daño integral, que también están muy definidos. A ello han contribuido las múltiples decisiones de la Comisión y la Corte interamericanas de derechos humanos, específicamente la Corte, que es, desde mi punto de vista, la más avanzada en el mundo en el ámbito de protección de los derechos fundamentales. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos también lo ha hecho y hoy día se cuenta con un concepto aceptable de víctima. El problema empieza al definir cuál debe ser la participación de la víctima en el escenario de la acción política. Una aclaración previa es que no soy partidario de que las asociaciones de víctimas dicten las normas del Estado, pero sí lo soy de su participación; no se debe excluir ni a las víctimas ni a cualquier organización o movimiento social que quiera participar de la acción de la justicia en una sociedad abierta y en una democracia real y participativa y con más controles a quienes nos representan. Las víctimas, efectivamente, no tienen por qué tener un trato especial en el discurso político más allá de las normas que se dan para protegerlas.

En cuanto a las leyes de protección a las víctimas y, en un sentido más amplio, de protección a la memoria histórica, reconocimiento, comisiones de la verdad, son mecanismos de justicia transicional o

de justicia reparadora. Con ellas se compensa la acción judicial del aparato o de la institución judicial, cuando la hay, o compensa la reducción de la respuesta penal, cuando exista.

En Colombia, la Ley de Justicia y Paz determina una pena leve, algo con lo que probablemente no estemos de acuerdo cuando se trata de crímenes tan graves como los que ahí se persiguen. Una ley de víctimas debe regular un todo: la pena, la verdad y la reparación. Todo ello forma parte de la respuesta penal y, por tanto, la definición y el desarrollo de las normas que protegen a las víctimas tienen que corresponder a la globalidad de la realidad; no se puede escoger uno y desechar otro, es un todo.

A las víctimas siempre se les ha querido hacer invisibles, pero como con todos los fenómenos incómodos, una de las mejores formas de protegerlas es la visualización de las personas y la visibilización del fenómeno. Sin embargo, cuidado con esto, porque la visibilización como medida de defensa o de protección se puede convertir también en el señalamiento como objetivo por parte de los perpetradores y sus cómplices.

El núcleo de la cuestión, lo que podría darse –y ya se está produciendo– en Colombia por la aplicación de las leyes de víctimas y de restitución de tierras, es que cuando se empiecen a devolver las tierras –quince o veinte mil hectáreas de los dos a tres millones de retornados que previsiblemente tendrán que reintegrarse– van a asesinar a la gente. De hecho, los asesinatos ya han comenzado, al igual que los señalamientos. También se podría convertir en un mercado de tierras, dado que las víctimas, por miedo a regresar a que los maten, van a optar por la indemnización. ¿Cuál es el punto negativo que puede tener eso? Que esas tierras vuelvan a manos de los perpetradores, que son los que a través de testaferros legales van a pagar esas indemnizaciones. Eso, de hecho, ya se está produciendo. Por tanto, el Estado, mediante sus instituciones y sus jueces/as, fiscalías y policías, tiene que procurar corregir esa acción fraudulenta o desarrollo fraudulento que no se da por la voluntad estatal, sino por la de aquellos que no quieren que esa ley sea efectiva.

Llevar a la práctica una ley de restitución de tierras y una ley de protección integral a las víctimas justifica toda una legislatura y toda una vida, si con eso se consigue hacer una reparación efectiva y restituir lo que la violencia le ha quitado a cientos de miles de personas, ¿Cómo hacerlo? Evidentemente hay que diseñar programas de seguridad y de sostenibilidad. No se trata sólo de decir: “Aquí está la tierra, quédese con ella y yo, Estado, me desentiendo”, porque se van a presentar gravísimos problemas de seguridad. Se necesita la participación de la sociedad civil, que debe asumir riesgos, como todos los que estamos aquí, por una u otra circunstancia. En la aplicación y desarrollo de una ley no basta con aprobarla, hay un problema de sostenibilidad. Una familia que va a ser reintegrada a su tierra después de ocho o diez años de haber sido desalojada violentamente, a una tierra yerma o productiva, necesita fondos para invertir y poner en marcha un proyecto de desarrollo. Mientras éste prospera –dos, tres o cuatro años–, ¿de qué vive? El tema es mucho más complejo de lo que aparenta.

A la misión de apoyo al proceso de paz, donde yo estoy trabajando, se le ha encargado, mediante un acuerdo entre el gobierno colombiano y la OEA, el monitoreo de la aplicación de esa ley. Es un reto impresionante, y estamos trabajando en desarrollar programas de sostenibilidad y de seguridad participativa de los ciudadanos y ciudadanas, con resultados muy claros.

Estuvimos en una comuna de Medellín que, como todas, está bajo el control de los combos o grupos delictivos. Allí se ha echado a andar un centro de discusión y de derechos humanos en los que se participa bajo una democracia directa y participativa, comprometida, y muy olvidada por las instituciones. Esto se consiguió después de que mataran a una líder comunitaria, Fabricia. Y ya se están desarrollando programas conjuntos de acción para generar esa seguridad que muchas veces hace tanta falta.

Por tanto, para que cualquier ley de este tipo produzca resultados efectivos en un terreno delicado, en el que siempre va a haber un déficit, un margen en el que todo se puede ir al traste, debe ser aplicada de manera sostenible, con apoyo interactivo y con una participación

de las víctimas en todos y cada uno de sus ámbitos. Si no, estará condenada al fracaso.

Hay otras leyes específicas que no son de reparación material o de integración, sino de reparación moral, de reparación colectiva, de memoria histórica. En España, la ley de memoria histórica se quedó muy corta, no satisface a nadie, teniendo en cuenta los problemas judiciales que hay y de los que personalmente he sufrido parte de las consecuencias. Hasta hace un par de años, cuando hablaba temas de jurisdicción universal siempre me decían: —“En España, ¿qué pasa?”. La historia, que es caprichosa, quiso que me tocara a mí la investigación de los crímenes del franquismo, con todas sus dificultades. En ese sentido, no me arrepiento absolutamente de nada de lo que he hecho. Creo que había que hacerlo y, desde mi punto de vista como juez, considero que el juez debe asumir riesgos aunque en ellos lleve implícito un resultado adverso para sí mismo. Si no es así, el discurso pierde fuerza.

En definitiva, las leyes de reparación colectiva son necesarias porque las víctimas necesitan ese auxilio de la justicia, ese compromiso de la sociedad en reconocer aquellos derechos que les fueron violentamente sustraídos por el Estado o con su consentimiento.

¿Cómo desmitificar el concepto de víctima? Ya he dicho que no tiene que dárseles más tratamiento específico que el que corresponde a sus derechos a la justicia, la verdad y las reparaciones, a participar en la acción de la justicia. Las víctimas no tienen que impartir cátedra. Tendrán que decir lo que crean que tienen que decir y ser escuchadas por las instituciones y la sociedad civil para reivindicar sus derechos. Eso no es desmitificar, porque creo que nunca ha estado desmitificado el concepto de víctima, ni siquiera en las películas, en las que quienes suelen dominar la escena no son las víctimas sino los criminales que, además, se presentan como los buenos. Por ejemplo, en “El Padrino”, novela en que no se acuerda casi nadie de la mujer de Michael Corleone, a quien le ponen una bomba y la matan, pero sí se acuerdan de Michael Corleone, el mafioso. Esa es una deformación, y en su construcción se observa la influencia del lenguaje, y la de los medios de comunicación y los medios cinematográficos.

En cuanto a si la orden de detención de Pinochet fue un compromiso para los Estados, creo que más bien fue una sorpresa; si llegan a pensar un poco más, creo que no lo habrían detenido nunca. Pero la grandeza del Derecho y de la Justicia, cuando funcionan, es que a veces no pueden ser controlados. De igual forma, cuando funcionan las estructuras estatales, la vertebración del Estado de Derecho hace imposible quebrantarlos. Eso es lo que sucedió aquí, que el Derecho, la Justicia y las estructuras estatales funcionaran para encausar a un dictador, porque no creo que Pinochet se regenerara democráticamente. Su único gran aporte a la lucha de los derechos humanos fue fallecer el Día de los Derechos Humanos (el 10 de diciembre del 2006). La acción emprendida creo que les agarró con el paso cambiado, porque cuando llegó el momento de tomar una decisión fueron motivaciones políticas las que determinaron que no se continuara un proceso que se ganó judicialmente.

La extradición de Pinochet en Londres se ganó por la justicia española. El juez inglés, Ronald Dworkin, accedió a entregarlo a España por 1148 casos de desaparición forzada de personas. No obstante, la historia fue otra, la devolución de Augusto Pinochet a Santiago de Chile. No voy yo a criticar esa decisión, porque si soy coherente con lo que estoy diciendo, la Ley de Extradición preveía dos momentos: el judicial y el político, así son las leyes. Al decidir, prevaleció la decisión política.

¿Qué cupo a los jueces que estábamos interesados en la extradición? No era solamente el juez español, también el belga, el francés, el suizo y creo que también el italiano. Cuando el obstáculo político se impuso al juez español, que ya no podía seguir pidiendo datos, intervino el juez belga y señaló que si había unos análisis médicos y psiquiátricos respecto de que Pinochet no podía ser objeto de juicio debían mostrarlos, porque también estaba interesado en su enjuiciamiento. El juez británico acogió el pedido y nos envió los dictámenes médicos que estaban sirviendo de base para devolver a Pinochet a Chile.

Sin entrar a criticarlos, solo diré que designé a siete expertos en las distintas áreas médicas implicadas. Su dictamen –independiente, individual y unánime– fue que estaba perfectamente bien para ser

juzgado. La decisión política fue la que fue y la que se conoce. Hay una anécdota, entre otras muchas, de que el Presidente de Chile llamó al Presidente español preguntándole si habría algún medio para detener al juez. El presidente José María Aznar, que no debió estar muy cómodo con esta situación, dijo algo que no es verdad: en España no podemos interferir la independencia de los jueces, nosotros somos intermediarios, el juez pide algo y se le da traslado; por tanto, aunque le sorprenda, no podemos hacer nada.

De igual forma, aunque el Presidente español hubiese querido no podía detener al juez porque había unos convenios internacionales, entre ellos, el Convenio Europeo de Asistencia Judicial en Materia Penal, el Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo, la Convención contra la Tortura. Cada uno de estos instrumentos internacionales, que vinculaban a cada uno de los países, fueron puestos en marcha por los jueces en forma independiente y se produjeron unos resultados concretos.

Si el caso Pinochet se hubiese dado tres años después no se hubiese podido evitar la extradición, porque entró en vigor la Orden Europea de Detención y Entrega que acaba con la extradición y con la falsa idea de soberanía cuando se aplica para proteger criminales. Eso es algo que yo no he acabado de entender nunca. Si alguien ha asesinado a alguien en Colombia y se oculta en Costa Rica, no debería haber problema en que Costa Rica entregue lo antes posible al presunto criminal a Colombia. Lo mismo ocurría en Europa, hoy día es una cuestión judicial, alguien delinque en Francia y es detenido en España, los jueces lo entregan en un plazo muy breve y sin interferencia política. Ese es un avance real de seguridad jurídica para las víctimas, porque antes un proceso de extradición se podía eternizar para evitar responder con recursos jurídicos o en función del poder económico del individuo. Esos son avances que se generan cuando se consiguen armar espacios más complejos. Si estamos enfrentándonos a una realidad tan compleja, como el crimen organizado, tenemos que inventarnos medidas de alcance equivalente porque, si no, siempre vamos a perder.

Roberto Cuéllar M.: gracias por sus respuestas respetado magistrado Garzón. Usted ha tratado comprensivamente la cuestión de

las políticas e, incluso, cuestiones muy personales. Por otro lado, ha hablado de algunas de las actuaciones que como juez ha llevado adelante, ha generado polémica y crítica mediática, así como un fuerte descrédito personal que han sufrido Ud. y su respetada familia. Hay preguntas que abordan temas como la separación entre fuerzas armadas y policía, los derechos de las mujeres como víctimas en un conflicto armado, entre otras. Ante esto, la pregunta central es ¿qué hace un juez en estas situaciones? ¿Cuál es el perfil de un juez en derechos humanos?

Baltasar Garzón: Gracias. Se trata de temas tan importantes y preocupantes como el de la discriminación de las mujeres, del enfoque diferencial que deba haber en los conflictos armados internos cuando se visibiliza la violencia de género y no se quiere reconocer. Por ejemplo, en Argentina se ha tardado más de treinta años en dictarse la sentencia de violencia de género en el marco de la represión de las dictaduras, a finales de julio del año pasado. Ha sido mucho tiempo para que se asuma que durante la dictadura además de torturar, asesinar y desaparecer, también recurrió a la violencia de género. Por tanto, el enfoque diferencial es básico en todos y cada uno de los países, y mucho más cuando se trata de un conflicto armado. Colombia es un ejemplo de ello. Hay que decir en favor de la actual Fiscal de la Nación, que se ha creado una unidad dentro de la Fiscalía de Justicia y Paz para que se investigue en esa dirección, para proteger los derechos humanos de las mujeres. De nuestra parte ya estamos implementando ideas, políticas y acciones importantes para perseguir los crímenes de género, la violencia sexual contra la mujer.

En cuanto a la distinción entre policías, militares, investigadores, de quién debe depender, quién debe dirigir la acción policial, en breve diré que la función del ejército es básica para proteger a la ciudadanía, pero no tanto en la persecución de crímenes de guerra o en acciones y operativos contra el crimen organizado.

Finalmente, el mensaje que les daría sobre el juez es que tiene que ser un juez apegado a la legalidad, un juez comprometido claramente con la sociedad, un juez independiente, científicamente preparado. Un juez que pueda resistir los ataques y los intentos de corromperlo

no solamente económicamente, también psicológica y socialmente. Muchas veces la gente se corrompe y no necesariamente por el dinero, sino por otras muchas razones.

El juez debe poseer, sobre todo, unas firmes condiciones democráticas. Tiene que ser un juez que asuma la defensa de los derechos de los imputados y de los acusados, pero, sobre todo, que asuma la defensa de las víctimas y que nunca consienta el ataque indigno que muchas veces sufren, dando lugar a la denegación de justicia y a una revictimización.

Roberto Cuéllar M.: Finalizo esta sesión con el magistrado Baltasar Garzón, a quien le agradezco su conferencia magistral y este debate con ustedes, con un mensaje que proviene de una familiar de víctima directa. Es una madre que ha estado con nosotros en el Curso. Silvia le dice al juez Garzón: “Tiene usted mucha razón, no solamente hay que quejarse. Vengo de Argentina y muchos hacemos todos los días algo a favor de la seguridad y la justicia, no nos cansaremos ¿Sabe por qué? Por haberme convertido en madre activista, por haber conseguido que a raíz de la trágica muerte de mi hijo Maxi y dos amigos, se sentara jurisprudencia al condenar al funcionario, al policía, a prisión perpetua por alevosía. Participo siempre por la paz en Argentina; y ahora doy testimonio de que Ud. ha contribuido con esa paz”. El 10 de diciembre de 2010, este testimonio también lo expresó la presidenta Cristina Fernández de Kirchner: “Contigo y juntos en la culminación del Bicentenario de la Nación Argentina”.

Introducción al XXIX Curso

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

*Roberto Cuéllar M.**

Si hay un tema que convoca hoy a todos los sectores y personas, cualquiera sea su profesión u oficio, ese es el tema de la seguridad, o bien su antípoda, la inseguridad. No importa qué tan elaborado sea el concepto de seguridad. Si hay un derecho cuya valoración y abordaje es ahora muy controversial, es el derecho a la seguridad de la ciudadanía, como derecho de obligatorio cumplimiento, aún más desde la perspectiva de la seguridad humana. No importa la dimensión del plano interno y del derecho internacional. No importa si se maneja un enfoque ético, político o penal. Lo que resulta verdaderamente palpable es la sensación o sentimiento, casi universal, de que en muchas zonas y áreas de América Latina y El Caribe (LAC), las comunidades y pueblos, las personas, se sienten muy vulnerables y víctimas frente a múltiples y cada vez más violentas formas de criminalidad y de violencia. En LAC, donde algunas regiones han sido calificadas como de las más violentas del mundo, ese es un tema muy crítico y de alto riesgo que nos resulta muy conocido y sabido, por el alto nivel de violencia y porque se ha vuelto socialmente traumático. Inclusive, literalmente hablando, es probable que toda persona haya sido víctima directa o indirecta de la delincuencia o de alguna modalidad de violencia.

Es una cuestión polémica, pero convocante

Dentro de esa problemática, otro debate se dirime entre la inseguridad como tal y la percepción de inseguridad. Sea como fuere, las principales posturas internacionales de los gobiernos giran alrededor de la seguridad y del combate de la pobreza. Por su parte, las

* Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

propuestas electorales que más atención despiertan en los votantes son aquellas que se inclinan por dar respuestas para enfrentar a la delincuencia. “Cero tolerancia” y “mano dura” contra la delincuencia se han convertido en expresiones de uso común y resultan, en apariencia, propuestas de fácil asimilación para una ciudadanía que está urgida de respuestas prontas y efectivas.

Ante la urgencia de respuestas consistentes y contundentes, se crea una especie de “populismo punitivo”.

Así, la seguridad es, en la actualidad, el tema. No hay día en que no se le mencione en los medios de comunicación colectiva o en un debate público o parlamentario. Las conversaciones cotidianas entre habitantes lo incorporan normalmente como una preocupación fundamental. Si alguna decisión política sobre el tema de seguridad resulta errática, los funcionarios titulares dimiten o son cuestionados, o se crean comisiones parlamentarias investigativas; las principales agencias internacionales de cooperación y donantes han reformulado sus estrategias regionales de cooperación para que algunos de sus ejes tengan impacto en indicadores de seguridad; por su parte, muchas de las organizaciones de la sociedad civil modifican sus mandatos para involucrarse en esa temática, o bien, complementan sus proyectos con ese enfoque. Las instituciones académicas profundizan sobre temas relacionados o complementarios con la seguridad. Los presupuestos de los países se justifican principalmente en rubros vinculados con la seguridad y los ministerios o secretarías de Seguridad o del Interior son las carteras con agendas más complejas y “observadas” por la prensa y por la sociedad.

En la otra acera de lo público, la seguridad privada resulta un negocio muy rentable: hay países donde los agentes de seguridad privada superan a los cuerpos policiales oficiales. Cuando una empresa transnacional hace estudios para identificar un país dónde instalarse en el marco de la economía global, uno de los aspectos más importantes a considerar es el rubro de seguridad jurídica y el de seguridad personal de sus representantes, así como el gasto que debe asumir en seguridad privada empresarial.

Desde la visión del derecho penal y criminal, mientras las estadísticas delincuenciales se disparan en toda la región, y ese fenómeno se ha cobijado en un enjambre creciente de nuevas tipificaciones de delitos y el uso cada vez mayor e injustificado de la violencia sobre las personas y sus bienes. La relación entre la delincuencia y las redes de criminalidad organizada han encontrado un cuadro apropiado para explotar a las víctimas potenciales de amenazas reales, como la trata de personas, el tráfico ilegal de niñas y el narcotráfico.

Y dentro de toda esa problemática, abundan propuestas para diseñar políticas públicas sobre seguridad y justicia, la creación de mesas nacionales e iniciativas de cooperación regional entre países y organismos políticos hemisféricos. La agenda de la OEA¹ y del SICA², como de otros organismos subregionales, priorizan ese tema, y las entidades financieras internacionales facilitan recursos y empréstitos.

En lo que parece ser una relación complementaria, el enfoque de los derechos humanos ha sido manipulado y tergiversado cuando se le vincula con el combate de la inseguridad, y no hay país en la región donde lo mediático y cotidiano no deje de mencionar una premisa falaz: “los derechos humanos sólo son para los delincuentes”. Esa expresión de uso común y de fácil “entendimiento”, no encuentra como contrapartida una respuesta de sencilla comprensión desde el discurso de los derechos humanos que no sea un largo recorrido doctrinario desde la explicación del origen y razón de ser del Estado democrático: la obligación de proteger y asegurar la vida de las personas y sus comunidades, y la obligación de restablecimiento del orden y de resolver los conflictos entre particulares y el Estado desde el binomio seguridad y justicia. Ese discurso es extenso y complejo, y no puede competir con la facilidad con que se presentan propuestas simplificadas de combate de la delincuencia desde el carácter efectista con que se explican “manos duras”, endurecimiento de las penas, edificación de más cárceles y medidas policiales reactivas.

¹ Organización de Estados Americanos, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington, D.C., 2009.

² Sistema de la Integración Centroamericana, Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, Declaración de Guatemala, 2011.

Si bien es cierto que el esquema de los derechos humanos y de las garantías judiciales concebidas en décadas pasadas, caracterizadas por gobiernos dictatoriales, no justifican que hoy se trate de reducir el “piso” de esos principios internacionales mínimos con leyes y prácticas que apuntan hacia el establecimiento de un “derecho penal del enemigo” –leyes (antimaras, antiterrorista)–, es lo prudente no perder la perspectiva de que se necesita una actuación policial y judicial muy eficaz y eficiente con respeto de los derechos de las víctimas y de los ofensores, sin posiciones puristas desde el mal llamado “garantismo” o de su opuesto, la “contrarreforma”. Ni uno ni lo otro: lo que se requiere es la actuación eficaz y eficiente de todas las instituciones intervinientes en el camino de la investigación criminal, pero en el marco de una política pública integral y holística para la prevención del delito. Pero no se puede apostar a iniciativas solo preventivas o únicamente reactivas, debe existir un equilibrio en su implementación.

Los diagnósticos nacionales y regionales sobre las causas de la inseguridad, la criminalidad y la violencia, y las recomendaciones sobre la erradicación, las respuestas preventivas y reactivas de corto, mediano y largo plazo, aparecen diariamente en la información obsesiva y mediática que satura los medios y la política. No obstante, las fórmulas para su implementación parecen no dar el resultado esperado. Hay muy pocas políticas que articulen la acción institucional en la materia, y muchas de las entidades actúan improvisadamente, dispersando esfuerzos.

El problema endémico de la corrupción en todos los ámbitos resulta ser un factor criminal que todo lo cruza y todo lo contamina. Tampoco hay que olvidar que la ubicación geográfica incide en las causas, en los efectos y en las respuestas, y que la demanda y la oferta por productos y bienes derivados de los grandes negocios ilícitos del crimen organizado no son sólo problema de los países productores u originarios de esos fenómenos criminales.

La delincuencia que padece LAC, en general, tan alarmante en las ciudades y las cárceles, es un gravísimo fenómeno social que, desafortunadamente, y por desgracia para los derechos de las víctimas, muchos gobiernos han propiciado y han causado políticamente. Ese

es parte del deterioro y ruina en que quedaron los derechos básicos de las mayorías populares luego de que las erráticas reformas que se plantaron en lo económico –relegamiento inequívoco de los sectores campesinos y rurales–, dieron lugar a la emigración interna y desintegración familiar, a la emigración hacia los Estados Unidos de América (EUA) y Canadá, y a la transculturización de la violencia. Se agravó la descomposición social al límite de la precariedad económica y de ahí al nicho de la violencia.

En Centroamérica y en algunos países de Suramérica, las transiciones políticas también desataron una nutrida y amplia legión de desempleados y de gente capacitada en el uso de armas por sus habilidades militares para la guerra y hoy en tiempos de paz. Así, la criminalidad no es solamente el resultado de la conducta individual. En consecuencia, la respuesta fácil e irresponsable no sólo es un error sino una esquizofrenia social ante la criminalidad descomunal. Esta crisis que padecen varias sociedades de LAC, es un gravísimo problema que no se resuelve con recetas políticas ni mediáticas. Y tampoco hay fórmulas desde los derechos humanos o la seguridad humana. Lo que sí es necesario señalar de manera contundente es que esta grave crisis se está tratando con superficialidad, no se estudia a fondo ni se tiene en cuenta la voz de las víctimas, y se hace mucha y muy barata demagogia electoral: en varias partes de LAC se está jugando con fuego.

Hay muchos recursos e iniciativas pero pocos o insuficientes resultados

Las asambleas generales de la OEA en Lima³, Honduras⁴ y la más reciente en El Salvador⁵, denotan un esfuerzo y un enfoque

³ OEA, Declaración de Lima: Paz, seguridad y cooperación en las Américas. Aprobada en la cuarta sesión plenaria de la 40 Asamblea General de la OEA, Lima, Perú, 2010.

⁴ OEA, Declaración de San Pedro Sula: Hacia una cultura de la no violencia. Aprobada en la cuarta sesión plenaria de la 39 Asamblea General de la OEA, San Pedro Sula, Honduras, 2009.

⁵ OEA, Declaración de San Salvador sobre seguridad ciudadana en las Américas. Aprobada en la cuarta sesión plenaria de la 41 Asamblea General de la OEA, San Salvador, El Salvador, 2011.

sostenido por combatir la crudeza del crimen y la violencia en todas sus modalidades. Nunca antes, como en la reciente reunión regional sobre seguridad organizada por el SICA en Guatemala, se habló de manera tan clara y descarnada acerca del problema de la inseguridad y de la llamada “ruta de la muerte”. En esa cita, a la que concurrieron más de 60 delegaciones internacionales, varios mandatarios resaltaron con expresa preocupación la estratégica ubicación geográfica de Centroamérica, México, Colombia y parte del Caribe como camino facilitador de la delincuencia, y la necesidad de establecer una corresponsabilidad entre países productores y receptores de los productos ilícitos y efectos de esos delitos.

Mientras no haya honestidad en reconocer ese “principio de responsabilidad compartida” entre países y regiones en el marco del narcotráfico, la trata y tráfico de personas y el lavado de capitales y bienes, tal y como lo destacó en esa ocasión el Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, no habrá soluciones estructurales ni duraderas.

A esta altura, nos provoca hacernos las preguntas más básicas, como la relación entre seguridad y derechos humanos, o hasta cuándo debemos de seguir repitiendo el drama de las propuestas fracasadas para combatir la inseguridad. ¿Cómo podremos generar lecciones aprendidas efectivas y plausibles de ser replicadas regional o nacionalmente? ¿Cómo inculcar los valores que fortalezcan la institucionalidad democrática como una forma de vivencia que excluya o al menos contenga los altos niveles de corrupción? ¿Cómo podemos dignificar a los cuerpos policiales para que su trabajo sea eficiente, respetado y asimilado como parte de una respuesta colectiva de proximidad con la sociedad civil? ¿Cómo se podrá interceder para que una vida en democracia con respeto de los derechos humanos no sea un estribillo reiterado en discursos políticos y converja como una agenda permanente y vivencial? Estas son varias preguntas sin resolver.

Y entre tanta pregunta, ¿cuál vendría a ser el sentido de este XXIX Curso Interdisciplinario y cuál podría ser el valor agregado de los derechos humanos a todas esas iniciativas que se mencionan y se pretenden implementar? ¿Por qué transita en y desde cuándo aborda

el IIDH este campo tan difícil y tan propio de la política criminal, penal y policial?

La génesis de la propuesta del IIDH

En julio de 1999, al final de su mandato, Juan E. Méndez, exdirector del IIDH, entregó el texto “Seguridad ciudadana” a la consideración del entonces Consejo Directivo, bajo la presidencia de Pedro Nikken, expresidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En ese texto pionero, el IIDH dijo que la sensación de inseguridad era una amenaza a la calidad de vida y a la democracia. Se hablaba acerca de que la inseguridad ciudadana desborda a la policía y que impide transformarla en fuerza de seguridad “con vocación de servicio y de protección de la ciudadanía”. Desde esa declaración, el IIDH propuso trabajar con la policía para dignificar la profesión y tenerla como eje principal de trabajo concurrente en la protección de derechos humanos. Se decía que la frecuencia y atrocidad con que se cometían aquellos actos y delitos, “está desafiando los precarios sistemas de justicia”, especialmente cuando en aquella época se percibía “además del sentimiento de inseguridad, un creciente sentimiento de impunidad”.

El texto definió el concepto y se atrevió a medir las consecuencias para los derechos humanos por “el aumento real o supuesto de la delincuencia y una intervención desafortunada de los organismos estatales encargados de su prevención y represión”. Señalamos la contradictoria privatización de los servicios de seguridad y la enorme fortuna que genera la compra y venta de armas en la región. Al final, luego de tratar los aspectos de políticas y formas de intervención –entre otras, la fórmula de aproximación comunitaria–, se aseguró que el IIDH lo hace “por nuestra misión de expandir los contenidos esenciales y más profundos de la democracia y el Estado de derecho; por nuestra vocación de promover la protección de las víctimas de todo ataque a su dignidad”, entendida como el derecho a la vida, la integridad física de las personas y comunidades, y el debido proceso ante la ley.

Nuestro trabajo se inició desde 1996-99, por medio de programas asociados a 32 organizaciones no gubernamentales de Centroamérica y México, para desarrollar pautas y criterios a seguir en la realización del

derecho a la organización comunitaria en defensa de la vida humana y para la legítima defensa contra la delincuencia como un asunto medular de derechos humanos. Desplegamos programas locales en departamentos y provincias con alto índice de criminalidad, asociados con las defensorías públicas de derechos humanos (El Salvador, Panamá, Guatemala⁶), e iniciamos el programa pionero y ejemplar con la Dirección de Policía Nacional en Nicaragua⁷, que aún perdura en nuestro cronograma institucional.

Desde el IIDH el tema de la seguridad y el combate de la violencia ha sido una constante que hemos visto evolucionar en espacios temporales importantes (decenios y quinquenios) desde los programas de seguridad y derechos humanos, y justicia y derechos humanos⁸, así

⁶ En el marco del fortalecimiento al sistema democrático en Centroamérica, se inscribió uno de los proyectos de educación en derechos humanos a fuerzas militares (Guatemala, 1998), el cual consistió en un curso intensivo de formación en derechos humanos para 120 oficiales del ejército guatemalteco. Dicho proyecto supuso un reto en la redefinición del papel de las fuerzas militares en ese país, y fue realizado aprovechando la coyuntura que los Acuerdos de Paz, a finales de 1996, y la posterior Ley de Reconciliación Nacional, ofrecían. Posteriormente, esta apuesta del IIDH conllevó a extender la cooperación a otras latitudes de las Américas, en países como Paraguay, Colombia, Ecuador, Chile y todo el istmo centroamericano.

⁷ Continuando con los esfuerzos en la consolidación del proceso democrático en Centroamérica, y con el generoso auspicio de la cooperación sueca, el IIDH asumió el reto de desarrollar la malla curricular de la Academia Nacional de Policía de Nicaragua, esfuerzo que hasta la fecha se ha continuado fortaleciendo.

⁸ Una segunda apuesta del IIDH en el trabajo conjunto con las fuerzas armadas, fue el desarrollo del proyecto *Programa plurianual democracia y derechos humanos en América Central: capacitación para una complementariedad posible, necesaria y sustentable*, que tuvo como propósito poner a disposición de sus destinatarios un conjunto de reflexiones e información sobre los derechos humanos, que permitan no sólo la comprensión conceptual del tema, sino su apropiación como valor central en la conducta profesional y personal del militar, concluyendo con la elaboración e implementación del Manual de Derechos Humanos para las Fuerzas Armadas. Además, el IIDH, en asocio con la Armada Argentina, desarrolló los *Cursos especializados en derechos humanos*, entre el 2005 y 2008, sobre la base del proyecto “Las fuerzas armadas y la sociedad en el Estado democrático de Derecho”. Dicho proyecto se concibió con el auspicio del Ministerio de Defensa de Argentina y la Armada Argentina. El desarrollo del Curso se inscribe dentro de las *Jornadas para compartir reflexiones sobre los valores y principios de la profesión militar*, celebradas en junio de 2005 y que continuaron con el taller “Interfuerzas”.

como desde todos sus programas. Si bien reconocemos que el enfoque inicial puso énfasis en la seguridad ciudadana, hoy compartimos en el Curso XXIX un enfoque mucho más integral y complejo de la seguridad humana, que es una forma de entender la ética y realización de los derechos humanos en clave de políticas públicas temáticas.

Nos hemos centrado en la educación, sensibilización y capacitación de agentes estatales de todos los ámbitos, así como en muchos sectores de la sociedad civil, para que el tema de los derechos humanos pueda ser asumido como un cambio de cultura, y que las personas beneficiarias se conviertan en agentes de cambio. Jueces y juezas, operadores y operadoras de justicia, agentes policiales e integrantes de fuerzas armadas, funcionariado de oficinas de *ombudsman* y de ministerios de distintos ramos, han pasado por nuestras aulas y cursos y han sido testigos de que uno de los valores agregados de esas experiencias metodológicas, ha sido estar siempre del lado de la víctima de violaciones de derechos humanos y del fomento de planes para combatir cualquier forma de denigración de la dignidad o discriminación en cualquiera de sus manifestaciones delictivas.

El trabajo en terreno ha sido fructífero y las experiencias para combatir modalidades de violencia, especialmente entre sectores de alto riesgo y vulnerabilidad, nos llevaron, durante mi Dirección, a reafirmar y priorizar el combate de la pobreza desde un enfoque de derechos humanos⁹. Creemos que los problemas estructurales deben ser atacados desde la prevención con propuestas creativas y novedosas, y que deben desarrollarse métodos según sea el perfil de las y los beneficiarios de nuestros cursos y proyectos. De ahí que el trabajo que hemos desarrollado de manera sistemática para fortalecer la función policial desde un enfoque de derechos humanos¹⁰ en varios países de la

⁹ Una de las experiencias más emblemáticas y exitosas del IIDH ha sido la implementación del Sistema de Respuesta Múltiple (SRM), entre los periodos 1997-98 / 2004-2008, el cual consiste en desarrollar una estrategia metodológica de intervención territorial para la prevención social del delito y la violencia, conjuntamente con las fuerzas policiales, particularmente en poblaciones que viven en situación de pobreza y exclusión social (Argentina, República Dominicana, Honduras, Nicaragua y Paraguay).

¹⁰ Estrategias de educación en derechos humanos a fuerzas policiales: módulos de instrucción, formación y educación en derechos humanos a las escuelas y

región, debe ser una experiencia a replicar. Hablamos de mejoramiento de la gestión y control policial, de atención y protección a las víctimas de delitos y de violaciones de derechos humanos como prioridad y, en especial, para personas pertenecientes a grupos en condición de vulnerabilidad y riesgo social.

Finalmente, asumimos el reto de canalizar esos proyectos y propuestas de manera proactiva con la experticia en la protección nacional e internacional, y con el fortalecimiento de los mecanismos ordinarios y alternativos para lograr la seguridad jurídica y ciudadana, con respecto a los derechos humanos¹¹. Se trata de asegurar un equilibrio entre las necesidades de protección policial de la ciudadanía y el estricto apego a las garantías fundamentales para la aplicación de los mecanismos de la justicia.

Desde 1999, ese enfoque apunta a tres líneas que ahora tienen dimensiones más amplias y comprensivas: 1) el IIDH promovió la investigación científica y con información rigurosa, aplicada a los problemas de la justicia y los derechos humanos; 2) el IIDH apostó por el enfoque educativo al estudio y emulación de prácticas eficaces dentro de las instituciones, para la formación y especialización del personal, y 3) el IIDH promovió el diálogo entre entidades no gubernamentales y las del Estado, y con autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, superando “las vallas de la desconfianza y frustración que imposibilitan la cooperación entre la autoridad policial, los procuradores, los tribunales y la población agredida por el crimen”.

academias de policías, en el periodo 2009-2011 (Nicaragua, Costa Rica, El Salvador y Chile).

¹¹ En el marco de una consulta regional realizada en el IIDH en el año 2005, en la cual participaron más de 35 expertos en temas de seguridad y defensa en América Latina, se llegó a materializar una propuesta sobre seguridad ciudadana en América Latina con perspectiva de derechos humanos. Esta fue sometida en dos grandes encuentros regionales de altas autoridades en materia de seguridad ciudadana (MERCOSUR y SICA), entre el 2007 y el 2009. Esta apuesta del IIDH sirvió también como documento base a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para la realización de la consulta regional en el 2009-2010, dando como resultado el *Informe interamericano sobre seguridad ciudadana y derechos humanos* (CIDH, 2010).

Pero la actual globalización de la crisis de seguridad pide más que nunca disponer de análisis conjuntos de riesgos y de las amenazas locales, y de una forma de integración efectiva y racional que le dé mayor relieve a una estrategia de seguridad muy propia de la protección de los derechos de la gente.

Un enfoque originario: los derechos de las víctimas

Es por ello que debemos colocar en la agenda fundamental el tema del derecho de las víctimas de delitos a tener acceso a una justicia eficiente, rápida, justa y reparadora y, especialmente, a vivir libres de temores. No por casualidad incluimos a la *victimología* como un tema transversal de este XXIX Curso Interdisciplinario. Las víctimas del delito son un componente humano y prioritario de la actividad procesal penal. Su análisis requiere un enfoque multidisciplinario y diversificado. Es un problema complejo que requiere descentralización, conocimiento diferenciado, participación local y criterios de inclusión. Cuanto mayor es el riesgo, mayor es la obligación del Estado y sus instituciones de protección.

Este tema lo incluimos con la comprensión de que muchos Estados se muestran incapaces de responder con eficacia frente a las verdaderas causas del problema, al cual normalmente responden ensayando alguna forma de represión penal. Por el contrario, la lucha contra la criminalidad ha significado siempre una puerta abierta a la trasgresión y el desconocimiento de derechos fundamentales de aquellos sectores sociales más deprimidos económicamente, sobre los cuales se suele incidir en este problema. El espectro de la muerte traumatiza y asedia a la gente más relegada de la democracia y extremadamente pobre de nuestras sociedades.

Finalmente, es la sociedad la víctima general e indirecta, que percibe el riesgo de la delincuencia y la violencia y que limita el usufructo pleno de los derechos de sus habitantes, modifica su movilización, hábitos y comportamientos, incrementa sus costos de vida y afecta su tranquilidad.

¿Cómo se reproducen esas condiciones traumáticas y cómo contenerlas? ¿Cómo hay que tratar el rencor acumulado y el resentimiento social, ese ánimo de venganza en el colectivo social de las víctimas?

Esta realidad, ¿realmente nos permite observar con meridiana precisión la situación de indefensión social y criminal en la que se encuentran los ciudadanos y ciudadanas de nuestros países?

No cabe duda de que el problema es muy complejo y que cualquier alternativa, para ser realmente viable y posible, requiere de una considerable voluntad política para vencer las más diversas resistencias que están presentes en el Estado, pero también en la sociedad.

LAC actualmente está en una etapa política en la que la construcción de un Estado democrático es un proceso que tiene que enfrentar una serie de tensiones motivadas por varios tipos de conflictos. Por ello es importante destacar la necesidad de la formulación de una política de seguridad pública y ayudar a definir los elementos constitutivos de esta política bajo parámetros humanistas, democráticos y eficientes. Si bien no existe una fórmula predeterminada y única para enfrentar el fenómeno, creemos que las diversas experiencias en nuestros países han logrado perfilar algunos elementos útiles a destacar.

El horizonte de un trabajo de seguridad desde una perspectiva democrática y de vigencia de los derechos humanos siempre será aquel que conlleve una potenciación de la sociedad civil, fortaleciendo el tejido social, elevando la autoestima individual y colectiva de las comunidades, es decir, procurando construir poder de decisión en beneficio de ellas mismas y de sus derechos.

Sin embargo, el nuevo paradigma de la visión integral de seguridad para las y los habitantes, debe contribuir al respaldo y reforzamiento de la entidad policial como primera garante de los derechos humanos básicos y a tener una sociedad civil fuerte, cuyo eje dé sentido a la defensa del conjunto de los derechos de las víctimas, de todos sus habitantes, sin distinción de rangos ni de estratos.

Contradicciones y riesgos

Al decir que es necesaria la participación ciudadana en procura de una mayor seguridad ciudadana, aún desde la óptica de los derechos humanos, con todo lo democrático que supone y con todas las bondades que ofrece, hay que tener en cuenta que este enfoque no deja

de tener sus riesgos y sus límites. Los riesgos están presentes en la medida en que la situación de inseguridad se encuentra *in crescendo* y en tanto que ni el Estado ni las instituciones públicas encargadas de hacer cumplir la ley logren contener los altos flujos de delincuencia y delincuentes, lo cual puede desatar a grupos privados que, llevados por la desesperación de la situación, recurran a la fuerza y a la venganza por propia mano.

Desde esa óptica, la inseguridad ciudadana plantea tres cuestionamientos a los derechos humanos en la región. En primer lugar, ¿será que la criminalidad, que cada vez actúa mejor organizada, está empeñada en demostrar que el discurso y las orientaciones de las instituciones de derechos humanos son poco efectivas para meterse en el combate contra la delincuencia y, en consecuencia, son parte de retóricas inservibles cuyo contenido suena vacío y desajustado ante la realidad dolorosa de la violencia? En segundo lugar, ¿qué sucede con los derechos de las víctimas y de la ciudadanía con respecto a la protección que debería brindarle el Estado y cuáles son las pautas estatales que se deben seguir para adoptar políticas estratégicas ante esta situación emergente? Y, en tercer lugar, ¿cómo incorporar en el discurso de los derechos humanos las importantes preocupaciones de la ciudadanía y su derecho a la legítima protección y a la defensa social, y encarar las causas de la violenta criminalidad que pone en entredicho a la doctrina de los derechos humanos?

En mayor o menor medida, la situación descrita se aplica a todos nuestros países y constituye un evidente deterioro de la calidad de la democracia. En casos extremos, algunos agentes estatales y altos funcionarios públicos se sienten tan inmunes al control democrático que muchos contribuyen con su propia corrupción, violencia y criminalidad al incremento de la inseguridad ciudadana. Esta circunstancia hace que las comunidades se sientan agredidas por el crimen, pero a la vez desconfíen de la política institucional y de otras entidades que están obligadas a protegerlos o procurar justicia. De allí es fácil dar el salto para tomar la decisión de armarse, reaccionar espontáneamente y ejercer la justicia por propia mano, hasta llegar a los linchamientos y a la ruptura del Estado de Derecho.

Afortunadamente, en varios de nuestros países se están ensayando soluciones que permiten analizar y comparar experiencias. Desde luego, algunas son peligrosas para el futuro de los derechos humanos por las circunstancias recién apuntadas.

Otras, sin embargo, son dignas de estudio porque procuran soluciones compatibles con nuestro sentido de la dignidad humana, de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y del Estado de Derecho. Además, estas experiencias pueden ser emuladas por otros países y ese análisis comparativo constituye la materia fundamental del trabajo que fomentamos y promovemos en el IIDH.

Algunos corolarios e inferencias para el desarrollo del XXIX Curso. Estas son:

1. La seguridad ciudadana –y la seguridad en general– es una responsabilidad principal a cargo del Estado y debe asumirse como una política pública que compromete la acción pública integral. Si bien esta es una invocación genérica, ¿es tan cierto que la seguridad “es cosa de todos”? Aunque ello no puede implicar una delegación de tareas propias del Estado como parte del contrato social. En esa medida, las políticas que se adopten no deben depender de las contingencias políticas inmediatas y deben tener objetivos claros y verificables de corto, mediano y largo plazo.

Todos los países de la región deben diseñar e implementar una política nacional de convivencia y seguridad ciudadana mediante la cual se establezcan de manera clara las responsabilidades de las autoridades territoriales y de las agencias de seguridad, justicia y defensa de los Estados. La política debe tener como principios fundamentales la coordinación interinstitucional y la complementariedad de las acciones que se desarrollen. Ello requiere de gran voluntad y compromiso político de las autoridades, pero también de las fuerzas políticas que no estén en el gobierno, de la sociedad civil y de los medios de comunicación, para liderar y orientar a la ciudadanía que, muchas veces presa del temor y la desesperación, exige soluciones inmediatas a problemas que requieren de procesos complejos y de políticas y acciones multidimensionales.

2. Hay que decir hoy que la seguridad de la ciudadanía comienza en el presupuesto público. Pero, cómo conciliar que una política adecuada de seguridad, que a la vez tiene que ser concebida como parte del conjunto de los esfuerzos de los Estados por avanzar en la inclusión social y la igualdad de oportunidades. Con una definición de ese tipo, la seguridad, junto con la educación, la salud y la infraestructura, debe figurar entre las prioridades del Estado para asegurar que la exclusión social no se reproduzca para las mismas personas, de generación en generación. ¿Tienen derecho a organizarse contra la criminalidad aquellas comunidades en condición de pobreza, o ese sólo es un derecho reservado para otros niveles sociales?
3. Las políticas de seguridad tienen necesariamente también que ser parte del esfuerzo de fortalecer nuestras aún débiles democracias y garantizar las libertades públicas, conquistas fundamentales de las últimas décadas que no pueden ser arriesgadas. A este respecto, el punto de partida pasa por definir la seguridad como un derecho ciudadano en democracia y sólo posible en el marco del respeto a un núcleo duro de derechos humanos. Una democracia debe así conseguir que la ciudadanía disfrute de sus derechos en un medio ambiente libre de amenazas, en que el Estado sepa garantizar la protección de las personas y sus bienes, y permitir a todas y todos los integrantes de la sociedad condiciones para desarrollar sus actividades económicas y prosperar.

Toda política de seguridad debe enmarcarse en la vivencia del Estado de Derecho, que debe garantizar los derechos de toda la ciudadanía sin importar su condición social, económica y cultural, o su condición frente al delito como víctima o como victimario. Pero más allá de esa seguridad, esas políticas deben enfocarse en una doctrina complementaria para posibilitar proyectos de vida digna, donde el enfoque de la seguridad humana se presenta como la mejor vía para generar desarrollo humano sostenible.

4. Las políticas de seguridad deben ser concurrentes con la protección de los derechos y libertades de los habitantes. En ese sentido, no se alientan políticas que en nombre de la seguridad y el orden

pongan en riesgo derechos fundamentales de la ciudadanía o de segmentos específicos de la población. No es viable canjear libertad y derechos a cambio de seguridad, no solamente porque se pierden derechos fundamentales conquistados en nuestros países con mucho sacrificio, sino que es un canje ficticio y fallido ya que en ningún lugar las políticas así concebidas han sido eficientes. Ello no debe considerarse una justificación a la pasividad o la complacencia ante el delito, que es un problema de primer orden para la población que debe ser prioritario y debe ser enfrentado con firmeza por los Estados de la región.

5. Las políticas de seguridad ciudadana tienen que ser eficaces y mostrar paulatinamente resultados concretos. De lo contrario o a la inversa, los conceptos anteriores carecen de sentido. Hay que reconocer que, en mucho, los métodos tradicionales para enfrentar el delito, que todavía imperan en la región, han sido rebasados por la realidad; que se requieren respuestas adecuadas a los tiempos y a la altura de las enormes dificultades; que la complejidad del problema en nuestros países demanda nuevas respuestas. Así, una política de seguridad debe ser consensuada y formulada entre las entidades encargadas de hacer cumplir la ley; debe ser moderna en sus concepciones; debe ser actualizada en sus procedimientos; debe forjarse en la profesionalidad de la policía, y debe recurrir a lo más avanzado de la ciencia y la tecnología.
6. Las políticas de seguridad tienen que ser ejecutadas de manera profesional y especializada. La policía es la primera garante de los derechos humanos en una sociedad democrática. Si bien toda política de seguridad tiene dimensiones que implican la acción transversal del Estado y requiere de la cooperación de la sociedad, tiene a la vez un núcleo duro de acciones y programas centrales que deben ser ejecutados por cuerpos profesionales especializados. Para este fin, la policía es la entidad que debe priorizarse, dignificarse, ser fortalecida y legitimada para ejecutar su labor eficazmente. El hecho de que en la actualidad, en muchos países de la región, la policía pareciera desbordada frente a los niveles de criminalidad existentes, es un reto adicional que supone respaldarla para

que pueda desarrollar mejor su labor y no debilitarla aún más sustituyéndola en sus funciones con más seguridad privada.

7. Es de suma importancia poner en práctica políticas y cambios normativos que paulatinamente permitan la separación nítida de funciones entre las fuerzas armadas y los cuerpos de policía, asumiendo que son los segundos los que tienen la misión específica de hacerse cargo de la preservación de la seguridad interna y enfrentar el delito. La superposición de funciones y la confusión de roles entre fuerzas armadas y cuerpos de policía trae una serie de riesgos sobre el correcto empleo de la fuerza y serios perjuicios a ambas instituciones, lo que les rebaja profesionalismo para el desarrollo de sus misiones específicas.
8. Aunque hay protocolos de entendimiento y misiones compartidas entre la policía y las fuerzas armadas, éstas tienen a cargo la defensa de la soberanía e integridad territorial de nuestros países y la participación en políticas de defensa cooperativas y misiones de paz. Y aunque no están preparadas ni les corresponde la labor de seguridad ciudadana, también hay esquemas de entrenamiento que aprueban la participación de fuerzas armadas en funciones compartidas con la policía. Se trata de proveer de entrenamiento especializado a las fuerzas armadas y adecuar sus métodos de intervención para evitar el riesgo innecesario para la seguridad, los derechos y las libertades de las personas. ¿Es factible?
9. La política de seguridad no puede ser delegada por las autoridades políticas y civiles en su concepción y dirección únicamente a los cuerpos de policía. Es una responsabilidad política irrenunciable que requiere liderazgo y formación de cuadros civiles, externos a las instituciones policiales, con experiencia y conocimiento del problema. Igualmente, es una necesidad que debe abordarse tanto desde la perspectiva nacional, como desde la local.
10. La política de seguridad requiere una debida prioridad en la asignación del gasto público. Este debe ser resultado de la discusión conjunta de las prioridades y las urgencias de cada uno de los países y de las posibilidades fiscales. Aun así, no bastaría contar

con mayores recursos si no se obtuvieran resultados en la mejora de la calidad del gasto y no se establecieran de modo adecuado las prioridades para su uso. En realidad, ¿quién paga la seguridad ciudadana?

Al final, desde la perspectiva real y objetiva de los derechos humanos, comprendemos que ni las leyes ni las instituciones lo pueden todo por su propia cuenta. Sabemos también que las causas y los motivos de la violencia son diversos y no pueden clasificarse bajo una única causa y motivación. Pero en la democracia, las entidades públicas que han sido votadas por el pueblo están obligadas a implementar estrategias de contención y preventivas, curativas y educativas; están obligadas a atender, proteger y escuchar a las víctimas en procura de tener más y mejor administración efectiva de la justicia. Lo más importante es poner los pies sobre la tierra, porque en varias zonas de LAC se han batido todos los récords de violencia y esas zonas territoriales están en un nivel de degradación sin precedentes.

Hay que construir entre la niñez y la juventud de hoy, a corto y mediano plazo, hábitos de prevención y defensa comunal, conciencia del peligro que afecta al ámbito escolar. Pero, y sobre todo, hay que llenar la escuela de expectativas de futuro, oportunidades de conocer mejor sus derechos y practicar responsabilidades, y fomentar el trabajo, el bienestar y el derecho a vivir dignamente como propone la sentencia Villagrán Morales contra Guatemala (1999) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Se trata de convivir entre el ejercicio de los derechos de todas las personas desde la primera edad escolar; se trata de que LAC deje, de una vez por todas, la determinación de ser “una de las zonas más violentas” del mundo.

Ponencias seleccionadas

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

César Barros Leal**

La selectividad

En diversos artículos buscamos demostrar que es en la ejecución de la pena, convertida en metástasis social¹, donde la selectividad del sistema se expone en toda su exuberancia, sin ningún pudor, visto que –salvo casos excepcionales– tan sólo los que nunca fueron socializados², los desheredados, los últimos monos, ingresan y permanecen en la cárcel, en la cual casi nunca se recoge a los criminales de cuello blanco. Esto en la medida que la Justicia es “una fiera hambrienta y discriminatoria que muerde al débil, pero al poderoso ni siquiera lo araña”, en el testimonio de José Raúl Bedoya³, la misma conclusión a la que arribó Jeffrey Reiman en *The Rich Get Richer and the Poor Get Prison*⁴.

* Extraído del libro del autor: *La ejecución penal en América Latina a la luz de los derechos humanos: viaje por los senderos del dolor*. Porrúa, México, 2009.

** Procurador del Estado de Ceará. Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Federal de Ceará. Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro de la Junta Directiva del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

1 Esta postura sostiene Elías Neuman: “La cárcel, por más nueva y con más elementos tecnocráticos a la mano de que disponga, ha tomado en esta última década el carácter de metástasis social: depósito y guarda de personas a las que hay que quebrarles la individualidad y, si así fuera, cementarles la vida o dejar que entre ellas celebren el necrófilo ritual de los homicidios”. Neuman, Elías, *El Estado penal y la prisión-muerte*. Ediciones Universidad, Buenos Aires, 2001, pág. 159.

2 Según Richer G., socialización es el “proceso por el cual la persona aprende e interioriza, en el transcurso de su vida, los elementos socioculturales de su medio ambiente, los integra en la estructura de su personalidad, bajo la influencia de experiencias y de agentes sociales significativos, adaptándose así al entorno social que ha de vivir.” Cita tomada de García-Borés Espí, Josep, “El impacto carcelario”, en: Bergalli, Roberto (coord. y colab.), *Sistema penal y problemas sociales*. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, pág. 412.

3 Bedoya, José Raúl, *Infierno entre rejas*. Editorial Posada, México, 1984, pág. 11.

4 Reiman, Jeffrey, *The Rich Get Richer and the Poor Get Prison: Ideology, Class, and Criminal Justice*. Allyn and Bacon, Estados Unidos de América, 1997.

En la ponencia *Derechos humanos y el sistema penal*, impartida en el Foro Permanente de los Derechos Humanos “Prof. Dr. Antônio Augusto Cançado Trindade”, en su octava sesión anual (Fortaleza, 21 de setiembre de 2006), Emerson Castelo Branco, defensor público y profesor universitario, señaló que los reclusos de los países periféricos –como Brasil y México– llevan la cárcel consigo como un estigma incorporado a sus vidas, desde la cuna hasta la sepultura –agrego yo: como una Túnica de Neso o la flor de lis, grabada a fuego virtual en su cuerpo. Y es que a raíz de la exclusión a la que se sometieron desde muy chicos y de las dificultades de ascender socialmente, son condenados a poblar los centros de internación de menores y después las prisiones, adonde regresan a menudo en un ciclo vicioso que se perpetúa a veces hasta la muerte.

A lo largo de este vía crucis, renuevan el odio hacia la sociedad que los rechazó y a la cual tienen que ajustarse –como si fuera en un lecho de Procasto– para sobrevivir. Por lo general no lo logran; no hay que olvidar que los peores crímenes se cometen casi siempre por los que se diplomaron en penales. Es eso, además, algo que suena muy raro: “cuando el delincuente, envilecido y empeorado en esas prisiones, vuelve para la convivencia colectiva, puede la sociedad jactarse de que, por sus órganos competentes, lo castigó ejemplarmente; ella, en verdad, no hizo otra cosa sino degradarse, porque restituyó a la sociedad una parte deteriorada de sí misma”⁵. Extraño proceder, repito, pues “[n]adie, después de haber aislado y tornado inofensivos microbios nocivos, se acordaría de reintroducirlos, con una virulencia mayor, en el organismo del que los había extraído. Sería la lógica de la insensatez”⁶.

Los males de la prisión

Bajo la mirada indiferente y cómplice del Estado, en la prisión se practica toda suerte de acciones que se traducen en una desatención a los derechos humanos, en la medida en que, mucho más que la propia

5 Castiglione, Teodolindo, *Estabelecimentos Penais Abertos e Outros Trabalhos*. Editorial Saraiva, São Paulo, 1959, pág. 18.

6 *Ibidem*, pág. 18.

libertad –ya sin ésta, a decir de Berdiaeff, ni siquiera hay persona⁷– y contrariamente a los principios esenciales del Estado de Derecho Democrático, la persona privada de libertad pierde muchos otros de sus derechos, en un *locus* decrepito y luctuoso en el que se amalgaman la cohabitación compulsiva, la violencia intrínseca al encierro y la estigmatización, oponiéndose a cualquier posibilidad de readaptación.

No muchos han conseguido, como el jurista Teodolindo Castiglione, hacer una síntesis tan precisa de los desvalores de la cárcel:

Imaginad una gran prisión, en que jóvenes y viejos vivan en promiscuidad: criminales primarios y reincidentes; trabajadores honestos segregados de la convivencia social en virtud de la irreflexión o debilidad de un momento, y vagabundos estériles curtidos en la senda del crimen: hombres que miden la extensión de su desgracia al lado de otros, de una inconsciencia pasmosa; individuos sensibles que mataron, en una pasajera explosión emocional, seres que amaban, y que se consumían castigados por el remordimiento, y oran en las ocasiones de recogimiento espiritual, o intentan suicidarse en momentos de angustia, conviviendo con facinerosos execrables, quienes fueron a dormir tranquilos luego de haber matado a sus víctimas; personas fácilmente sugestionables que, en vez de una educación apropiada que les podría otorgar beneficios, reciben el influjo pernicioso de delincuentes decididos a prolongar su conducta nociva: asesinos, ladrones, estafadores, falsarios, incendiarios, violadores, criminales de todos los tipos, vencidos por la prepotencia del impulso sexual, entregados a la perpetración de actos envilecedores, o subyugados por el asalto feroz de los más fuertes y atrevidos; todos viviendo en el mismo ambiente, en la misma estufa, en la que el microbio del mal se desarrolla, se multiplica y se rebaja [...] Una casa así no puede ser la escuela que educa, la pedagogía que enmienda, el establecimiento que rehabilita, la institución que redime, socorre o purifica las conciencias descarriadas. En ese vivero de gérmenes malignos, ningún enfermo se cura o ve atenuada su dolencia. En ese retiro, el alma no se reanima, el hombre no se rehace⁸.

⁷ Ruiz Funes, Mariano, *A Crise nas Prisões*, trad. de Hilário Veiga de Carvalho. Editorial Saraiva, São Paulo, 1953, pág. 23.

⁸ Castiglione, Teodolindo, *Estabelecimentos Penais Abertos e Outros Trabalhos...* págs. 12-13.

Antes había dicho: “Prisiones así no educan: corrompen; no disminuyen: aumentan a los reincidentes; no elevan la conducta de los criminales: rebajan, envilecen; no robustecen la fuerza moral que, no importa cuán pequeña sea, se esconde en todos los hombres; dificultan una posible rehabilitación; no preparan una reintegración armónica en la sociedad y, a veces, llegan a destrozar la personalidad del delincuente”⁹.

En La Isla de los Hombres Solos, el costarricense José León Sánchez externa su espanto al ver en el presidio a personas que se transformaban en cosas, inocentes transmutados en criminales, “tontos en avispados; inteligentes en locos; locos en cabos de varas; criminales de negro corazón en hombres de respeto frente a los que había que bajar la voz por estar investidos de autoridad”¹⁰.

José Raúl Bedoya impacta por su capacidad de captar, con gran potencia expresiva, esta realidad tan cruda:

Te asusta ver cómo se matan entre sí por un cigarrillo¹¹, un empujón o una mirada. Te inspira dolor ver a tantos seres separados de sus familias y te da asco ver cómo un núcleo de hombres que antes fueron normales han tomado el camino de [...] la drogadicción y el asesinato, convirtiéndose en piltrafas humanas y carne de presidio, víctimas de su debilidad de criterio y de la promiscuidad¹².

⁹ *Ibidem*, pág. 12. Sergio García Ramírez habla de una paradoja máxima que consiste en un “servicio a la inversa, que descalifica para la libertad y otorga grado para la reclusión. Y el fenómeno no sólo se presenta entre los reincidentes, entre quienes nunca deberían salir de la prisión sino también entre quienes jamás debieron ingresar a ella”. García Ramírez, Sergio, *La prisión*. Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1975, pág. 58.

¹⁰ León Sánchez, José, *La isla de los hombres solos*. Editorial Grijalbo, México, 1984, pág. 83. Léase lo que describió un penado sobre su proceso de conversión: “En la prisión se convierte uno en lo contrario de lo que debiera convertirse. Se vuelve uno asocial. Primero se le excluye de la sociedad, luego comienza uno a excluirse por sí mismo. Se olvida la responsabilidad; aquí no se tiene ninguna. No se quiere tampoco volver a tenerla. Se aprende el odio maligno, asechante, contra el opresor; se convierte uno en un hipócrita; se aprende a hurtar, cosa de que ya no lo supiera”. Von Hentig, Hans, *La pena*, vol. II (Las formas modernas de aparición), trad. y notas de José María Rodríguez Devesa. Editorial Espasa-Calpe, Madrid, 1968, pág. 277.

¹¹ Transformado en moneda en la prisión.

¹² Bedoya, José Raúl, *Infierno entre rejas...* pág. 194.

El fraude de la agencia terapéutica

Al hacer de la cárcel, generalmente, un basurero de seres-personas, el Estado, en su ceguera e inacción, deja en sus vidas improntas que él mismo difícilmente logrará apagar, como hizo ver el poeta David González, en Depósito Legal: “me lo dijo mi madre. / A ella también se lo dijeron: / Escúcheme señora, yo, / lo único que puedo garantizarle / es que su hijo ha entrado / vivo aquí; ahora bien, / lo que ya no sé, / lo que ya no puedo / garantizarle, / es cómo va a salir”¹³.

Sin embargo, en antagonismo a su propia indolencia y al compás de añejas y contrafácticas ideologías, sigue pulsando la tecla anodina de la resocialización, mientras crece el convencimiento, compartido por la casi totalidad de los penitenciaristas, de que ésta es casi siempre un mito inalcanzable¹⁴, puesto que prácticamente “la única verdad en el interior de esas prisiones es la lucha por la supervivencia y el espacio vital”¹⁵ y el tratamiento penitenciario, fuertemente vinculado al concepto de peligrosidad (*Gefährlichkeit* en alemán), incompatible con la clausura, ha resultado una gran mistificación.

Indefectiblemente presente en la perorata oficial y las cartas fundamentales de un sinnúmero de países hispanoamericanos¹⁶ y europeos¹⁷, así como en documentos de carácter regional y universal, como su fin prioritario¹⁸, la propuesta de rehabilitación –de que se sirven algunos

13 González, David, *Los mundos marginados (poemas de la cárcel)*. Biblioteca Babab (<http://www.babab.com/biblioteca>), setiembre de 2000.

14 Excepto en las islas de excelencia que conocimos en nuestro viaje por el archipiélago presidial y donde se procura rehabilitar la rehabilitación.

15 Mendoza Bremauntz, Emma, *Delincuencia global*. M.E.L. Editor, México, 2005, pág. 144.

16 El Salvador, artículo 27; Guatemala, artículo 19; Nicaragua, artículo 39; Honduras, artículo 87; Panamá, artículo 28.

17 Italia, 1948, artículo 7o.: Las penas no podrán consistir en tratos contrarios al sentido de humanidad y deberán dirigirse a la reeducación del condenado; España, 1978, artículo 25, núm. 2: Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados.

18 Reza el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 10 [3]: El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados.

con el único propósito de legitimar el sistema— colisiona con una praxis que la rechaza y “ha perdido toda credibilidad y todo valor en el campo criminológico”¹⁹, porque “su base fáctica resulta de una inconsecuencia: ¿Cómo privar de la libertad para enseñar a vivir en ella?”²⁰ ¿Cómo se puede aprender a vivir en libertad donde no hay libertad? Al fin y al cabo, “educar para la libertad en condiciones de no-libertad es no sólo de difícil realización sino que constituye también una utopía irrealizable”²¹. En la imaginación inventiva de algunos autores, sería cómo enseñar a nadar en una piscina sin agua o a correr en un ascensor o submarino, o simplemente acostado en una cama.

Es más, “lo peor de la prisión es la propia prisión, es decir, la idea de que la libertad humana fue anulada”²².

De hecho, en los recovecos de la Justicia en que se transformaron, en su mayoría, las prisiones de Latinoamérica y el Caribe, hay una completa inversión del intento de readaptación o repersonalización, convertida, por sus aporías, en una meta fantasma, una mentira institucional (noble, para algunos) que sobrevive de la mano con el embrollo y la hipocresía.

¹⁹ Neuman, Elías, *El Estado penal y la prisión-muerte...* pág. 153.

²⁰ *Ibidem*, pág. 72. Algunos de tal modo se integran en la vida de la prisión que, poco antes del término de su pena, llegan a cometer un crimen con el propósito de permanecer intramuros. En sus notas sobre la pena, cuenta Hans von Hentig: “Cuando pusieron en libertad al anarquista Berkman, estaba atontado, agobiado por los ruidos de la calle, asustado. Rodeado de amigos compasivos, añoraba la celda, temía los espacios cerrados, las palabras de simpatía y la presencia de seres humanos. Vera Figner abandonó su tumba de piedra Schliselburgo llena de ‘desesperación por la irreparable pérdida’ de los amigos que dejaba atrás. Hau exigió que fuera su madre a recogerle después de dieciocho años de estar preso o que, en otro caso, le dieran un guía para salir en libertad. No sabía qué hacer fuera, y rogó en vano que le dejaran estar dos días más[...] En Leavenworth no era raro el caso de presos que no querían marcharse, que pedían con insistencia que no les echaran, y cuando veían que no les servía de nada, planeaban un intento de evasión para ser condenados a una nueva pena[...] El 19 de octubre de 1950 llamó a la puerta de la prisión de Kilby, en el estado de Alabama, J. D. Rhodes, de sesenta y cinco años, pretendiendo volver a su celda. Había sido liberado provisionalmente de su reclusión perpetua. Su ruego fue atendido. El director opinó que probablemente a causa de su edad no había podido acomodarse a la vida en libertad”. Von Hentig, Hans, *La pena...* págs. 236-237.

²¹ Souza Queiroz, Paulo de, *Funções do Direito Penal. Legitimação versus Deslegitimação do Sistema Penal*. Editorial Del Rey, Belo Horizonte, 2001, pág. 63.

²² Ruiz Funes, Mariano, *A Crise nas Prisões...* pág. 101.

Siempre son válidas las puntualizaciones del exministro de justicia de Brasil, Miguel Reale Júnior:

¿Resocializar ante qué? ¿Resocializar ante qué conjunto normativo? ¿Resocializar ante qué ideología? ¿Qué normas? ¿Qué conjunto de valores? ¿El conjunto de valores propios de una comunidad? ¿El conjunto de valores defendido por un determinado pensamiento político? ¿El conjunto de valores propugnado por una religión? ¿El conjunto de valores que se encuentra definido en la legislación penal? ¿Resocializar sería condicionar o amoldar al hombre condenado a la legalidad penal? Pero, ¿cuál legalidad penal? ¿Amoldarlo a toda legislación penal, incluso a la legislación extravagante? ¿Someterlo, entonces, a un lavado cerebral e introducir en su espíritu todo aquello que consta en el Estatuto Penal y en toda la legislación penal? ¿O sólo insertar en su espíritu el mérito del valor que él menoscabó por la práctica delictiva? Y una pregunta más se vuelve obligatoria: ¿por qué métodos y medios realizar esta difundida resocialización? Hay que admitir que el delito es sólo una oportunidad que el delincuente concede para que el Estado lo recupere mediante la utilización de métodos de las ciencias del comportamiento, transformando la figura etérea (porque no existe en la realidad científica) del “criminal”, en otra realidad también etérea que es la del “no criminal”.

Es correcto y posible utilizar todo un conjunto de conocimientos científicos para proporcionar al condenado, en un medio antinatural, que le desvirtúa la personalidad, patrones de comportamiento amoldados, adecuados a la convivencia social para que el condenado sea útil y ajustado al mundo libre. Pero, al admitirse que él debe ser científicamente transformado para ajustarse al mundo libre y a la sociedad, uno está asumiendo un papel muy poco crítico y mucho más totalitario de lo que se imagina; totalitario, en la medida que se ve al delincuente arquetípico como patológico, que se ve el delito como anormal, que se atribuye al condenado la posición irremediable de equivocado; pero el equivocado al que filantrópicamente el Estado recoge y retira de la libertad para devolverlo después al seno social acomodado, convertido en el buen muchacho que nos será útil a todos los que vivimos en una sociedad homogénea, perfecta, coherente, desprovista de males porque el mal está siendo destruido al transformarse al condenado, que es el único mal²³.

23 Reale Júnior, Miguel et al., *Penas e Medidas de Segurança no Novo Código*. Editorial Forense, Rio de Janeiro, 1985, págs. 166-167.

La antinomia entre las metas

Al unísono se apunta la antinomia entre las metas de manutención del orden y de la disciplina –sobre todo en *maximum security prisons*– y las de rehabilitación²⁴.

Las metas formales de la pena de privación de libertad son la punición, la prevención y la regeneración y, a su vez, las informales (“los medios necesarios para cumplir ese programa, en el recinto de las prisiones cerradas”) son la seguridad y la disciplina. Al confrontar dichas metas “se percibe que surge una imposibilidad de realización de ambas a la par, pues son excluyentes unas de las otras²⁵”.

En *A questão penitenciária*, un clásico de la literatura sobre las prisiones, Augusto F. G. Thompson apunta que la larga experiencia penitenciaria, de que no conviene hacer tabla rasa, ha dejado claro que “en ninguna época y en ningún lugar” la prisión punitiva logró ser reformadora²⁶.

El tratamiento resocializador mínimo

Hace veintitantos años, al ser presentado a un exrecluso supuestamente rehabilitado –puesto que había constituido una familia, tenía un empleo fijo y se jactaba de ser un ciudadano atento a las leyes–, le hice una sola pregunta: ¿En qué medida la prisión contribuyó para su recuperación? La respuesta fue inmediata: en absolutamente nada; al revés, lo que sí le resultó fundamental fue mantenerse apartado de la masa, de sus prácticas dañinas. Y añadió perentoriamente: –“No había otra salida”.

Sus palabras me hacen rememorar a Miguel Hernández, el poeta español que cumplió pena en una prisión española y dejó versos contundentes:

24 Hohmeier, citado por Francisco Muñoz Conde, habla de *Sicherung oder Socialisierung*, es decir, seguridad o socialización. Muñoz Conde, Francisco, *Derecho penal y control social*. Editorial Temis, Bogotá, 2004, pág. 85.

25 Pimentel, Manoel Pedro, *O Crime e a Pena na Atualidade*. Editorial Revista dos Tribunais, São Paulo, 1983, pág. 38.

26 G. Thompson, Augusto F., *A Questão Penitenciária*. Editorial Vozes, Petrópolis, 1976, pág. 42.

No, no hay cárcel para el hombre. / No podrán atarme, no. / Este mundo de cadenas / Me es pequeño y exterior”²⁷.

De veras, la única preservación o mejora factible es aquella que emana de un proyecto personal del sentenciado, que natural y voluntariamente –con o sin ayuda ajena– se evade de la infección perniciosa de la clausura.

A la prisión –o tal vez sea mejor decir al Estado, que se presenta como Benefactor o Salvador– no corresponde constreñir al penado a involucrarse en programas de reeducación –*coercive therapy*²⁸–, intentando manipularlo, transformarlo, reestructurar su personalidad –como si fuera un conejillo de Indias– y evitar que cometa delitos²⁹.

En lugar de la coacción³⁰, el consentimiento³¹, como punto de equilibrio entre la intervención institucional y los derechos y garantías de su receptor.

27 Hernández, Miguel, *Poemas*. Editorial Plaza y Janes, Barcelona, 1978, citado por Del Pont, Luis Marco, *Derecho penitenciario*. Cárdenas Velasco Editores, México, 2005, pág. 570.

28 Muchas personas ni siquiera los necesitan puesto que nunca llegaron a ser antisociales.

29 La imagen de Alex, el protagonista de *A Clockwork Orange*, no se ha esfumado en el olvido.

30 En Alemania, una decisión reciente de la Corte Suprema Constitucional define que el tratamiento resocializador se efectuará aun contra la voluntad de la persona privada de libertad..

31 De ahí el término “consensualismo”. Edmundo Oliveira opina que “es apropiada la nueva concepción del **consensualismo penitenciario**, pugnando por una política de socialización y resocialización, en los dominios de la ejecución penal, con el refuerzo de la legitimidad de una cultura saludable fundada en la concientización, el consentimiento, la adhesión y la adquisición o conservación del sentido de responsabilidad del condenado, en la vida profesional participativa, en común, la cual, en la dinámica de la restauración personal, con la búsqueda constante de soluciones de los problemas humanos del recluso, debe ser encarada como una parte indisoluble de la sociedad, donde el condenado vivirá libre en el futuro, sin prescindir de la aceptación y del apoyo de la comunidad”. Oliveira, Edmundo, *O Futuro Alternativo das Prisões*. Editorial Forense, Rio de Janeiro, 2002, págs. 403-404. El autor menciona también el sinalagma penitenciario, es decir, “el carácter premial del ordenamiento penitenciario a través de la concesión de beneficios progresivos estipulados en un contrato, sin limitarse al reconocimiento de derechos y sin descuidar el aspecto disciplinario. El modelo prisional sinalagmático establece una escala para medir el índice de socialización o resocialización por los valores correspondientes a la evolución del comportamiento del condenado”. *Ibidem*, pág. 97.

Concuero, pues, con Cezar Roberto Bittencourt, miembro de la Academia Brasileña de Derecho Criminal y doctor en Derecho Penal por la Universidad de Sevilla, España, cuando sentencia que el esfuerzo resocializador sólo es concebible cuando se ofrece una oportunidad al delincuente “para que, en forma espontánea, se ayude a sí mismo, en el futuro, a llevar una vida sin cometer crímenes”. Dicho entendimiento, que equivale al llamado tratamiento resocializador mínimo, “se aleja definitivamente del denominado postulado resocializador máximo, que constituye una invasión indebida a la libertad del individuo, el cual tiene el derecho de elegir sus propios conceptos, sus ideologías, su escala de valores”³².

Sugiriendo, incentivando, dialécticamente, sin imposiciones de cualquier naturaleza³³, tal vez sea posible al Estado –del cual, por supuesto, es inexigible una total y quimérica neutralidad– no sólo impedir la disocialización del encarcelado sino promover su no disocialización, de suerte que no resbale cuesta abajo por las fragosas pendientes de la recaída.

El descrédito de la meta de resocialización

La falta de confianza en la tarea de resocialización³⁴ y “la consecuente pérdida de credibilidad de la pena privativa de libertad, al lado del principio de la humanidad”³⁵, viene a ser, a juicio de Luiz Flavio Gomes, exjuez y doctor en Derecho Penal por la Universidad Complutense de Madrid, quizá la característica dominante de la reciente

32 Bittencourt, Cezar Roberto, *Novas Penas Alternativas. Análise Politico-Criminal das Alterações da Lei n. 9.714/98*. Editorial Saraiva, São Paulo, 1999, pág. 18.

33 Giuseppe Bettiol ya hacía este amonestamiento, reiterado por Carlos García Valdés.

34 La cárcel simplemente ahonda la escisión con el mundo externo y logra moldear buenos reclusos, tal como expresa Concepción Arenal.

35 Respecto a este principio, “nos alerta sobre el hecho de que, si toda sociedad tiene los criminales que merece, los criminales, al revés, en especial los jóvenes, muchas veces no tienen la sociedad que merecen. Si la sociedad, de varias formas, contribuye a la formación del criminal, no debe trabajar con la lógica simplista del castigo. La intervención punitiva debe contribuir a la realización de un proyecto socialmente constructivo y para provecho del propio condenado”. Galvão, Fernando, *Direito Penal: Parte Geral*, 2a. edición, revisada, actualizada y ampliada. Editorial Del Rey, Belo Horizonte, 2007, pág. 69.

política criminal, sobresaliendo la desaparición o limitación de la pena capital³⁶, así como el desplazamiento de la posición central de la pena detentiva respecto a las demás sanciones y su sustitución por sistemas de tratamiento y otras medidas alternativas³⁷...

Los estertores de un mito

De modo claro y sencillo, Sergio García Ramírez logra sintetizar el sofisma (o la paradoja) de la propuesta sustantiva de readaptación social:

Las cárceles son, de alguna manera, el reflejo más impresionante de lo que es una sociedad, y es de ellas de las que esperamos, como dramático contraste, alcanzar lo que la propia sociedad no supo dar en su tiempo a quienes ahora están reclusos en prisión³⁸.

Creo que, de un modo u otro, tenemos que cuestionar el rol de la propia sociedad y repensar la pena de detención y sus respectivos fines. De ahí que deben ser objeto de maduración ideas como la de resguardar el derecho del recluso de no ser sometido a ningún tratamiento, de ser diferente, buscándose cada vez más reducir la sombra de su vulnerabilidad y tornando la prisión mucho más humana y menos deteriorante, es decir, rediseñándola, normalizándola, para que sea lo más parecido posible al exterior³⁹ – que se proclama mejor, no obstante el hecho de que existen más delincuentes en libertad que en prisión, y al cual, a sus pautas de convivencia, a sus leyes, se quiere incorporar al privado de libertad.

36 En Brasil y México, dicha pena es prevista solamente en tiempo de guerra para delitos gravísimos de naturaleza militar; ambos firmaron el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte [A-53], que entró en vigor el 28 de agosto de 1991; en Brasil la última ejecución fue en 1855; en México, en 1937.

37 Gomes, Luiz Flávio, *Penas e Medidas Alternativas à Prisão*. Editorial Revista dos Tribunais, São Paulo, 1999, págs. 19-20.

38 En Tavira, Juan Pablo de, *¿Por qué Almoloya? Análisis de un proyecto penitenciario*. Editorial Edina, México, 1995, pág. 60.

39 Es lo que también pondera Raúl Carrancá y Rivas: “El régimen penitenciario debe reducir, en cuanto sea posible, las diferencias entre la vida de reclusión y la libertad, que contribuyan a debilitar el sentimiento de responsabilidad del recluso y el respeto a la dignidad de su persona, por lo que antes del cumplimiento de la pena debe asegurar al recluso su retorno progresivo a la vida normal en sociedad, ya porque establezca un régimen preparatorio para la liberación, ya porque establezca la liberación condicional sin intervención de la policía”. Carrancá Y Rivas, Raúl, *Derecho penitenciario*. Editorial Porrúa, México, 2005, pág. 445.

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (60.1) establecen:

El régimen del establecimiento debe tratar de reducir las diferencias que puedan existir entre la vida en prisión y la vida libre en cuanto éstas contribuyan a debilitar el sentido de responsabilidad del recluso o el respeto a la dignidad de su persona.

Con la misma orientación se escribió en el *Manual de buena práctica penitenciaria: implementación de las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos*, que la prisión no es normal por su propia definición y que las iniciativas en el sentido de hacer la vida intramuros semejante a la vida normal “nunca pueden contrarrestar las limitaciones que involucran el hecho de perder la libertad, pero pueden reducir el efecto alienante del encarcelamiento”. Además, aquellas iniciativas que buscan conservar los vínculos del recluso con el exterior

[S]on una parte importante para hacer normal la vida en prisión, como son las oportunidades para permitir a los reclusos usar su propia ropa, y que limpien y cocinen para sí mismos. El permitir tales actividades cumple muchos propósitos. El reducir las diferencias entre la vida dentro y fuera de la prisión fortalece la independencia y la responsabilidad, otorga práctica en habilidades básicas y reduce la dependencia en los servicios que entrega la administración de la prisión⁴⁰.

Sobre este punto comenta Anabela Miranda Rodrigues, profesora de la Universidad de Coimbra:

Si ponderamos los efectos dañinos del sistema penitenciario tradicional, el principio *nihil nocere*, tomado verdaderamente en serio, implica modificaciones profundas de la vida cotidiana de los establecimientos penitenciarios. Algunas proposiciones iluminan este principio: la configuración concreta de la prisión no debe reforzar la carga de estigmatización social traducida por el juicio y por la pena; las limitaciones de derechos no pueden autorizarse, a no ser en la medida en que sean impuestas por razones de fuerza mayor, urgentes y en función del recluso (y no de necesidades de funcionamiento de la institución); las condiciones generales de vida del recluso deben

⁴⁰ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Manual de buena práctica penitenciaria: implementación de las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos*. IIDH, San José, Costa Rica, 1998, pág. 118.

aproximarse a las que caracterizan la vida en libertad (normalización de la vida penitenciaria); deben favorecerse las relaciones del recluso con el mundo exterior⁴¹.

La expectativa es de que, trastocando el eje de las discusiones en el marco penitenciario, se reevalúen conceptos que, *malgré tout*, todavía están demasiado presentes, como obligatorios puntos de referencia, en la agenda de buenas intenciones, románticas y visionarias de nuestros contemporáneos. Y, a partir de ahí, se pueda allanar la ruta para una nueva época.

⁴¹ Miranda Rodrigues, Anabela, *Novo Olhar sobre a Questão Penitenciária: Estatuto Jurídico do Recluso e Socialização; Jurisdicionalização; Consensualismo e Prisão*. Editorial Revista dos Tribunais, São Paulo, 2001, pág. 160.

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

*Ana Helena Chacón**

*Soy hombre, he nacido,
tengo piel y esperanza.
Yo exijo, por lo tanto,
que me dejen usarlas.
No soy dios: soy un hombre
(como decir un alga).
Pero exijo calor en mis raíces,
almuerzo en mis entrañas.
No pido eternidades
llenas de estrellas blancas.
Pido ternura, cena,
silencio, pan, casa...
Soy hombre, es decir,
animal con palabras.
Y exijo, por lo tanto,
que me dejen usarlas.*

Jorge de Bravo

* Costarricense. Exviceministra de Seguridad Pública, 2002-2005; exdiputada por la Provincia de San José, 2006-2010. Integrante de la Comisión Global sobre HIV y la Ley, de la Organización de las Naciones Unidas. Bachiller en Relaciones Internacionales (Universidad Latina), posee una especialización sobre lineamientos para informes sobre sostenibilidad y procesos de reportes de sostenibilidad, BSD, Costa Rica; experta en responsabilidad social empresarial y alta gerencia. Entre otros cargos, es profesora del Diplomado en Género, en El Salvador; presidenta de Normisur Internacional y miembro facultativo de Boston College; exintegrante del Comité Ejecutivo de la Comisión Costarricense de Cooperación con la UNESCO, 2006-2010; exvicepresidenta del Grupo Parlamentario Interamericano, que le da seguimiento a la consecución de los Objetivos del Milenio, 2007-2010.

Jorge de Bravo, uno de mis poetas favoritos, decía que el agente generador del cambio era la policía. Jorge escribió siempre a favor de la justicia social y resaltaba las horribles desigualdades encontradas en la sociedad costarricense de su época.

Hoy ningún reto es más importante, ni más urgente, en nuestra región que enfrentar el flagelo de la inseguridad.

El desafío que supone la delincuencia –tanto en sus manifestaciones más triviales, como en las altamente organizadas– está poniendo en riesgo todo lo que esta región ha logrado en las últimas dos décadas, en particular el extraordinario logro de alcanzar una solución negociada a las guerras civiles y el de haber puesto las semillas de sistemas democráticos duraderos. Con todas sus imperfecciones y precariedades, esas democracias han sido infinitamente mejores que las calamidades autoritarias que las precedieron. Haber dejado atrás la larga noche de la guerra y la represión política es un triunfo que hay que preservar a toda costa, sobre todo ahora que algunos en la región están manifestando, de manera cada vez más obvia, el duendecillo autoritario que nunca los abandonó.

En Centroamérica la delincuencia no sólo pone en peligro la consolidación de la democracia, sino incluso la viabilidad del Estado como entidad reguladora de la vida colectiva. El tema es urgente y abrumador, pero no irresoluble.

Me voy a permitir hacer un breve repaso de la gravedad de la situación de inseguridad ciudadana en Centroamérica.

Centroamérica tiene hoy los peores índices de violencia delincuen- cial del mundo. Más de 125.000 centroamericanos murieron en la última década como resultado de la delincuencia, mucha de ella organizada. Este número de muertes es casi tan alto como el que tenía la región durante el peor período de las guerras civiles.

La zona norte de Centroamérica, compuesta por Guatemala, Hon- duras y El Salvador, es en este momento la región más violenta del mundo, fuera de los teatros de guerra. En el 2007, cada uno de estos países tuvo más homicidios que los 27 países de la Unión Europea

combinados. La tasa de homicidios actual de Honduras (77 por 100.000 habitantes en el 2010) supera por un factor de 15 la de los Estados Unidos y cuadriplica la de México. Asimismo, en la última década, las tasas de homicidio han crecido en todos los países de la región, en algunos casos dramáticamente. Aun Costa Rica y Panamá, que hasta ahora habían mostrado tasas de homicidio relativamente bajas en el contexto latinoamericano, han visto empeorar sus indicadores sensiblemente en los últimos años.

Los niveles de desigualdad socioeconómica son un factor crucial en la base de esta descontrolada violencia social. Cada día resulta más evidente que los niveles de inseguridad en la región no pueden ser entendidos sin hacer referencia a la extendida penetración del crimen organizado, particularmente el narcotráfico. De acuerdo con cifras de las Naciones Unidas, un 88% de la cocaína destinada al mercado estadounidense transita por Centroamérica y México. Durante la última década, la cantidad de cocaína decomisada en Centroamérica creció casi seis veces.

Un 53% de la población de Guatemala, El Salvador y Honduras estaría dispuesta a tolerar un retroceso autoritario para enfrentar los problemas de inseguridad ciudadana, una cifra más alta que la detectada frente a cualquier otro desafío social.

Esta epidemia de violencia está generando una enorme presión sobre todos los gobiernos y actores políticos de la región. De acuerdo con cifras de Latinobarómetro 2010, la inseguridad ciudadana es percibida hoy como el problema más importante en toda América Central, con la excepción de Nicaragua. No sorprende, así, que la discusión en la región esté girando, sobre todo en épocas electorales, en torno a promesas, cada vez más estridentes, de enfrentar el problema con “mano dura”, esto es, con métodos que hacen un uso abundante e intensivo de los mecanismos de coerción estatal, casi siempre con franca impaciencia, cuando no desprecio, por las garantías del Estado de Derecho. La población centroamericana –tan atemorizada como ávida de orden– crecientemente está escuchando con atención y premiando tales invocaciones.

Hay que replantear la discusión. Eso implica resistir los llamados a resolver el problema mediante políticas de “mano dura” y el retorcido populismo represivo, que casi siempre falla en bajar los niveles de criminalidad pero nunca falla en vulnerar las garantías del Estado de Derecho. La forma sostenible de ganar la lucha contra la delincuencia consiste en poner en práctica estrategias efectivas de prevención social y profundizar el compromiso del país con políticas orientadas al desarrollo humano, la reducción de la desigualdad y la expansión de las oportunidades de los jóvenes. Invertir en oportunidades para la juventud es sumamente importante: más de una cuarta parte de la población joven centroamericana no estudia ni trabaja. Entre otras cosas, esto es un ejército de reserva disponible para actividades delictivas. Por ello, aumentar los montos y la efectividad de la inversión pública en educación, salud pública, cuidado y capacitación laboral para la juventud, es vital para la seguridad futura de la región.

La inversión en desarrollo humano ofrece la ruta más cierta hacia sociedades menos violentas, menos atemorizadas y menos inseguras. Esto debería ser evidente, pero, a juzgar por la trayectoria de las políticas públicas en América Latina, no lo es. Los 30 primeros países en la lista del Índice de Desarrollo Humano del PNUD en el 2009 —entre los que no figura ninguno de América Latina— tienen, en promedio, una tasa de homicidio de 1,3 por 100.000 habitantes. De los 30, solo uno, Estados Unidos, tiene una tasa de homicidio superior a 3 por 100.000 habitantes. Cuando se trata de inseguridad ciudadana esa es la verdadera historia. Lo demás son detalles.

Bajo este repensar de la situación, y en este contexto agobiador, me pregunto ¿en dónde cabe el desarrollo de políticas a favor de las mujeres para evitar que seamos nosotras quienes paguemos la factura más cara? ¿Cuál es la importancia y relevancia de un problema social cuyas dimensiones exactas son desconocidas, pues no es fácil obtener cifras reales en los casos de violencia de género? Las estadísticas policiales suelen estar por debajo de los niveles verdaderos del problema, por ejemplo, por cada violación reportada hay de 3 a 10 que no lo son.

Contamos con estudios, como los del Centro de Derechos Humanos, que a nivel mundial que nos indican:

- Una de cada tres mujeres ha sido golpeada, forzada a tener relaciones sexuales o abusada de alguna forma por un hombre (en el mundo).
- Cada año dos millones de niñas, de entre 5 y 15 años de edad, son incorporadas a la industria del sexo comercial.
- La Unión Europea estima que de un 45% a un 81% de las mujeres trabajadoras sufren acoso sexual. El acoso sexual es una forma de violencia solapada hacia las mujeres, con consecuencias graves para ella y para su productividad.
- Las mujeres son el blanco de violencia sexual en época de guerra o conflictos civiles.
- En Estados Unidos sólo una de cada 100 mujeres reporta el abuso que sufre, cada 9 segundos una mujer es golpeada por su pareja.
- Altas tasas de femicidios y feminicidios en la región.

En Costa Rica, un estudio realizado en 1991 encontró que el 95% de las adolescentes embarazadas habían sido víctimas de incesto. Uno de cada siete hogares en Costa Rica es jefado por una mujer con hijos adolescentes. Las cifras son similares o peores en toda Centroamérica. En el caso costarricense, la vulnerabilidad social de esos núcleos familiares es conocida: son casi una cuarta parte de los hogares pobres del país. En ello convergen muchas causas, de las cuales no es la menor que el 20% de los nacimientos sigan siendo de madres adolescentes. El tema es crucial por muchas razones, incluida la seguridad. La probabilidad de que las y los hijos criados en esas condiciones –en hogares monoparentales, o con madres adolescentes, o ambas– terminen entrando en conflicto con la ley es mucho más alta que el promedio. Esto ha sido reiteradamente comprobado por investigaciones en Estados Unidos. No sólo ahí: un estudio realizado en Uruguay hace algunos años determinó que dos terceras partes de los jóvenes procesados por la justicia penal juvenil provenía de hogares monoparentales. Las implicaciones de estos datos van desde

la urgencia de mejorar la infraestructura de cuidado hasta la necesidad de tomarnos la educación sexual en serio. En el largo plazo, una de las mejores inversiones en nuestra seguridad consiste simplemente en repartir condones en cada escuela secundaria y enseñar a usarlos.

Ante estas y muchas otras evidencias, ¿qué pueden hacer los cuerpos policiales para mejorar su atención en prevención e intervención, y en evitar la impunidad? Aquí es donde debemos replantear nuestro deber ser e interiorizar lo que creía fuertemente el poeta costarricense Jorge de Bravo: que la policía es una fuente importantísima para la transformación social y el cambio a favor de la justicia y de la democracia.

¿Cómo alcanzar la modernización institucional?

Es esencial reconocer que la violencia contra las mujeres es un asunto de seguridad. Las mujeres enfrentan riesgos fundamentalmente en el ámbito familiar y de pareja: sólo una de cada diez víctimas mujeres no conocía al homicida. Y esto nos lleva a que los patrones de victimización son muy diferentes entre los hombres y las mujeres.

En Costa Rica, seis de cada diez mujeres han sufrido una agresión física o sexual en su vida adulta, una cuarta parte de ellas ha sufrido ataques reiterados, y una de cada cuatro reportó haber vivido violación o intento de violación.

Además, debemos de visualizar la violencia patrimonial y la violencia emocional. Ambos tipos son difíciles de medir. Sin embargo, tenemos algunos datos dados por el Informe de Desarrollo Humano, que nos indican: un tercio de las mujeres que viven en pareja no pueden hablar con otro hombre sin que su compañero se moleste; más de una cuarta parte son controladas, siempre quieren saber en donde están, y una de cada cinco ve su relación con familiares y amistades limitada. Cabe mencionar que el mayor riesgo patrimonial para las mujeres es el que se relaciona con las pensiones alimentarias.

Entre otras medidas:

- Debemos interiorizar cambios relativos a la concepción del rol y las funciones de las instituciones policiales.

- La policía debe acercarse a otros actores, su labor debe de estar legitimada por el Estado y la sociedad civil. Estas relaciones de coordinación son esenciales y básicas para lograr la eficiencia y la eficacia (por ejemplo, incorporar a los taxistas).
- Promover cambios en el desempeño operativo, basados en el respeto a los derechos humanos y al Estado de Derecho.
- Desarrollar cambios en la doctrina y la misión: dejar de ser instrumentos exclusivos para la estabilidad del Estado y convertirse en proveedores de seguridad tanto para las personas, la sociedad civil y las instituciones.
- Introducir dentro de los planes curriculares, una gran área de derechos humanos que contenga claramente las estrategias de abordaje a la violencia de género en todas sus dimensiones, física, sexual, patrimonial y psicológica.
- Monitorear que ningún policía con antecedentes de violencia intrafamiliar atienda los llamados relacionados con esta clase de violencia.
- Capacitar sobre la construcción de la masculinidad.
- Contar con políticas claras en materia de hostigamiento sexual a lo interno de las instituciones. Éstas deben contar con medidas precautorias, como la suspensión provisional del denunciado o el traslado a otra unidad o departamento, y el traslado de la supuesta víctima, si ella lo desea. Hay que sancionar el acoso u hostigamiento sexual como práctica discriminatoria por razón de sexo, contra la dignidad de la mujer y del hombre en las relaciones jerárquicas laborales y de docencia, en los sectores público y privado.
- Establecer una unidad de género que supervise la política previamente establecida en materia de igualdad.
- Desarrollar y supervisar el efectivo cumplimiento de los diferentes protocolos de actuación policial, como lo son el de atención e intervención en situaciones de violencia sexual, en materia de pensiones alimentarias, violencia doméstica, etc. Resulta vital llevar el control de las reincidencias en materia de violencia doméstica o intrafamiliar.

- Lograr una adecuada coordinación con la administración de la justicia, en donde las víctimas, sin temor y sin complicaciones, puedan poner sus denuncias y ser acompañadas durante el proceso.
- Visibilizar el delito de trata y tráfico de personas, pues la violación de los derechos humanos de las personas traficadas debe ser la preocupación central, considerando las condiciones y necesidades particulares de los niños, las niñas y las mujeres.

Para lograr estos y otros propósitos, es indispensable contar con el liderazgo desde la más alta jerarquía, tener un diagnóstico objetivo de la realidad, la participación y el compromiso de todo el personal, una buena comunicación interna y externa, crear un clima que permita trabajar lo afectivo y, por supuesto, dotación de recursos.

¿Qué vamos a impactar?

Una vez que los cuerpos policiales hayan introducido e interiorizado estos conceptos, deberíamos de estar en capacidad de incidir en la reducción de los daños, riesgos y desventajas causados por las relaciones de desigualdad, convencidos de que, ante todo, los hombres y las mujeres somos seres humanos que debemos romper con los roles establecidos, combatir la división genérica del trabajo, tanto en la casa como en la oficina, así como en otros contextos de la vida pública y privada.

Deberíamos comprender que la violencia de género no afecta a un grupo reducido de mujeres sino a millones alrededor del mundo, que no es un asunto privado, es de importancia pública, que se debe prevenir y castigar y que no es un problema exclusivamente ligado a la pobreza y la falta de educación.

Es elemental demostrar respeto a la diversidad sexual. Las fuerzas policiales a menudo vulneran los derechos de las minorías sexuales, contribuyendo enormemente a reforzar estereotipos y a victimizar a estas personas, violentando su dignidad de seres humanos.

Se debe denunciar y poner en evidencia todo lo que afecta a las mujeres, desde los estereotipos o concepciones tradicionales –como la desvaloración del trabajo doméstico o la violencia en cualquiera de sus

manifestaciones— pues éstas sólo ayudan a perpetuar el ciclo perverso de injusticia en el que viven las mujeres que aún hoy, en el siglo XXI, realizan el 60% del trabajo pero ganan apenas un 10% del ingreso.

Hay que evitar a toda costa la violencia institucional, que es toda acción u omisión realizada en una institución que perjudique o viole cualquier derecho de la mujer. En varias situaciones, esta violencia termina en la muerte de mujeres trabajadoras sexuales. Tenemos que recordar que nuestro compromiso es el de proteger a todas las personas, sin distingo, y el ejercicio de la prostitución no es penalizado.

Asumiendo estos nuevos modelos de atención, los cuerpos policiales serán más humanos, mejorarán la eficiencia y la calidad de sus servicios, incidirán directamente en la construcción de una sociedad más justa, más equitativa, más segura, en donde las mujeres tendremos el derecho a cohabitar sin miedo.

Desarrollo de políticas públicas para reducir las causas estructurales de la violencia y la conflictividad social*

*Mayra Falck** y Marco Falck****

Una nota inicial

Este es un documento preparado para reflexionar sobre el problema de la justicia y la seguridad, enfatizando aspectos estructurales que generan la violencia y la conflictividad social. Pero además aborda, sobre la base de estudios e información, la percepción que tiene la ciudadanía de Latinoamérica sobre la seguridad. El objetivo del abordaje es proponer un enfoque de políticas que ayude a solventar estos problemas desde una perspectiva democrática, de derechos humanos y considerando clave la dimensión de la pobreza.

Se resumen los elementos que permiten analizar cómo se crea la sinergia del análisis entre las políticas públicas, la violencia y la conflictividad social. Parte de la premisa fundamental de que tanto

* El presente documento fue elaborado para ser presentado en el componente de “Desarrollo de políticas públicas para reducir causas estructurales de la violencia y conflictividad social” del XXIX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Es una reflexión basada en trabajos, presentaciones y publicaciones anteriores de Mayra Falck, y ha sido posible gracias al apoyo de Marco Tulio Flores Falck.

** Mayra Falck es economista hondureña, con una especialización en Políticas de Desarrollo Agrícola y Rural de la Universidad Federal Rural de Rio de Janeiro y la Universidad de Nápoles. Posee más de treinta años de experiencia en universidades, sector público y cooperación internacional, destacando sus trabajos en docencia, investigación, consultoría y proyectos regionales. Ha sido reconocida por la Fundación Carolina como una de las dieciocho líderes de Iberoamérica y fue acreedora al Premio Interamericano a la Mujer por sus contribuciones al desarrollo rural en el año 2007.

*** Marco Tulio Flores Falck es un mercadotecnicista hondureño con especialización en Dirección de Empresas graduado de la Universidad Tecnológica Centroamericana (UNITEC), con experiencia en docencia e investigación y dedicado actualmente al estudio de estrategias no tradicionales para reforzar la imagen de las organizaciones. En sus trabajos destacan la participación en investigaciones con componentes cualitativos y como profesor asistente en el Programa de Gobernanza y Liderazgo Político (IDE-Ecuador 2010) y de Clase de Economía en la Escuela Agrícola Panamericana “El Zamorano” (2011).

el desempeño económico como las altas desigualdades en América Latina, han contribuido a profundizar las condiciones de violencia y conflictividad social.

El documento se ha estructurado en seis partes principales. La primera aborda de manera resumida el panorama económico de América Latina, tomando como base la información de instituciones de referencia en el tema y recopilando los datos de sus últimas publicaciones¹.

En la segunda parte se analizan los temas de las políticas públicas, y en ese marco se enfatizan los dilemas que enfrentan los decisores y formuladores de política pública en torno a las variables clave que han sido incluidas en los marcos de políticas, por los diversos modelos de desarrollo, a lo largo de la historia de América Latina.

En un tercer momento, y derivado de los análisis de las partes uno y dos, se analiza el tema de la pobreza desde la perspectiva de una definición multicausal que permitirá generar un análisis mucho más profundo de la vulnerabilidad, el limitado acceso y las diversas condiciones que potencian la pobreza en América Latina.

En la cuarta parte se relacionan la violencia y la conflictividad social. Finalmente, se propone una estructura de diseño de políticas que puede contribuir a la reducción de la violencia y la conflictividad.

El documento concluye que la mezcla entre la realidad económica, la volatilidad en la confianza en el funcionamiento de las instituciones y la desigualdad, generan un marco de conflictividad y violencia que trasciende el tema de la política meramente social, económica, cultural o de justicia. Resolver este problema pasa por considerar la inseguridad y la violencia como un reto para que su reducción sea asumida como “un compromiso de Estado”.

¹ Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*. Chile, 2011, y *Panorama Social de América Latina*. Chile, 2010. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Perspectivas económicas*. México, 2010 y 2011.

Viviendo una realidad en crisis

La realidad actual en el mundo sólo tiene una cuestión segura, la incertidumbre. Sólo la semana pasada se dieron eventos como el cambio de calificación por parte de Estándar & Poor's de la deuda de Estado Unidos de AAA a AA+, se observó la caída más grande de la bolsa desde la crisis del 2008, y los expertos, como el exsecretario de trabajo de EUA, Robert Reich, afirman que existe la posibilidad de una doble caída. Este escenario plantea que América Latina no puede negar la relación directa entre la economía norteamericana y sus efectos a nivel de la economía real, ya sea a través de las remesas, las inversiones directas o el comercio internacional.

Los datos de la CEPAL² proyectan un crecimiento general en América Latina de 4,7%. Sin embargo se detectan países que crecerán arriba del 5%, un total de 12 países creciendo arriba del 5% y 3 países abajo del 3%; los demás tendrán un crecimiento medio. Esto demuestra que América Latina no tiene un crecimiento estándar y que, por ende, las economías tienden a diferenciarse. Para ello es importante resaltar que, dada esa situación, es inviable analizarlas como un espacio homogéneo.

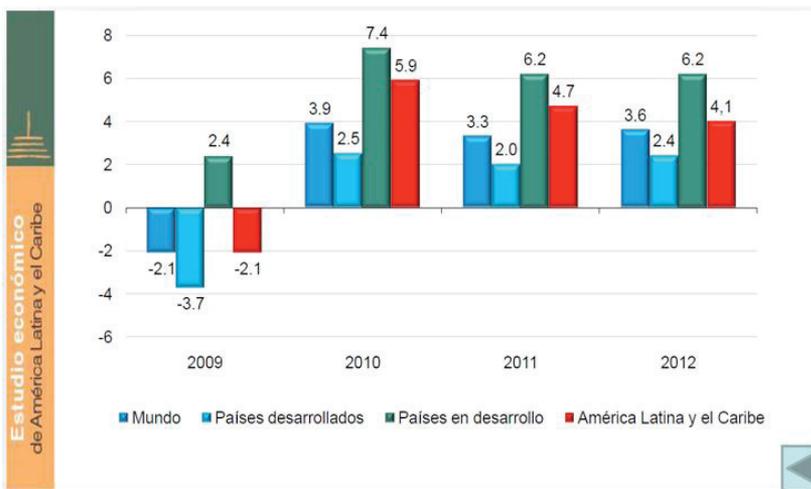
El tema más serio en América Latina es el deterioro muy rápido de la cuenta corriente a partir del año 2008, inclusive tendiendo a ser negativo. Eso evidencia que la evolución de los componentes de la cuenta corriente incidirá en el desarrollo regional.

En algunos países esta situación ha hecho que el tipo de cambio real se revalúe y se aprecie significativamente. Sin embargo, este elemento de apreciación tiende a profundizar las disparidades entre países y limitar el tema de lograr la integración comercial.

Por otro lado, la tasa de crecimiento de la economía internacional comienza a presentar signos diferenciados entre países desarrollados, países en desarrollo y el promedio de América Latina. Se nota que, a partir del 2010 y con las previsiones hasta el 2012, el crecimiento en América Latina en términos generales será razonable. Se espera para

² CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe...*

Gráfico 1. Tasa de crecimiento de la economía internacional (en porcentajes)



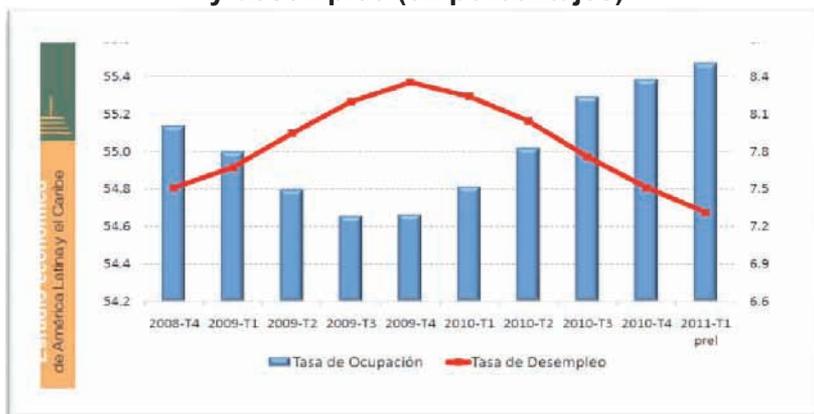
Tomado de: CEPAL, *Panorama Social de América Latina...*

2011 4,7% y para 2012 4,1%. Sin embargo en ambos casos se determina que existe una tendencia a la baja porque el crecimiento en el año 2010 era de 5,9%. De manera paralela, pese al desempeño económico, la agenda por la inclusión y reducción de brechas sigue postergada.

La realidad que los indicadores en el mercado de trabajo indican que esta reduciéndose la tasa de desempleo y aumentando la tasa de ocupación, sin embargo los datos no permiten evidenciar las diferencias entre países. Paralelamente, los análisis empíricos reflejan que algunos segmentos poblacionales siguen sin tener acceso a la economía real, con ello la agenda del empleo se vuelve una prioridad de la política pública, especialmente en los países donde los índices de pobreza son mayores.

Un elemento que es fundamental en América Latina es que existen marcos diferenciados con los socios comerciales, sobre todo porque las exportaciones hacia Estados Unidos son significativamente mayores a las del resto de países socios principales, como China, otros países de Asia y la Unión Europea. A su vez, los precios de los productos básicos están tendiendo a la alza y eso hace que, por un lado, aumenten las exportaciones pero, por otro, el costo de los bienes se incremente sustancialmente.

Gráfico 2. Evolución de la tasa de ocupación y desempleo (en porcentajes)



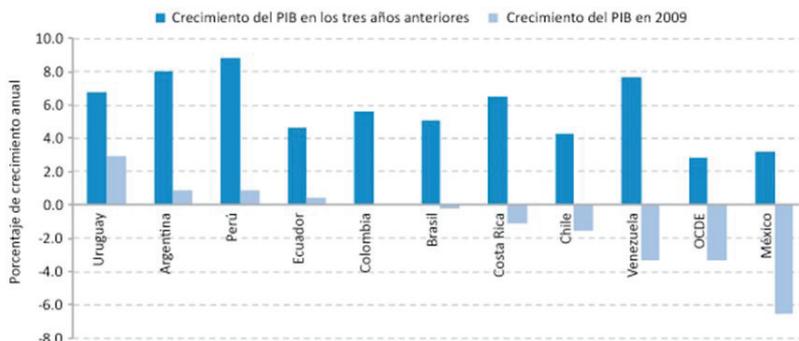
Tomado de: CEPAL, *Panorama Social de América Latina...*

La resistencia fiscal en la región es variable pero en general existen condiciones mejores, lo que explica que la región está más apta para el desarrollo y que las expectativas de crecimiento para el 2012 sean de hasta 8%. Pero, por otra parte, los países de más bajo crecimiento (encontrados en el rango de 0% a 3%) ascenderían a cuatro, en tanto los países entre 3,5 y 4,5 alcanzarían a 17. Lo anterior permite hacer una diferenciación en tres segmentos: 1) el segmento de crecimiento mayor de Panamá, Perú y Haití, por las transferencias que está recibiendo; 2) el segmento de tasas medias, y 3) el segmento de tasas bajas, donde se encuentran El Salvador y el Caribe.

Políticas públicas

Con un panorama económico de crecimiento diferenciado es necesario analizar la implementación de políticas en la región y evaluar qué impacto han tenido en las economías de Latinoamérica. Es claro lo que dijo la OCDE en 2009, “la economía de América Latina se contrajo debido a la crisis de Estados Unidos y también por la contracción del comercio, generando una serie de políticas contracíclicas. El comercio y las finanzas propagaron la marea recesionista por todo el mundo, lo que llevó a un recorte del producto interior bruto (PIB) mundial del 2,5% en 2009, su mayor hundimiento desde la Gran Depresión”. Lo anterior demuestra que el impacto de la crisis financiera de los EUA se generalizó por el mundo, afectando las balanzas de nuestra

Gráfico 3. Crecimiento del PIB antes y después de la crisis



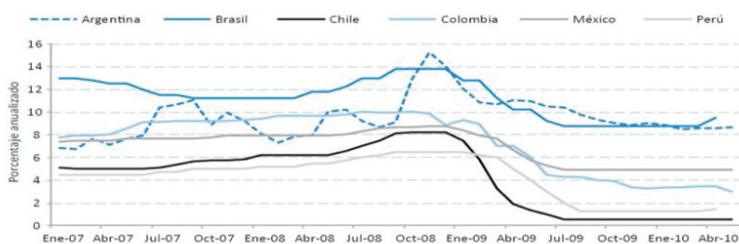
Tomado de: OCDE, *Perspectivas económicas...* 2011.

región sobre todo en lo que se refiere al precio de los *commodities* – que representan una porción considerable de las exportaciones de la región–, la reducción del volumen de remesas, etc. En ese sentido, el comercio y el ahorro mundial tuvieron caídas significativas entre el 2008 y en el 2010, que hacen prever que las condiciones mundiales no van a ser favorables para el crecimiento.

El Gráfico 3, elaborado por la OCDE con datos propios y de la CEPAL, muestra el impacto de la crisis financiera de EUA en los países de la OCDE y la región. Queda evidenciado que los países con mayor relación económica con Estados Unidos de América fueron los que sufrieron más el impacto de la recesión. El ejemplo más evidente es México, que contrajo su PIB en más de 6 puntos porcentuales, a diferencia de Uruguay, que únicamente redujo su crecimiento en 3% y sus relaciones con el país del norte son mucho menores.

Por otro lado, la política fiscal ha sido normalmente procíclica, es decir, cuando estamos en un buen nivel de desarrollo, la política tiende a expandir el gasto y cuando estamos en decrecimiento, tiende a contraerlo, contrario a lo que recomiendan los manuales de gestión de la macroeconomía. Que las políticas sean contracíclicas hace que se genere en la crisis un conjunto de elementos llamados por la OCDE **estabilizadores automáticos**. Sin embargo, aclara que el efecto de esas políticas depende sobre todo de las medidas discrecionales que tome cada economía.

Gráfico 4. Tipos de cambio en una selección de países (2007-2010)



Notas: Argentina – tasa interbancaria; Brasil – tipo Selic; Chile – tasa de política monetaria; Colombia – tasa interbancaria; México – tasa de interés interbancaria de equilibrio a 28 días; Perú – tasa de referencia de política monetaria.

Tomado de: OCDE, *Perspectivas económicas...* 2011.

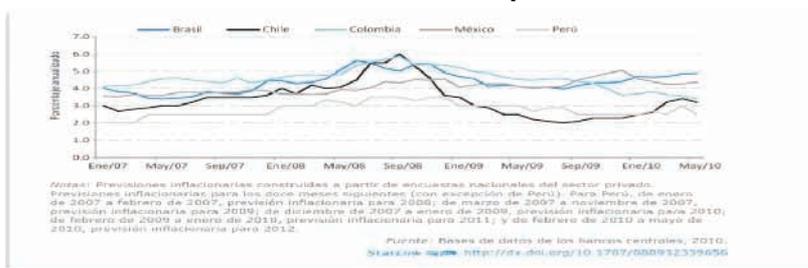
Por primera vez, América Latina en general tenía solidez en sus políticas macroeconómicas y, por ende, recibió esta crisis con mayores niveles de estabilidad macroeconómica, pudiendo implementar medidas anticíclicas. Sin embargo, es clave decir que en los países de la región la desigualdad y la pobreza no siempre mejoran después de la crisis; el último informe de la OCDE establece que la clase media, que podría haber tenido un papel fundamental en el desarrollo de la economía, se vio literalmente atrapada por su entrada.

A partir de los años 90, los países tomaron riendas sobre la inflación y la mayor parte de las políticas monetarias de América Latina estaban claras sobre su control. Por esta razón, a partir del 2008 –con la crisis–, se crea una presión sobre el alza de los tipos de cambio, lo que podría tener un efecto dominó sobre los bienes salarios y, por lo tanto, sobre el salario mínimo y los costos productivos, lo cual tendería a bajar la competitividad de la región. Los balances externos se verían afectados y se generaría una tendencia contraria a la política monetaria. Así, anclar las previsiones inflacionarias con la política monetaria hace que se tenga mayor cautela en los procesos de devaluación.

Además, la política monetaria de definición de los tipos de interés muestra, por lo menos en algunos países estudiados por OCDE, una tendencia a la baja; esto se debe fundamentalmente a la necesidad de potenciar la dinámica productiva.

Por el otro lado, las previsiones inflacionarias en una selección de países de América Latina estiman una oscilación entre 5 y 2%,

Gráfico 5. Previsiones inflacionarias en una selección de países



Tomado de: OCDE, *Perspectivas económicas...* 2011.

lo cual demuestra un margen manejable en consideración de que es sumamente difícil hacer previsiones cuando el entorno mundial muestra tanta volatilidad. En este caso particular, las economías dolarizadas tenderán a tener problemas inflacionarios si la economía norteamericana no muestra signos de mejora.

Es evidente que la crisis impactó los sistemas financieros latinoamericanos. Sin embargo, han resistido, sobre todo por la mejora en los sistemas de regulación y supervisión, especialmente por el hecho de estar suscritos en marcos regulatorios internacionales que tienden a ser prudentes. La relación entre solvencia y profundidad financiera va mejorando en el caso de Chile, pero se muestra limitada en Argentina, México, República Dominicana y Perú, lo cual permite afirmar que, pese a que los bancos son solventes, la profundización de los servicios de la banca a nivel de la sociedad continúa alcanzando un porcentaje muy bajo.

En resumen, la situación en que se halla América Latina tras la crisis evidencia que se han desarrollado importantes políticas contracíclicas que hacen que el crecimiento regional se mantenga. En palabras de la CEPAL: “Por consiguiente es natural pasar a considerar el estado actual de los balances en América Latina”. Para ello es esencial considerar que los datos presentan un importante auge económico previo al 2009, que determinó que la región estuviera mejor preparada que en los años ochenta.

La conclusión de la CEPAL y de la OCDE en el sentido de que la crisis mundial afectó seriamente las economías latinoamericanas

hace prever que en los mercados internacionales también se vean estos efectos. Sin embargo, es innegable que las reacciones fuertes se han mantenido, y que en el corto plazo los riesgos de tipo de interés y cambiario siguen constituyendo obstáculos para el desarrollo financiero.

Ante esa nueva situación es básico entender que los actores de la política pública enfrentan una serie de disyuntivas, que se pueden resumir así:

1. De las **políticas de reactivación económica**, que se debaten entre competir en el mercado mundial o en el mercado interno, y en el sentido de si deben tender a generar rentabilidad productiva o impacto social y reducción de la pobreza.
2. De las **estrategias de financiamiento al desarrollo**, donde el decisor de políticas enfrenta el dilema de financiar la cadena de valor o financiar las redes productivas en particular. Paralelamente, debe considerar el riesgo como una variable clave o la rentabilidad como un eje de inversión.
3. Del **desarrollo tecnológico**, que busca entender si se moderniza o se utilizan tecnologías apropiadas, si se busca alto retorno económico o sostenibilidad ambiental.
4. Entre el uso mano de obra y recursos naturales disponibles o si se genera una inversión en calificar la mano de obra priorizando **equidad y distribución versus equilibrio macro**.
5. En cuanto a **governabilidad**, donde es clave entender que para el decisor la satisfacción de los grupos de presión se contraponen a la búsqueda del bien común.
6. De las **políticas referidas a la categoría de género**, que pueden priorizar la igualdad de oportunidades, o evaluar los aportes a la economía y tener datos concretos por experiencias puntuales.
7. De la **política de ayuda oficial al desarrollo**, definiendo la cooperación reembolsable o no reembolsable, utilizando el enfoque programático o experiencias piloto.

La conclusión general es que las políticas deberían tender a generar un mayor efecto distributivo.

Pobreza

Grynspan³ analiza la pobreza desde tres dimensiones: privación, impotencia y vulnerabilidad, que, a su vez, redundan en la insatisfacción de las necesidades básicas, el no acceso al poder político y la inseguridad, respectivamente. Con ello, plantea estrategias que garanticen el acceso (consumo), la voz (auténtica participación) y la protección (mecanismos reales). En esa perspectiva, define como bases para una estrategia incluyente, un motor de crecimiento de alta calidad, una institucionalidad democrática estable y eficaz, y un proyecto nacional con un consenso amplio y una política social incluyente.

Sin embargo, la pobreza y la indigencia en América Latina siguen estando muy por encima de lo que podría considerarse aceptable. Además, se entiende que parte del problema es que la pobreza genera quiebres sociales que afectan los niveles de violencia y la seguridad ciudadana.

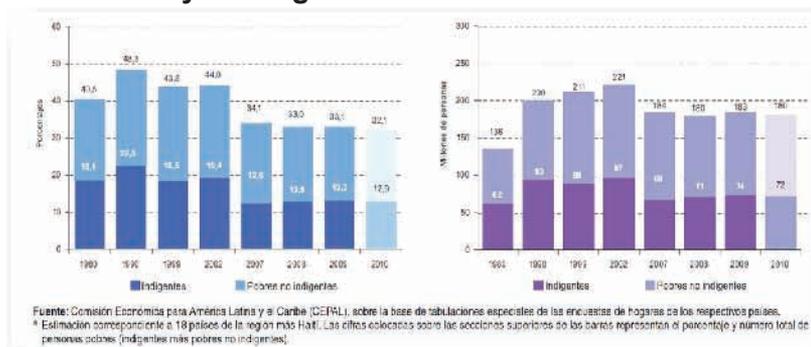
Es aceptable que la solidez de las políticas macroeconómicas para recibir la crisis ha sido beneficiosa, pero de no resolverse el problema de la seguridad y la justicia debemos atacar la desigualdad y la pobreza, pues la justicia no es factible si no existe equidad para todos los integrantes de la sociedad. Como se observa en el Gráfico 6, la evolución de la pobreza se ha controlado desde 2007, evitando los efectos de la crisis. Sin embargo, mantiene un nivel de 32,1%⁴.

Otro de los elementos centrales que perpetúan la desigualdad, y afectan la situación de seguridad y justicia, es la diferencia en la educación en los diferentes percentiles. En la región normalmente el nivel educativo de las y los padres no es superado por las y los hijos, cumpliéndose el dicho de que “pobre da pobre”, lo que reproduce el círculo intergeneracional de la pobreza.

³ Citando a Trejos, 2001. Grynspan, Rebeca, *Introducción a las políticas de superación de la pobreza*. Centro para el Desarrollo Agropecuario y Forestal (CEDAF), INGRAFICA, Santo Domingo, República Dominicana, 2008.

⁴ CEPAL, *Panorama Social de América Latina...*

Gráfico 6. Evolución de la pobreza y la indigencia en América Latina



Tomado de: CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe...*

Hablemos de violencia y conflictividad

Resumiendo, lo hasta aquí discutido sobre la relación entre la crisis, el desempeño económico y la agudización de la pobreza evidencia que la región es una de las más desiguales del mundo. En ese sentido, se hace necesario repensar el marco de la democracia de la manera siguiente:

La democracia no es sólo un principio de legitimación de los gobiernos mediante elecciones, sino también un principio de organización de la sociedad mediante la vigencia de un sistema legal que se base en el reconocimiento de la igualdad de todos los individuos, y un poder político e instituciones que procuran garantizar las condiciones de esa igualdad o, en otros términos, del goce universal de los derechos que ese sistema legal consagra⁵.

Los datos que ha presentado Latinobarómetro en el último año indican que en nuestra región, la confianza en las instituciones y la justicia es muy baja. Además, es evidente que seis de cada diez personas sienten que la inseguridad es un factor que baja su calidad de vida. Según una reflexión del PNUD:

[E]l nivel de confianza en el sistema judicial en América Latina y el Caribe es problemático. En la mayoría de los países de la región,

⁵ O'Donnell, Guillermo, y Rodolfo Mariani, *Democracia/Estado/Ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, coordinado por Rodolfo Mariani. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), FIMART S.A.C., Lima, Perú, 2008, pág.190.

la mayoría de la ciudadanía desconfía del sistema judicial. No es sorprendente que las únicas excepciones sean Canadá, EUA y Costa Rica. La falta de confianza guarda relación con el problema más grande, es decir, que [...las y los] ciudadanos/as que no confían en su sistema judicial, tampoco creen que la democracia está funcionando bien y que su país sea muy democrático⁶.

Ante la marcada inseguridad, falta de confianza y gestión institucional insuficiente, esta presentación cierra con una propuesta de política pública centrada en la construcción de medios de vida sostenibles, que garanticen que las personas cuenten con los medios para tener condiciones de vida que les garantice calidad y sostenibilidad.

Propuesta de políticas públicas

No existe ninguna duda de que, pese a que la región estaba mejor preparada macroeconómicamente para soportar la crisis, la mala distribución propició que unos segmentos fueran más afectados que otros. Por otro lado, la población cuenta con algunos capitales (humano, social, financiero, físico, ambiental e hídrico) que le permiten reaccionar de diferente manera ante las políticas e instituciones. En materia de seguridad, por ejemplo, los segmentos con mayor condición económica se blindan con mecanismos privados. Sin embargo, esa reacción acentúa la violencia debido a que no se integra una política de solución sino de reacción. Ante esa realidad, la única manera de modificar el ambiente de vulnerabilidad es generando lo que se denomina **incentivos apropiados**, mismos que, en nuestro criterio técnico, deben tener tres características: dimensión territorial, regulación de comportamiento y agenda de responsabilidades compartidas.

Sin embargo, también es indispensable discutir qué parte del problema es interno. La parte externa del problema tiene que ver con el riesgo-país, la posibilidad de crear condiciones para las actividades ilícitas y el crecimiento de indicadores de atracción de capital, que puede ser un campo fértil para el lavado de activos.

⁶ O'Donnell, Guillermo, y Rodolfo Mariani, *Democracia/Estado/Ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina...* pág. 197.

Conclusiones

1. La realidad económica de la región revela que, pese a que se ha blindado de la crisis, la confianza en las instituciones y la justicia decaen.
2. Pese a los avances económicos, la región sigue siendo desigual, ello induce a “exportar pobres”.
3. No hay otra salida que la de crear mecanismos que tiendan a regular el comportamiento de las instituciones y que promuevan el compromiso de Estado mediante las políticas.

Finalmente, el problema central de la conflictividad es la desigualdad, que crea una sociedad con marcada pobreza. Por ello, para finalizar quisiera citar a Roberto Sosa.

*Los pobres son muchos y por eso
es imposible olvidarlos.*

*Seguramente ven en los amaneceres
múltiples edificios donde ellos
quisieran habitar con sus hijos.*

*Pueden llevar en hombros
el féretro de una estrella.*

*Pueden destruir el aire
como aves furiosas, nublar el sol.*

*Pero desconociendo sus tesoros
entran y salen por espejos de sangre;
caminan y mueren despacio.*

*Los pobres son muchos
y por eso es imposible olvidarlos.*

Otras referencias

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Informe 2008: ¿Los de afuera?: patrones cambiantes de exclusión en América Latina y El Caribe*. Washington, D.C., 2007.

-
- Rojas A., Francisco, “Violencia en América Latina: debilidad estatal, inequidad y crimen organizado”, en: *Pensamiento Iberoamericano* No. 2, 2008.
- Sen, A. y B. Kliksberg, *Primero la gente: una mirada de la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*. Deusto, España, 2007.
- WBCSC, *Oportunidades de negocios para reducir la pobreza: una guía de campo (jornadas de aprendizaje de empresas líderes en el camino hacia negocios para condiciones de vida sostenibles)*. Atar Roto Presse S.A., Suiza, 2004.

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 utilicemos 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.*

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.

De la construcción de la doctrina de la dignidad humana a la elaboración y aplicación del enfoque de seguridad humana

*José Thompson y Paula Antezana**

La intolerancia todavía está viva y goza de buena salud. Cuando repasamos amargas noticias recientes, constatamos con sorpresa que en pleno siglo XXI estemos hablando de intolerancia, del odio al otro, de la justificación de persecuciones y masacres al amparo de supuestas superioridades, inferioridades o diferencias que se perciben como amenazantes o inaceptables; en el fondo, la negación de condición de ser humano al otro. Estos sucesos nos demuestran que la cuestión del temor a la “otredad” y de la no aceptación de todos como seres humanos, dista de ser un tema superado y que sigue estando al centro de debates políticos, antropológicos y filosóficos en nuestros días.

La inseguridad, expresada en mil facetas, sea objetiva o sea percepción, se extiende por el mundo, alcanzando dramáticas y alarmantes cifras en la realidad de regiones como Centroamérica y el Oriente Medio.

Aun con los logros macroeconómicos que exhibe buena parte de América Latina, persiste en esta parte del mundo una desigualdad sin paralelo y la pobreza sigue constituyendo una muestra de las deficiencias de los esquemas de desarrollo.

En contraste con este cuadro, el planteamiento que se ofrece en este artículo es el de la seguridad humana como un enfoque integrador,

* José Thompson es costarricense, Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) y director adjunto para México y el Caribe de IIDH. Es abogado especializado en Derecho Internacional y Derechos Humanos y Catedrático mayor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica.

Paula Antezana es boliviana-costarricense, Licenciada en Derecho (Universidad de Costa Rica). Es consultora especializada en temas laborales, de derechos humanos, derechos de la niñez y la adolescencia. Desde mayo del 2010 se desempeña como coordinadora del proyecto “Desarrollo y promoción del concepto de seguridad humana en América Latina” que llevan adelante IIDH y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Costa Rica.

articulador de diferentes rutas relacionadas con la vigencia de los derechos humanos y una visión más integral del desarrollo, que giran en torno a la dignidad de la persona y que de alguna manera se encuentran en esta perspectiva. Inicialmente, se hará un esbozo de la construcción de la doctrina de la dignidad humana, relacionada ciertamente con el pensamiento humanista, para más adelante entrelazarla con algunos saltos en la evolución de los acercamientos a la seguridad, en sus varias acepciones, para finalmente establecer un cuadro de vinculaciones y diferencias entre la seguridad humana y los derechos humanos como hoy están concebidos y tutelados.

Y para hablar de estos temas tenemos que remontarnos por lo menos históricamente para ver de qué manera tanto los derechos humanos como la seguridad humana son superadores de visiones mucho más parciales, mucho más limitadas.

La construcción progresiva de la doctrina de la dignidad humana

Los derechos humanos no se habrían desarrollado de la forma que lo han hecho, de no haber hallado fundamento en la dignidad humana como noción y como norte orientador. La aparición de antecedentes axiológicos de los derechos humanos está claramente relacionada con la idea y la premisa de que la persona, el individuo, el ser humano, tiene valor en sí mismo y que de ese valor intrínseco se deriva la inexorabilidad de respetarle determinados atributos.

La primera pregunta que tenemos que responder en este caso es: la condición de ser humano, ¿qué acarrea? Esa es la pregunta inicial, la que, desde el humanismo chino, precolombino, hindú o griego se formularon muchos pensadores, y que en general han tratado de resolver de distintas maneras a lo largo de la historia¹.

¿Quién es un ser humano? y ¿qué significa ser un ser humano? ¿Qué facetas de la existencia deben ser consideradas como potestades

¹ En este sentido ver, Thompson, José, “Fundamento histórico-filosófico de los derechos humanos”, en: *Cuadernos de Estudio*. IIDH, San José, 1988; Picado Sotela, Sonia, *La fundamentación histórica, filosófica y jurídica de los derechos humanos*. IIDH, San José, 2002; Nikken, Pedro, “El concepto de derechos humanos”, en: *Estudios básicos de derechos humanos I*. IIDH, San José, 1994.

necesarias derivadas de la condición de ser humano? Ese concepto de la inherencia, ¿en qué se materializa?

Un pensamiento de esta naturaleza sostiene que el ser humano es una elaboración más allá del cuerpo como ente físico y que la vida es una construcción mucho más compleja que la mera existencia. Esa comprensión requiere, por supuesto, la protección de determinadas esferas vitales, atributos, cuya denominación fue cambiando a lo largo de la historia. Originalmente llamados derechos naturales, posteriormente nombrados derechos del hombre y ciertamente después denominados derechos humanos, cada etapa, sin embargo, importa modificaciones fundamentales y no meramente de nomenclatura.

Así, entre los griegos, la cuestión del valor del ser humano fue más bien secundaria frente a los debates acerca de la justicia, por más de la fuerza de la pieza teatral **Antígona**, hasta que los estoicos postulan más sistemáticamente la idea de la “universalidad” de derechos, comunes a todas las personas y estrechamente vinculados con la razón, y abren el camino para que hablemos más específicamente de la protección de los atributos del ser humano como respeto a “derechos”. De este modo, penetramos en las distintas escuelas del **jusnaturalismo**, entendiendo por tal el pensamiento que sostiene que los derechos esenciales de la persona tienen validez con independencia de su reconocimiento por parte de un ordenamiento jurídico determinado. En este sentido, se dice que los “derechos” son “reconocidos” y no “creados” por los Estados o por las legislaciones particulares y, en general, serían anteriores y superiores a cualquier ordenamiento nacional.

La evolución del **jusnaturalismo** conoce diferentes etapas, las cuales se caracterizan por postular el fundamento de los derechos de la persona humana con base en diversos factores: el estoico sostenía que se hallaba en la razón; la versión cristiana lo veía en Dios, por haber sido el ser humano creado a su imagen y semejanza; la Escuela Clásica del Derecho Natural lo planteaba con base en los dictados de la razón, que son los mismos que explican el “contrato social” que da vida al Estado.

La Escuela Clásica del Derecho Natural logra transformar los temas acerca de cuáles son los atributos del ser humano en un debate

esencialmente político, los postula también como el fundamento de una (entonces revolucionaria) forma de gobierno y coloca los “derechos del hombre” como la bandera de los movimientos políticos que efectivamente surgen en torno a este pensamiento, y que terminan instalando la democracia representativa y dotándola de una fuerte legitimidad.

Conviene, en este repaso histórico, marcar la trascendencia del pensamiento de Kant en la construcción de la idea y concepto de dignidad, en cuanto la dota de contenido al postular que el ser humano es un “fin” en sí mismo y, por tanto, no puede éticamente ser tratado exclusivamente como un “medio”:

Todo hombre tiene un legítimo derecho al respeto de sus semejantes y también él está obligado a lo mismo, recíprocamente, con respecto a cada uno de ellos. La humanidad misma es una dignidad; porque el hombre no puede ser utilizado únicamente como medio por ningún hombre (ni por otros, ni siquiera por sí mismo), sino siempre a la vez como fin, y en esto consiste precisamente su dignidad².

Esta idea es la piedra angular de la noción de dignidad de la persona humana, que la dinamiza al indagar cuáles son las manifestaciones que concretamente deben respetarse a un individuo para que se preserve y se potencie esa dignidad y, por vía negativa, cuáles acciones, tratamientos o condiciones son inadmisibles, por contrarias a esa dignidad.

A partir del siglo XX, nuevas corrientes jusnaturalistas surgen, desde variaciones del existencialismo hasta el pensamiento social de la Iglesia Católica y, en general, hacen referencia al concepto de dignidad de la persona humana, sin dejar de lado también los debates del humanismo ateo que son especialmente interesantes porque plantean una perspectiva totalmente distinta.

Al lado de esta evolución conceptual, que ha ido modelando y reforzando la noción de dignidad humana, los derechos humanos avanzaron en su plano jurídico, pasando de ser proclamas aisladas a ser declaraciones de aspiración universal y moviéndose de lo declarativo a

² Kant, Immanuel, *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, 1785. Disponible al 24 de febrero de 2012, en: <<http://www.philosophia.cl/biblioteca/Kant/fundamentacion%20de%20la%20metafisica%20de%20las%20costumbres.pdf>>.

lo exigible. Esta “progresividad”, como bien la denomina Pedro Nikken³, se traslada a la esfera del constitucionalismo y por vía de su extensión, siembra las bases para que se abra una protección internacional de los derechos humanos que, de nuevo, primero se manifiesta en declaraciones para más adelante plasmarse en tratados obligatorios que después incluirán instrumentos, procedimientos y órganos en caso de violación de los derechos reconocidos. Finalmente, el establecimiento de complejos sistemas de protección de los derechos humanos en el plano universal y en varias regiones del mundo –Europa, América, África–, genera una significativa jurisprudencia especializada en la materia que, a su vez, influye en la actualidad en la forma en que los ordenamientos internos incorporan o no las obligaciones internacionales.

Sin embargo, el avance en el plano normativo no ha significado que se haya agotado el terreno de la discusión axiológica acerca de los derechos humanos, ni acerca de las facetas en que se manifiesta la dignidad humana.

Hoy en día, lo que significa la expansión de los planos en que se concretan los derechos humanos es que todavía tenemos discusiones sobre cuáles son esos atributos del ser humano, a qué le damos o le restamos valor. Temas tan centrales como cuándo empieza y cuándo acaba la vida, tienen que ver con discusiones axiológicas en torno a los atributos esenciales del ser humano y, por lo tanto, asuntos tan delicados como la concepción y la eutanasia son temas que hacen a una discusión axiológica sobre el ser humano y a partir de cuándo y hasta cuándo puede hablarse de una persona como ser humano, y qué debemos entender por vida, más allá de la mera existencia.

La diferencia es que tenemos un referente concreto en todas las normas que se han adoptado, pero ellas también pueden ser objeto de debate con base en concepciones y valores determinados.

También podemos hablarlo del plano sociológico: en realidad los derechos humanos son inspiradores de movimientos sociales y, por lo tanto, muchas de las conquistas de los derechos humanos han

³ Nikken, Pedro, *La protección internacional de los derechos humanos, su desarrollo progresivo*. Civitas Ediciones, Madrid, 1987.

sido logradas por movimientos sociales que se levantaron a exigir determinados atributos a lo largo de la historia y siguen haciéndolo todavía hoy en día.

La construcción progresiva de los derechos humanos nos demuestra que todavía hoy en día sigamos hablando de ellos, sigamos discutiendo en todos estos planos, se levanten movimientos a favor de los derechos humanos y se exijan nuevas convenciones, nuevas constituciones. Las más recientes constituciones latinoamericanas son una buena demostración de cómo los temas de los derechos humanos siguen estando vigentes en el debate.

Y la idea misma de dignidad está relacionada con esta coincidencia entre debates fundamentados filosófica o jurídicamente.

La referencia a la dignidad en los instrumentos internacionales de derechos humanos la hallamos desde la misma Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), en su Preámbulo y en sus artículos 1 y 23. Es frecuente que se le cite como criterio de interpretación del contenido o vigencia de los derechos individuales, en especial la integridad física o la prohibición del trabajo forzoso (así, artículos 5, 6, Convención Americana sobre Derechos Humanos, en adelante CADH), como derecho en sí mismo, como parte de la protección a la honra o el honor (artículo 11, CADH). Pero también se la detecta a la base de debates acerca de la extensión de derechos ya reconocidos a nuevas situaciones o la posibilidad de acordar la existencia de nuevos derechos.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en la misma línea que otros tribunales internacionales, ha hecho uso frecuente de la expresión “dignidad humana”, en un sentido estricto cuando habla de ataques a la vida y la integridad física, incluido el límite que ella supone para acciones contra una persona privada de libertad, o bien cuando se refiere a la honra y, más ampliamente, cuando la ha elevado a criterio para la determinación de las reparaciones debidas en un caso cuando se ha establecido por el fondo la violación de un derecho específico⁴.

⁴ Amezcua, Luis, “Algunos puntos relevantes sobre la dignidad humana en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en: *Revista*

Un paso más allá lo ha representado la reflexión de la Corte IDH cuando habla del proyecto de vida y apunta a que en realidad, un ser humano para desarrollarse plenamente debe no solamente existir sino tener una perspectiva de realización por medio de su plan vital. Esta idea, ligada en principio al tema de reparaciones en casos de comprobadas violaciones a derechos en casos individuales y la apreciación de los daños sufridos⁵, ha ido adquiriendo una entidad más compleja, como sucede con la mayoría de los asuntos en esta materia.

Cuando hablamos por ejemplo del *ius cogens* en materia de derecho internacional, como la existencia de normas imperativas especialmente atinentes a derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario, en el fondo seguimos hablando de una tendencia hacia el **jusnaturalismo**, aunque no esté plasmado tan abiertamente en los instrumentos internacionales.

También es de mérito recordar que ha habido un tránsito de lo local a lo nacional a lo universal. Conviene en este contexto recordar que los otrora denominados “derechos del hombre” nacieron como reivindicaciones frente al poder y, por lo tanto, como sujeto clásico de violación de derechos humanos seguimos teniendo al Estado. Ello no obstante, ha surgido en el plano constitucional sobre todo la figura de la violación de derechos humanos por parte de individuos o de empresas, aunque se trata de una cosa relativamente reciente y que todavía está lejos de ser homogénea en los distintos países.

Queda retratada, entonces, una evolución de los derechos humanos y su ligamen con la noción de dignidad que sigue activa, en parte porque aun con los avances normativos e institucionales que se han logrado, la

Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, No. 8. Editorial Porrúa, México, D.F., 2007. Disponible al 21 de febrero de 2012 en: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r24334.pdf>>.

⁵ En ese sentido, la Corte IDH se pronunció por entender que el daño al proyecto de vida “atiende a la realización integral de la persona afectada considerando su vocación, aptitudes, circunstancia y potencialidades y aspiraciones que le permiten (a la persona) fijarse razonablemente determinadas expectativas y acceder a ellas”. Corte IDH, *Caso Loayza Tamayo vs. Perú*, fondo, sentencia de 17 de septiembre de 1997, Serie C No. 33. En sentido similar, *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*, fondo, sentencia de 19 de noviembre de 1999, Serie C No. 63.

violación de los derechos de las personas es cosa de todos los días y, con distintas intensidades, de todas las latitudes; en parte, porque en el fondo se trata de un debate inagotable. La variedad y diversidad de sus aristas ha quedado también ilustrada en estas breves páginas, como testimonio de un proceso que no se detiene y nos plantea, día a día, nuevos desafíos.

De la seguridad del Estado a la seguridad humana

Antes de la creación de la Organización de las Naciones Unidas, el concepto dominante de seguridad estaba centrado en el Estado y en los principios de la soberanía estatal, como fue articulado por el Tratado de Westfalia de 1648 y cuyas reminiscencias aún se mantienen.

Los temas de seguridad giraban en torno a la integridad territorial, la estabilidad política, los arreglos militares y de defensa, y las actividades económicas y financieras relacionadas con las actividades militares⁶. Se entendía que los Estados perseguían el poder, lo cual implicaba el triunfo de uno de ellos como resultado de la derrota del otro. Según estas ideas tradicionales, el Estado monopolizaría los derechos y los medios de proteger a la ciudadanía, se establecería y ampliaría el poder del Estado y su seguridad con el fin de entronizar y mantener el orden y la paz⁷. La historia ha demostrado que la seguridad del Estado no necesariamente es la seguridad de las personas; las dos guerras mundiales han sido claro ejemplo de ello.

En la DUDH de 1948 se proclama que “la libertad, la justicia y la paz del mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”, con lo cual se establece claramente la centralidad del ser humano. La Declaración afirma, además, que

[E]l desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la

⁶ Jolly, Richard and Deepayan Basu Ray, “The Human Security Framework on National Development Reports”, UNDP, NHDR Occasional Paper 5. United Nations Development Programme, 2006, pág. 3.

⁷ Fernández Pereira, Juan Pablo, “Seguridad humana”, tesis doctoral. Programa de Doctorado en Seguridad y Prevención, Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico-Jurídicas, Universidad Autónoma de Barcelona, 2005.

humanidad y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias.

Las frases “liberación del temor y liberación de la miseria”, incorporadas en la Declaración, fueron utilizadas por primera vez en la Carta del Atlántico, suscrita el 14 de agosto de 1941 por el Primer Ministro de Gran Bretaña, Winston Churchill, y el Presidente de los Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt. Estos conceptos, a criterio de Edward Stettinius, Secretario de Estado de Estados Unidos de ese entonces, serían los componentes integrales de la estrategia de paz de las Naciones Unidas:

La batalla por la paz debe ser librada en dos frentes. El primer frente es el de la seguridad, en el cual vencer significa conquistar la libertad para vivir sin temor, y el segundo es el frente económico y social, en el cual la victoria significa conquistar libertad para vivir sin miseria. Sólo la victoria en ambos frentes puede asegurarle al mundo una paz duradera⁸.

Estas son las bases para la reconceptualización del concepto de seguridad, el cual ya no se fundamenta en las nociones de soberanía, territorialidad y poderío militar que fueron tradicionales, sino en lograr la libertad del temor y la libertad de la miseria. También son las bases para el establecimiento del derecho de los derechos humanos. Ambos tienen como raíz común la búsqueda de la dignidad humana.

No obstante, la guerra fría, período que siguió a la Segunda Guerra Mundial, reforzó el concepto de seguridad centrado en el Estado, con el agravante de la amenaza de un ataque nuclear por parte de cualquiera de las potencias contendientes.

En América Latina se impuso la doctrina de la seguridad nacional y los países de la región, con algunas excepciones, vivieron las épocas más difíciles de su historia, con sangrientas dictaduras, irrespeto de los derechos humanos y la imposición de sistemas totalitarios. El concepto de seguridad fue asociado a esta noción de seguridad nacional.

⁸ Traducción libre, citado por: Sunga, Lyal S., “The Concept of Human Security: Does it add Anything of Value to international legal theory or Practice?”, en: *Power and justice in international relations*. University of Innsbruck, Ashgate, Austria, pág. 132.

En esta época, el papel de las Naciones Unidas se centró en desarrollar iniciativas e instrumentos para limitar la amenaza que representaban los arsenales nucleares que almacenaba cada superpotencia, con el fin de proteger a las personas y a las comunidades, teniendo a los Estados como los responsables principales.

Con el fin de la guerra fría y la desaparición de la Unión Soviética, la estrategia de las Naciones Unidas cambió de la contención a la prevención⁹. En el año 1992, el Secretario General emitió el documento *An agenda for peace, peacemaking, and peace-keeping*, cuya finalidad era fortalecer la capacidad de las Naciones Unidas para la diplomacia preventiva, para lograr y mantener la paz. Sin embargo, el nuevo contexto internacional presenta renovadas amenazas que ya no se centran en las disputas entre los Estados, ni entre superpotencias, sino en conflictos internos –algunas veces apoyados por injerencias externas–, amenazas al medio ambiente, aumento de enfermedades transmisibles, desplazamientos masivos de población huyendo de la violencia, de la miseria o de la falta de oportunidades, aumento y sofisticación de la delincuencia organizada transnacional, proliferación de armas de destrucción masiva, entre otros.

A la DUDH de 1948 se suman nueve instrumentos universales, que cimentan el marco jurídico-conceptual de los derechos humanos: universales, transnacionales, irreversibles, indivisibles y progresivos. Estos instrumentos son:

- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, inhumanos o Degradantes (1984).

⁹ Jolly, Richard and Deepayan Basu Ray, “The Human Security Framework on National Development Reports”... pág. 3.

- Convención sobre los Derechos del Niño (1989).
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990).
- Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (2006).
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006).

En los años noventa, las Naciones Unidas, con el impulso de los siete primeros instrumentos ya citados, que ya habían sido adoptados en ese momento, va sentando las bases para la conceptualización de la seguridad humana.

El Informe de Desarrollo Humano de 1994 constituye, en este sentido, un punto culminante, donde se señala que

[L]a seguridad humana no significa ya contar con salvaguardias cuidadosamente erigidas contra la amenaza de un holocausto nuclear, una probabilidad que se ha reducido grandemente al terminar la guerra fría. En cambio, significa responder a la amenaza de la pobreza mundial que atraviesa las fronteras internacionales en forma de estupefacientes, VIH/SIDA, cambio climático, migración ilegal y terrorismo¹⁰.

De esta manera, el concepto de seguridad humana rompe el paradigma de seguridad basado únicamente en los intereses del Estado. Pero esto no quiere decir que el Estado no deba asumir un papel central, por el contrario, la seguridad humana complementa la seguridad del Estado en cuatro aspectos, citados por el Informe Seguridad Humana Ahora:

- Su preocupación es la persona y la comunidad en vez del Estado. La seguridad humana no se enfoca en la agresión externa sino en proteger a la gente de una serie de amenazas.
- Las amenazas a la seguridad de las personas incluyen aquellas que no constituyen amenazas para la seguridad del Estado, en tanto no ponen en riesgo los límites territoriales. La seguridad humana implica proteger a la ciudadanía de los problemas ambientales, el terrorismo, los movimientos poblacionales masivos, enfermedades

¹⁰ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1994, pág. 4.

infecciosas como el HIV/SIDA y otras condiciones de opresión y privación.

- El ámbito de los actores se amplía más allá del Estado, para incluir a organismos regionales e internacionales, ONG y otras organizaciones de la sociedad civil.
- Lograr seguridad humana incluye no solo proteger a la gente, sino también empoderarla para que pueda protegerse a sí misma¹¹.

Se ha dicho, con razón, que si la seguridad humana supera la visión restringida del Estado entonces reivindica la ciudadanía global, al no poner el énfasis en la defensa de su territorio y de sus fronteras. De igual manera habría que reconceptualizar el concepto de soberanía. Este punto ha sido uno de los que más debate ha generado, pues muchos países temen que invocando la seguridad humana “se introduzca el concepto de intervención humanitaria por la puerta trasera de las Naciones Unidas”¹².

Por ello, en el informe sobre seguridad humana del Secretario General de las Naciones Unidas del 2010 se aclara que el concepto de seguridad humana “tiende a fortalecer la soberanía de los Estados porque destaca los aspectos multidimensionales de la inseguridad humana y, por lo tanto, de la inseguridad nacional”. Además, se hace hincapié en que la seguridad humana no prevé el uso de la fuerza para su aplicación:

La seguridad humana está orientada al fomento de la capacidad del gobierno y las instituciones locales y al fortalecimiento de su resiliencia ante los nuevos desafíos en modalidades que se refuercen mutuamente y sean preventivas y amplias¹³.

El Informe de 1994 definió la seguridad humana a partir de dos aspectos principales:

-
- 11 Commission on Human Security, *Human Security Now*, New York, 2003.
 - 12 Benedek, Wolfgang, “Human Security and Human Rights Interaction”, en: *Rethinking Human Security, International Social Science Journal*, Special Issue. UNESCO, 2008.
 - 13 Naciones Unidas, *Seguridad humana*, Informe del Secretario General, Asamblea General, Sexagésimo cuarto período de sesiones, “Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas”, A/64/701, 8 de marzo de 2010.

En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad¹⁴.

Establece como características esenciales, las siguientes:

- La seguridad humana es una preocupación universal. Es pertinente a la gente de todo el mundo, tanto en países ricos como en países pobres. La intensidad de las amenazas puede variar de un lugar a otro, pero éstas son reales.
- Los componentes de la seguridad humana son interdependientes. Cuando la seguridad de la población está amenazada en cualquier parte del mundo, es probable que todos los países se vean afectados.
- Es más fácil velar por la seguridad humana mediante la prevención temprana que con la intervención posterior.
- La seguridad humana está centrada en el ser humano.

Según este informe, las amenazas a la seguridad humana pueden clasificarse en siete categorías, a saber:

- Seguridad económica.
- Seguridad alimentaria.
- Seguridad de la salud.
- Seguridad ambiental.
- Seguridad personal.
- Seguridad de la comunidad.
- Seguridad política.

Posteriormente, la Comisión sobre Seguridad Humana de las Naciones Unidas, en su informe *Human Security Now*, define seguridad humana de la siguiente manera:

[L]a seguridad humana consiste en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano. Seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales: libertades que constituyen la esencia de

¹⁴ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1994.

la vida. Significa proteger al ser humano contra las situaciones y las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas). Significa utilizar procesos que se basan en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano. Significa la creación de sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que en su conjunto brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad¹⁵.

De esta definición, y de otras similares, como la de Sabina Alkire¹⁶, se pueden extraer elementos importantes:

1. La seguridad humana es deliberadamente protectora. Se reconoce que las personas y las comunidades están amenazadas por eventos o acontecimientos que están fuera de su control, como por ejemplo, una crisis financiera, un conflicto violento, una enfermedad como el SIDA, una política nacional que recorte la inversión pública y privada en salud, un ataque terrorista, escasez de agua, etc. Muchas de estas amenazas pueden ser más destructivas cuando acontecen en forma sorpresiva, por ello es importante reconocer las amenazas antes de que ocurran. Así, el enfoque de seguridad humana urge a las instituciones a ofrecer protección de manera institucionalizada, no reactiva o episódica, sino preventiva¹⁷.
2. La segunda clave de la seguridad humana es la habilidad de las personas de representarse a sí mismas y a otras. El fortalecimiento de esta habilidad es lo que diferencia la seguridad humana de la seguridad del Estado, del trabajo humanitario e inclusive del trabajo hacia el desarrollo. Las personas empoderadas pueden demandar respeto a su dignidad cuando ésta es violentada. Apoyar a la gente para que se represente a sí misma implica proveer educación e información, abrir espacios públicos de tolerancia al disenso, fortalecer el liderazgo local y cultivar el debate público. El empoderamiento florece al lado de la libertad de prensa, la libertad de información, la libertad de conciencia y la libertad de asociación y participación.

¹⁵ Commission on Human Security, *Human Security Now...* pág. 4

¹⁶ Alkire, Sabina, "A Conceptual Framework for Human Security", *Working Paper* 2. Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, CRISE, Queen Elizabeth House, University of Oxford, 2003, pág. 2.

¹⁷ *Ibidem*.

3. Protección y empoderamiento se refuerzan mutuamente. Las personas protegidas pueden ejercer diferentes opciones y las personas empoderadas pueden evitar algunos riesgos y demandar las mejoras correspondientes al sistema de protección.
4. La seguridad humana debe proteger un núcleo vital o “esencia vital”, como lo denomina la Comisión sobre Seguridad Humana. En este concepto están comprendidos los derechos fundamentales que se agrupan en tres grandes conjuntos: supervivencia, medios de vida y dignidad. A cada uno de estos conjuntos corresponde una serie de derechos políticos económicos, sociales y culturales, contemplados en los diferentes instrumentos de Derecho Internacional. La Comisión sobre Seguridad Humana enfatiza que no es posible realizar una enumeración taxativa de los derechos contemplados en estos conjuntos, pues dependerá de cada caso en particular y por eso el concepto de seguridad humana es dinámico.

El informe del Secretario de las Naciones Unidas señala que

[L]a seguridad humana pone de relieve la universalidad y la primacía de un conjunto de libertades que son fundamentales para la vida humana y, como tal, no hace distinción alguna entre los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales por lo que hace frente a las amenazas a la seguridad de manera multidimensional y amplia [...] La seguridad humana se basa en un entendimiento fundamental de que los gobiernos mantienen la función primordial de asegurar la supervivencia, los medios de vida y la dignidad de sus ciudadanos¹⁸.

En la supervivencia, los medios de vida y la dignidad de la ciudadanía, están comprendidos los derechos y las libertades que conforman esa “esencia vital”. En cada caso concreto habrá que determinar de cuáles derechos y libertades específicamente se trata y habrá que articular procedimientos para operativizar esta determinación en situaciones concretas por parte de las instituciones responsables y para las poblaciones particulares¹⁹.

¹⁸ Naciones Unidas, *Seguridad humana*, Informe del Secretario General, Asamblea General, Sexagésimo cuarto período de sesiones... pág. 8.

¹⁹ Alkire, Sabina, “A Conceptual Framework for Human Security”... pág. 2.

Las amenazas a que hace referencia el concepto de seguridad humana, ya no son amenazas contra el Estado, sino contra la persona. Esta es una derivación importante del cambio de paradigma que implica el concepto de seguridad humana.

Para Alkire las amenazas críticas son aquellas que ponen en peligro el núcleo de las actividades y funciones de las vidas humanas. Estas amenazas pueden sobrevenir de manera inesperada –como un colapso económico–, pero no necesariamente, pues lo importante es su carácter trágico. La característica de omnipresente (o generalizada) significa que la amenaza es a gran escala y/o que puede repetirse una y otra vez.

Como ya se dijo, el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994 hacía una clasificación de las amenazas en siete categorías²⁰: económica, alimentaria, salud, ambiental, personal, de la comunidad y política.

Estas siete dimensiones han sido utilizadas por diversos informes sobre desarrollo humano que han analizado la realidad nacional o regional desde la perspectiva de la seguridad humana. Jolly y Ray, quienes estudiaron varios de estos informes, concluyen que si bien tomar en cuenta estas siete dimensiones asegura una perspectiva amplia, el enfoque, análisis y conclusiones producen poca información nueva, por lo cual concluyen que no aportan nada nuevo. Son más bien elementos novedosos y particulares de cada región –como la educación en las Islas Salomón y los componentes de la “segurabilidad” en Letonia o de la capacidad legal en Bangladesh– los que añaden valor a la metodología²¹.

Por otro lado, en Colombia el proyecto sobre seguridad humana auspiciado por el Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD), elaboró una metodología para medir la situación de la seguridad humana tomando en cuenta las diferentes dimensiones y sus indicadores precisos para cada uno²², como lo demuestra la siguiente tabla:

²⁰ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1994.

²¹ Jolly, Richard and Deepayan Basu Ray, “The Human Security Framework on National Development Reports”...

²² Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD), “Análisis de la situación de la seguridad humana en Bogotá-Cundinamarca”, actualización 2009, Bogotá, 2009, pág. 9.

Dimensión de seguridad humana	Indicador (es)
Económica	Tasa de desempleo. Porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI). Porcentaje de analfabetismo.
Salud	Porcentaje de población desafiada a la seguridad social.
Personal	Tasa de homicidios por 100.000 habitantes.
Ambiental	Porcentaje de viviendas en riesgo ambiental. Porcentaje de viviendas afectadas por desastre natural.
Alimentaria	Porcentaje de la población en miseria por NBI.
Comunitaria	Número de personas desplazadas por municipio/localidad, receptor y expulsor.
Política	Número de violaciones al derecho internacional humanitario.

Fuente: Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD), "Análisis de la situación de la seguridad humana en Bogotá-Cundinamarca".

Aplicando esta forma de medición de la seguridad humana a la región de Bogotá-Cundinamarca, y basándose en fuentes secundarias, el estudio concluyó que

[L]a seguridad humana en la región se manifiesta de dos maneras. Seguridad humana de carácter coyuntural, reflejada en índices relativamente bajos de la tasa de homicidios y de las violaciones al DIH (Derecho Internacional Humanitario), acordes con las dimensiones personal y política. Este fenómeno se vio impulsado por políticas de carácter nacional como la Seguridad Democrática, que llevó al repliegue de los actores armados presentes en la zona. Por otro lado, inseguridad humana de carácter estructural, que se refleja en los altos índices de pobreza y miseria por NBI, no afiliación al SGSSS y demás indicadores correspondientes a las dimensiones económica, alimentaria, ambiental y de la salud²³.

Este es un ejemplo de la aplicabilidad del concepto de seguridad humana en el cual se utilizaron todas las dimensiones de las amenazas sugeridas por el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994, mientras que en los ejemplos citados por Jolly y Ray algunos países establecieron otras amenazas con base en su contexto particular.

²³ Ibidem, pág. 70.

Sin embargo, también ha habido críticas a la amplitud con que se definen las amenazas a la seguridad humana. Un estudio brasileño, concluyó que

El concepto nuclear de seguridad humana debería ser la protección de la violencia organizada o armada que es capaz de amenazar la estabilidad de las instituciones democráticas locales, y/o la seguridad física de la población. Por consiguiente, las crisis humanitarias relacionadas con la hambruna, las epidemias, los desastres naturales o ecológicos no deberían estar incluidas en un concepto más focalizado de seguridad humana²⁴.

Una posición similar es asumida por el Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010²⁵, que equipara el concepto seguridad humana al de “seguridad democrática” del Tratado Marco de Seguridad Democrática suscrito por los países centroamericanos en 1995, y advierte que tanto la amplitud del concepto como su apertura a incluir “nuevas amenazas”, “se prestaron a que en reuniones sucesivas del SICA y de la Comisión de Seguridad se fueran añadiendo elementos a la (in)seguridad regional que de hecho desdibujan más la idea y por tanto dificultan la cooperación entre los siete países miembros”²⁶. Este informe se centra en la seguridad ciudadana, reconociendo que se trata de un concepto más restringido que la seguridad humana porque se fija apenas parcialmente en uno de los siete componentes de la seguridad humana, ya que excluye los daños causados por la naturaleza y porque considera sólo un tipo de acción humana – los delitos contra la vida, la integridad y el patrimonio.

También un estudio de UNESCO consideró la necesidad de establecer un enfoque o elemento que pueda servir de punto focal para el concepto de seguridad humana en las diferentes dimensiones y niveles, y propuso que el mismo sea la violencia²⁷.

24 Szabó de Carvalho, I. y R. Corrêa, “Brazilian Perspectives on Human Security, Policy: Issues And Actors”, vol. 20, no. 8. Centre for Policy Studies, Johannesburg, 2007.

25 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010: abrir espacios a la seguridad humana y el desarrollo humano*. Colombia, 2009.

26 *Ibidem*, pág. 388.

27 Fuentes, Claudia F. y Francisco Rojas Aravena, *Promoting Human Security: Ethical, Normative and Educational Frameworks in Latin America and the Caribbean*. UNESCO, Paris, 2005, pág. 52.

Entonces, ¿debe el concepto de seguridad humana concentrarse en la seguridad ciudadana y dejar de lado las otras amenazas? Este ha sido un debate recurrente, sobre el cual se ha escrito mucho. Se han delineado dos posiciones, cuyos representantes más emblemáticos han sido Canadá y Japón, países que han desarrollado y aplicado el concepto de seguridad humana como una orientación para su política internacional. Canadá ha favorecido una perspectiva más restringida o acotada de la seguridad humana, definiéndola como la libertad de las amenazas a los derechos de las personas, su seguridad y su vida²⁸. Por su parte, Japón propugna por una visión amplia de la seguridad humana, teniendo presente tanto el elemento de “libertad del miedo”, como de “libertad de la miseria”.

Independientemente de cuál posición se adopte, es importante recordar que el origen del concepto de seguridad humana responde a la necesidad de visualizar la seguridad no sólo como ausencia de conflicto. Desligar el concepto de seguridad humana de los elementos de carácter socioeconómico y político supone revertir una de las líneas de avance teórico que desembocaron en la gestación del concepto. Además, se pierde la visión integral que relaciona la violencia física con factores de pobreza, desigualdad, falta de oportunidades. Como dice Pérez de Armiñón, “el enfoque restringido no es capaz de captar el carácter complejo, sistémico y multidimensional de estas realidades, ni de proponer un paradigma de auténtica seguridad para las personas que las sufren”²⁹. Además, así como los derechos humanos son indivisibles, la seguridad humana también lo es, no puede haber libertad del miedo si no hay libertad de la miseria y tampoco se concibe la libertad de la miseria sin la libertad del miedo.

28 En el 2000, el gobierno canadiense creó el Human Security Program, con el cual asignó \$10 millones por año –del 2000 al 2004– para apoyar el liderazgo diplomático y la incidencia en políticas con los objetivos de: protección a civiles, operaciones de apoyo a la paz, prevención de conflictos, rendición de cuentas y seguridad pública. Foreign Affairs and International Trade Canada, “Summative Evaluation of the Human Security Program”. Disponible a febrero de 2012 en: <http://www.international.gc.ca/about-a_propos/oig-big/2004/evaluation/human_security-securite_humaine.aspx?lang=eng>.

29 Pérez de Armiñón, Karlos, “El concepto y el uso de seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos”, en: *Revista Cidob D’afers Internacionals*, Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas, . Fundación CIDOB, Barcelona, s.f.

En el documento final de la Cumbre Mundial de 2005, párr. 143, los jefes de Estado y de Gobierno se refirieron a la seguridad humana de la siguiente manera:

Subrayamos el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación. Reconocemos que todas las personas, en particular las que son vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano³⁰.

De esta forma, los jefes de Estado y de Gobierno dieron un avance significativo hacia la institucionalización de la seguridad humana en el nivel de las Naciones Unidas, entendiendo como tal el derecho a vivir libres del temor y la miseria. En ese mismo año, el Secretario de las Naciones Unidas de entonces, Kofi Annan, añadió una nueva libertad al concepto de seguridad humana: la de vivir en dignidad, pues “si bien la libertad para vivir sin miseria y la libertad para vivir sin temor son fundamentales, no resultan suficientes. Todos los seres humanos tienen derecho a ser tratados con dignidad y respeto”³¹. De esta manera, se establece claramente una vinculación directa con el concepto de dignidad a que se hizo referencia.

La relación triangular: seguridad humana, derechos humanos y desarrollo. Vinculación pero no identidad

La indivisibilidad del concepto de seguridad humana lleva a otro aspecto fundamental: la relación triangular que se establece entre seguridad humana, derechos humanos y desarrollo, tres conceptos que se complementan mutuamente, aunque desde sus propias perspectivas.

En ese sentido, el Secretario de las Naciones Unidas señala en su informe sobre seguridad humana del 2010:

³⁰ Naciones Unidas, *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, Asamblea General, Sexagésimo período de sesiones, A/RES/60/1, 24 de octubre de 2005.

³¹ Naciones Unidas, “Un concepto más amplio de la libertad. Desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, informe del Secretario General de las Naciones Unidas, decisiones propuestas a los Jefes de Estado y de Gobierno en septiembre de 2005.

[N]ingún país puede tener desarrollo sin seguridad ni seguridad sin desarrollo, y no tendrá seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos. Esa relación triangular aumenta el reconocimiento de que la pobreza, los conflictos y la insatisfacción de la sociedad pueden fomentarse entre sí en un círculo vicioso.

A criterio de Benedek, la superposición entre seguridad humana, derechos humanos y desarrollo humano se debe a su fuente común: la dignidad humana³², a la que dedicamos buena parte del inicio de este artículo. En ese tanto, la seguridad humana exige el avance en la satisfacción de los derechos humanos así como del desarrollo humano. Al respecto, Pérez de Armiñón realiza dos observaciones importantes:

La primera es que todo avance en esta dirección exige la implementación de políticas públicas redistributivas que garanticen derechos y un cierto bienestar a la población, lo cual justifica una revalorización del papel del Estado frente al mercado. La segunda radica en que el discurso de la seguridad humana, en la medida en que integra tanto derechos humanos como cuestiones de bienestar socioeconómico, puede contribuir a subrayar la importancia que tienen los derechos socioeconómicos (como los derechos a la alimentación, a la salud, a la educación, etc.), relegados a un segundo plano teórico e institucional por el pensamiento liberal y por el sistema internacional en su conjunto, los cuales priorizan los derechos civiles y políticos³³.

Es importante tener en cuenta, como lo hace el informe *Human security now*, la Declaración de Derechos Humanos de Viena (1993), que enfatizó en la universalidad e interdependencia de los derechos humanos. Estos derechos deben entenderse de manera comprensiva –civiles y políticos, así como económicos y sociales– como han sido proclamados por las convenciones y protocolos que derivan de la DUDH de 1948.

Derechos humanos y seguridad humana se refuerzan mutuamente. La seguridad humana ayuda a identificar los derechos que están en peligro en una situación particular. Los derechos humanos ayudan a contestar la pregunta: ¿cómo se promueve la seguridad humana? La

32 Benedek, Wolfgang, “Human Security and Human Rights Interaction”...

33 Pérez de Armiñón, Karlos, “El concepto y el uso de seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos”... pág. 11.

noción de deberes y obligaciones complementa el reconocimiento de la importancia ética y política de la seguridad humana³⁴.

El Informe sobre Desarrollo Humano de 1994 enfatiza en el vínculo entre seguridad humana y desarrollo humano:

El desarrollo humano fallido o limitado provoca un aumento de la privación humana, la pobreza, el hambre, la enfermedad o las disparidades persistentes entre comunidades étnicas entre regiones, en el acceso al poder y la oportunidad económica. A su vez, esto puede provocar la violencia³⁵.

Sin embargo, a pesar de la íntima relación entre estos tres conceptos, es importante tener en cuenta que no son sinónimos, pues cada uno tiene su propia especificidad. El desarrollo humano es un concepto más amplio que la seguridad humana, entendido como un proceso de ampliación de la gama de opciones de que dispone la gente, mientras que la seguridad humana significa que la gente puede ejercer esas opciones en forma segura y libre, y que puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana³⁶. La seguridad humana se centra en las amenazas, mientras que el desarrollo se centra en las causas que generan esas amenazas.

La seguridad es un derecho humano en sí mismo, consagrado de diversas maneras en los diferentes instrumentos de derechos humanos que ya han sido mencionados. Sin embargo, desde la perspectiva de la seguridad humana, ésta se convierte en una condición con un sentido de urgencia para abordar un núcleo vital de amenazas críticas y omnipresentes o generalizadas. Algunas violaciones a los derechos humanos califican como amenazas a la seguridad humana, pero no todas. Por ejemplo, la supresión de la libertad de credo no necesariamente sería una amenaza a la seguridad humana, aunque sin duda es la violación de un derecho humano³⁷.

34 Commission on Human Security, *Human Security Now...* pág. 10.

35 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1994, pág. 3.

36 *Ibidem*.

37 Owen, Taylor, "The Uncertain Future of Human Security in the UN", en: *Rethinking Human Security*, *International Social Science Journal*, Special Issue. UNESCO, 2008, pág. 126.

Hay, por supuesto, amenazas muy reales, generalizadas y graves que no involucran *per se* derechos humanos, como es el caso de los desastres naturales: un terremoto, un huracán, pueden afectar a poblaciones enteras sin que necesariamente se vea implicada una violación de derechos humanos.

Por otra parte, los derechos humanos son un elemento que añade a la legitimidad del enfoque de seguridad humana, en tanto la lista de tratados y convenciones de que son parte los Estados es larga y en la mayoría de los casos coincide con el grueso de la lista que de manera ejemplificativa dejamos expresada páginas atrás. En realidad, asumir la noción de seguridad humana es una manera de dar cumplimiento a las obligaciones internacionales derivadas de la más general de “respetar y garantizar” los derechos humanos reconocidos en los instrumentos internacionales.

De su lado, la seguridad humana busca plasmarse, no en reivindicaciones jurídicas, como suele ser el caso con los derechos humanos, sino en políticas y proyectos concretos, determinados en función de una realidad en donde es esencial el temor fundado, ante la falta de vigencia efectiva de derechos asumidos constitucional e internacionalmente.

Una nota sobre el contexto latinoamericano en la actualidad

El Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe del 2010, señala con contundencia que ésta es la región más desigual del mundo. A pesar de los avances en desarrollo humano y la disminución de la pobreza en diversos países, “las cifras agregadas ocultan importantes desigualdades, entre las que destacan la territorial y la que existe entre grupos y entre las diversas dimensiones del desarrollo humano”³⁸. Las desigualdades de género, etnia y raza son marcadas en la región en cuanto a empleo, salud, educación, y en general un mayor índice de pobreza. Asimismo, la desigualdad también se refleja en el ingreso per cápita, acceso a infraestructura y servicios básicos.

³⁸ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010: abrir espacios a la seguridad humana y el desarrollo humano...* pág. 26.

Según datos de CEPAL, un promedio del 10% de los hogares más ricos recibe más del 30% del total del ingreso, el 40% más pobre recibe sólo 10%. Brasil, Chile y Colombia son los países donde la inequidad es más marcada: el 10% más rico recibe más del 40% del total del ingreso. En términos generales, el 20% más rico de la población tiene ingresos que son 23 veces mayores que aquellos de los quintiles más pobres, y en algunos casos, como en Bolivia, es de 50 veces mayor³⁹.

Pero, además, la región también se destaca tristemente en el mundo por sus altos niveles de violencia, particularmente Centroamérica, que tuvo 29,3 homicidios por cada 100.000 habitantes en el 2004, mientras en Sudamérica fueron 25,9% y en el Caribe 18,1%⁴⁰. Y, como sucede con los datos sobre la desigualdad, es la violencia contra las mujeres la principal cara escondida de la inseguridad ciudadana en la región, a tal punto que en Centroamérica según el estudio de opinión que realizó el PNUD, ni siquiera se lo percibe como parte del “problema del crimen”.

Desde la perspectiva de la seguridad humana, este contexto presenta una serie de vulnerabilidades y de amenazas que deben ser determinadas y analizadas desde el ámbito nacional, pero también desde el subregional y el regional.

No obstante, el pasado reciente, marcado por la doctrina de la seguridad nacional, ha signado fuertemente a la región y a pesar de que se han logrado avances significativos para superar esa concepción, se observan avances y también retrocesos que constituyen los grandes dilemas actuales en materia de seguridad humana.

En cuanto a los avances, hay que mencionar las iniciativas regionales y subregionales para incorporar la seguridad humana en la agenda pública. Desde al ámbito regional de la Organización de los Estados Americanos, la Declaración sobre Seguridad en las Américas, del 28 de octubre de 2003, se reafirma que

39 Fuentes, Claudia F. y Francisco Rojas Aravena, *Promoting Human Security: Ethical, Normative and Educational Frameworks in Latin America and the Caribbean...* pág. 97.

40 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010: abrir espacios a la seguridad humana y el desarrollo humano...*

[E]l fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana. La seguridad se fortalece cuando profundizamos su dimensión humana. Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre.

Se reconoce que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional, y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales. En diciembre del 2005 se creó la Secretaría de Seguridad Multidimensional (SSM) con la misión de coordinar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra las amenazas a la seguridad nacional y de la ciudadanía. Su misión responde a los objetivos y propósitos de la Declaración sobre Seguridad en las Américas, que se basa, entre otros, en el concepto multidimensional de la seguridad, y en el principio de que el fundamento y el propósito de la seguridad es la protección de los seres humanos.

Desde el ámbito subregional, Centroamérica cuenta desde el año 1995 con el Tratado Marco de Seguridad Democrática, instrumento que incorpora la visión y principios de la seguridad humana al tener entre sus objetivos la consolidación de Centroamérica como región de paz, libertad, democracia y desarrollo, así como el diseño de un nuevo modelo de seguridad regional acorde con los principios y acuerdos del proceso de Esquipulas, y que permitiera superar la doctrina de seguridad nacional. El modelo se sustenta en la seguridad democrática (Estado de Derecho, derechos humanos, reformulación del papel de las Fuerzas Armadas); seguridad humana (equidad, superación de la pobreza), y seguridad cooperativa (medidas de fomento de la confianza, percepción de pertenecer a un solo espacio securitario y de que las amenazas en el istmo son interdependientes).

A pesar de los aciertos de este Tratado, a veinte años de su vigencia se considera que ha tenido un fracaso relativo debido a razones tanto

internas como externas⁴¹. Entre las razones internas se señala la poca participación de la sociedad civil en su discusión y redacción, la falta de un calendario de ejecución de compromisos y la no ratificación del Tratado por parte de Costa Rica y Panamá – países que expresaron serias reservas respecto de la distinción poco clara entre defensa y seguridad pública, y del eventual papel de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad ciudadana. Entre las causas externas está el debilitamiento progresivo del proceso de integración regional, y que el mismo se redujera a su dimensión económico-comercial; a los atentados del 11 de setiembre de 2001, que propiciaron un acercamiento de las agendas de seguridad centroamericana y estadounidense, y a la emergencia de “nuevas” formas de violencia y a un incremento sin precedentes de la inseguridad ciudadana y del número de homicidios⁴². Se suele atribuir estas “nuevas” formas de violencia casi enteramente a la aparición de las maras o pandillas, por lo que algunos gobiernos han impulsado políticas de mano dura que han significado un retroceso en los procesos de desmilitarización que se habían iniciado años atrás.

En el nivel nacional, es importante resaltar la reciente Constitución de la República del Ecuador, aprobada en el 2008, que en su Título VII, “Régimen del buen vivir”, en la sección undécima, contempla la seguridad humana, y su artículo 393 reza lo siguiente:

Art. 393.- El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.

El concepto de seguridad humana que se desprende de esta norma se inspira en la filosofía comunitarista ancestral del “buen vivir” (Sumak Kawsay) de los antiguos quechuas, y ha sido adoptado por la política

⁴¹ Urgell García, Jordi, “La seguridad (humana) en Centroamérica: ¿retorno al pasado?”, en: *Revista Cidob d'afers Internacionals*, no. 76, Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas. Fundación CIDOB, Barcelona, s.f., pág. 8.

⁴² *Ibidem*.

multilateral del Ecuador y plasmada en su “Plan Ecuador hacia la seguridad humana con paz y desarrollo”.

Como se puede ver de este rápido recorrido por el contexto latinoamericano, el concepto seguridad humana no es nuevo en la región. Sin embargo, aún falta mucho por hacer para dotarle de su contenido y operatividad.

La principal tarea tal vez sea la de superar el paradigma de la seguridad tradicional asociada a la seguridad del Estado. En Latinoamérica no hemos logrado aún esta tarea y una clara muestra son la desigualdad y la violencia que permean y que no han podido ser adecuadamente abordadas aún, al lado de los resabios autoritaristas que suelen surgir con cierta frecuencia aprovechándose de la sensación de frustración y desesperanza que por momentos predomina en la región.

A modo de conclusión

Para terminar, debemos concluir que el debate acerca de la dignidad humana, qué se contiene en ella y cuáles son sus manifestaciones concretas, es interminable por definición. Cuando vemos, por ejemplo, el tema de discriminación y exclusión, cada vez que creemos que hemos “acabado” con alguna discriminación, nos surgen otras y tenemos que seguir pensando cada vez que de alguna manera hemos relevado o superado alguna de ellas, ¿cuáles nos quedan pendientes? La diversidad de nuestras sociedades es demasiado rica como para que pueda ser reducida a unas cuantas categorías.

En los tribunales internacionales el tema de la dignidad de la persona humana sigue siendo clave. El principio *pro homine*⁴³ nos pide que examinemos cuál es el contenido de la dignidad de la persona humana que está involucrado en esa situación y cómo lo podemos potenciar, cómo esa interpretación debe maximizar, por ejemplo, la relación entre

43 Y aquí debemos citar a un ilustre jurista costarricense en materia de derechos humanos, Rodolfo Piza Escalante, pionero en desarrollar esta teoría, que es equivalente a la del principio *pro reo* en materia penal o *pro operario* en materia laboral, y que significa que de diferentes interpretaciones posibles para la aplicación de una norma de derechos humanos hay que buscar aquella que sea más expansiva y más amplia para la vigencia de esa institución y no la más restrictiva, como sí sucede en otras ramas del derecho.

derecho interno y derecho internacional a la hora de aplicar un derecho específico en un caso determinado.

De esto, por ejemplo, han surgido consideraciones tan interesantes como la que la Corte IDH hizo a propósito de que los derechos humanos pueden estar contenidos en instrumentos que nada tengan que ver con derechos humanos en su objeto inicial, como en el caso de la asistencia consular que está contenido en la Convención de Viena sobre relaciones consulares, que dista mucho de ser un tratado de derechos humanos⁴⁴.

Finalmente, proponer que el enfoque de seguridad humana quiere ser una visión más amplia e integradora de la relación entre desarrollo, seguridad y derechos humanos, y que aspira a ser no solamente una propuesta conceptual sino sobre todo una herramienta útil para, a partir de desagregar sus elementos y dimensiones, buscar incidir en proyectos reales, que afecten a gente real en situaciones de vulnerabilidad y que permitan superar y al mismo tiempo desarrollar las capacidades del ser humano. El éxito de algunos proyectos en este sentido es una luz de esperanza para el futuro.

⁴⁴ Corte IDH, *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*, opinión consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999, Serie A No. 16.

Reforma policial contemporánea en América Latina: el desafío local de la política nacional

*Mark Ungar**

Introducción: reforma policial en América Latina

Aun cuando las tasas de criminalidad han llegado a niveles sin precedentes¹ y han sido la preocupación principal de la ciudadanía desde los años 90, las repuestas gubernamentales en América Latina han resultado parciales y poco eficaces. La criminalidad –y el fracaso de las medidas para detenerla– ha producido pánico social y ha generado una crisis de seguridad ciudadana en la región. Esta crisis ha dejado en evidencia las limitaciones de la policía tradicional, con sus respuestas centralizadas, estandarizadas y duras frente a los delitos. El reconocimiento de las debilidades de esta forma de trabajo policial ha producido esfuerzos por reemplazarla con la policía comunitaria, que, en contraste, pretende enfrentar las raíces de la criminalidad mediante la participación ciudadana, políticas sociales preventivas y rendición de cuentas. Sin embargo, en el proceso de su implementación estas políticas enfrentan obstáculos, políticos, institucionales y sociales. Como se trata de políticas que funcionan principalmente a nivel local, estos obstáculos son más fuertes cuando se llevan a cabo programas locales de policía comunitaria, proceso en que este artículo se enfocará para mostrar la dificultad e importancia de esta transformación policial en América Latina.

Como en Europa y América del Norte, hay tres claras etapas de evolución de las fuerzas policiales en América Latina. Las fuerzas originales de la época colonial y del siglo XIX fueron mayormente controladas por oficiales municipales. Con el aumento de la tecnología

* Facultad de Ciencias Políticas y Justicia Criminal, City University of New York.

¹ Desde 2000, la tasa promedio de homicidios en América Latina, ha sido de 27,5, y solo 8,8 en el resto del mundo. Más del 42% de los homicidios –cerca de 140.000 personas– en el mundo ocurren en América Latina. Ver, Interpol International Crime Statistics, disponible en: <http://www.interpol.int/>.

y la formación de Estados centralizados en el siglo XX, la mayoría de las fuerzas policiales fueron transferidas al control nacional, con una administración más profesional. Avances como el radio y los Informes Criminales Uniformes, maximizaron la eficiencia y proporcionaron respuestas más rápidas. Sin embargo, al distanciarse la policía de la comunidad, este cambio subrayó el reconocimiento policial de la criminalidad y debilitó la cooperación ciudadana. Las protestas sociales que tuvieron lugar en los Estados Unidos (EEUU) y en Europa en los años 60 y 70 del siglo XX, dejaron a la luz los límites del trabajo policial estandarizado. Así, empezó el camino hacia una tercera etapa, generalmente conocida como policía comunitaria, que devolvió a los oficiales a la calle y les brindó mayor flexibilidad para enfrentar las causas de la criminalidad, ganando la confianza ciudadana.

El autoritarismo obstruyó esta tercera etapa en América Latina porque la policía era utilizada por los gobiernos militares para controlar la vida política más que el crimen. Posteriormente, la transición a la democracia en los 80 en lugar de propiciar el inicio de la policía comunitaria, cambió el personal y las leyes policiales sin eliminar el modelo profesional. Las estructuras policiales siguieron rígidas y las políticas criminales centradas en repuestas verticales. Las medidas de eficiencia, como el número de detenciones, impidieron el surgimiento de formas alternativas de hacer cumplir la ley, como lo es la participación ciudadana. Siguió el síndrome de “medidas en vez de goles”², es decir, en que las prácticas policiales reflejan más sus intereses institucionales que las condiciones sociales. Pero como en los EEUU de los 60, la policía no pudo adaptarse a los cambios profundos que tuvieron lugar en América Latina durante los 90. Con el aumento de la movilización y la educación disminuyó la tolerancia popular hacia las fuerzas policiales abusivas e inefectivas. Con la mayor estabilidad democrática y las reformas judiciales, el reconocimiento de los límites de las políticas criminales promovió la formulación de muchas reformas policiales que, aunque diferentes en cada país, generalmente se pueden categorizar en cinco áreas.

² Goldstein, Herman, *Problem-Oriented Policing*. McGraw-Hill, Nueva York, 1990.

1. **Reorganización estructural.** La reforma policial principal de la democracia contemporánea ha sido la reorganización estructural para generar una policía más profesional y eficiente. Ésta ha tenido tres formas principales: la primera es la descentralización geográfica de las instituciones centralizadas, convirtiéndolas en unidades municipales y regionales. La segunda es la reestructuración funcional, con la formación de instancias distintas de investigación, prevención, penitenciarias, de transporte y de otras especializaciones. Una tercera forma de reestructuración es la interna, que implica sobre todo la reducción del número de rangos o la unificación de las jerarquías de oficiales y suboficiales.
2. **Apoyo profesional.** La expectativa de que la policía debe profesionalizarse debería venir como consecuencia del apoyo profesional. En América Latina este apoyo ha tomado varias formas. La primera, y, por supuesto, la más importantes para las y los oficiales, son los aumentos salariales. Cuando los fondos para sueldos son limitados, muchos gobiernos los suplen con un mejor acceso a la salud pública, a pensiones y otros servicios. Otra forma de apoyo profesional es la seguridad, sobre todo a partir de regulaciones más claras y justas relativas a la promoción. Otras formas de apoyo son: más y mejor tecnología, laboratorios forenses y nuevos vehículos.
3. **Mecanismos de control.** Para aumentar la transparencia legal, fiscal y pública, en América Latina se han establecido una diversidad de mecanismos para la rendición de cuentas a través de, por ejemplo, *ombudsman* nacionales y la creación de unidades de asuntos internos dentro de la fuerza policial. Los derechos humanos son el foco principal de estas instituciones, pero otras cuestiones –como los asuntos financieros– también son parte de sus mandatos. Otras instancias estatales, como el Ministerio Público, también tienen autoridad para exigir rendición de cuentas.
4. **Cambios legales.** La legislación novedosa también determina el poder de la policía en muchos campos, desde la calle hasta los tribunales. El cambio más importante en ese sentido son los nuevos códigos de proceso penal. Debido a las demoras y a prejuicios

sobre la investigación criminal en América Latina³, casi todos los países de la región han reformado sus códigos para propiciar juicios más rápidos y dejar claro el rol de cada agencia criminal, fortaleciendo el debido proceso con juicios orales que reemplazan a los procesos escritos; la transferencia de la autoridad investigativa de la policía a las y los fiscales, y el establecimiento de nuevas cortes de investigación o de sentencias. Los impactos iniciales de estos nuevos códigos casi siempre han sido positivos, como lo es la disminución regional del 20% de presos sin sentencia en los tres primeros años posteriores a su implementación⁴.

5. **Policía comunitaria.** Pero la reforma más importante, que implica no sólo un cambio en las leyes sino en la filosofía policial, es la policía comunitaria. Aunque tiene muchas definiciones, se puede caracterizar como una variedad de proyectos preventivos que colocan a la sociedad al frente de la lucha contra la inseguridad. Estos proyectos incluyen: grupos de vigilancia barrial, consejos policía-ciudadanía y programas dirigidos a sectores vulnerables, como los centros para jóvenes y mujeres. Uno de sus objetivos es disminuir las diferencias en acceso de la ciudadanía por razones socioeconómicas, geográficas y étnicas, mejorando sus capacidades para trabajar de la mano de los oficiales estatales. La policía comunitaria es muchas veces apoyada por otras formas de reforma policial, como son los equipos barriales, mayor autonomía para las comisarías y disponibilidad de tiempo por parte de las y los oficiales para trabajar con la ciudadanía. Otras instancias estatales también tienen un rol importante para la policía comunitaria, sobre todo en la lucha contra problemas específicos, como la drogadicción, que están ligados con el aumento de la delincuencia. De hecho, todas las formas de reforma policial son parte del cambio general hacia el modelo de la policía comunitaria. Siendo una de las formas más concretas y poderosas de control local, la policía

³ Hay que considerar que menos del 3% de los homicidios conducen a la condena del criminal.

⁴ Riego Ramírez, Cristián, y Mauricio Duce, *Prisión preventiva y reforma procesal penal en América Latina*. Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago de Chile, 2008 pág. 44.

comunitaria es una manera de fomentar la democratización y la descentralización.

Obstáculos y desafíos

Aún cuando la policía comunitaria tiene el apoyo general del Estado y de la ciudadanía, además de proyectos claros y factibles, enfrenta obstáculos entre la misma sociedad, instituciones y oficiales que pretende cambiar. Ante la presión de la opinión pública, muchos gobiernos promueven políticas de corto plazo en lugar de reformas institucionales. Además, las instituciones estatales tienen la posibilidad real de impedir reformas que afecten su poder, no sólo mediante la resistencia directa, sino también como un reflejo de sus deficiencias estructurales. Por su parte, la sociedad muchas veces no tiene la organización o la capacidad para promover reformas profundas y a menudo apoya las medidas de mano dura que propone la policía tradicional. De entre los obstáculos sociales, políticos e instituciones que enfrenta la policía comunitaria, aquí se enfatizará en tres que son más evidentes y fuertes: la administración, la ley y la descentralización. Estos muestran mejor que otros que la policía comunitaria es una forma de democratización y poder ciudadano que los actores y agencias responsables por la seguridad ciudadana impiden.

1. Administración policial

- a) **Administración general.** Una organización compleja como la policía requiere de una administración sólida. Pero, como en otras regiones, en América Latina la administración policial es débil por muchas razones, principalmente por la dificultad de adecuar a una sociedad democrática, instituciones cerradas y militarizadas. Muchas reformas propician un cambio gradual, como por ejemplo los mecanismos de rendición de cuentas. Pero el no poder sincronizar estas reformas con las prácticas internas –sobre todo, la relación entre los rangos y el uso de los recursos humanos y financieros– afecta la fuerza con que se aplican. La falla más evidente es la comisaría, el centro de la lucha contra la criminalidad, donde el personal sufre falta de autonomía y

de oportunidades para la innovación. La combinación de la inseguridad profesional y la disciplina arbitraria desalienta el cambio y el planteamiento de propuestas por parte de los oficiales para sus áreas. Su trabajo cotidiano es por lo general pasivo, limitado al monitoreo de una esquina y sin la capacitación para mejorar las relaciones comunitarias⁵. La rotación y los horarios agotadores también propician que las y los oficiales se resitan a nuevas programas, que exigen mayor inversión de tiempo⁶.

Mucho del debate sobre la administración policial en América Latina se centra en el número de oficiales. Aunque hay marcadas diferencias por país, el promedio regional es de un oficial por cada 300-400 personas, lo que genera una demanda por un aumento de personal. Sin embargo, esta tasa no es baja –ciudades como Nueva York cuentan con un oficial por cada 200 personas–, y el aumento de personal sin reformas y sin la confianza de la ciudadanía no conlleva a mayor seguridad. Un estudio comparativo de ciudades estadounidenses no ha mostrado una correlación entre el número de policías y la tasa de criminalidad⁷. Además, el bajo porcentaje de oficiales activos refleja, en muchos casos, una mala administración de personal y no su carencia. La presencia policial a menudo se ve reducida por el exceso de tiempo dedicado a llenar formularios y el uso de oficiales para asuntos especiales, como el control del tráfico o como guardas para líderes o instalaciones estatales⁸. En Venezuela se estima que la mayoría del tiempo útil del 52% de oficiales policiales es en patrullas o investigaciones. Ese tipo de

⁵ Entrevistas con un comisionado, un subcomisionado y dos oficiales de PFA, Comisaría 32, 25 de mayo de 2004.

⁶ Con un promedio de 70 horas de trabajo semanal, los oficiales de policía venezolanos trabajan 40% más que otros empleados estatales. Rivero, M., Rafael, “Cuánto y qué gana un policía”, en: *Diario de Caracas*, 14 de junio de 1990, pág. 20.

⁷ Chan, Sewell, “Counting Heads Along the Thin Blue Line”, en: *New York Times*, 26 de marzo de 2006.

⁸ En Guatemala, esas prácticas son culpadas de la escasa cobertura policial a nivel nacional. Ver: Sequén-Monchéz, Alexander, “Desmilitarizar para democratizar. Entre el crimen y el castigo: seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe”, en: *Nueva Sociedad*, págs. 127-155. Ed. Lilian Bobsa, Caracas, 2003, pág. 147.

administración no sólo reduce el número de policías en la calle, sino que aumenta el descontento de las y los oficiales cuando sí están trabajando.

- b) **Tecnología.** Se están adoptando nuevas tecnologías a través de la región, como lo son los mapas georreferenciados y los programas de estadísticas comparadas –como el Compstat– para disminuir el tiempo de respuesta de la policía a los delitos y amenazas de delitos. Un aspecto esencial del Compstat en Nueva York y otras ciudades, es que reúne a policías, fiscales y otros oficiales de justicia criminal en sesiones donde cada jefe policial responde a sus críticas, así como para desarrollar estrategias contra la delincuencia en sus jurisdicciones. En algunas ciudades latinoamericanas, sin embargo, el Compstat no incluye críticas a las y los comisarios u otros oficiales mayores. Tampoco integra instancias de servicios sociales, que es otro aspecto central de su éxito porque brinda al gobierno una mejor capacidad para identificar individuos, armas y otra información que promueve la prevención de delitos. Por ejemplo, el exjefe de la Policía de la Ciudad de Nueva York, William Bratton, desarrolló un plan de policía comunitaria para el Distrito Federal de Venezuela, con kioscos policiales y Compstat, que disminuyó la tasa de homicidio de 236, entre enero y junio de 2000, a 132 durante el mismo semestre en 2001, con una caída del 30% en la criminalidad en otras áreas⁹. Pero las debilidades administrativas minaron el plan: en muchas áreas las comisarías gozaron de poco control de su personal y de poca confianza por parte de las y los pobladores¹⁰. En otras palabras, los beneficios del Compstat no vienen de la tecnología sino de una comunicación más abierta y honesta.
- c) **La carrera policial.** Las contradicciones entre la ley y la práctica en la carrera policial también dañan a la policía comunitaria.

⁹ Bratton, William, y William Andrews, “Driving Out the Crime Wave: The Police Methods that Worked in New York City can Work in Latin America”, en: *Time Magazine*, 23 de julio de 2001.

¹⁰ “Roban y matan a taxista frente a módulo policial”, en: *El Universal*, 4 de julio de 2001.

Estos problemas empiezan en el reclutamiento: en muchos países ni siquiera se siguen los requisitos previstos para el ingreso a la fuerza policial, además de que no se hacen esfuerzos por que cada generación sea representativa de la población a la que protege. Esto se puede ver en países que apuraron el establecimiento de una nueva policía tras décadas de conflicto, como El Salvador y Guatemala¹¹. Aunque muchos países están mejorando la capacitación de sus fuerzas policiales, continúa el énfasis en la preparación física y en el conocimiento formal de las leyes en lugar del análisis crítico, la discusión abierta y la aplicación de lo aprendido a la realidad social. Además, muchos directores e instructores de las academias policiales de la región simplemente no tienen tiempo o flexibilidad para llevar adelante experimentos pedagógicos. Muchos directores de academias son veteranos, caracterizados por una limitada aceptación de nuevos enfoques, o vienen de instituciones externas a la policía, con planes ambiciosos que se disuelven ante la intransigencia interna.

Algunos países enfrentan estos déficits en la formación mediante acuerdos con universidades y organizaciones no gubernamentales (ONG). Sin embargo, muchas veces hacen falta herramientas y voluntad para coordinar estos cursos con la administración policial. Uno de los resultados es que no pocos oficiales desperdician las oportunidades de capacitación especial. Por ejemplo, menos de quince oficiales guatemaltecos con capacitación para hacerlo trabajan como investigadores¹² y algunos policías en Costa Rica se quejan de que los cursos especiales vienen con un aumento salarial de tan solo 1,5%¹³. Incluso los cursos especiales ofrecidos en el exterior son vistos como un premio en vez de como un paso hacia la reforma institucional. Muchos de ellos son rechazados

11 Sequén-Monchéz, Alexander, "Desmilitarizar para democratizar. Entre el crimen y el castigo: seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe"...

12 U.S. Agency for International Development (USAID), *Reflections on Community-Based Policing Programming in Guatemala*. USAID, Washington, D.C., abril de 2005, pág. 2.

13 Entrevistas del autor con oficiales de la policía, San José de Costa Rica, 18 al 30 de junio de 2006.

por considerarlos una crítica condescendiente a sus prácticas tradicionales. En cuanto a la promoción interna, los cursos y las buenas calificaciones son en ocasiones menos importantes que cuestiones menos objetivas, como la opinión de los superiores. Muchos de los formularios de promoción son cortos –de dos o tres páginas– y no contienen preguntas específicas sobre sus relaciones con la comunidad. El favoritismo, que refleja la importancia de los vínculos políticos en lugar del merito como medios para la promoción, también genera resentimiento.

Tales prácticas en la carrera policial afectan la conformación y sustentabilidad de la policía comunitaria porque limitan la capacidad de las y los oficiales para identificar las causas de la criminalidad, adaptarse a condiciones cambiantes y desarrollar nuevos proyectos con sus colegas. La débil coordinación entre la policía y los servicios sociales destinados a atender problemas como la drogadicción, también limita la capacidad de promover nuevos programas y prácticas, sobre todo en áreas de alta criminalidad donde hacen más falta nuevos proyectos. Adicionalmente, cuando pueden introducirse nuevas ideas, éstas se pierden debido a los frecuentes cambios en la policía local, comisarios y jefes. La rotación automática, que oficialmente es cada dos años en la mayoría de países pero que en la realidad es más frecuente, hace aún más difícil para las y los oficiales el desarrollo de relaciones comunitarias o especializaciones profesionales – sobre todo en el caso de países con diversidad étnica, como Guatemala.

- d) **Finanzas.** Las difíciles condiciones financieras complican los esfuerzos por mejorar la administración. En la calle, la corrupción de algunos oficiales empaña sus relaciones con la comunidad. Por otro lado, algunos procesos que son vulnerables a la corrupción –como los contratos y las transferencias de fondos– e instancias policiales corruptas –sobre todo las que trabajan en áreas como aduanas u operaciones que involucran dinero– también aportan a la disminución de la confianza popular. En casi ningún país latinoamericano existe debate o foros públicos en el momento en que el congreso y el ministerio establecen el presupuesto policial.

Esta negligencia es una falta de atención a los debates sobre los salarios bajos, problema que se utiliza comúnmente para explicar la frecuencia y alcances de la corrupción. Se argumenta que los salarios policiales deberían triplicarse, pero muchos gobiernos se niegan a aumentarlos. Además, muchos oficiales y especialistas no recomiendan los aumentos salariales como solución única¹⁴ tomando en consideración casos como el de la ciudad mexicana de Tijuana, donde el aumento de los salarios de la mayoría de policías municipales entre 2004 y 2007 a uno de los niveles más altos del país, no eliminó los vínculos de la fuerza policial con el crimen organizado. Por otro lado, un alto porcentaje del presupuesto policial en muchos de los países latinoamericanos se constituye por los salarios, cosa que provoca que las y los legisladores sean aún más reticentes para aumentarlos. Así mismo, los salarios policiales sólo en raras ocasiones garantizan un nivel de vida adecuado. Por ejemplo, más del 70% del presupuesto policial en Nicaragua está destinado a pagar salarios, pero la inflación ocasiona que estos apenas cubran las necesidades básicas de las y los oficiales¹⁵. También, la fuerza policial de casi todos estos país todavía carece de presupuestos adecuados para proveer a las y los oficiales con equipamiento básico. La policía de Ecuador estima que el presupuesto para equipamiento, como vehículos y municiones, representa tan solo el 25% de lo que realmente se necesita¹⁶. En pocas palabras, si no se garantiza la transparencia o se mejora la administración, los aumentos salariales no tendrán el impacto esperado.

- e) **Realidades cotidianas.** La experiencia de trabajo policial –lo que sucede durante un día ordinario– ilustra claramente los desafíos que enfrenta la policía comunitaria. Además de a la criminalidad o al seguimiento de órdenes, la atención de buena parte de las y

14 Rose-Ackerman, Susan, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge University Press, Nueva York, 1999.

15 Bautista Lara, Francisco. 2006. *Policía, seguridad ciudadana y violencia en Nicaragua: Breves ensayos y un testimonio*. Managua: PAVSA, págs. 71-73.

16 Policía Nacional de Ecuador, “Plan estratégico para el quinquenio 2003-2007”. Policía Nacional de Ecuador, Quito, 2003.

los oficiales policiales está dirigida a la resolución de conflictos personales y a quejas relativas al horario y al agotamiento físico. Algunos estudios han llamado la atención sobre las tentaciones cotidianas que acosan a la fuerza policial¹⁷; otros subrayan los efectos debilitantes del estrés. En otras palabras, aunque las tensiones y preocupaciones personales no deberían afectar las políticas nacionales, pueden estar determinando su éxito a largo plazo. Las acciones individuales de menor cuantía –como un enfrentamiento breve con un ciudadano o una contradicción en un expediente– reflejan la presión existente sobre la atención profesional de las y los oficiales policiales, no un deliberado sabotaje a la institución. Sin embargo, tienen el potencial de afectar los distintos niveles del sistema de seguridad.

Por otro lado, también ilustran la dificultad de encontrar un equilibrio entre alentar y controlar los asuntos personales en el centro de trabajo policial. Aún con la existencia de leyes más estrictas y claras, la policía goza de un rango de autoridad formal e informal que es más amplio del que tienen la mayoría de oficiales estatales. Al enfrentar las innumerables situaciones que afectan la seguridad ciudadana –desde la mala iluminación de las calles hasta la posibilidad de una masacre– la policía escoge entre una variedad de estrategias, tácticas y normas. Las reformas y los estudios deben examinar mejor cómo estas acciones se ven afectadas por la capacitación, los incentivos profesionales, los procesos de promoción y las relaciones jerárquicas. Deben entender también el trabajo cotidiano de la mayoría de oficiales en la calle, porque las oportunidades de corrupción, la presión por parte de colegas y otras condiciones no siempre fáciles de ver, determinan lo que hace un policía cada día. Una serie de entrevistas con oficiales de distintos países de América Latina muestran la importancia de las reglas complejas pero no articuladas: hay que ser agresivo, pero no agredir a los colegas; no actuar contra las y los ciudadanos poderosos. Por ejemplo, un policía en la ciudad boliviana de Santa

¹⁷ Klockars, Carl B., Sanja Kutnjak Ivkovic, y M.R. Haberfeld (eds.), *The Contours of Police Integrity*. Sage Publications, Thousand Oaks, CA, 2004.

Cruz indicó que es importante no verse involucrados en conflictos sociales sin conocer el estatus de las y los ciudadanos involucrados y sus alianzas con grupos armados. En resumen, un gran desafío de la policía comunitaria es lograr implementarla en consideración de estas situaciones, que son específicas y sufren cambios constantes.

2. La ley

La ley debería guiar la implementación local de reformas nacionales, pero la inflexibilidad y detalle de muchas de las leyes criminales en no pocas ocasiones afectan su efectividad, en buena medida debido a la cambiante situación de seguridad. La base legal del trabajo policial se integra por códigos penales, códigos de proceso penal, códigos policiales, ordenanzas (que son normalmente parte de la ley penal administrativa y tienen el objeto de regular el orden público), contravenciones (que también se llaman faltas), reglamentos (que son por lo general parte de la ley penal disciplinaria), prohibiciones, permisos (exenciones a las regulaciones) y leyes consuetudinarias (basadas en prácticas históricas y costumbres). Aunque estas provisiones legales se encuentran en códigos distintos, la coincidencia y la confusión son un asunto común, sobre todo en las áreas del trabajo policial donde la interpretación judicial tiene un peso importante. Las opiniones divergentes en cuanto al uso de terminología y la aplicación de leyes a asuntos esenciales de la seguridad, como el uso de la fuerza, la compilación de pruebas y el tratamiento de las personas detenidas, muestran la importancia de la claridad legislativa. Pero a veces se aprueban nuevas leyes sin que exista la capacidad policial para integrarlas, la capacidad judicial para interpretarlas y la capacidad popular para entenderlas.

Mucho de la legislación no es factible, considerando las condiciones en que las leyes deben ser aplicadas. Un ejemplo son los intentos de desarme o para establecer kioscos; con frecuencia estas acciones fracasan porque falta confianza por parte de la población. Como respuesta a una alta tasa de mortandad por armas de fuego, la Ley de Desarmame de Venezuela de 2002 suministró incentivos económicos para entregar armas privadas –se estimó que habían 600.000 sólo en

el Distrito Federal¹⁸— pero la iniciativa gozó de poca colaboración por parte de la comunidad. La política criminal, en general, también se ve afectada. Los nuevos códigos de proceso penal aceleran los procesos criminales, por ejemplo, pero la eficacia estos procesos más rápidos se neutraliza con el advenimiento de más detenciones, que traen consigo más poder policial. Los recursos financieros limitados, la débil capacitación, la inercia burocrática y la resistencia por parte de las instancias policiales, resentidas por la pérdida de capacidad investigativa, han impedido la aplicación de estos códigos en casi todos los países latinoamericanos.

A menudo se intenta llenar estos vacíos de la justicia criminal con políticas de “tolerancia cero”, que se visualizan como la solución a la confusión legislativa. Su origen, al menos en la retórica, es la teoría de las “ventanas rotas” de Kelling, que sugiere que el comportamiento antisocial como intimidación, asusta a las y los ciudadanos honestos y fomenta la criminalidad¹⁹. Una ventana rota es señal de que nadie se preocupa de la propiedad, y se usa como base para llevar adelante actividades criminales. La única manera de prevenir esas situaciones, dice la teoría, es dar a la policía más autoridad para hacer detenciones por faltas y comportamientos antisociales. De esta manera no sólo se previenen los delitos más graves sino la tenencia de armas ilegales, además de propiciarse la captura de sospechosos que se busca por delitos no resueltos y otras faltas a la ley. Se atribuye a la aplicación de esta política en Nueva York la caída histórica de la criminalidad, cuando la tasa de homicidios bajó de más de 30 por cada 100.000 personas en 1990, hasta menos de 10 en 1998; la tasa se ha seguido reduciendo hasta la fecha²⁰.

Pero para que la teoría de las ventanas rotas funcione, la policía y el sistema de justicia criminal deben contar con algunas capacidades básicas. Con el contacto más cercano al comportamiento precriminal, la policía necesita estar mejor formada para saber cómo enfrentar

¹⁸ El Universal, 20 de abril de 2002, pág. I-4.

¹⁹ Kelling, George, y Catherine Coles, *Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*. Touchstone, Nueva York, 1996.

²⁰ FBI, Uniform Crime Reports.

problemas como la drogadicción, requiere de más y mejor coordinación con las instancias de servicios sociales, así como de tribunales que puedan procesar a las personas detenidas en tiempos aceptables. Las detenciones por acciones repetidas, como la drogadicción, tendrían impacto sólo si los tribunales y los servicios sociales pueden detener esos comportamientos con castigo adecuado y apoyo. Pero en muchas jurisdicciones se aplica la “tolerancia cero” sin apoyo alguno o sin control externo, asumiendo plenamente acciones de “mano dura”. Así, la “tolerancia cero” presenta, en la mayoría de los casos, una fachada de reforma, sin aplicarse los cambios estructurales necesarios.

Aunque esta política criminal es contemporánea, está fuertemente fundada en la historia de América Latina, sobre todo en los edictos y otras regulaciones internas que la policía ha ido adquiriendo desde la época colonial y que les empodera para hacer detenciones por un rango cada vez más amplio de actividades y comportamientos, desde vagancia hasta “tendencias criminales”. Recién en 1998, por ejemplo, se eliminó la provisión del código penal chileno de 1901 que justificaba la detención por la apariencia física. Los sectores sociales que se ven más afectados por tales acciones son, generalmente, los menos conscientes de sus derechos; más aún, muchos edictos incluyen excepciones a procedimientos regulares, como la notificación de un juez o jueza en un plazo determinado. Pero con el poder que estas regulaciones dan a la policía, las detenciones por faltas abarcan un porcentaje significativo del tiempo de la fuerza policial – hasta el 80% en Guatemala, por ejemplo²¹. El énfasis en las faltas también afecta las estadísticas y la política criminal, que es el caso cuando, en lugar de la reducción de la criminalidad, el número de detenciones es la medida principal del buen funcionamiento policial.

Cuando las cortes fallan contra estas regulaciones, muchos gobiernos tratan de resucitarlas con otras acciones, como es el caso de la verificación de identidad o de antecedentes. La Ley de Vagos y Maleantes de 1939 en Venezuela, por ejemplo, permitió la detención de cualquier persona “sospechosa” y fue la base principal para llevar

²¹ U.S. Agency for International Development (USAID), *Reflections on Community-Based Policing Programming in Guatemala...* pág. 2.

adelante detenciones hasta que fue declarada inconstitucional en 1997. Posteriormente, la policía la reemplazó con las detenciones para verificación de identidad y antecedentes. Además de los edictos del pasado, entre las provisiones de tolerancia cero están las leyes de “control social” de la época democrática, que fueron introducidas como parte de de las operaciones policiales especiales y continúan aunque haya terminado la operación específica de la que fueron parte.

A pesar de su popularidad, la tolerancia cero suele ser contraproducente. Esta política promueve la distracción de la policía de su debido enfoque en los delitos graves, a prolongar las demoras judiciales, a aumentar las tensiones con la ciudadanía y a complicar los pasos hacia la creación y consolidación de la policía comunitaria. En la medida que no cuentan con la coordinación adecuada con las instancias de servicios sociales o, incluso, con los tribunales, estas acciones no son siquiera pasos hacia la meta elemental de la teoría de las “ventanas rotas” de poner fin al crimen violento. La policía de Costa Rica, por ejemplo, calcula en 50.000 las detenciones anuales por faltas – que la Corte declaró inconstitucionales²², sin analizar su conexión con las metas generales de política criminal. Los nuevos códigos de proceso penal han fortalecido las reglas sobre las pruebas para los casos criminales, pero en los códigos de muchas instancias policiales se hace una distinción de carácter político entre el “orden público”, que sugiere un Estado y una policía fuertes, y los “derechos humanos”, que protegen a los delincuentes. Como resultado, algunos grupos de derechos humanos han tomado una posición defensiva, resaltando la existencia de un amplio espacio gris que favorece los abusos. En Ecuador, por ejemplo, algunos oficiales de la policía han indicado que uno de los problemas principales que enfrentan es que los organismos de derechos humanos conducen campañas para desacreditar a la institución, afectando la moral de sus integrantes²³.

22 Muchas de estas faltas implican una multa. La declaración de inconstitucionalidad se basó en el argumento de que esa multa representa una forma de deuda con el Estado y que, como la encarcelación por deudas está prohibida por la Constitución, la detención por faltas resulta ilegal.

23 Policía Nacional de Ecuador, “Saludo a cargo del señor Comandante General”, Quito, 2006.

3. Descentralización

Al igual que en el caso de otros servicios gubernamentales, durante los últimos veinte años en América Latina se han tomado pasos para descentralizar la seguridad. Este proceso ha tenido básicamente tres dimensiones: la descentralización de la fuerza policial nacional mediante la creación de fuerzas policiales provinciales; la división funcional en unidades especializadas – prevención, investigación, tránsito y de sistemas penitenciarios, y la proliferación de empresas privadas de seguridad, que a menudo prestan servicios policiales. La mayoría de estos cambios eran necesarios, sobre todo la descentralización de la fuerza policial nacional. La creación de policías locales fomenta la adaptación de las políticas a las condiciones locales; por su parte, la separación funcional propicia el enfoque en delitos específicos. Como lo reconocen algunos estudios importantes²⁴, los gobiernos son más eficaces cuando están más cerca de la ciudadanía, sobre todo en temas como la seguridad.

Sin embargo, y al igual que en el caso de otros cambios gubernamentales ambiciosos, a muchos planes de descentralización les falta visión política y un adecuado nivel de operatividad. En el tema de la seguridad, el establecimiento de policiales locales fue una forma rápida de realizar reformas a las instancias nacionales, pero la planificación fue escasa. Esto provocó la repetición a nivel local de los problemas que se venían dando a nivel nacional, como una administración y un proceso de capacitación débiles. Aún más, en no pocas ocasiones estos problemas han sido más evidentes a nivel local debido a la falta de recursos y a las mayores dificultades para la rendición de cuentas y para la recolección de estadísticas criminales. En toda la región se da un aumento de las diferencias entre los municipios pobres y los ricos. El caso de Venezuela, que se encuentra en la actualidad en el proceso de descentralización de la policía nacional, demuestra los riesgos de

²⁴ Dahl, Robert, *On Democracy*. Yale University Press, New Haven, CT, 1998; Schumpeter, Joseph A., *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Harper and Row, Nueva York, 1950; Oxborn, Philip, Joseph Tulchin and Andrew Selee (eds.), *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective: Africa, Asia, and Latin America*. Woodrow Wilson Center Press, Washington, DC, 2004.

la desorganización y la desigualdad. De sus 24 fuerzas estatales y 99 policías municipales, 105 fueron establecidas después de emitida la Ley de Descentralización de 1989 (el 363%). La balcanización de la seguridad resultó en un aumento de la carga sobre los gobiernos locales, y en mayores disparidades en cuanto a la calidad del servicio. El Distrito Federal tiene la cantidad de agencias policiales y la tasa de homicidios urbanos más altos del mundo: ahí, las áreas más ricas de la zona oriental cuentan con hasta diez veces más oficiales por persona que las de la zona occidental, que da cuenta de más del 70% de los homicidios del Distrito.

Las formas poco claras de descentralización también incrementan las tensiones gubernamentales. En la Argentina se siguen dando tensiones y falta de coordinación respecto a la policía comunitaria, así como operaciones en zonas de alta criminalidad encabezadas tanto por la Policía Federal como por a Policía Metropolitana del Distrito Federal, cuyos lideragos muestran rivalidades políticas. En México, la oposición de más de mil alcaldes a los planes del Presidente Felipe Calderón es una de las amenazas más graves a la reforma de seguridad nacional. En muchos países existen tensiones entre las distintas fuerzas durante acciones específicas, como son las redadas en zonas de alta criminalidad y las acciones contra el tráfico de drogas, donde resulta elemental el poder de las unidades militares. Así mismo, cualquier cambio de estructura, autoridades y controles aumenta la inseguridad y el abuso debido a la competencia de las instancias por el control y el poder en el marco de un nuevo sistema. Esto empeora cuando las instancias sirven bajo ministerios diferentes. Las fuerzas de seguridad en Costa Rica, por ejemplo, trabajan con cinco ministerios nacionales además del Poder Judicial y los gobiernos municipales. Esta amplitud de afiliaciones multiplica las complicaciones para el diseño y desarrollo de acciones y políticas de seguridad. Es común el desencuentro entre los programas de recuperación de servicios sociales y las políticas más represivas de seguridad. Los delitos relacionados con dinero, como los aduanales, siempre son raíz de tensiones y complicaciones, que se manifiestan en el flujo de bienes ilegales en los aeropuertos, sobre todo en las regiones menos pobladas. Por ejemplo, se estima que en Ecuador el 80% del tráfico ilegal de flora y fauna pasa por los aeropuertos de la

zona amazónica. En otros casos, los gobiernos responden al fracaso de las políticas o a la competencia entre unidades con la creación de aún más instancias dentro de la policía, lo que demora y complica más el desarrollo, la claridad y la implementación de políticas de seguridad.

4. Relaciones policía-sociedad

Salvo en cuatro países de la región, más de dos terceras partes de latinoamericanos tienen poca o ninguna confianza en la fuerza policial²⁵. Esta mala reputación no sólo es reflejo de su falta de eficacia contra el crimen, sino también de las prácticas relativas a la corrupción y el abuso. En diversas encuestas, las personas muestran una opinión negativa ante al frecuente uso de las y los oficiales de palabras degradantes y por su falta de respeto a la privacidad. Frente a estas experiencias negativas, la policía comunitaria se visualiza como un caballo de Troya que brinda a la policía aún más poder en las comunidades. En zonas urbanas de Argentina, Venezuela y Bolivia, la policía comunitaria es conocida como “espionaje comunitario”. Además, la cooperación ciudadana con la policía es considerada una forma de colusión muy arriesgada para comunidades que se encuentran bajo el control de pandillas o del crimen organizado. De esta manera, aun ante el perfeccionamiento policial en la lucha contra la criminalidad, la mejoría de la confianza ciudadana requiere de cambios en cuanto al contacto cotidiano con las y los oficiales policiales.

Pero se trata de un problema de doble vía: las y los oficiales policiales también muestran desconfianza y resentimiento ante la ciudadanía. Opinan que la sociedad no agradece ni comprende las dificultades, el peligro y el estrés relacionados con su labor. De acuerdo a algunos policías venezolanos, muchas personas les ven como enemigos²⁶. Es indiscutible que ese tipo de perspectivas afecta el trabajo policial. La

²⁵ Porcentaje de personas que, de acuerdo al Latinobarómetro de 2010, confían en la policía de su país: Chile 70,6%; Panamá 57,9%; Uruguay 55,6%; Colombia 56%; Nicaragua 54,7%; Honduras 54,1%; Brazil 53,1%; El Salvador 49,3%; Costa Rica 46,3%; Perú 41,3%; México 36,4%; Guatemala 31%; Argentina 30,6%; Paraguay 36,7%, y Venezuela 35,5%.

²⁶ Entrevista con Valmore Leegos, inspector del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales, y Criminológicas (CICPC), Caracas, 26 de noviembre de 2005.

policía explica el uso de la violencia por la “agresión” o “actitudes sospechosas” de la ciudadanía. La desconfianza de la ciudadanía tiene los mismos fundamentos, pues considera que la policía protege a los criminales y es selectiva en sus respuestas contra la inseguridad. Tanto policía como ciudadanía sospechan que el otro colabora con los criminales, cooperando sólo si les resulta de interés.

Mientras que el trabajo de otras instancias no se ve afectado por la hostilidad pública, ésta socava la labor de la policía porque ella depende en buena medida de las y los ciudadanos para obtener información, y necesita de su colaboración para prevenir y atender la delincuencia. Las relaciones tensas con la ciudadanía privan a la policía comunitaria del diálogo abierto necesario para desarrollar respuestas constructivas y para solventar las relaciones locales de poder. Incluso algunos programas y comités por lo general exitosos, como los Comités Vecinales de Seguridad en la ciudad venezolana de Maracaibo, carecen del poder y las herramientas para superar las diferencias socioeconómicas profundas características de esta ciudad. Las y los ciudadanos mismos minan los programas de policía comunitaria. Los consejos vecinales muchas veces se ven atemorizados por las fuerzas policiales, los narcotraficantes o por situaciones ambientales específicas de un barrio – por ejemplo, cuando las personas residentes de las áreas más antiguas de un barrio excluyen a las de zonas más recientes y pobres. Pero lo más frecuente es que simplemente no existan instancias organizativas de la sociedad civil. La mayoría de comunidades violentas no tienen la cohesión, recursos y experiencia necesarios para formar grupos duraderos, que puedan identificar las causas de la inseguridad, representar los intereses de todos los sectores y coadyuvar en la disminución del miedo y de la violencia en sus relaciones con la policía.

En otras palabras, la policía comunitaria necesita del contacto continuo con la comunidad, del permanente análisis de las condiciones locales, de flexibilidad institucional y de personas con conocimiento y capacidad de mediación. Estas calidades ayudan a los programas de policía comunitaria a enfrentar los impedimentos y desafíos imponderables. Los abusos de un solo oficial, por ejemplo, pueden

afectar años de trabajo dirigido a construir relaciones de confianza con la ciudadanía. En casos como este, las personas líderes deben contar con el poder para despedir al oficial abusivo, para convocar reuniones y para formular respuestas estructurales que prevengan la repetición del caso. Otro desafío bastante común, en el que las ventajas señaladas resultan útiles, es la reintegración de personas privadas de libertad liberadas, en consideración de que en prisión por lo general no adquieren capacidades para integrarse a un empleo formal y, en muchas ocasiones, salen con la intención de enfrentar a las personas que han tomado sus negocios ilegales en su ausencia. Ante la falta de programas efectivas para personas privadas de libertad liberadas, el peso de ayudarlas recae en la policía comunitaria.

Respuestas

Adaptarse a una nueva forma de hacer cumplir la ley no es fácil, sobre todo cuando se requiere de la participación de una variedad de actores a nivel local. Sin embargo, una serie de estrategias que reconocen esta dificultad han tenido bastante éxito para llevar adelante nuevas prácticas, políticas y perspectivas entre la policía comunitaria.

1. Pasos concretos que propician cambios básicos

Ante la fuerte resistencia política e institucional a la transición hacia una policía comunitaria, a veces es más efectivo enfocar las acciones en asuntos específicos que propicien claros resultados para el sistema de seguridad, mejorando la opinión pública. Muchos de esos pasos concretos y factibles tienen que ver con el contacto de la ciudadanía con el funcionariado de justicia criminal, por lo general inalcanzable. Un ejemplo es el establecimiento en Bolivia de la Plataforma de Atención al Público, un servicio de 24 horas para recibir quejas y ayudar a las víctimas de delitos, y la Unidad de Reacción Inmediata (UDRI), de mediación para las víctimas, las y los detenidos y profesionales en derecho.

Sin embargo, estos programas no crean confianza por sí solos, además de no ser suficiente si la policía y el sistema de justicia criminal no logran reducir el número de delincuentes en las calles. En el centro de su incapacidad para hacerlo están los procesos lentos de

investigación criminal – en Latinoamérica se resuelven menos del 2% de los casos de homicidio, por ejemplo. Como respuesta, la mayoría de los países de la región han adoptado nuevos códigos de proceso penal, como se mencionó con anterioridad. Pero la capacitación inadecuada, la competencia institucional, la resistencia a efectuar juicios orales y la percepción pública de que los nuevos códigos son indulgentes con los delincuentes, han atenuado sensiblemente su impacto. Una de las contribuciones centrales de estos nuevos códigos ha sido el mejoramiento de expedientes –los informes que escribe el funcionariado policial para la fiscalía sobre cada caso criminal–, proceso que ahora cuenta con procedimientos más claros y razonables. Pero la confusión sobre los roles, la falta de comunicación entre policías y fiscales, y otros problemas, han limitado el mejoramiento del sistema, y la mayoría de expedientes fallan en cuanto a las pruebas y testigos necesarios para un juicio. La baja tasa de casos resueltos en la región, consecuencia central de este fracaso, aumenta la ira ciudadana y las tensiones entre el funcionariado policial. La falta de comunicación está en la raíz de este problema, por lo que un paso sencillo que puede fortalecer el proceso criminal es la capacitación conjunta para policías, fiscales y jueces, a modo que puedan coordinar sus actividades e información. Otras medidas, como la decisión reciente de Honduras de dar a la fiscalía su propia policía judicial, también resultan de utilidad pues mejoran el proceso de manera más expedita que las reformas institucionales.

El poco flujo de información es otro asunto central abierto a respuestas inmediatas. Una razón es la escasa evaluación de la policía comunitaria y otros asuntos que afectan la disponibilidad de estadísticas confiables y completas, como el hecho de que más del 50% de las víctimas no hacen denuncias. Se hacen necesarias formas más eficientes de recopilar y analizar la información, como por ejemplo, mediante enfoques que integren las condiciones locales con los datos disponibles sobre la ciudadanía. En la mayoría de país de la región, el mayor contacto entre la ciudadanía y la policía no está relacionado con crímenes sino con las condiciones que causan la criminalidad y que la policía no tiene capacidad para documentar. En algunos países

y estados –como Ecuador, Honduras, Venezuela y Río de Janeiro– los observatorios independientes de violencia han reducido esta laguna, brindando documentación independiente y completa sobre el crimen y la violencia. En Bolivia, el nuevo Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana será complementado con un Sistema de Información Geográfica, que proveerá de alertas públicas sobre “situaciones de inseguridad”, como protestas políticas violentas y obstrucción de vías públicas.

2. Administración y apoyo policial

Casi todos los países de la región despliegan acciones dirigidas a superar la resistencia policial a las reformas, en general, y a la policía comunitaria, en particular. La policía comunitaria implica cambios en los horarios de trabajo, en las formas de rendición de cuentas y en la manera en que participa la comunidad, por lo que representa un cambio total en la base, concepto y prioridades del trabajo policial. Aunque la policía comunitaria propicia una policía más eficiente, muchas veces es vista por las y los oficiales como una amenaza a su autoridad, profesionalismo e independencia. Pero la policía tiene un rol clave para el éxito de la policía comunitaria, por lo que es elemental que su implementación fomente la cooperación y el apoyo de cada rango. Más que directivas dadas desde arriba, como es costumbre de la policía tradicional, la mejor estrategia para aumentar el apoyo policial a la policía comunitaria son el respeto, la responsabilidad y la transparencia.

La implementación de estas estrategias empieza con la capacitación en las academias, mediante enfoques que prioricen el abordaje de las condiciones sociales, los derechos humanos y la criminología. Las academias también deben enfatizar en la necesidad de discreción, un rasgo central de la policía comunitaria, además del profesionalismo. Por ejemplo, se debe poner énfasis en los “errores honestos”, parte inevitable del trabajo de la policía comunitaria, y en los cambios en el sistema de administración de los asuntos internos, para que las y los oficiales policiales no desprecien las relaciones con la comunidad por miedo de cometer errores y de ser castigados injustificadamente. También debe ponerse atención a la frecuencia del uso de la fuerza

brindando más herramientas para su erradicación, pues en algunos lugares es parte de hasta el 40% de incidentes entre la policía y la población civil. Por otro lado, las academias podrían incorporar cursos innovadores, como es el caso de las provincias argentinas de Mendoza y San Luis, y de la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad, en Venezuela. Para adelantar este proceso, también se pueden ofrecer cursos de policía comunitaria en las universidades, como ya se está haciendo entre grupos de oficiales de rango superior. El contacto con alumnado y profesorado de otras carreras en las universidades tiene el potencial de ampliar las perspectivas del estudiantado policial respecto a los distintos sectores de su sociedad. Chile, la provincia argentina de Buenos Aires y el Estado de Minas Gerais de Brasil son algunos ejemplos de gobiernos que han implementado acuerdos entre la policía y las universidades, logrando beneficios concretos.

Es importante que la policía comunitaria forme parte de la educación continua para que sea bien incorporada en todos los aspectos del funcionamiento policial. Lamentablemente, muchos de los cursos son breves y sólo están disponibles a un porcentaje limitado de oficiales, quienes luego enfrentan la dificultad de transmitir lo aprendido a sus colegas sin apoyo financiero e institucional. En muchas localidades, se reemplaza a las y los oficiales con capacitación especial en asuntos de policía comunitaria por oficiales sin experiencia o capacitación relevante, como es el caso de la provincia argentina de La Rioja, que empezó una reforma total de su policía al modelo comunitario en 2003. Muchos programas de policía comunitaria, como el de Ciudad de México, no incluyen verdaderos cambios. Y aun cuando la policía “acepta” a la policía comunitaria, muchas veces se marginan sus programas con nuevos oficiales, limitaciones en recursos y legales, y la promoción de un estereotipo dañoso de que el comunitario es un trabajo “blando” y poco más que un apéndice “social” del trabajo policial auténtico. En otros casos, la policía comunitaria es desincentivada por algunos sectores de la policía tradicional. En Bolivia, antes de darse inicio en 2004 a innovaciones y cambios en las prácticas policiales, los programas mejor afianzados de policía comunitaria estaban dominados por grupos poderosos y muchas veces

abusivos. Los cursos deben ofrecerse a todos los rangos y deben ser continuos, brindando acceso a todas y todos los oficiales a la nueva pedagogía en materias que afectan su trabajo, como son la sociología y criminología.

Además de capacitación, los jefes locales deben tener autonomía y competencia. En ese sentido, es esencial la buena investigación preliminar y la supervisión continua de las y los jefes de unidades de policía comunitaria, para asegurar que los programas superen los obstáculos y respondan a condiciones siempre cambiantes. El recambio constante de los cargos policiales afecta a la policía comunitaria más que a otros programas; la continuidad de las y los jefes de programas de la policía comunitaria debe ser garantizada en la medida de lo posible. Para mejorar la supervisión, se requiere de sistemas de intervención temprana que identifiquen a las y los oficiales “problemáticos” cuya gestión esté ligada a recurrencia de incidentes y quejas. Una persona auditora o unidad independiente y con el poder para proponer reformas estructurales o políticas, es necesaria para enfrentar las causas de estos abusos. Se requiere también de evaluaciones adicionales por unidad (como tráfico), práctica (como el uso de la fuerza) y población (como población joven), para determinar correctamente el impacto de sus acciones. Por ejemplo, para desarrollar ideas concretas dirigidas a mejorar los servicios policiales, se pueden formar equipos de control de calidad que investiguen el uso del tiempo de las y los oficiales y la calidad de su interacción con las comunidades.

Pocos oficiales tienen la experiencia o aptitudes para liderar estos programas. Por esa razón, la supervisión y evaluación continua son sumamente importantes para prevenir problemas, como la fatiga y el favoritismo entre los líderes locales y la policía. Una estrategia central es aumentar la responsabilidad de las y los oficiales de cargos menores en estas unidades, que tienen el conocimiento local para generar ideas eficientes. Si se brinda más capacitación e incentivos, y mejores horarios, estos oficiales pueden ser líderes de la policía comunitaria. También se pueden mejorar los resultados con el ofrecimiento de servicios, salud por ejemplo, y garantías de estabilidad laboral a las y los oficiales de policía comunitaria.

Los esfuerzos dirigidos a fortalecer a la policía comunitaria deben también incluir cambios en su estructura y administración, con recursos suficientes, claridad legal y procesos transparentes. La falta de ellos resta a la policía de capacidad para incorporar nuevas metas y más personal, además de tiempo para atender a la ciudadanía. Las limitaciones financieras son ciertamente una queja frecuente y continua de las fuerzas policiales de la región, y afectan en mayor medida a la policía comunitaria. El número de oficiales comunitarios aumentó solo en 3,4% mientras que la fuerza policial aumentó en un 33% en Colombia, por ejemplo. Adicionalmente, se demoró la implementación de un nuevo sistema para documentar incidentes, con un mejor flujo de información, debido a la falta de recursos tales como computadoras y capacitación para el personal responsable de ingresar la información en el nuevo sistema.

3. Participación ciudadana estructurada

La ciudadanía no sólo provee las pruebas necesarias para resolver los delitos, también tiene el conocimiento necesario para prevenirlos. Pero la relación policía-ciudadanía en América Latina está marcada por la desconfianza, la violencia y el miedo. Como resultado, las personas participantes de muchos programas de policía comunitaria discuten pero no incorporan nuevas ideas, y sus reuniones son cada vez menos concurridas y frecuentes. A las reuniones asiste un alto porcentaje de personas de la tercera edad, lo que subraya que aquellas personas más dispuestas a reunirse con la policía no son necesariamente las que tienen la información más relevante sobre la delincuencia. Los grupos esenciales para el planteamiento de soluciones, como las personas jóvenes, por lo general no tienen la confianza, organización o tiempo para asistir a las reuniones. Al final, la policía depende cada vez más de los sectores de la comunidad que de antemano le apoyaban. En países donde las pandillas juveniles son un problema central, son justamente esos sectores cercanos a la policía los que la mayoría de veces están a favor del vigilantismo y de la represión policial.

Por esta razón, las y los oficiales de policía comunitaria deben centrar sus esfuerzos en convocar a los grupos de alto riesgo, no sólo a los jóvenes sino también a personas drogadictas y desempleadas,

por ejemplo. Deben ir directamente a lugares clave, como las escuelas, donde se pueden fortalecer los contactos con padres y madres de familia, además de desarrollar programas de impacto directo. Un ejemplo de esto son los programas que se han desarrollado en algunas provincias argentinas, que capacitan a jóvenes en temas de central importancia para sus regiones, como el mantenimiento de las fuentes de agua potable en zonas áridas. Otras bases para el éxito de la policía comunitaria se enmarcan en las instancias de servicios sociales y las organizaciones no gubernamentales, que frecuentemente gozan de mejor capacidad que la policía para incorporar a los sectores sociales marginalizados y sirven como nexo entre la policía y la comunidad. Cuando las personas residentes en la comunidad tienen quejas contra la policía o no ven los beneficios de trabajar con ella, estos grupos pueden comunicar sus inquietudes y dudas de una manera positiva, sobre todo si las personas tienen poca experiencia en el marco del sistema político.

Es también importante que la comunidad tenga confianza en que la policía comunitaria puede traerle beneficios concretos. Las innovaciones hemisféricas, como son los presupuestos participativos y los jueces de paz, muestran cómo el poder ciudadano atrae a una gama amplia de personas que, a partir de la experiencia, adquieren capacidades en temas de utilidad, como la política y la mediación. La policía comunitaria puede traer los mismos beneficios pero, como en el caso de los otros programas, sólo si las y los ciudadanos están en el centro del diálogo y pueden ver los resultados de sus esfuerzos. Una estrategia para asegurar esas ventajas es una “estructura procesal para la policía comunitaria”, cuyo origen se dio en Chicago, en la que algunas personas que fungen como observadoras, evalúan la calidad de cada etapa del programa de policía comunitaria (identificación del problema, planes e implementación) en sus diferentes aspectos (especificidad, participación, acuerdos y resultados), para identificar y enfrentar los problemas. La tabla que sigue describe esta estrategia, que ya ha sido adoptada en muchas zonas residenciales de América Latina:

Estructura procesal para la policía comunitaria

	Especificidad	Participación	Acuerdo	Resultados
1. Identificación del problema	1-10	10-100 %	Alto-Bajo	Positivo-Negativo
2. Planes	1-10	10-100 %	Alto-Bajo	Positivo-Negativo
3. Apoyo policial	1-10	10-100 %	Alto-Bajo	Positivo-Negativo
4. Contribución a la política criminal	1-10	10-100 %	Alto-Bajo	Positivo-Negativo

Este planteamiento ha fortalecido a la policía comunitaria en toda Latinoamérica. En zonas de bajos ingresos de La Paz, por ejemplo, la policía comunitaria se ha concentrado en las prioridades y preocupaciones que las personas residentes manifiestan, en lugar de hacerlo sobre la base de una agenda policial predeterminada. En reuniones llevadas adelante en barrios como Max Paredes, Cementerio General y Pura Pura, las personas identifican los problemas que los afectan y son las principales fuentes de inseguridad – como la venta ilegal de alcohol y la polución industrial; éstas son muy diferentes a las causas que la policía normalmente identifica. El gobierno está ampliando esta estrategia mediante los Consejos de Seguridad Ciudadana en los niveles departamental, provincial, municipal y barrial, para desarrollar planes y facilitar su coordinación con la policía y la fiscalía. En la provincia argentina de Buenos Aires se realizaron cambios en la fuerza policial para maximizar el poder local y ciudadano. En otras cosas, se transfirió el poder central a 32 sedes y se establecieron fuerzas para cada ciudad principal, dando poder a la ciudadanía en la elaboración, implementación y control de la seguridad pública. En foros municipales y departamentales han aprovechado de este poder, logrando una alta participación incluso en zonas de bajos ingresos, como son Quilmes, Lomas de Zamora y Almirante Brown.

Una lección de la experiencia de Buenos Aires es que cada programa debe ser diseñado de acuerdo a las características específicas de cada comunidad. Generalmente es más fácil, desde la perspectiva

política e institucional, si los alcaldes pueden movilizar sus bases locales para apoyar programas locales. Sin embargo, el control local también trae consigo mayores posibilidades de manipulación o clientelismo, como sucedió en la etapa de creación de la policía estatal del siglo XVIII. De ahí que los programas locales requieren de transparencia, acceso de los medios, coaliciones de los partidos políticos y un liderazgo que facilite la confianza popular, y de autonomía para escoger al personal y desarrollar los planes. Las y los oficiales que participan de la policía comunitaria deben, además, tener tiempo para trabajar con las personas y grupos, e incorporar sus prioridades y sugerencias. El programa de Seguridad Ciudadana de Uruguay, por ejemplo, maximiza el poder de los comisarios mediante centros de recursos y logística del gobierno municipal.

4. Apoyo estatal

Aun mejorando la cooperación entre la policía y la ciudadanía, ningún esfuerzo tendrá éxito sin el apoyo financiero y político por parte del Poder Ejecutivo, el que incluye la cooperación de sus servicios sociales. La policía comunitaria de Costa Rica, Buenos Aires, Uruguay y otros países, estados y ciudades de la región no hubiera alcanzado el éxito y la permanencia que ha tenido sin la ayuda de líderes gubernamentales que entendieron sus beneficios y encabezaron las discusiones con la oposición, logrando que la seguridad no se convirtiera en una herramienta política. Parte de ese esfuerzo es el soporte a las instituciones que apoyan a la policía comunitaria. Estos cuerpos deben tener el poder para construir sus propias bases institucionales, como las defensorías del pueblo, promocionando y mejorando los intereses ciudadanos en toda la región.

Ya que la policía comunitaria pretende enfrentar las causas de la criminalidad, las instituciones sociales son elementales para su éxito. Las reformas deben incluir a las escuelas e instancias de salud, mujeres, jóvenes y drogadicción. Pero las organizaciones estatales con frecuencia se resisten a esa coordinación, y esperan cambios en el gobierno que varíen las políticas. El sector que muestra más claramente este desafío es el de las y los jóvenes. Las tasas de violencia por y contra las y los jóvenes supera las de todos los otros grupos

sociales en América Latina. Casi el 30% de todos los homicidios son de jóvenes de 10 a 19 años de edad, tasa más de tres veces superior a la tasa nacional. Con 36,4 muertes por cada 100.000 personas entre las edades de 10 y 29, la tasa latinoamericana es mucha más alta que la de otras regiones (0,9 por cada 100.000 en países desarrollados, hasta 17,6 en África)²⁷. Los programas de policía comunitaria que atienden a la juventud pueden enfrentar de manera más efectiva los miedos y preocupaciones de la sociedad. Países como El Salvador han adoptado al mismo tiempo políticas tradicionales de mano dura y programas de policía comunitaria, como “Mano amiga”; otros, se han concentrado en distintas formas de apoyo social. El Plan de Acción y Exposición Policía-Comunidad de Nicaragua, por ejemplo, se centra en la delincuencia juvenil, la educación y la reintegración social de los pandilleros. En México, el programa “Mi escuela y la comunidad segura” trabaja en escuelas primarias y secundarias para fortalecer los vínculos con docentes, alumnado y familias.

Finalmente, una policía comunitaria efectiva necesita de la acción coordinada de sectores clave del Estado y la sociedad, y de programas flexibles que enfrenten las exigencias inmediatas relativas al crimen y sus fuentes. Tales esfuerzos requieren de apoyo ejecutivo, que permanezca más allá de su mandato, porque los nuevos gobiernos con frecuencia dejan los programas de policía comunitaria de lado para plantear un nuevo rumbo de las políticas de seguridad, a modo de cumplir las promesas hechas durante la campaña electoral.

Conclusión

Como la transición que es hacia una nueva forma de trabajo policial, la policía comunitaria necesita de una visión nacional y de apoyo continuo. Deber ser flexible para funcionar en el marco de las condiciones particulares de cada comunidad, pero también debe ser clara y firme para transformar las instituciones, las políticas y, poco a poco, la idea de seguridad ciudadana.

²⁷ Organización Mundial de la Salud, *Violence and injury prevention and disability (VIP)*. Department of Injuries and Violence Prevention, World Health Organization, Ginebra, 2007.

Otras referencias

Eck, John E., “Science, Values, and Problem-Oriented Policing”, en: Weisburd, David y Anthony A. Braga (eds.), *Police Innovation: Contrasting Perspectives* (págs. 117-132). Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

Koonings, Kees, “Political Armies, Security Forces and Democracy in Latin America”, en: Gavin Cawthra y Robin Luckham (eds.), *Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies* (págs. 124-151). Zed Books, Londres, 2003.

Uso de información para formulación de políticas públicas

*Marcos Vásquez**

Misión y funciones PDI

Hace 78 años la Policía de Investigaciones (PDI) ha estado al servicio de la sociedad. Es una institución dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, integrante de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, que existe por mandato constitucional para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad interior. Tiene un carácter profesional, técnico y científico, y su personal está sometido a un régimen jerárquico y disciplinario estricto.

De manera resumida, los valores que la caracterizan –considerados activos de la institución– se anclan en los siguientes conceptos:

- Policía científica.
- Coadyuvante central en la administración de justicia.
- Ética y derechos humanos.
- Vocación de servicio público.
- Cohesión y solidaridad internas.

Además de cumplir su misión cabalmente, contribuyendo a la seguridad ciudadana, dando protección a las personas y sirviendo a la justicia, resalta que una mayoría importante del personal de las policías, de cualquier Estado, trabaja con dedicación para responder adecuadamente a las demandas de las y los usuarios, de las víctimas, de fiscales y autoridades, así como a los requerimientos de los mandos institucionales respectivos, que se conducen sobre la base de metas y resultados demostrables.

* Chileno, Director de la Policía de Investigaciones (PDI) de Chile. Licenciado y oficial graduado en investigación criminalística (Academia Superior de Estudios Policiales, Chile); diplomado en “Alto Mando” del programa Alta dirección y gestión institucional (Universidad Alberto Hurtado), con una amplia formación en derecho penal, procedimiento penal y reforma procesal penal (Universidad de Concepción). Actualmente es Delegado para las Américas y, por tanto, miembro del Comité Ejecutivo de la Organización Internacional de Policía Criminal INTERPOL.

En la PDI se avanza con un fuerte convencimiento de que los sistemas de justicia y seguridad son intermediarios del desarrollo humano, que el respeto a los derechos de toda la comunidad es un objetivo fundamental dentro de la labor policial y que las personas son el más legítimo destinatario de nuestros servicios. Lo anterior ha permitido adquirir y desarrollar los atributos de una gestión capaz de materializar la eficacia, la calidad, la transparencia y el respeto a los derechos humanos en todas las dimensiones de la gestión policial.

Modernización institucional

La modernización de la PDI es un proceso de transformación en marcha. Tiene el propósito de desarrollar y fortalecer las capacidades de la organización para brindar servicios policiales de calidad a sus distintos usuarios, y contribuir con excelencia a la coproducción de seguridad y justicia en sintonía con las necesidades, demandas y expectativas de la sociedad y sus autoridades. Vela por el respeto a los derechos humanos y la consolidación de los principios democráticos.

Representa un esfuerzo sostenido de cambio. Se trata de un proceso iniciado a fines de la década de los 90, en un período en que las prioridades institucionales se centraban en disminuir una brecha histórica de recursos y medios para la investigación criminal, además de dignificar las condiciones laborales de los detectives.

Durante la primera etapa de la modernización (1997-2003) se ejecutó un conjunto de proyectos al alero de los Planes Fénix I y II, que significaron importantes avances en términos de infraestructura y tecnología. Una vez cumplido parcialmente el objetivo de revertir el déficit histórico, a partir del 2003 se renueva la manera de entender el desarrollo policial y se formula una visión acerca de los atributos que la institución debía alcanzar en el mediano plazo. De esta forma, la segunda etapa de la modernización (2004-2010) buscó impulsar un profundo cambio en la organización, destinado a modificar las lógicas de actuación al introducir en la actividad policial conceptos de gestión, como orientación a los resultados, eficacia, eficiencia, calidad de servicio, *accountability* y transparencia, en sintonía con las directrices de renovación de la gestión pública que han orientado la modernización

del Estado chileno durante la última década. Esta segunda etapa de la modernización se implementó en tres fases:

1. En la primera (2004-2005) el Alto Mando estableció las bases de la transformación, a través de la definición de lineamientos estratégicos y directrices del cambio, que se expresaron en una agenda de desarrollo con un horizonte de trabajo hacia el año 2010 y la formulación de un Plan Estratégico de Desarrollo Institucional, denominado Plan Minerva.

Con la formulación del citado Plan, las funciones encomendadas a la institución se organizaron en cuatro áreas de servicio:

- Investigación criminal.
- Prevención estratégica.
- Control migratorio y seguridad internacional.
- Seguridad pública y ciudadana.

A su vez, en este período la PDI introduce nuevas herramientas y estilos de gestión, entre los cuales destacan la planificación estratégica, el control de gestión, metas e indicadores, para producir alineamiento estratégico, generar métricas de la gestión policial e implementar procesos de rendición de cuenta pública.

2. En la segunda (2006-2008) se puso en marcha una cartera de doce programas y 25 proyectos de fortalecimiento institucional orientados a responder a las demandas internas y externas de la policía.

En el entendido que la implementación de la estrategia modernizadora requería de la convergencia de esfuerzos y de una supervisión constante, se creó una estructura de conducción del Plan Minerva, compuesta por un Comité de Gestión –integrado por jefaturas institucionales– y un Consejo Consultivo, en que participaron representantes del Ministerio del Interior y la Subsecretaría de Investigaciones, además de organismos técnicos, expertos en seguridad y representantes de la sociedad civil. Lo anterior contribuyó a dotar al proceso de los niveles de respaldo, credibilidad y legitimidad necesarios para su adecuado desenvolvimiento.

3. En la tercera (2009-2010) los proyectos del Plan Minerva lograron consolidarse, ofreciendo resultados concretos y beneficios tangibles. En esta línea, se efectuaron auditorías de gestión y evaluaciones de impacto, que constataron los logros alcanzados y permitieron advertir las dificultades y adoptar medidas para correcciones oportunas.

Con el propósito de asegurar la continuidad del proceso modernizador, desde fines del 2008 se generaron insumos para actualizar el diagnóstico organizacional que daría origen a una reformulación del Plan Estratégico para el período 2010–2015 y la definición de una nueva agenda de programas y proyectos.

Las conclusiones del diagnóstico demostraron que la elaboración de un plan de desarrollo institucional con un perfil técnico, coherente con las reformas del Estado chileno, concebido como una herramienta de trabajo y fundado en el reconocimiento de pilares estratégicos y procesos claves, permitió a la PDI dialogar con referentes político-técnicos que acercaron expectativas y reconstruyeron la credibilidad y la rentabilidad política y social de la policía.

En definitiva, la institución ha desarrollado cambios graduales en su cultura organizacional que le han permitido dar un salto cualitativo en términos de gestión y resultados. Sin embargo, es preciso continuar avanzando en productividad y rentabilidad, asociadas a la prestación de un servicio público de excelencia.

Para el período 2010-2015, se reformuló el Plan Estratégico de Desarrollo Institucional a partir de la actualización del diagnóstico organizacional y la definición de una nueva agenda de desarrollo. De este modo nace el Plan Minerva II, que contempla las directrices estratégicas reformuladas y la ejecución de doce programas modernizadores y un proyecto de tecnologías de la información.

Se redefinió la visión institucional:

Ser una organización policial de alto rendimiento, socialmente rentable, que entrega a todos sus usuarios servicios de alta calidad y especializados en todo el territorio nacional a través de sus áreas de

servicios y estrategias policiales eficaces, compuesta por personas reconocidas por su desempeño profesional y científico-técnico, así como por su contribución integral a la seguridad y la justicia en la nación.

Los servicios policiales se entienden vinculados a las cuatro áreas de servicio, previamente mencionadas: investigación criminal, prevención estratégica, control migratorio y seguridad internacional, y seguridad pública y ciudadana. El beneficiario final de las cuatro áreas es la sociedad, mientras que los usuarios son las personas e instituciones que se favorecen directamente de estas labores.

De este modo, la PDI se proyecta como una policía de ciclo completo, lo que se traduce no sólo en la investigación aislada de ilícitos sino además en su prevención, a través de un profundo análisis criminal e intervenciones focalizadas, asistencia y protección a víctimas y colaboración estrecha con el Ministerio Público y los Tribunales de Justicia.

Pero, esta tarea modernizadora no podría haberse llevado a efecto, sin considerar la concurrencia de variados aspectos, tales como:

1. La implementación de buenas prácticas en la gestión policial, que ha permitido generar un sistema de identificación, análisis y difusión de experiencias destacadas, con el fin de promover el aprendizaje organizacional continuo y la adopción de las mejores prácticas operativas, administrativas y de vinculación con la comunidad. Es decir, la producción de conocimiento útil para alcanzar resultados más eficaces.
2. La adecuada interacción con actores sociales y gubernamentales, así como el acercamiento a la comunidad, han sido factores relevantes, que han permitido que la PDI figure entre las instituciones de mayor credibilidad pública con uno de los mejores índices de evaluación positiva ciudadana.
3. El *accountability* policial, que evoca la condición policial de ser servidores públicos integrados a la sociedad y un requisito de los Estados democráticos, y que permite que la institución mire de cara a la ciudadanía y se responsabilice de lo que hace, cómo lo

hace y por qué lo hace; que permite controlar, evaluar y manejar de la mejor forma los fracasos y aciertos de sus funcionarios, aprendiendo de la experiencia, contribuyendo así a transparentar la gestión.

Las investigaciones en derechos humanos

Una vez recuperada la democracia en 1990 se dio paso a una nueva etapa, consistente en el anhelo de la ciudadanía de esclarecer los más graves casos de violaciones a los derechos humanos cometidos por agentes del Estado, todo ello en el marco de la consolidación del Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos.

En este contexto, se creó en 1990 la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (Informe Retigg) y luego su sucesora, la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, que junto con realizar un análisis de la situación represiva ocurrida en el país durante los años 1973 a 1990, recomendó al Estado la realización de acciones tendientes a reivindicar la dignidad de las víctimas y sus familias, y estableció como imperativo de justicia el esclarecimiento de los ilícitos cometidos.

Es aquí donde la PDI, en su rol auxiliar de la administración de justicia, comenzó a recibir los mandamientos judiciales respectivos, lo que representó un gran desafío pues las instituciones encargadas de velar por la justicia se encontraban en una situación de baja legitimidad y poca confianza de parte de la ciudadanía.

De esta forma, se creó una fuerza de tarea denominada Comisión de Análisis y Coordinación Institucional (CACI), que como primera función debió centralizar la información existente relacionada con las violaciones a derechos humanos, otorgando así una respuesta homogénea como institución y demostrando que el profesionalismo de esta policía estaba por sobre cualquier razón política que pretendía atribuirsele.

El primer gran desafío que debió asumir la CACI fue revertir la percepción que tenía la sociedad sobre el rol de la Policía de Investigaciones, como una institución dependiente del Ministerio de

Defensa Nacional que realizaba labores de represión a los opositores al régimen militar imperante. Es así como en 1991 la Policía de Investigaciones asume el primer caso relacionado a delitos contra los derechos humanos. Luego serían muchos más.

Con estos hechos se reforzó al interior de la institución la idea de potenciar este grupo de detectives y brindar mayor apoyo, lo que se vio consolidado en febrero de 1994 con la fusión de la CACI con el Departamento V, Asuntos Internos.

En esta línea, y considerando el escepticismo que existía en un comienzo de parte de las víctimas y familiares de delitos contra los derechos humanos en nuestro país, la PDI debió validar su capital como entidad científica comprometida con el esclarecimiento de los crímenes señalados, restableciendo las confianzas y la legitimidad social, especialmente por parte de las agrupaciones de detenidos-desaparecidos y ejecutados políticos, en tanto institución del Estado encargada de investigar estos hechos de alta complejidad.

A través de los años, y en virtud de las destacadas investigaciones desarrolladas por el personal a cargo, aumentaron los requerimientos de los tribunales de justicia, por lo que se debió incrementar la dotación del personal que llevaba estas causas anexando a un grupo mayor de detectives especializados en el tema.

Producto del gran avance en estas materias, el alto mando institucional reorganizó la estructura de la PDI en diciembre del 2004, dando vida a la Brigada Investigadora de Asuntos Especiales y de Derechos Humanos (BAES), unidad que se separó definitivamente del departamento de asuntos internos.

Los logros obtenidos por las y los funcionarios policiales, permitieron que en 2007 se creara la Jefatura Nacional de Delitos Contra los Derechos Humanos, especializada en indagar este tipo de ilícitos, logrando óptimos resultados y contando con el reconocimiento, nacional e internacional, de organismos gubernamentales y agrupaciones de familiares de víctimas, abogados de derechos humanos, jueces y legisladores.

Producto de un trabajo arduo y constante, hasta la fecha 805 agentes del Estado y unos cuantos civiles han sido procesados y/o condenados, lo que da cuenta de la objetividad de las investigaciones y de que, a pesar de involucrar en ocasiones a funcionarios de la PDI, se realizaron con total autonomía, profesionalismo y sin ningún tipo de presiones.

En la actualidad, además de llevar a cabo las investigaciones antes señaladas, se desarrollan una serie de indagatorias por delitos posteriores a aquella época, que de una u otra forma constituyen violaciones a derechos humanos, tales como apremios ilegítimos, violencias innecesarias, detenciones ilegales, entre otros, casos que son tramitados bajo la modalidad del Sistema Acusatorio de Justicia.

Sin embargo, en los tiempos que corren, los derechos humanos de muchas personas y comunidades están expuestos al inminente peligro de la violencia criminal, por lo que es necesario seguir con nuestros esfuerzos en ampliar los espectros investigativos y reforzar nuestras competencias en este tipo de delitos.

Desafíos de la PDI en relación con la Reforma Procesal Penal

Relacionado directamente al avance en materias de protección y promoción de los derechos humanos, el Estado de Chile inició a finales de la década de 1990 un proceso de reformulación del sistema de justicia penal con el fin de profundizar los principios democráticos y garantizar a las personas un debido proceso, de acuerdo a estándares internacionales de producción de justicia.

De este modo, a inicios del 2000, y de manera paulatina, entra en vigencia la Reforma Procesal Penal. La PDI se vio enfrentada a una serie de cambios estructurales, metodológicos y tecnológicos, dando paso a la nueva Justicia Penal basada en un proceso acusatorio, público y transparente, dejando en el pasado el sistema inquisitivo que perduró durante el último siglo.

El nuevo sistema de persecución penal y la constante política institucional de elevar los servicios investigativos conforme al desarrollo estratégico, motivó una evaluación y capacitación perma-

nente de nuestro funcionariado, así como la implementación de Laboratorios de Criminalística y la creación de nuevas unidades operativas, capaces de satisfacer los urgentes e incesantes requerimientos de la ciudadanía.

Los principales desafíos de la PDI, como auxiliares del Ministerio Público en las tareas investigativas, radicaron principalmente en jornadas de capacitación en educación e internalización de lo que significaba la entrada en vigencia de un nuevo Código Procesal Penal. Posteriormente los retos derivaron en perfeccionar y potenciar la investigación especializada de delitos complejos y contemporáneos, como los informáticos, medioambientales, las nuevas modalidades de narcotráfico, aquellos relacionados con propiedad intelectual, entre otros.

Todo lo anterior significó realizar alianzas estratégicas de complementación, cooperación y coordinación con los diferentes estamentos que participan en el nuevo sistema acusatorio, lo que permite de alguna forma intercambiar y enriquecer la información, y contribuir a hacer más eficaz la labor investigativa.

Hoy en día, y después de haber sido evaluados por distintos entes contralores, tanto internos como externos, se puede concluir que los complejos cambios iniciados hace más de dos décadas han sido fructíferos, situándonos como una institución que en forma permanente va desarrollando y cumpliendo las metas trazadas. Sin embargo, el desafío de ser cada día una institución mejor preparada que responda a las necesidades de la ciudadanía, es un imperativo de justicia que motiva a seguir avanzando para lograr ser una policía socialmente rentable y de ciclo completo.

Compromiso irrestricto con los principios democráticos y la defensa y promoción de los derechos humanos

La convicción de que una labor policial eficiente y eficaz no tiene sentido sin un trasfondo democrático y respetuoso de los derechos humanos que guíe e inspire las actuaciones de nuestros policías, nos ha llevado a elaborar orientaciones transversales a todas y todos quienes conformamos esta institución.

Es así como en 1995 se promulgó el primer Código de Ética aprobado por Orden General No. 1.355, con el fin de explicitar los principios fundamentales que debiesen guiar la conducta del personal institucional, más allá de una dimensión normativa, en la búsqueda de una “cultura de la responsabilidad”. Este marco de acción se constituyó en uno de los primeros elaborados por un organismo policial en la región.

Asimismo, producto de la madurez y la reflexión institucional, en 2008, mediante la Orden General No. 2.186, se actualizó el Código de Ética, profundizando los principios originales y renovando sus contenidos para dar mejores respuestas policiales a desafíos emergentes, en un escenario de cambios constantes y de una sociedad compleja y diversa. En su art. 3o. señala: “El Personal de la Policía de Investigaciones de Chile respeta, promueve, garantiza y protege la dignidad y derechos humanos, sin distinciones ni excepciones”, lo que está directamente relacionado con lo manifestado en nuestra Constitución Política, específicamente en su artículo primero, donde señala que “El Estado está al servicio de la persona humana”, por lo que todos nuestros esfuerzos están orientados a cumplir y respetar estas disposiciones legales, que contribuyen con el bienestar social y bien común de nuestro país.

De igual modo, la doctrina institucional, sus valores y principios, se ven complementados en la Carta de Derechos Ciudadanos, aprobada el 31 de mayo del 2008, donde se ratificó la vocación de servicio público y la orientación hacia la ciudadanía de la PDI. En efecto, los valores y creencias que distinguen y orientan a nuestra organización y cada hombre y mujer que la compone se han plasmado en ella:

- Un profundo compromiso con la misión institucional.
- Honor y responsabilidad profesional, que incentiva a cumplir los deberes con excelencia y plenitud.
- Respeto de la dignidad y los derechos humanos de todas las personas, sin discriminación ni distinción de ningún tipo y basado en el respeto a las diferencias.
- Protección de la vida como valor central en el desempeño policial.

- Principio de imparcialidad en el desempeño de las funciones policiales, garantizando la no discriminación y desechando todo tipo de privilegios o arbitrariedades.
- Principio de proporcionalidad, remitiendo el uso de la fuerza sólo como última alternativa en la resolución de conflictos y siempre de modo proporcional.
- Principio de honestidad que promueve la transparencia, la probidad y la rectitud en el actuar, en todo el personal que conforma la PDI, anteponiendo el bien común por sobre los intereses particulares.
- Servir con excelencia, que dispone a todo el personal institucional a desempeñar sus labores bajo los más altos estándares de calidad y eficacia.

Finalmente, los principios antes mencionados se contemplan con el fin último de contribuir al bien común y al desarrollo humano de cada una de las personas que componen nuestro país, contribuyendo a la cohesión social, a la defensa de los principios democráticos y a la dignificación del servicio público del Estado.

Los preceptos y valores expresados anteriormente, se han materializado, con el propósito de darles continuidad y sustentabilidad en todas las nuevas generaciones de detectives, incorporando las cátedras de Derechos Humanos y Ética en nuestros planteles de formación policial de manera transversal. El 27 de marzo de 2009, se creó el Departamento de Ética y Derechos Humanos, dependiente administrativa y disciplinariamente de la Jefatura de Educación Policial de la PDI, cuya misión principal es coordinar y promover acciones dirigidas al desarrollo de actividades docentes y académicas que tiendan a la efectiva vigencia y respeto de los derechos humanos y la ética en el actuar policial, en toda época y circunstancia.

De igual manera, nuestra institución cuenta con el Centro de Atención a Víctimas de Atentados Sexuales (CAVAS), cuyo fin es el de atender de forma especializada a presuntas víctimas de delitos sexuales, principalmente, niñas, niños y adolescentes, así como el Instituto de Criminología (INSCRIM) de la PDI, el cual tiene por objetivos principales la asistencia integral a las víctimas de delitos

sexuales, labor educacional preventiva, investigaciones científicas, realización de peritajes y formación de especialistas. En la actualidad, tanto el CAVAS como el INSCRIM continúan realizando pericias, no sólo a delitos sexuales, sino también, acogiendo por orden del Ministerio Público, aquellos casos que requieran un peritaje de credibilidad de testimonio y que surjan de delitos violentos. Ello, da muestra de la preocupación por los derechos de las víctimas de los delitos que posee la institución, entendiéndose que la labor de las policías en el mundo actual trasciende las estrategias de prevención y represión del crimen, enfocando las respuestas de manera integral y velando por mejorar la calidad de vida de las personas.

A su vez, cabe destacar que el compromiso con el respeto y promoción de los derechos humanos constituye un área que nuestro país ha enfrentado como Estado. Ello en el entendido de que la defensa de los derechos primordiales de las personas no obedece a ningún color político en particular, pues representa un anhelo compartido por la amplia mayoría de las personas. Prueba de ello es la promulgación de la Ley 20.405 el 24 de noviembre del 2009, que tuvo por objeto la creación del Instituto de Derechos Humanos como una corporación autónoma con patrimonio propio, y cuyo accionar es fiscalizado por la Contraloría General de la República. El 20 de julio del 2010 se realizó el acto constitutivo del Instituto Nacional de Derechos Humanos, cuya misión es cautelar y promover la plena vigencia de los derechos humanos en Chile.

Asimismo, el Gobierno de Chile cuenta con el Programa de Derechos Humanos dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que tiene como misión contribuir al esclarecimiento de la verdad respecto de aquellos hechos constitutivos de graves violaciones a los derechos humanos ocurridas en Chile entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990. Al mismo tiempo, tiene la misión de avanzar en la promoción del respeto a los derechos humanos y prestar asistencia legal y social a los familiares de detenidos-desaparecidos y ejecutados políticos. Su origen se remonta a 1997, lo que permite apreciar su vigencia a través de los años.

Nuestra institución se suma como actor relevante a las directrices que el Estado de Chile ha desarrollado en estas materias. En este contexto, destaca que en el mes de enero del 2010 tuvimos la grata visita en Chile y en nuestra institución, del Director Ejecutivo de este prestigioso Instituto, que permitió concretar la suscripción de un Memorando de Entendimiento entre el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y la PDI, que básicamente ha permitido generar alianzas estratégicas de capacitación y herramientas metodológicas sobre protección y promoción de los derechos humanos al interior de la institución.

Evaluación ciudadana

Los contenidos revisados hasta ahora permiten dar cuenta de la trayectoria que ha experimentado la PDI en las últimas décadas. Ello se ha traducido en un incremento en la valoración y en la legitimidad social de la institución por parte de la ciudadanía respecto a nuestro quehacer. Esto se puede apreciar mediante una serie de estudios de opinión que demuestran que los esfuerzos realizados no han sido en vano. En efecto, la confianza y las evaluaciones que las personas efectúan sobre la organización han ido mejorando con el pasar de los años, hasta convertirnos en una de las instituciones más confiables de nuestro país.

Dentro de estos estudios, los más emblemáticos son la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC), que aplica el Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile junto al Instituto Nacional de Estadísticas, y el Índice Paz Ciudadana-Adimark, que efectúa la Fundación Paz Ciudadana, entidad privada y referente técnico en materia de seguridad en nuestro país.

La Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana constituye el instrumento de mayor importancia en materia de seguridad en Chile. Se aplica desde el 2003 e incluye, entre otras materias, preguntas orientadas a indagar en los niveles de confianza que poseen las y los ciudadanos respecto a las instituciones policiales. Las respuestas de quienes declaran tener “Mucha” confianza en la PDI, representaban el 30,4% de las respuestas para el 2003, hasta alcanzar un 46,4% para el 2009.

Por su parte, el Índice Paz Ciudadana-Adimark se aboca a indagar en la evolución de los delitos contra la propiedad, y abarca temáticas como la victimización, revictimización, temor, comportamiento de las personas victimizadas hacia la denuncia y la evaluación que ellas efectúan respecto de las autoridades responsables de la seguridad ciudadana. Sobre este último aspecto, la PDI obtenía en el 2002, en una escala de 1 a 7, una evaluación de 4,7; ya en el 2009 ésta subía a 5,1. A partir del 2010, esta encuesta se comienza a aplicar dos veces al año. De este modo, durante el primer semestre de 2011, entregada en julio, fue de 5,2, consolidándose como la institución mejor evaluada respecto al ámbito de la seguridad pública y ciudadana.

En abril del 2009 entró en vigencia en nuestro país la Ley No. 20.285 sobre acceso a la información pública, que establece que toda la información en poder del Estado es pública y exigible de parte de cualquier persona. Considerando esta poderosa herramienta que otorga altos estándares de transparencia al Estado chileno, el Consejo Para la Transparencia –órgano autónomo que monitorea el cumplimiento de la ley– llevó a cabo el Primer Ranking de Transparencia Activa. Este estudio midió a 267 instituciones pertenecientes a la administración del Estado con el propósito de identificar a los organismos que mejor han respondido a las solicitudes de información por parte de la ciudadanía.

La PDI obtuvo el puntaje máximo, (cien por ciento de cumplimiento), situándose en el tope de dicho ranking. Este hecho confirmó los avances alcanzados en materias de *accountability* policial y rendición de cuentas, y el convencimiento de que, como servicio público, debe estar atento a los requerimientos que realiza la comunidad, en este caso de información.

Ahora bien, las evaluaciones también nos han situado favorablemente en el escenario regional, situación que incluye a los dos cuerpos policiales de Chile. En este sentido, los resultados entregados por el Barómetro de las Américas 2011, que incluye en su estudio a 25 países del continente americano –incluyendo a Estados Unidos y Canadá–, sitúa a las policías chilenas en el primer lugar de confianza con un 70,6% de personas que dicen tener confianza en la policía.

A su vez, en mayo del 2011 se realizó la cuarta medición del Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad y Barómetro de Opinión Pública, de Activa Research por medio de CIMA (Consortio Iberoamericano de Investigaciones de Mercado y Asesoramiento), considerando a 20 países de Iberoamérica. En este estudio se evalúa, entre otras cosas, la confianza en las policías; la PDI de Chile obtuvo el segundo lugar en la región con un 67% de confianza, superando ampliamente el 35% de promedio que presenta Iberoamérica.

Estos datos dan cuenta de una organización que se ha esmerado en cumplir su mandato de la mejor manera posible y siempre atenta a los requerimientos del entorno. El reconocimiento de la sociedad, que se percibe por medio de los estudios presentados, indica que los esfuerzos e iniciativas emprendidas han estado bien enfocados. Son un reconocimiento y, a la vez, un estímulo para seguir mejorando.

Conclusiones

La revisión de la trayectoria de la Policía de Investigaciones que he relatado, considera los grandes cambios enfrentados por nuestra institución en las últimas décadas. Desde los procesos de modernización que nos han entregado, y entregan, un marco orientador para avanzar de manera intencionada en la consecución de logros, orientados a mejorar la calidad de vida de nuestra población. Hasta el compromiso con la protección y promoción de los derechos humanos de hombres y mujeres, enfrentando las investigaciones que nos ha entregado la justicia, con profesionalismo y rigurosidad, adaptándonos a los desafíos que supuso la Reforma Procesal Penal, adecuando sistemas de trabajo y modelos de gestión.

Hemos aprendido que una policía debe velar siempre por mejorar sus resultados, ser eficiente y eficaz. No obstante, ello es funcional al sentido de fondo del actuar policial: la convicción de que nuestra tarea contribuye al desarrollo humano y a mejorar la calidad de vida de las personas.

La producción de justicia, en la que los organismos policiales tenemos un rol gravitante, no es un mero acto administrativo. Detrás

de cada delito, en el trasfondo del temor y la inseguridad, existen personas que sufren, que lamentan la pérdida de un ser querido, que pierden la confianza en las instituciones. Los policías tenemos el privilegio de aportar a la solución de los problemas de la gente, a entregar seguridad y paz a la población. Para ello, la PDI siempre tiene presente el respeto y promoción de los derechos humanos. De igual modo, trabaja arduamente buscando estrategias innovadoras que respondan al delito y disminuyan el temor.

En este sentido, la gestión de la información es fundamental para guiar el actuar policial y para establecer confianzas con las comunidades. La PDI posee metas e indicadores de gestión. Ello permite visualizar cómo estamos haciendo las cosas, ¿Hemos mejorado? ¿Podríamos hacerlo mejor? La información de nuestro desempeño nos proporciona la posibilidad de perfeccionar nuestros servicios de manera continua y proponer soluciones con base en nuestras capacidades y los requerimientos de las autoridades y la comunidad.

Asimismo, la información que nos entrega el entorno respecto del fenómeno criminológico, los resultados de las evaluaciones, ya sea mediante encuestas de victimización o estudios de opinión, fortalece la gestión de la información y del conocimiento. Es así como contamos con herramientas que facilitan a nuestra institución responder de mejor manera a las demandas de la ciudadanía a partir de la experiencia policial.

Lo expuesto en esta presentación –el proceso de modernización, la investigación criminal, el compromiso con los derechos humanos, la Reforma Procesal Penal– tiene como base el uso y análisis de la información. De igual modo, la información externa nos vincula con el entorno del cual somos parte, nos ayuda a adaptarnos a realidades complejas y heterogéneas.

Hoy en nuestro país contamos con una política pública de seguridad que se plasma en el Plan Chile Seguro. Coordina e interpela a los diferentes actores del sistema de seguridad y justicia a entregar respuestas a las problemáticas asociadas a la delincuencia. La PDI es un actor central de ella, no sólo por sus funciones como organismo

policial, sino además, gracias a su capacidad de propuesta basada en el conocimiento de su propio desempeño y de la realidad delictual a través del análisis criminal.

Las policías son actores protagónicos en las políticas de seguridad pública, aportan desde su experiencia y aprendizajes a ellas. Sin embargo, lo que se requiere hoy en día, además de ejecutar las acciones que se delinearán en las políticas que emanan desde el nivel central de los gobiernos, es enriquecerlas con la propia experiencia policial. Para estos efectos se necesita gestionar la información, analizarla y proponer a las autoridades mejoras, con base en la reflexión y conocimientos de los organismos policiales.

La seguridad es un tema de Estado, así también lo son los derechos humanos. Es decir, todos estamos involucrados en colaborar y aportar para construir países más seguros, con mejor calidad de vida y alcanzar mayores niveles de desarrollo humano y paz social. Las policías podemos contribuir enormemente a ello, pues tenemos el privilegio de estar directamente relacionados con las respuestas al crimen y al delito, así como a la relación colaborativa con la comunidad, a proteger a las personas promoviendo sus derechos y apoyar a las víctimas evitando su revictimización.

Ahora bien, el proceso de globalización económica, política y social plantea nuevos desafíos a los Estados, que trascienden sus fronteras. El narcotráfico, el terrorismo, el tráfico de armas, la trata de personas, el contrabando, representan amenazas de extrema gravedad para nuestras sociedades. Por este motivo se requiere de respuestas coordinadas internacionalmente. La PDI, desde 1946, representa a nuestro país ante la Organización Internacional de Policía Criminal Interpol a través de la Oficina Central Nacional Interpol Santiago. A su vez, promovemos como organización la cooperación internacional con otros cuerpos policiales del hemisferio y del mundo, en busca de respuestas asociadas frente al crimen transnacional.

Pero para ello es necesario que las mejores prácticas policiales se identifiquen, se difundan, se repliquen, así lo es también contar con toda la información necesaria para que la comunidad sepa qué

hacemos, cómo invertimos los recursos, cuáles son los resultados de nuestra gestión, mediante la rendición de cuentas como órganos públicos. Estar atentos a las señales del entorno, qué aspectos de nuestra labor no están produciendo la satisfacción de las personas, dónde podemos mejorar, qué nos dice la ciudadanía. Y, finalmente, cómo nos comprometemos a respetar y promover los derechos humanos entregando mayor seguridad.

Lo relatado en esta exposición es un breve compendio de nuestros esfuerzos como policía en estas últimas décadas. Hemos aprendido que los nuevos riesgos no sólo se combaten con el imperio de la fuerza, sino fundamentalmente con el desarrollo del conocimiento. Es la experiencia de una organización que ha intentado hacer las cosas de la mejor forma posible, con tropiezos y aciertos, pero aprendiendo de los errores. Nuestra convicción última es seguir siendo una policía transparente, cercana y atenta a las necesidades humanas.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Asamblea General

(2010-2014)

Thomas Buergenthal
Presidente Honorario

Sonia Picado S.
Presidenta

Rodolfo Stavenhagen
Vicepresidente

Margaret E. Crahan
Vicepresidenta

Pedro Nikken
Consejero Permanente

Mayra Alarcón Alba
José Antonio Aylwin Oyarzún
Line Bareiro

Lloyd G. Barnett

César Barros Leal

Allan Brewer-Carías

Marco Tulio Bruni-Celli

Antônio A. Cançado Trindade

Douglass Cassel

Gisèle Côté-Harper

Mariano Fiallos Oyanguren

Héctor Fix-Zamudio

Robert K. Goldman

Claudio Grossman

María Elena Martínez

Juan E. Méndez

Elizabeth Odio Benito

Nina Pacari

Máximo Pacheco

Mónica Pinto

Hernán Salgado Pesantes

Mitchell A. Seligson

Wendy Singh

Mark Ungar

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Dinah Shelton
José de Jesús Orozco Henríquez
Rodrigo Escobar Gil
Felipe González
Paulo Sérgio Pinheiro
Luz Patricia Mejía
María Silvia Guillén

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Diego García Sayán
Leonardo A. Franco
Manuel E. Ventura Robles
Margarette May Macaulay
Rhady Abreu Blondet
Alberto Pérez Pérez
Eduardo Vio Grossi

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo

Los programas y actividades del Instituto Interamericano de Derechos Humanos son posibles por el aporte de agencias internacionales de cooperación, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de los Estados Americanos, universidades y centros académicos. Las diferentes contribuciones fortalecen la misión del IIDH, reforzando el pluralismo de su acción educativa en valores democráticos y el respeto de los derechos humanos en las Américas.

REVISTA **IIDH**

La Revista IIDH es una publicación semestral
del Instituto Interamericano de Derechos Humanos