

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, Ise 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 Gudián, del Sr. Pedro Nikken, y el mío como Director Ejecutivo del IIDH. A ellos sigue un artículo de introducción a la temática, preparado por quien suscribe como primera lección del Curso; la conferencia magistral ofrecida por el juez español Baltasar Garzón, y una sección que contiene algunas de las ponencias centrales que formaron parte del bagaje académico del Curso. Se incluye el texto de las ponencias de los expertos y expertas que siguen: Ana Elena Chacón (Costa Rica), Mayra Falck (Honduras), Juan Faroppa (Uruguay), Pedro Nikken (Venezuela), Mark Ungar (Estados Unidos), Marcos Vásquez (Chile), César Barros Leal (Brasil) y José Thompson Jiménez (Costa Rica).

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

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo, IIDH

Ponencias seleccionadas

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 atribuírsele.

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, radicarón 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, entendiendo 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 delinean 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

Roberto Cuéllar M.

Director Ejecutivo

Corte Interamericana

de Derechos Humanos

Diego García Sayán

Leonardo A. Franco

Manuel E. Ventura Robles

Margarette May Macaulay

Rhadys Abreu Blondet

Alberto Pérez Pérez

Eduardo Vio Grossi

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