

Comisión Interamericana de Derechos Humanos Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos

Los países americanos actualmente presentan algunos de los índices de criminalidad más altos del mundo. A manera de respuesta, numerosos Estados han implementado políticas de seguridad desvinculadas de los estándares internacionales en materia de derechos humanos y, en muchos casos, en nombre de la prevención y el control del crimen y la violencia se ha apelado al uso de la fuerza en forma ilegal y arbitraria, así como al incremento de sistemas punitivos de justicia que reducen garantías procesales para personas adultas y adolescentes.

En este contexto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publicó el pasado 10 de mayo *su Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*,¹ en el que llamó urgentemente a los Estados Parte de la Organización de los Estados Americanos (OEA) -entre los que se encuentra México-, a modificar las políticas públicas sobre seguridad ciudadana a través de planes y programas de prevención, disuasión y, cuando ello sea necesario, de medidas de represión legítima respecto a los hechos de violencia y criminalidad apegadas a los principios de derechos humanos. A continuación presentamos un esbozo de ocho puntos por medio de los cuales el Informe aborda la problemática de la seguridad ciudadana en la región.

1. La *seguridad ciudadana* es una de las dimensiones de la seguridad humana y por lo tanto del desarrollo humano, e involucra la interrelación de múltiples actores, condiciones y factores entre los que se cuentan la historia y la estructura del Estado y de la sociedad; las políticas y los programas de los gobiernos; la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales; y el escenario regional e internacional.

El concepto de seguridad ciudadana es el más adecuado para abordar los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos, en lugar de los conceptos de "seguridad pública", "seguridad humana", "seguridad interior" u "orden público". Éste deriva pacíficamente hacia un enfoque centrado en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática y con la persona humana como objetivo principal de las políticas, a diferencia de aquellas que buscan mantener la seguridad del Estado o de determinado orden político.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, la seguridad ciudadana contempla aquellos derechos de los que son titulares todos los miembros de una sociedad, de forma tal que puedan desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal y con el goce de sus derechos cívicos y sus bienes. A su vez, los problemas de seguridad ciudadana se refieren a la generalización de una situación en la que el Estado no cumple, total o parcialmente, con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo cual significa una grave interrupción de la relación básica entre gobernantes y gobernados.

2. Los gobiernos autoritarios y las dictaduras militares que actuaron en el continente americano en las últimas décadas, desconociendo las obligaciones internacionales de los Estados en materia de garantía de los derechos humanos, dejaron como legado una situación de permanente reproducción de la violencia.

En la región se verifican algunos de los índices de crimen y de violencia más altos del mundo. La tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes, que es un indicador universalmente aceptado para medir el nivel de violencia en una determinada sociedad y sin perjuicio de sus constantes alteraciones, alcanzó en promedio el 25.6/100 000 en América Latina.² En comparación con esta cifra, la tasa en Europa se registró en 8.9/100 000, mientras que para la región del Pacífico Occidental se ubicó en 3.4/100 000, y en Asia Sur-Oriental fue de 5.8/100 000. No obstante, si se enfocara el análisis solamente en los sectores de ingresos medios y bajos de la población, la tasa promedio de homicidios en el continente americano se eleva a 27.5/100 000.³

Preocupa especialmente a la Comisión que entre las víctimas y los victimarios de la violencia y el delito destacan niños, niñas y jóvenes de entre 15 y 29 años de edad, con una tasa de homicidios que se eleva a 68.9/100 000. El desglose de las cifras demuestra que para la población joven de ingresos altos la tasa es de 21.4/100 000, mientras que para la de sectores de ingresos medios y bajos la cantidad se eleva a 89.7/100 000.

También en este caso la región presenta la tasa de violencia más alta del mundo,⁴ a pesar de que se trata de una tendencia que se reporta a nivel mundial. Además de la criminalidad y la violencia, que afectan el derecho a la vida y a la integridad física de las personas, en la mayoría de los países del continente se han incrementado en forma constante los delitos contra la propiedad, como atracos o hurtos. Por primera vez en décadas, la delincuencia ha desplazado al desempleo como la principal preocupación para la población de América Latina. La seguridad aparece como una demanda cotidiana en el debate público y ciudadano.

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

eficaces. A pesar de las transiciones políticas y la generación de reformas constitucionales y legales, los aparatos institucionales vinculados con las fuerzas de seguridad aún preservan características autoritarias, y los mecanismos judiciales destinados a asegurar la transparencia y la rendición de cuentas todavía muestran debilidades.

En resumen, las instituciones vinculadas al Poder Judicial, el Ministerio Público, la policía y el sistema penitenciario, no han desarrollado capacidades para responder eficazmente, mediante acciones de prevención y de represión legítima, al crimen y a la violencia. En algunos casos, la iniciativa privada, las organizaciones sociales y otros actores han intentado dar respuesta a esta situación, en lugar del Estado, pero ha sido con altos niveles de precariedad.⁵ En varios países de la región, la corrupción y la impunidad le han permitido a las organizaciones criminales que desarrollen y establezcan verdaderas estructuras de poder paralelas.

3. La CIDH señala en su informe que la seguridad ciudadana debe ser concebida como una política pública, entendiendo ésta como los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades de los Estados para alcanzar un objetivo determinado, y que contribuyen a crear o a transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de las personas y los grupos que integran la sociedad.

Una política pública no puede comprenderse cabalmente sin una referencia concreta a los derechos humanos. Las políticas públicas tienen como objetivo hacer que éstos se concreten en los planos normativo y operativo, así como en las prácticas de las instituciones y de los agentes estatales.

El diseño, la implementación y la evaluación de las políticas sobre seguridad ciudadana en la región tienen que estar definidos, además, por el encuadre que proporcionan los principios internacionales de derechos humanos, en especial, los principios de participación, rendición de cuentas, y no discriminación.

La CIDH reitera que una política pública de seguridad ciudadana debe ocuparse de las diferentes dimensiones de los problemas que originan la criminalidad y la violencia; por lo tanto, es necesario que sus intervenciones conduzcan a su abordaje integral.

Sin perjuicio de ello, y atendiendo a la experiencia de los planes y programas implementados en la región en los últimos años, las acciones que los Estados miembros de la OEA lleven adelante para enfrentar la violencia y la criminalidad deben otorgarle una especial centralidad a las medidas de prevención. Éstas han de abarcar un amplio espectro que atienda algunos cambios culturales en la región que favorecen la reproducción de la violencia, así como la incidencia de la exclusión y la marginación, las cuales han dañado seriamente el tejido social en las últimas décadas.

4. La perspectiva de los derechos humanos permite abordar la problemática de la criminalidad y la violencia, así como su impacto en la seguridad ciudadana, mediante el fortalecimiento de la participación democrática y la implementación de políticas centradas en la protección de la persona humana.

Si bien el derecho internacional de los derechos humanos no define en forma expresa el derecho a la seguridad frente al delito o a la violencia interpersonal o social, cuya prevención y control es el objetivo de las políticas sobre seguridad ciudadana, los Estados se encuentran obligados por un conjunto de normas que exigen la garantía de los derechos particularmente afectados por las conductas violentas o delictivas: el derecho a la vida, el derecho a la integridad física, el derecho a la libertad personal y el derecho al uso pacífico de los bienes.

Las obligaciones de los Estados miembros con respecto a la seguridad ciudadana también comprometen el derecho a las garantías procesales y a la protección judicial, el derecho a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad, el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la libertad de reunión y asociación, y el derecho a la participación en los asuntos de interés público.

En un sentido amplio, la seguridad ciudadana también puede incorporar medidas de garantía de los derechos a la educación, a la salud, a la seguridad social y al trabajo, entre otros.

5. Las obligaciones positivas asumidas por los Estados miembros exigen políticas públicas sobre seguridad ciudadana que contemplen prioritariamente el funcionamiento de una estructura institucional eficiente, el cual garantice a la población el efectivo ejercicio de los derechos humanos relacionados con la prevención y el control de la violencia y el delito.

En este sentido, la CIDH manifiesta su preocupación por las debilidades históricas en la creación de una institucionalidad en la región que conduzca a una adecuada gestión estatal en esta materia. Estas dificultades se verifican especialmente en las siguientes áreas temáticas:

a) *La atención a las víctimas de la violencia y el delito* . La Comisión se ha manifestado en reiteradas ocasiones sobre las obligaciones de los Estados miembros respecto de las víctimas de la violencia y el delito. El artículo 1.1 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (CADH) establece la obligación de los Estados Parte de garantizar el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en dicho instrumento, la cual comprende el deber de organizar el aparato gubernamental de tal manera que sea capaz de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.

Como consecuencia de esta obligación, los Estados Parte tienen el deber jurídico de prevenir, investigar y sancionar toda violación a los derechos protegidos en la CADH. La Comisión ha establecido en el contexto de casos individuales que los hechos violatorios de los derechos humanos, aunque inicialmente no resulten directamente imputables a agentes del Estado, pueden acarrear la responsabilidad internacional del Estado por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para esclarecerla en los términos requeridos por la CADH .⁶

b) *La privatización de los servicios de seguridad* . La CIDH también se ha manifestado oportunamente sobre algunos problemas relacionados con la creciente intervención de las empresas privadas en la prestación de servicios de seguridad. En este sentido, ha subrayado que "la falta de registro legal de las policías privadas favorece la inexistencia de control estatal de las actividades llevadas a cabo por las mismas, en ocasiones delictivas, y facilita la comisión de abusos". En este mismo sentido, la CIDH señaló la ausencia de procedimientos de control sobre las empresas privadas de seguridad, a la vez que expresó su preocupación por las denuncias.

c) *La gobernabilidad de la seguridad ciudadana* . La Comisión entiende por *gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana* la capacidad institucional por parte de las autoridades legítimas para diseñar, implementar y evaluar políticas de prevención y control de la violencia y el delito.⁷

Históricamente, en la región estas responsabilidades han sido delegadas -en muchos casos informalmente-, por el sistema político a las fuerzas de seguridad.

Como consecuencia, las decisiones sobre la seguridad de las personas y sus bienes respondieron primordialmente a los intereses de esas fuerzas; eran tomadas con total autonomía del resto de las políticas públicas y sin ningún tipo de control por parte de la ciudadanía. Entre otros efectos negativos, la situación mencionada favoreció, en muchos casos, los abusos y las desviaciones de poder por parte de las fuerzas de seguridad.⁸ Esta debilidad institucional y el desgobierno político civil de la seguridad ciudadana constituyen un evidente incumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados miembros en relación con sus deberes en materia de los derechos humanos comprometidos en la política pública de seguridad ciudadana.⁹

d) *La profesionalización y modernización de las fuerzas policiales* . En la enorme mayoría de los países de la región, en los años noventa dieron inicio procesos para incorporar cambios de fondo en las instituciones policiales, dirigidos a su modernización y profesionalización para que pudieran cumplir eficazmente sus funciones de prevención y control del delito y la violencia, sin afectar los compromisos asumidos por los Estados miembros en materia de derechos humanos.

Estos procesos en la región deben enfrentar históricas debilidades institucionales. Los cuerpos de policía, en general, no han actualizado la sustancia de su marco doctrinario más allá de las transformaciones formales que pueden presentarse en esa materia. En este sentido, en varios países del continente, la doctrina policial se mantiene ligada al concepto de orden público, atendiendo a la seguridad del Estado antes que a las necesidades de las personas o grupos que integran la sociedad.

Para que una fuerza policial aspire a ser respetuosa de los derechos humanos no sólo requiere de formación teórica sino que también debe organizarse, seleccionar a su personal, capacitarse permanentemente y realizar sus operaciones profesionales de forma tal que haga efectivos los derechos humanos de la población a la que sirve.

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

e) *La intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana*. La Comisión insiste en una de sus preocupaciones centrales en relación con las acciones implementadas por los Estados miembros en el marco de su política sobre seguridad ciudadana: la participación de las fuerzas armadas en tareas profesionales que, por su naturaleza, corresponden exclusivamente a las fuerzas policiales. En reiteradas ocasiones, la CIDH ha señalado que debido a que las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para el control de la seguridad ciudadana, corresponde a una fuerza

policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos, combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno.¹⁰

En la región es recurrente que se proponga, o directamente se establezca, que efectivos militares se encarguen de la seguridad interior a partir del argumento del incremento de los hechos violentos o delictivos. La CIDH se ha referido también a este punto expresando que dichos planteamientos responden a la confusión entre "los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional, cuando es indudable que la criminalidad ordinaria -por muy grave que sea- no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado".¹¹

Un punto especialmente grave a destacar es que en algunos países del continente la participación de las fuerzas armadas en asuntos de seguridad interior no se limita al despliegue territorial mediante la implementación de planes operativos que tienen como objetivo central incrementar la visibilidad de los efectivos con técnicas de patrullaje preventivo o disuasivo, sino que esa participación se realiza en actividades de investigación criminal e inteligencia. La CIDH ha señalado que, en ciertos casos, las fuerzas armadas "continúan participando en la investigación de los delitos -en particular en aquellos relacionados con narcotráfico y crimen organizado-, en funciones de control migratorio y en tareas de inteligencia civil".¹² Para el buen funcionamiento de un sistema democrático, estas actividades deben corresponder a fuerzas policiales civiles que estén sometidas a los correspondientes controles por parte del Parlamento y, en su caso, del sistema judicial.

En ese sentido, la CIDH enfatiza que "se requiere estar atentos y dispuestos a superar los conflictos a través de medios pacíficos bajo la perspectiva axiomática de la seguridad ciudadana, según la cual las diferencias se dan entre ciudadanos que hay que proteger y no frente a los enemigos que hay que combatir".¹³

6. En su informe, la CIDH formula una serie de recomendaciones entre las que se destaca el llamado a los Estados miembros a asumir el cumplimiento de sus obligaciones internacionales de protección y garantía de los derechos humanos en relación con la seguridad ciudadana a partir del diseño e implementación de políticas públicas integrales que desarrollen, en forma simultánea, acciones específicas y planes estratégicos en los planos operativo, normativo y preventivo.

La CIDH recomienda generar la capacidad institucional en el sector público para el diseño y la ejecución de las acciones comprendidas en los planes y programas que componen la política pública sobre seguridad ciudadana, disponiendo de los recursos humanos, técnicos y económicos adecuados.

Estas políticas deben asegurar la gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana, ser sustentables con base en consensos políticos y sociales, y ser sometidas a evaluación y rendición de cuentas de forma permanente a través de mecanismos de control internos y externos que favorezcan la transparencia en el ejercicio de la función pública y combatan la impunidad y la corrupción.

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

Por último, la CIDH engloba sus recomendaciones en dos rubros:

. La adopción de medidas administrativas, legislativas o de otra índole con el fin de que las instituciones del Estado brinden atención de forma adecuada a las víctimas de la violencia y el delito, con base en los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delito y del Abuso de Poder de las Naciones Unidas.

. La implementación de medidas de prevención, disuasión y represión legítima de conductas violentas y delictivas, en el marco del respeto y la garantía de los derechos humanos relacionados con la seguridad ciudadana.

Notas al pie de página:

¹ CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, CIDH/ OEA , 10 de mayo de 2010, disponible en <www.cidh.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>, página consultada el 19 de mayo de 2010.

2 A partir de información proveniente de datos y proyecciones de mortalidad y población para los años 2005, 2015 y 2030, de la Organización Mundial de la Salud. Véase Lucía Dammert, Eric Alda y Felipe Ruz, *Desafíos de la seguridad ciudadana en Iberoamérica*, Chile, Flacso, 2008, pp. 22-25, disponible en < www.who.int >.

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

4 Lucía Dammert, Eric Alda y Felipe Ruz, *op. cit.*, pp. 22-25.

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

6 CIDH, Informe núm. 42/00, Caso 11.103, *Pedro Peredo Valderrama (México)*, 13 de abril de 2000.

7 Alejandro Álvarez, "El estado de la seguridad en América Latina: una aproximación a la evaluación situacional e institucional de la seguridad ciudadana en la región", PNUD/lac-surf, 2006, disponible en <www.lac.workspace.undp.org.co/fileadmin/Seguridad_Ciudadana/La_seguridad_en_America_Latina_-_pnud.pdf>.

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

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

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

11 CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, 1998, capítulo v, párr. 403.

12 CIDH, Comunicado de prensa núm. 8/03, del 29 de marzo de 2003.

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