

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 “contrareforma”. 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.