

# Límites al uso de la fuerza por agentes estatales

## Derechos de los migrantes en procedimientos de expulsión

CORTE IDH, "CASO NADEGE DORZEMA y OTROS vs. REPÚBLICA DOMINICANA", FONDO, REPARACIONES y COSTAS, SENTENCIA del 24 de OCTUBRE de 2012

por **MARISOL DORREGO**<sup>(1)</sup>

### I | Los hechos del caso

El 18 de junio de 2000, un camión que transportaba a un grupo de 30 nacionales haitianos no se detuvo frente a un puesto de control ubicado en Botoncillo. Militares dominicanos iniciaron una persecución por varios kilómetros, durante la persecución se realizaron disparos que produjeron la muerte de cuatro personas y varios heridos. Al volcarse el camión, una persona más resultó muerta. En total, perdieron la vida seis nacionales haitianos, un nacional dominicano y 10 personas resultaron heridas. Dichos heridos fueron trasladados a un hospital sin que se los registrara ni fueran atendidos debidamente, los restantes sobrevivientes fueron detenidos en el Destacamento Operativo de Inteligencia Fronteriza (DOIF) en Monte-  
.....

(1) Integrante del Proyecto de Investigación en Derecho (Decyt) de la Secretaría de Investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, sobre "Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos. Reformas para lograr una mayor protección de los derechos humanos en el siglo XXI".

cristi. Luego de ser trasladados horas más tarde al cuartel militar de Dejabón fueron amenazados por agentes militares y se les indicó que podrían trabajar en el campo o pagar dinero a los agentes para ser llevados a la frontera con Haití (en lugar de enfrentar una pena privativa de la libertad). Los detenidos entregaron dinero a dichos agentes militares y fueron trasladados a Quanamithe (Wanament) en Haití. Los cuerpos de los fallecidos fueron inhumados en una fosa común, no fueron repatriados ni entregados a sus familiares.

La investigación estuvo a cargo de funcionarios y jueces militares. El Consejo de Guerra de Primera Instancia emitió sentencia encontrando culpables de homicidio a dos militares condenándolos a cinco años de prisión. Un tercer militar fue encontrado culpable por homicidio pero por “amplias circunstancias atenuantes” sólo se le condenó a 30 días de suspensión de funciones. Un cuarto militar involucrado no fue encontrado culpable de los hechos y se le descargó de responsabilidad penal. El Consejo de Guerra de Apelación Mixto absolvió a los tres militares de la condena en primera instancia. Los familiares de las víctimas interpusieron un recurso en el Juzgado de Instrucción del Distrito Judicial de Montecristi y ante la Corte Suprema de Justicia de República Dominicana para que el caso fuera investigado por la jurisdicción ordinaria, pero ambos recursos fueron rechazados.<sup>(2)</sup>

## 2 | Análisis de la Corte IDH

La Corte analiza el derecho a la vida e integridad personal en relación con las obligaciones de respeto y garantía y en materia de uso de la fuerza. Constata que, en el momento de los hechos, República Dominicana no contaba con una legislación que estableciera los parámetros para el uso de la fuerza por parte de agentes del Estado. A su vez, habría establecido con anterioridad que existe un deber del Estado parte de adecuar su legislación nacional y de vigilar que sus cuerpos de seguridad respeten el derecho a la vida. Con este fin el Estado debe realizar capacitaciones a sus agentes para que conozcan las disposiciones legales

---

(2) Corte IDH, “Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana”, Fondo, reparaciones y costas, sentencia del 24 de Octubre de 2012, pp. 38/65.

que permiten el uso de las armas de fuego y asegurar una capacitación acorde para la situación de vulnerabilidad de las personas migrantes. En este sentido, no cumplió con su obligación de garantizar los derechos a la vida y a la integridad personal mediante una adecuada legislación conforme al art. 2 de la Convención.

No se constata de la prueba en el expediente que los migrantes estuvieran armados o hubieran accionado con agresión contra los agentes, lo cual fue confirmado por los militares involucrados y no desmentido por el Estado. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no deben emplear armas de fuego contra las personas, salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, y sólo cuando no existan medios menos lesivos. Para la corte el uso de la fuerza no está dirigido a un objetivo legítimo ya que la legislación no provee una forma de actuación en dicha situación. Tampoco se constata una situación de absoluta necesidad del uso de la fuerza, ya que existían otros medios disponibles menos lesivos. Respecto a la proporcionalidad, la misma está relacionada con la planeación de medidas preventivas y la relación entre el uso de la fuerza y el daño que estaba encaminado a repeler.

Al respecto, la Corte establece criterios para evaluar el uso de la fuerza:

- a) La legalidad: el uso de la fuerza siempre debe estar dirigido hacia un objetivo legítimo que debe estar previsto por el reglamento jurídico;
- b) absoluta necesidad: se debe verificar si existen otros medios disponibles para tutelar la vida e integridad de la persona. No se encuentra acreditado el requisito de absoluta necesidad para utilizar la fuerza contra personas que no representen un peligro directo (incluso cuando la falta de uso de la fuerza resultare en la pérdida de la oportunidad de captura);
- c) Proporcionalidad: el nivel de fuerza utilizado debe ser acorde con el nivel de resistencia ofrecido. Se debe aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión y en basé a eso emplear tácticas de negociación, control o uso de la fuerza.

Al constatarse que pudo haberse empleado medios menos lesivos para lograr el mismo objetivo y que se demostró la falta de implementación de medidas razonables.

A su vez, la Corte concluye que, con motivo del uso ilegítimo, innecesario y desproporcionado de la fuerza, el Estado violó el derecho a la vida dispuesto en el art. 4.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Corte encuentra que con motivo del despliegue del uso ilegítimo, innecesario y desproporcionado de la fuerza, al menos otras cinco personas sobrevivientes fueron heridas. Por lo tanto, el Estado es responsable de la violación del deber de respetar el derecho a la integridad personal dispuesto en el art. 5.1 de la Convención en relación con el art. 1.1.<sup>(3)</sup>

El Estado está obligado a iniciar *ex officio* y sin dilación una investigación seria, independiente, imparcial y efectiva, especialmente cuando están involucrados agentes estatales. La Corte observa que, en un comunicado de la Secretaría de las Fuerzas Armadas, emitido luego del incidente, se anunció que “los militares actuaron en el cumplimiento del deber de vigilar y resguardar su territorio”. Se han reportado a su vez otros supuestos incidentes de uso excesivo de la fuerza en contra de migrantes haitianos. El Estado debía haber investigado los hechos tomando en cuenta el contexto de violencia y discriminación en contra de este tipo de víctimas. En casos de privaciones colectivas de la vida, la Corte considera que no se necesita prueba para demostrar las graves afectaciones a la integridad psíquica de los familiares de las víctimas ejecutadas. Se considera violado el derecho a la integridad psíquica y moral de los familiares de las víctimas acorde al art. 5.1 de la Convención.

La Corte analiza a su vez, el art. 8 de la Convención (en virtud del estatus migratorio de las presuntas víctimas) y la alegada detención a la luz de los requisitos de excepcionalidad del art. 7 de la Convención Americana. En base al cuál se protegen los derechos de no ser privados de la libertad ilegalmente (art. 7.2), arbitrariamente (art. 7.3), a conocer las razones de la detención y los cargos formulados en contra del detenido (art. 7.4), al control judicial de la privación de la libertad (art. 7.5) y a impugnar la legalidad de la detención (art. 7.6). La Corte resalta que la referida privación de la libertad no fue registrada o justificada formalmente en ninguna oportunidad y que el traslado de los migrantes hasta el cuartel militar de Dajabón no fue autorizado por orden escrita y motivada y que en ningún momento los detenidos fueron puestos en presencia de una autoridad competente

.....  
.....  
(3) *Ibid.*, pp. 77/117.

como requería el derecho interno. A su vez, sostiene la necesidad de garantizar ciertos estándares mínimos que deben cumplirse en los centros de detención policial: es preciso que exista un registro de detenidos que permita controlar la legalidad de las detenciones. Al respecto, las autoridades no respetaron la obligación de consignar la información relativa a los extranjeros detenidos con el objeto de ser deportados. Concluye que se encuentra violado el art. 7.2.

En relación con el art. 7.4 existen dos obligaciones: a) la información en forma oral o escrita sobre las razones de la detención y b) la notificación, por escrito de los cargos. En ningún momento durante la privación de libertad, las personas detenidas fueron informadas sobre las razones y motivos de la misma, de forma verbal o escrita. Adicionalmente, no existe documento que acredite que los detenidos fueron comunicados por escrito sobre la existencia de algún tipo de cargo en su contra, por lo tanto, es violatoria de los arts. 7.2 y 7.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Respecto de la arbitrariedad de la detención, expresa que nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento por causas y métodos que puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo y que es necesario que la ley interna, el procedimiento aplicable y los principios generales correspondientes sean compatibles con la Convención. Las detenciones no fueron llevadas a cabo con la finalidad de realizar un procedimiento capaz de determinar las circunstancias y estatus jurídicos de los detenidos: fueron detenciones con fines ilegítimos y por lo tanto arbitrarias y en contravención del art. 7.3 de la Convención.

Respecto del art. 7.5 de la Convención, el mismo dispone que la detención debe someterse sin demora a revisión judicial. Dicha garantía debe ser satisfecha siempre que exista una retención o detención de una persona a causa de su situación migratoria, dicha revisión judicial debe realizarse sin demora y en forma tal que garantice el cumplimiento de la ley y que el funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones jurisdiccionales sea imparcial e independiente. En el caso, las detenciones tuvieron lugar por un período de tiempo inferior a 48 horas (plazo constitucionalmente establecido por el orden jurídico dominicano) pero los migrantes no fueron puestos en libertad sino que se les aplicó unilateralmente por parte de los agentes militares, una sanción de expulsión sin ser puestas ante una autoridad competente. Concluye que hubo violación del art. 7.5. Respec-

to al art. 7.6: las víctimas migrantes carecieron de toda oportunidad para accionar un recurso adecuado que tutelase la legalidad de la detención.<sup>(4)</sup>

El art. 22.9 de la Convención Americana establece que está prohibida la expulsión colectiva de extranjeros. La Corte ha resaltado que garantizar el contenido del art. 22 es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona. El carácter "colectivo" de una expulsión implica una decisión que no desarrolla un análisis objetivo de las circunstancias individuales de cada extranjero y por ende es arbitraria. La expulsión de los nueve migrantes haitianos no siguió los estándares internacionales en la materia ni los procedimientos previstos en la normativa interna.<sup>(5)</sup>

No se respetó a los migrantes haitianos ninguna de las garantías mínimas que les correspondían como extranjeros. Por tanto, la Corte considera que República Dominicana violó el derecho al debido proceso y las garantías judiciales, previsto en el art. 8.1 de la Convención Americana. A su vez, el Estado trató a los migrantes como un grupo, sin individualizarlos o darles un trato diferenciado como ser humano y tomando en consideración sus eventuales necesidades de protección en contravención del art. 22.9 de la Convención Americana.

Respecto a los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, la Corte reiteró que la jurisdicción militar no puede ser el fuero competente en materia de violaciones de derechos humanos. Además, señaló que en casos de violaciones de derechos humanos el *principio ne bis in idem* no resulta aplicable cuando el procedimiento no es instruido independiente o imparcialmente de conformidad con las debidas garantías procesales, o cuando no hay la intención real de someter al responsable a la acción de la justicia. Dado que la investigación de estas violaciones de derechos humanos en el fuero militar contravino los parámetros de excepcionalidad y no se permitió la participación de los familiares en el proceso, la Corte consideró que la absolución de los acusados en dicho fuero no podía ser considerada como una sentencia firme ni como un obstáculo legal a la promoción de la acción penal. El Estado no investigó los hechos relacionados con las heridas producidas a los sobrevivientes y, pasados

---

(4) *Ibid.*, pp. 124/144.

(5) *Ibid.*, pp. 168/170.

más de 12 años de la ocurrencia de los hechos y ninguna persona ha sido condenada. Esto implicó la violación por parte del Estado del derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial, previstas en los arts. 8.1 y 25.1 de la Convención Americana.<sup>(6)</sup>

Respecto del deber de respetar y garantizar los derechos sin discriminación, la Corte enfatizó la situación de vulnerabilidad en que se encuentran las víctimas haitianas, en razón de su condición de migrantes irregulares. La Corte analiza la falta de medidas preventivas por parte de República Dominicana para enfrentar las situaciones relacionadas con el control migratorio en la frontera con Haití, la violencia por el uso ilegítimo y desproporcionado de la fuerza contra personas migrantes desarmadas, la falta de investigación al respecto y falta de participación de las víctimas en el proceso penal e impunidad de los hechos y la falta de atención y tratamiento médico adecuado y trato denigrante a los cadáveres. Por todo eso existió una discriminación en perjuicio de las víctimas por su condición de migrantes. La Corte concluye que el Estado violó su deber de garantizar los derechos sin discriminación acorde a los arts. 2, 4, 5, 7, 8, 22.9, 25 de la Convención.<sup>(7)</sup>

### 3 | Consideraciones finales

El presente caso vuelve a condenar a República Dominicana por el trato discriminatorio hacia migrantes haitianos irregulares que habrían traspasado las fronteras terrestres de su país. El presente caso ha recibido críticas por parte de juristas dominicanos, quienes argumentan que los criterios tomados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos se basan en problemas sistémicos de países latinoamericanos. Sin embargo, es importante destacar que varias víctimas no recibieron atención en hospitales públicos siendo que, una vez dentro de las fronteras de República Dominicana, debieron haber recibido atención médica necesaria sin discriminación de su condición de migrantes. A su vez, el Estado no puede excusar la falta de medidas necesarias de control fronterizo de forma de evitar la entrada de migrantes haitianos en su territorio siendo que, esa misma falta

(6) *Ibid.*, pp. 183/201.

(7) *Ibid.*, pp. 207/217.

de control no puede justificar el uso ilegítimo de la fuerza por parte de sus funcionarios.

Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el uso legítimo de la fuerza pública implica que ésta debe ser tanto necesaria como proporcionada con respecto a la situación. Debe ser ejercida con moderación y con proporción al objetivo legítimo que se persigue, tratando de reducir al mínimo las lesiones personales y las pérdidas de vidas humanas. El grado de fuerza ejercido por los funcionarios del Estado para que se considere adecuado con los parámetros internacionales no debe ser más que absolutamente necesario.<sup>(8)</sup>

Respecto a las jurisdicciones militares, es un hecho no contestado que no es legítimo que tribunales militares entiendan en este tipo de violaciones a derechos humanos, sino que deben ser entendidas por jueces naturales. Ello demuestra una clara afrenta a los derechos de las personas migrantes que no puede ser tolerada por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ni por ningún otro tribunal internacional. Respecto de las expulsiones colectivas de migrantes, la Corte basa su opinión en lo expresado, en el mismo sentido, por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>(9)</sup> y el Comité de Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Discriminación Racial en su Recomendación General N° 30<sup>(10)</sup> y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.<sup>(11)</sup>

---

.....

(8) CIDH, *Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, OEA/ Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006.

(9) Ver TEDH, *Andric vs. Suecia*, N° 45917/99. Primera Cámara. Decisión de 23 de febrero de 1999, párr. 1, *Caso Conka vs. Bélgica*, N° 51564/99. Tercera Cámara. Sentencia de 5 de febrero de 2002, párr. 59.

(10) Ver Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Recomendación General N° XXX: Discriminación contra los no ciudadanos*, 4 de mayo de 2005, párr. 26.

(11) Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *“Los Derechos de los N° Ciudadanos”*, 2006, p. 20.

---