

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



38

Justicia y Seguridad
Julio-Diciembre 2003



Asdi
AGENCIA SUECA
DE COOPERACION
INTERNACIONAL PARA
EL DESARROLLO

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

© 2004, IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

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

1. 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.

Diagramado y montaje electrónico de artes finales: Unidad de Información y Servicio Editorial del IIDH.

Impresión litográfica: Imprenta y Litografía Mundo Gráfico S.A.

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 original y una copia escritos a doble espacio, dentro de un máximo de 45 cuartillas tamaño carta. El envío deberá acompañarse con disquetes de computador, indicando el sistema y el programa en que fue elaborado.
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\$ 30,00. El precio del número suelto es de US\$ 15,00. 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.

Dirigir todas las órdenes de suscripción a la Unidad de Información y Servicio Editorial del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

Las instituciones académicas, interesadas en adquirir la Revista IIDH, mediante canje de sus propias publicaciones pueden escribir a la Unidad de Información y Servicio Editorial del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

Índice

Presentación.....	7
--------------------------	----------

Roberto Cuéllar

Aplicación del derecho internacional en el derecho interno: casos de América Latina

Derecho internacional de los derechos humanos y Tribunal Constitucional: un repaso al caso boliviano.....	13
---	----

Guido Ibagüen Burgos

Fundamentos, objetivos y proyecciones de la Corte Penal Internacional.....	67
--	----

Mariano R. La Rosa

Aplicación del derecho internacional de los derechos humanos por los tribunales de la República Argentina.....	111
--	-----

Carlos R. Constenla

Seguridad, justicia y política en los países latinoamericanos

El fenómeno delictivo en Buenos Aires: seguridad ciudadana y rol de la policía.....	153
---	-----

Elena Laura Mariani

El Ecuador frente al Plan Colombia. Inseguridad en la frontera colombo-ecuatoriana.....	199
---	-----

Lorena Isabel Sánchez

La represión del delito y su funcionalidad con el
paradigma económico, político y social.....251
Horacio Esber

Seguridad ciudadana en el hemisferio.....289
Marta Altolaquirre Larraondo

**Seguridad y derechos humanos de grupos en
condición de vulnerabilidad**

Tortura e segurança pública no brasil.....313
Marcia Canario de Oliveira Gomes

Tráfico de mulheres, crianças e adolescentes
para fins de exploração sexual comercial e a
segurança social.....349
Welinton Pereira da Silva

La dimensión política de la responsabilidad penal
de los adolescentes en América Latina: notas para la
construcción de una modesta utopía.....421
Emilio García Méndez

Justicia y seguridad: su relevancia para la
protección internacional de los refugiados.....447
Juan Carlos Murillo González

Presentación

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) se complace en presentar el número 38 de su Revista IIDH, correspondiente al segundo semestre de 2003. Se trata de una edición monográfica dedicada al tema *Justicia y seguridad*, eje temático del XXI Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, llevado a cabo en San José, Costa Rica, del 23 de junio al 4 de julio de 2003. Como anunciáramos en el número anterior, el correspondiente al segundo semestre de cada año recogerá las ponencias de algunos de los docentes, así como trabajos de investigación de varias personas participantes en este curso anual -preparados para optar por el Certificado Académico correspondiente al XXI Curso-, como lo hemos hecho en números monográficos anteriores (No. 32-33, Acceso a la justicia; No. 34-35, Participación política; No. 36, Educación en derechos humanos).

A partir de la evaluación del escenario actual latinoamericano, dentro del contexto de globalización, y los retos actuales a los derechos humanos, el IIDH ha formulado una estrategia institucional que propone focalizar la acción institucional en aquellos derechos y conjuntos de derechos en los que puede realizar aportes más sustanciosos y que, además, considera prioritarios. Uno de estos campos de derechos es el relativo al acceso a la justicia y dentro de ese marco, el de la seguridad ciudadana.

Ciertamente el Instituto ha venido desarrollando diversas actividades en torno a esta temática, entre otras, las impulsadas dentro del *Proyecto derechos humanos, seguridad ciudadana y sociedad civil* (1996-1999). Asimismo, desde hace varios años ofrece oportunidades de capacitación para miembros de la fuerza pública en varios países. Actualmente ejecuta un nuevo proyecto dentro del Programa de Fuerzas Armadas del Departamento de Instituciones Públicas.

Otro proyecto en curso de ejecución atiende el tema de políticas públicas de seguridad; como parte de este proyecto se llevó a cabo el *Taller sobre seguridad ciudadana* realizado el 21 y 22 de Junio del 2003. Además, el IIDH mantiene una sección especializada sobre el tema en su sitio web: *Seguridad y derechos humanos* (<http://www.iidh.ed.cr/comunidades/seguridad/>).

Hemos dividido este número de la Revista IIDH en tres partes: la aplicación del derecho internacional en el derecho interno en América Latina; seguridad, justicia y política en los países latinoamericanos; y, seguridad y derechos de grupos en condición de vulnerabilidad. En la primera parte hemos incluido tres artículos, de Guido Ibargüen, boliviano, Mariano La Rosa y Carlos Constenla, argentinos, participantes del XXI Curso. El primero nos ofrece una revisión del caso boliviano con relación al derecho internacional, el derecho internacional de los derechos humanos y el Tribunal Constitucional, repaso analítico y crítico que hace con el fin de determinar si la vinculación entre aquellos permite una mejor protección de los derechos humanos en su país. La Rosa presenta una investigación que realizó con el objeto de determinar la importancia y trascendencia de la Corte Penal Internacional en la represión de actos que, en forma más grave y desmesurada, atentan contra los derechos fundamentales de la humanidad. Constenla desarrolla el tema de la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos por los tribunales argentinos.

La segunda parte incluye cuatro artículos sobre el tema general de seguridad, justicia y política en América Latina. Los dos primeros tratan de casos particulares: la participante argentina del Curso, Elena Mariani, analiza el fenómeno delictivo en Buenos Aires; Lorena Sánchez, ecuatoriana, nos habla de la inseguridad en la frontera ecuatoriano-colombiana, en el marco del Plan Colombia. Los otros dos tratan el tema desde una perspectiva más general: Horacio Esber, argentino, nos invita con su ensayo sobre la represión del delito y su funcionalidad a reflexionar sobre temas claves del problema de seguridad hemisférico; de Marta Altolaquirre Larraondo, guatemalteca, ex Presidenta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, publicamos su ponencia sobre seguridad ciudadana en el hemisferio americano.

Por último, publicamos en la tercera parte cuatro artículos, relativos al tema de la seguridad en el caso de grupos en condición de vul-

nerabilidad. Los dos primeros sobre el caso brasilero: Marcia Canario de Oliveira desarrolla el tema de la tortura y la seguridad pública en Brasil; Welinton Pereira da Silva analiza el tráfico de mujeres, niños y adolescentes y su relación con la seguridad social. Con el aporte de dos ponentes se cierran la tercera parte y la edición: de Emilio García Méndez, Profesor asociado de criminología (Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires), publicamos la ponencia que ofreció en el marco del XXI Curso sobre la responsabilidad penal de los adolescentes en América Latina. Juan Carlos Murillo, Encargado de Capacitación en Protección de la Unidad Legal Regional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), nos invita a reflexionar sobre la relevancia de la justicia y la seguridad para la protección internacional de los refugiados, tema sobre el que habló en el marco de la Cátedra Nansen que ACNUR ofrece anualmente en el Interdisciplinario del IIDH.

Los invitamos a conocer los alcances de este tema, central para la vida de todas las personas que habitamos este hemisferio, mediante los aportes e interesantes perspectivas de los autores y autoras, agradeciendo a Byron Barillas (Guatemala) por su participación en la edición de este número. Dejamos abierta la invitación a todas aquellas personas que deseen enviar sus trabajos a la consideración del Comité Editorial de la Revista IIDH, aprovechando la oportunidad para agradecer, asimismo, a las agencias internacionales de cooperación, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de Estados Americanos, universidades y centros académicos, con cuyos aportes y contribuciones es posible la labor del IIDH.

Roberto Cuéllar M.

Director Ejecutivo

**Seguridad, justicia y política en los
países latinoamericanos**

Seguridad ciudadana en el Hemisferio

*Marta Altolaquirre Larraondo**

I. Introducción

La seguridad pública se ha constituido no sólo en un tema cotidiano y urgente, sino que además es uno de los ejes de un debate de singular y de trascendente importancia para una sociedad democrática. El tema de la seguridad ciudadana y la prevención de la violencia ha cobrado mayor importancia desde mediados de los años 90, en respuesta a la preocupación de los gobiernos de América Latina, ante la evidencia de una crisis de gobernabilidad que en distintas dimensiones ha afectado al hemisferio. La lucha contra la inseguridad y la violencia comenzó a figurar entre los principales temas de la agenda y planes de desarrollo de los países para asegurar la gobernabilidad democrática y la convivencia social. La violencia no solo tiene un alto impacto social y de gobernabilidad, sino también presenta un reto a las sociedades por sus costos, tanto públicos como privados y por los efectos tanto en la inversión nacional como en la extranjera. Todo lo anterior repercute en el crecimiento y desarrollo de las naciones.

Si bien es cierto que en la década de los 80 las encuestas de opinión pública centraban los problemas en aspectos tales como la pobreza, el desempleo, la represión y la guerra, en la década pasada las opiniones empezaron a cambiar y el tema de la violencia pasó a ocupar el primer lugar en varios de los países del hemisferio. Así se encuentran encuestas de opinión en Centroamérica, que plantean el problema de la violencia como principal motivo de preocupación, en Guatemala con un 46% según CIP GALLUP (1997); Honduras 41% según Comisión Nacional de Derechos Humanos, (1996); y El Salvador 59% según CIP GALLUP, (1999). Este último dato se redujo después de los terremotos que sufrió el país a comienzos de 2001 y

* Integrante de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Presidenta de la CIDH, 2003.

que repercutieron directamente en las fuentes de empleo de un gran número de población, apareciendo paralelamente, los fenómenos de desempleo y violencia con porcentajes similares alrededor del 30%.

Asimismo, es importante apuntar que el concepto de seguridad ha sufrido una profunda transformación en las últimas dos décadas no sólo en América Latina sino en el mundo entero. Del concepto de “seguridad nacional” sustentada en un ente colectivo, (que en el pasado provocó cruentas represiones por parte de los Estados) se ha evolucionado hacia la atención destinada a la seguridad del individuo como pilar básico de la paz y el derecho internacional. Esa seguridad individual está a su vez estrechamente ligada al concepto de los derechos humanos. En tal sentido y en sintonía con la definición adoptada por el IIDH, podríamos resumirla como el derecho que tiene toda persona de conducirse en su diario vivir sin amenaza a los derechos humanos protegidos por la normativa internacional. La seguridad de las personas se basa en el respeto irrestricto de los derechos individuales en tanto a la protección de los derechos fundamentales de la persona, y en el respeto y progresividad a los derechos económicos, sociales y culturales en tanto a la oportunidad de desenvolverse en un marco de respeto a la propiedad privada, (tanto al individual como la colectiva), en donde haya fuentes de trabajo suficientes¹ y las garantías para gozar del fruto de ese trabajo y en donde los servicios de salud² y educación³ sean accesibles e incluyentes a todos los habitantes del país.

Sin la plena vigencia de los derechos humanos para todos y cada uno de los individuos, no hay seguridad. Pero para hablar de una seguridad dirigida a la persona humana, es decir de seguridad ciudadana en el contexto del respeto a los derechos humanos, debemos partir del fortalecimiento de las democracias en el hemisferio.

Comprender la dimensión humana del concepto de seguridad necesariamente implica realizar un recuento histórico de etapas y even-

¹ Artículo XIV, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Artículo 6 del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador. 1

² Artículo XVI, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Artículo 10, Protocolo de San Salvador.

³ Artículo 12 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Artículo 13 del Protocolo de San Salvador.

tos que marcaron las políticas en materia de seguridad. Con el fin de la II Guerra Mundial y el trágico caudal de víctimas entre las que destacan las del Holocausto, el mundo entró en la fase de la llamada Guerra Fría. Las grandes potencias concentradas en buscar la superioridad de sus fuerzas, dieron prioridad al desarrollo acelerado de las armas atómicas y a la división del planeta en áreas de influencia, mientras las tensiones internacionales inducían a una polarización creciente. La competencia por el control geopolítico, trascendió así las fronteras de las propias potencias que trasladaron la lucha hasta América Latina y el Caribe, en donde pronto se sustituyeron gobiernos civiles por militares y los golpes de Estado pasaron a constituir la fórmula aceptada para combatir las ideologías adversas a la potencia dominante del país en cuestión

En América Latina y el Caribe, esa lógica derivó en la «doctrina de la seguridad nacional», que tuvo como meta por un lado la «lucha contra el comunismo» y por otro la organización de la violencia para combatir la autoridad impuesta y acceder al control político y social interno mediante acciones armadas. Los grandes protagonistas internacionales no intentaron prevenir o impedir conflictos internos, sino que, por el contrario, a menudo los financiaron y fomentaron. Las prioridades del orden internacional se impusieron entonces en el mundo entero, a costa de la paz y la legalidad, violándose flagrantemente los derechos humanos. En lugar de invertirse en desarrollo, educación y salud, se invirtió en armas y ejércitos. La lógica militar primó sobre el poder civil y destruyó la organización social.

Caído el Muro de Berlín y destronado el poder soviético, las sociedades civilizadas exigen el apego a la legalidad y gana terreno el concepto de la seguridad ciudadana, no en la referencia al poder militar y la seguridad colectiva, sino en la plena vigencia de los derechos individuales. La seguridad humana, a su vez, sólo es posible si se sustenta en un desarrollo sostenido. Pero esa seguridad depende de una serie de factores diferentes niveles para todos y cada uno de los integrantes de la sociedad: seguridad jurídica, seguridad contra riesgos y amenazas físicas, seguridad de ingresos, de servicios básicos y protección del medio ambiente.

Nos encontramos así, frente a una concepción ampliada de la seguridad ciudadana que no sólo comprende la protección a la integridad personal y a la propiedad privada sino que incluye el respeto de todos los derechos humanos y las garantías individuales.

Es fundamental abordar la temática de la seguridad sin ideas preconcebidas. Por ello es prioritario comprender que no son opuestas la noción de seguridad y la protección de los derechos humanos y que es falsa la afirmación de que cuando se garantizan y se respetan los derechos humanos no puede haber seguridad. Esa popularizada concepción no solo es equívoca sino que constituye una barrera para alcanzar el objetivo ya que justamente en esa protección integral de los derechos individuales radica el concepto de seguridad en una sociedad democrática.

Partiendo de la introducción anterior, pasamos a referir una breve reseña establecida por la jurisprudencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en relación a las cuestiones de Seguridad Ciudadana.

II. Seguridad ciudadana y la jurisprudencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La seguridad ciudadana, requiere inicialmente de un Estado organizado bajo las premisas de un sistema democrático, con instituciones independientes que permitan un efectivo balance (pesos y contrapesos) de los órganos constitutivos del poder público, y una administración de justicia sólida y eficaz.

Requiere luego, de la implementación de una política criminal congruente con las normas internacionales de la materia, que integre a las distintas instituciones vinculadas a la administración de justicia y a la seguridad ciudadana.

Entre esas instituciones encargadas del orden y la seguridad, se encuentra a la policía civil, cuya integración debe tener, cualitativa y cuantitativamente, la capacidad y la profesionalización que permita dar protección y confianza a los habitantes.

La administración de justicia, por su parte, debe gozar de absoluta independencia y de solvencia financiera, ejercer un estricto control de la corrupción y eficiente en sus procedimientos para resolver el problema de la impunidad. Finalmente un sistema penitenciario idóneo que garantice la permanencia en prisión de los condenados de alta peligrosidad y que tienda a la recuperación e inserción social del detenido. Deben mencionarse como desafíos transversales, la plena observancia de las normas de protección de los derechos humanos y

en situaciones de conflicto armado también la observancia del derecho internacional humanitario.

La lucha contra la pobreza y la discriminación, la protección a los niños y a grupos vulnerables, el respeto a la libertad de expresión, así como las garantías para el trabajo de los defensores de los derechos humanos son otros de los desafíos que se deben enfrentar.

Un aspecto esencial y fundamentalmente prioritario con respecto a la seguridad ciudadana es la necesidad de reducir los niveles de impunidad existente en los países del hemisferio, objetivo que además se presenta como una condición necesaria para la consolidación de la democracia. En efecto, la efectiva vigencia del Estado de Derecho se logra en gran medida asegurando una administración de justicia que no tolere la impunidad. La Comisión Interamericana ha sostenido que “la impunidad es uno de los serios problemas concernientes a la administración de justicia en el Hemisferio”⁴ y ha sido tema principal en sus informes como resultado de la ineficacia de los órganos de justicia o como resultado de la distorsión que provoca la jurisdicción militar cuando se le atribuye competencia para conocer delitos comunes cometidos por miembros de la institución armada, o peor aún, cuando se le faculta para juzgar a civiles.

La Corte Interamericana ha definido la impunidad como “la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana”⁵.

El artículo 1(1) de la Convención Americana establece que “los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. La Corte Interamericana por su parte, ha señalado la obliga-

⁴ “Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú”, *Informe Anual 1999*, CIDH, Cap. II, párr. 255.

⁵ Corte I.D.H., Caso Paniagua Morales y otros, Sentencia del 8 de marzo de 1998, párrafo 173. Ver también Caso Loayza Tamayo, Sentencia del 27 de noviembre de 1998, párrafo 170.

ción de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos consagradas en dicho artículo manifestando que:

implica el deber de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Ello comprende la obligación de los Estados de prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención; procurar el restablecimiento del derecho conculcado y, en su caso, reparar los daños producidos por la violación de los derechos humanos.

[...]

Si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción. Lo mismo es válido cuando se tolere que los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos humanos reconocidos en la Convención.

En ciertas circunstancias puede resultar difícil la investigación de hechos que atenten contra derechos de la persona. La de investigar es, como la de prevenir, una obligación de medio o comportamiento que no es incumplida por el solo hecho de que la investigación no produzca un resultado satisfactorio. Sin embargo, debe emprenderse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. Debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad. Esta apreciación es válida cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación, aun los particulares, pues, si sus hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado⁶.

Efectuando un análisis de la jurisprudencia del Sistema Interamericano anteriormente citada podemos hacer una primera aproxima-

⁶ Corte I.D.H., Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C, N° 4, párr. 166, 172, 176 y 177.

ción a las obligaciones del Estado en relación con el concepto de seguridad ciudadana en un sentido amplio. El Estado se constituye en el garante de los derechos humanos de todas las personas, y por ello su deber consiste en la prevención de conductas antijurídicas, y en la elaboración, cuando aquellas se producen, de respuestas orientadas a su condena a través de la investigación, el procesamiento de los culpables y la posterior indemnización a las víctimas, mecanismos con validez reconocida para combatir el crimen y evitar el círculo vicioso de violencia que la misma engendra en detrimento de la seguridad ciudadana.

En tal sentido, para generar en el seno de una sociedad democrática la percepción de credibilidad y confianza en las instituciones estatales encargadas del orden y de la administración de justicia respecto a ese deber de garantía, el Estado debe dedicar todos sus esfuerzos en desplazar la impunidad, la cual genera un caldo de cultivo que propicia las violaciones de derechos humanos, y que a su vez, supone la radicación de la inseguridad y el debilitamiento del Estado de Derecho.

Otros mecanismos ajenos a la ley son inaceptables y lejos de resolver la violencia y la impunidad, las exacerbaban al volverse práctica común la arbitrariedad. Por ejemplo, la Comisión ha manifestado su preocupación por la indefensión en la que se encuentra la población civil frente a los abusos y la impunidad de los actores en el conflicto armado en Colombia. En su Informe Anual, 2002⁷, la Comisión reitera una vez más esa preocupación:

La CIDH se ha pronunciado en forma reiterada sobre la gravedad del creciente número de atentados perpetrados contra la población civil. Estos actos violan de manera flagrante el derecho internacional humanitario y pueden generar la responsabilidad penal individual de los involucrados, conforme al derecho internacional y el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para investigar los hechos, juzgar y sancionar a los responsables.

Un simple análisis de esos hechos, evidencian que hay un nexo entre los elevados niveles de impunidad y el deterioro del Estado de derecho que repercute en forma directamente proporcional al deterioro en la seguridad ciudadana. Cuando no hay consecuencias a las

⁷ CIDH, *Informe Anual 2002*, Capítulo IV Introducción sobre Colombia.

conductas delictivas, los hechos de violencia se multiplican, lo que repercute en toda la sociedad pero con mayor impacto en la situación de inseguridad en la que se encuentran los grupos vulnerables, entre los que se puede citar a los niños, mujeres, defensores de derechos humanos, afro-descendientes, y pueblos indígenas.

Por ello, la CIDH sigue insistiendo, en sus informes sobre casos individuales e informes sobre países, en la importancia esencial del fortalecimiento de la justicia como un prerequisite indispensable de la seguridad ciudadana, y como obligación internacionalmente reconocida bajo el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En relación con lo anteriormente expuesto se puede concluir, que no prevalecerá la seguridad de la ciudadanía sino cuando se supere la impunidad, y que ésta solo se logra superar cuando los mecanismos de aplicación de la ley y la justicia responden a las violaciones del derecho a la vida y demás derechos fundamentales, en total observancia del debido proceso y los derechos de las víctimas.

III. Cuestiones de especial preocupación

a. Intervención de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad ciudadana

El concepto de Seguridad como se estableciera *supra*, ha experimentado cambios importantes a partir de una concepción más humanista de su alcance, razón por la que los Estados han debido replantear el concepto y las políticas públicas. En este proceso de revisión, separar seguridad ciudadana de seguridad nacional es fundamental, ya que no sólo requieren de políticas diferentes, sino que además debe contarse con instrumentos distintos para enfrentar las amenazas de cada concepción.

Por ello, una de las preocupaciones de la Comisión Interamericana en relación con la Seguridad Ciudadana es la participación de las Fuerzas Armadas en actividades que deben corresponder exclusivamente a la Policía Nacional. En un sistema democrático es fundamental la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la Policía y la Defensa Nacional como función de las Fuerzas Armadas. La Comisión ha recibido información sobre la participación de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad ciuda-

dana e inclusive en otras áreas del Gobierno en algunos países del hemisferio, entre los que se pueden citar a Haití, México Venezuela y Guatemala⁸.

Al analizar la situación en México la Comisión ha dicho:

La CIDH considera que en un Estado democrático, las fuerzas armadas tienen como objeto propio la seguridad y la defensa exterior del país. Su misión consiste en hacer frente a actos de invasión o a perturbaciones que amenacen la seguridad y la independencia interna y externa del Estado.

Ante la presencia de un acontecimiento que amenace gravemente de manera fundada la seguridad interior o exterior de la federación, las fuerzas armadas en el marco de los estándares internacionalmente aceptados, deben adoptar las medidas necesarias en el campo militar, respetando las garantías individuales que establece la Constitución, las cuales sólo podrán ser suspendidas de cumplirse los extremos previstos en el artículo 27 de la Convención Americana y en el ordenamiento constitucional⁹.

Además debe recalarse que es necesario que los Estados adopten medidas adecuadas en relación con la formación, profesionalización y control de los cuerpos policiales del Estado para impedir que en cuestiones de seguridad pública los agentes incurran en violaciones a los derechos humanos como es la tortura debido a las particularidades de la historia latinoamericana que determinaron la militarización de estos cuerpos haga necesaria una capacitación y re-estructuración de ellos para revertir los procedimientos adquiridos bajo premisas incompatibles con la vigencia de las instituciones democráticas. En tal sentido la Comisión estableció con relación a la policía de Haití:

En esa ocasión, la CIDH mencionó sobre este tema que había sido informada de las mejoras concernientes a la Policía Nacional, en particular con respecto a los planes que se proponen relacionados con la capacitación de los agentes de policía, y con respecto a los mecanismos de supervisión que se sugieren. La Comisión indicó, sin embargo, que los 5.600 miembros del cuerpo de policía, cuyo deber es garantizar la seguridad de ocho millones de personas, son eviden-

⁸ Excluyo las referencias de la Comisión en relación a la visita *in-loco* reciente por estar impedidos los comisionados originarios de un país, para deliberar o participar en discusiones o decisiones del propio país.

⁹ CIDH, *Informe sobre los Derechos Humanos en México*, Capítulo V, 1998.

temente insuficientes. Las autoridades competentes han reconocido que la policía se concentra en áreas urbanas y que las zonas rurales no cuentan con la presencia de la policía. Este vacío ha creado un clima favorable para el abuso y los casos de linchamiento público. La CIDH ha recibido denuncias relativas a actos perpetrados por agentes de la Policía Nacional de Haití, incluidos actos de abuso de poder, actos que han llegado al trato degradante, actos de tortura y ejecuciones extrajudiciales¹⁰.

A modo de ejemplo, en relación con las medidas que deben adoptar los Estados para la formación de los cuerpos estatales se pueden citar las siguientes recomendaciones:

Implementar actividades de capacitación en derechos humanos y garantías fundamentales para garantizar que los miembros de las Policías estén plenamente informados de los procedimientos que deben seguir al efectuar arrestos y detenciones.

Adoptar otras medidas de capacitación, vigilancia y aplicación de la ley para garantizar que los agentes del Estado autorizados para usar la fuerza la apliquen en estricto cumplimiento de los principios de necesidad, excepcionalidad y proporcionalidad establecidos en el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de las Naciones Unidas.

Tomar acciones adicionales para garantizar que cualquier privación de la libertad efectuada por un agente del Estado sea inmediatamente registrada y sometida a supervisión judicial sin demora.

Implementar las medidas necesarias para suspender a los oficiales que estén bajo investigación por incidentes que impliquen el uso excesivo de la fuerza o el abuso de autoridad.

En relación con esta materia se pueden mencionar instrumentos internacionales de especial importancia que permiten establecer el marco jurídico en la actuación de los cuerpos policiales y las obligaciones del Estado. A saber, instrumentos de Naciones Unidas como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los Principios Relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias; las Salvaguardas para Garantizar la Protección de los Derechos de los Condenados a la Pena de Muerte, el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y los Principios Básicos sobre el Empleo de

¹⁰ CIDH, *Informe Anual 2002*, Capítulo IV sobre Haití, Seguridad Ciudadana.

la Fuerza y de Armas de Fuego por Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, conforman un cuerpo legal que fija los criterios pertinentes.

b. Justicia privada: linchamientos y impieza social

La falta de una respuesta efectiva por parte de la administración de justicia, es decir que fenómenos como los altos niveles de impunidad, tiene como efecto transmitir el mensaje a la población de que la “justicia popular” es una alternativa aceptable para reemplazar el estado de derecho y el debido proceso. Este tema es motivo de la más seria preocupación para toda los habitantes en los países en los que se practica, como así también de la acción de los grupos de exterminio, puesto que las características y la persistencia de estos ataques constituyen un desafío al estado de derecho y al proceso de consolidación de la democracia y la seguridad.

En relación a los grupos de exterminio, la Comisión se refirió a Venezuela en el Informe Anual, 2002¹¹, en los siguientes términos:

La Comisión observó con seria preocupación que los “grupos de exterminio” no solo son un mecanismo ilícito de control social, sino que en el caso particular de Portuguesa, hacen parte de una organización criminal con fines lucrativos dentro de la fuerza de policía estatal. Estas organizaciones continúan operando y amenazando a los familiares de la víctimas y testigos, quienes se encuentran en un absoluto estado de indefensión.

La persecución y exterminio de personas que pertenecen a grupos específicos, tales como presuntos delincuentes, constituye una violación particularmente reprochable del derecho a la vida y del derecho a un trato humano que ha merecido la repetida condena de esta Comisión. La pertenencia a esos grupos de funcionarios de seguridad implica, además una ruptura radical del debido proceso y del Estado de Derecho. Como práctica extrema de combate al delito, solo puede resultar en mayor inseguridad ciudadana. La falta de aplicación, por parte de las autoridades responsables de la debida diligencia para investigar, enjuiciar y sancionar a los integrantes de los llamados “grupos de exterminio” es un factor fundamental que permite su accionar.

Por su parte, la característica paradójica de un linchamiento es que los participantes dicen estar actuando en nombre de la justicia,

¹¹ CIDH, Capítulo IV sobre Venezuela, *Informe Anual 2002*.

mientras cometen violaciones a la ley constitutivas de un hecho criminal.

Un fenómeno semejante se produce en los casos de limpieza social, en los que se ejecuta a ciertas personas marginadas de la sociedad, en su mayoría con antecedentes delictivos. Cabe observar que ambas acciones se originan en la debilidad de las instituciones encargadas de proporcionar seguridad y administrar justicia como medio necesario para evitar el desbordamiento de la violencia.

El fenómeno de los linchamientos ha costado muchas vidas en el hemisferio con el surgimiento de lo que vulgarmente denominan “justicia por mano propia” en acciones que continúan perpetuando un clima de violencia y venganza en las comunidades afectadas. Para combatir esa tendencia es necesario que se analice y documente la naturaleza, características y alcance de los linchamientos y se formulen estrategias integradas destinadas a evitar que éstos se repitan y en segundo lugar, que se promueva y faciliten medidas de resolución no violenta de conflictos.

Es también necesario que se intensifiquen las acciones para educar y capacitar a los agentes de policía, fiscales y funcionarios judiciales y, esencialmente, que se establezcan procedimientos, incorporando la participación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, (los fiscales y los funcionarios judiciales a escala nacional y local), para revisar los casos de linchamientos e intentos de linchamiento, con el fin de verificar el estado de cada investigación o juicio que esté en marcha con relación a estos casos y determinar las acciones que se deban adoptar para resolverlos.

c. Seguridad ciudadana en los estados de excepción en el hemisferio

Esta temática, constituye un tema de especial preocupación para la Comisión Interamericana. El artículo 27 de la Convención Americana permite a los Estados partes tomar medidas suspendiendo ciertas obligaciones, con la severidad y por el tiempo necesario en caso de “ guerra, peligro público u otra emergencia que amenace su independencia o seguridad”, pero asegurando la vigencia de ciertos derechos inderogables y garantizando la protección de los derechos humanos.

Sin embargo, los términos del artículo 27 indican que las condiciones para decretar este tipo de acción excepcional están predeter-

minadas y son estrictas. Primero las circunstancias invocadas para justificar medidas de excepción deben ser extraordinariamente graves y constituir un riesgo eminente para la vida de la nación. Situaciones de riesgo posible, latente o futuro no alcanzan este estándar.

En segundo lugar, Segundo, las disposiciones adoptadas debido a una declaración de emergencia son válidas “en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación”. Otros requisitos es que no impliquen discriminación alguna y que sean incompatibles con otras obligaciones internacionales. Tercero, hay prohibición de suspender las garantías individuales enumeradas en el artículo 27.2 bajo ninguna circunstancia. Las demás garantías sólo pueden ser suspendidas de acuerdo a criterios muy estrictos enumerados en el punto anterior. El Estado parte que desee valerse de esta prerrogativa debe notificar inmediatamente a los demás Estados partes por intermedio del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos. Dicha notificación debe incluir: a) las garantías que hayan sido suspendidas, b) las razones para ello y, c) la fecha en que terminará tal suspensión.

Por su parte, la Corte Interamericana ha declarado que es indispensable “que en todo estado de excepción subsistan medios idóneos para el control de las disposiciones que se dicten, a fin de que ellas se adecuen razonablemente a las necesidades de la situación y no excedan de los límites estrictos impuestos por la Convención o derivados de ella”. Por consiguiente, el derecho al recurso judicial para protegerse contra la violación de un derecho inderogable no puede ser suspendido. Como lo ha manifestado la Comisión en varias oportunidades, el recurso judicial idóneo y eficaz para supuestas violaciones de los derechos humanos solo lo proporciona el procedimiento ante la justicia ordinaria.

Uno de los derechos mas afectados en los estados de excepción, es el derecho a la libertad personal. En ese sentido, la CIDH expone sus criterios ampliamente en su Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos¹².

Si bien el derecho a la libertad personas y a la seguridad es derogable, el derecho a recurrir a un tribunal competente en virtud del artículo 7.6 (de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), que, por su naturaleza,

¹² Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, aprobado durante el 116 período ordinario de la CIDH, 2002, OEA/Ser.L/V/II.116.

es necesario para proteger derechos no derogables durante la detención penal o administrativa, como el derecho a un trato humano que no puede ser objeto de suspensión en el sistema interamericano.

Por ejemplo, la preclusión de la acción penal establecida en un Decreto de Movilización suspende en efecto el derecho a este tipo de recurso judicial para quienes puedan requerir de esa acción para su propia protección.

En virtud de estas consideraciones, la Comisión consideró en su informe sobre la situación en el Ecuador, que tal declaración no era compatible con lo establecido en el artículo 27 de Convención Americana.

La Comisión está consciente de la difícil situación económica por la que atraviesa el Estado de Ecuador y el malestar social que esto ha generado y de la gravedad del fenómeno de la delincuencia en varias localidades de Ecuador, incluyendo la provincia del Guayas. En este sentido, el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad ciudadana, a través de métodos que respeten los estándares de los derechos humanos en el marco de una sociedad democrática. La Comisión es de la opinión que aminorar el malestar social por la situación económica y combatir la delincuencia mediante la suspensión de garantías individuales en virtud del estado de emergencia, no se ajusta a los parámetros exigidos por la Convención Americana para que sea procedente su declaración. El Estado tiene y debe contar con otros mecanismos para canalizar el malestar social y combatir la delincuencia que no signifiquen la derogación de garantías esenciales de la población¹³.

Es importante señalar que es común que en las declaratorias de estados de excepción, los Gobiernos ordenen la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad para velar por la seguridad ciudadana lo que constituye un aspecto de singular preocupación para la Comisión. Sobre el particular, la Comisión reitera, con base en su experiencia en el hemisferio, sus reservas en el sentido que se emplee a los efectivos de las Fuerzas Armadas para realizar funciones propias de la policía civil, ya que las Fuerzas Armadas están entrenadas para realizar funciones diferentes de aquellas que se refieren al control de la delincuencia y a velar por la seguridad ciudadana. Sin embargo, si la situación fuera tan extrema que requiriese tal

¹³ CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Ecuador, Capítulo II.

medida se deben establecer previamente las limitaciones y los mecanismos necesarios para que la actuación de las fuerzas militares se apegue al marco de respeto a los derechos humanos

Por ello, la Comisión Interamericana considera que, de acuerdo a las condiciones establecidas en el artículo 27 de la Convención Americana, la declaración de un estado de emergencia requiere satisfacer ciertos criterios; que hay ciertas garantías que nunca pueden ser suspendidas, y las que sí pueden serlo, deben ser limitadas sólo de acuerdo a los criterios de la Convención. Por último, debe resaltarse, que la compatibilidad o no de la declaración del Estado de Emergencia con la Convención Americana debe analizarse caso por caso, teniendo en cuenta que la declaración de emergencia es una medida absolutamente excepcional.

d. Seguridad de los grupos vulnerables

En el tratamiento del tema de la seguridad como una noción amplia que exige el respeto y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, debe tenerse en cuenta que hay ciertos grupos que requieren acciones diferenciadas y una especial protección por parte de los Estado ya que se trata de aquellos grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad, entre los que se puede citar a mujeres, niños, migrantes, defensores de derechos humanos, pueblos indígenas, y otros.

Con relación a la situación de la mujer en el hemisferio debe establecerse primordialmente que la violencia contra la mujer proviene de una discriminación de género y constituye la violación de múltiples derechos humanos.

Entre los instrumentos del Sistema Interamericano de Protección, además de tener aplicación la Convención Americana y la Declaración, es fundamental citar la normativa de otro instrumento específico en la materia. El derecho a estar exento de violencia en la esfera pública y en la esfera privada, estipulado en el artículo 3 de la Convención de Belém do Pará¹⁴ incluye, el derecho a la protección de otros derechos básicos, *inter alia*, a la vida, a la integridad personal, a la libertad, a no ser sometida a tortura, a la igual protección ante y de la ley y a un acceso efectivo a la justicia, estipulados en el artícu-

¹⁴ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, adoptada el 9 de junio de 1994; entra en vigor el 5 de marzo de 1995.

lo 4. El artículo 5 establece que “Los Estados partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de tales derechos”. Por su parte, el artículo 6 establece además que el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia comprende el derecho a ser libre de toda forma de discriminación y a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento. En consecuencia existe una conexión integral y complementaria entre las garantías establecidas en la Convención de Belém do Pará y los derechos y libertades básicos estipulados en la Convención Americana y otros instrumentos internacionales de protección, lo que implica la violencia contra la mujer se traduce como violación de los derechos humanos.

La violencia contra la mujer representa, un problema de derechos humanos y por ende también de bajos niveles de seguridad. Como se estableciera en el reciente informe sobre la situación de las mujeres en Ciudad Juárez¹⁵, en la región se le ha acordado darle al fenómeno una atención prioritaria, en la convicción de que su erradicación es esencial a fin de que las mujeres vivir sin temor y con oportunidad de participar plenamente y en condiciones de igualdad en la vida nacional en todas sus esferas. La violencia contra la mujer es un problema que afecta a hombres, mujeres y niños; distorsiona la vida familiar y el tejido social.

El Informe sobre Ciudad Juárez¹⁶ dice:

La violencia contra la mujer impone un costo terrible a las víctimas, a sus familias y a la sociedad en conjunto, y tiene efectos intergeneracionales. Es esencial que todos los sectores, tanto público como privado, sean convocados al proceso tendiente a enfrentar el problema. El método no puede consistir en culpar a las víctimas, sino en modificar las modalidades y prácticas que les coloca a merced de esas violaciones a los derechos humanos. Por ello, es preciso asegurar una mayor participación de las mujeres en la formulación de las políticas públicas y una mayor participación de los hombres a los efectos de cambiar modalidades y prácticas tradicionales basadas en estereotipos. La responsabilidad del Estado mexicano tendiente a hacer frente a esa violencia y poner fin a la impunidad consiste en diseñar y aplicar medidas eficaces de prevención y respuesta que impliquen la participación sustancial del gobierno federal y del gobierno

¹⁵ Situación de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: el Derecho a no ser objeto de Violencia y Discriminación. Aprobado por la Comisión en su 117 período ordinario de sesiones. OEA/Ser.L/V/II.117 doc. 44.

¹⁶ *Ibid.*, párrafo 168.

de Chihuahua así como la Municipalidad de Ciudad Juárez y la sociedad civil.

La CIDH, se pronunció en relación al Caso Raquel Martín de Mejía¹⁷ en el sentido que la violación, como acto de violencia contra la mujer, llenaba los elementos que definen la tortura en el artículo 2 de la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura.

Asimismo, la Comisión se pronuncia en relación a la violencia doméstica en el caso de Maria de la Penha Maia Fernandez¹⁸ señalando la obligación del Estado de actuar con prontitud y diligencia para investigar este tipo de violencia indicando que la impunidad es contraria a los deberes adquiridos por el Estado conforme al artículo 7 de la Convención de Belém dó Pará.

Respecto de la situación de los defensores de derechos humanos, durante el año 2002 los defensores de derechos humanos continuaron siendo víctimas de asesinatos, múltiples amenazas y señalamientos que interfieren en su labor de promoción y protección de los derechos humanos. En vista de la gravedad y urgencia de algunas de las situaciones puestas en conocimiento de la CIDH, ésta decidió invocar el mecanismo previsto en el artículo 25 de su Reglamento, y otorgar medidas cautelares con el fin de proteger la vida e integridad personal de una persona, grupos de personas o miembros de organizaciones de derechos humanos en el hemisferio.

La Comisión considera importante señalar que en el proceso para el logro pleno del Estado de Derecho, los defensores de derechos humanos tienen un papel protagónico. Las acciones de los defensores, a través de diligencias destinadas a la protección de víctimas de violaciones de derechos humanos, la denuncia pública en relación a las injusticias que afectan a importantes sectores de la sociedad así como el monitoreo sobre los funcionarios públicos y las instituciones democráticas, entre otras actividades, los convierten en un pilar irremplazable para la construcción de una sociedad democrática sólida y duradera.

En relación a los derechos del niño y la niña, determinados estudios han documentado el daño que se produce cuando han sido ex-

¹⁷ Caso 10.970 Raquel Martín de Mejía, Informe 5-96, 1995, *Informe Anual de la CIDH*.

¹⁸ Caso 12.051. Informe No. 54-01, *Informe Anual de la CIDH*, 2000.

puestos a situaciones de violencia intra-familiar como un factor que aumenta el riesgo de perpetración de actos de violencia de ese género al llegar alcanzar el niño la edad adulta. Se trata de un problema de seguridad humana, un problema de justicia y un problema social y un problema de salud pública y de educación.

Asimismo, una cuestión de especial preocupación para la CIDH, lo constituye la situación de los llamados “niños de la calle”. El derecho del niño a “las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”¹⁹, impone al Estado entre otros, una obligación de tomar medidas para evitar el fenómeno de los niños de la calle. En este sentido, la Convención sobre los Derechos del Niño²⁰ reconoce el derecho del niño “a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.”

Tanto la Convención Americana como la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño prevén que la familia sea responsable de garantizar el nivel de vida del niño²¹. Sin embargo, dichos instrumentos también establecen las obligaciones del Estado en su protección. La Convención sobre los Derechos del Niño establece que los Estados Partes “adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres a dar efectividad al derecho [a un nivel de vida adecuado] y, en caso necesario, proporcionarán asistencia y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, vestuario y la vivienda”.

En el caso Villagrán Morales²², la Corte Interamericana se pronunció en lo que respecta al artículo 19 de la CADH y la Convención sobre los Derechos del Niño, manifestando que:

Para fijar el contenido y los alcances de la disposición general definida en el artículo 19 de la Convención Americana. Tanto la Convención Americana como la Convención sobre los Derechos del Niño forman parte de un muy comprensivo *corpus juris* internacional de

¹⁹ Artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

²⁰ Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño. 20 de Noviembre de 1989. Resolución de A.G. 44/25, Anexo 44.

²¹ Artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: “Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”.

²² Sentencia de la Corte Interamericana del 19 de Noviembre de 1999. Serie C, No. 63, parr.178-198.

protección de los niños que debe servir a Esta Corte para fijar el contenido y los alcances de la disposición general definida en el artículo 19 de la Convención Americana.

Por lo tanto, los Estados están obligados a intervenir para proveer las necesidades básicas de los niños, cuando sus familias no se encuentran en condiciones para hacerlo, antes de que se vean obligados a desplazarse hacia la calle por falta de techo o por la necesidad de buscar dinero, obligados a trabajar prematuramente o recurriendo al robo, o mendigando, para poder alimentarse.

Si bien la Comisión reconoce que el deber de los Estados en este contexto es el de avanzar hacia la protección cabal de conformidad con sus posibilidades también la Convención de los Derechos del Niño establece que las medidas que debe adoptar el Estado para garantizar la nutrición y la vivienda son las posibles “de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios” Pero a la vez, en relación con los derechos económicos y sociales en general, la Convención Americana compromete a los Estados a adoptar medidas “para lograr progresivamente la plena efectividad” de dichos derechos.

La Convención establece que el Estado debe adoptar las medidas necesarias para “proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente [...] mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo”.

Concretamente sobre este punto la CIDH, ha establecido en el Tercer informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia que:

Sin embargo, la naturaleza del deber del Estado en relación con sus posibilidades no implica que no exista una obligación concreta. De hecho, dado que los niños deben gozar de una especial protección requerida por su condición de menor, el deber de garantizarles un nivel de vida adecuado debe ser una prioridad entre los programas del Estado y el gasto público.

La Comisión resalta que, además de prevenir que los niños lleguen a la calle, el Estado también tiene la obligación de proveer una protección especial a los menores que ya se han convertido en niños de la calle ya que para ellos el nivel de vida es aún más precario, haciendo más obvia la necesidad de intervención y asistencia por parte

del Estado. Los niños y niñas, están expuestos a una serie de peligros adicionales por lo que el Estado tiene el deber de prevenir estos peligros, especialmente a través de la adopción de medidas que logren sustraer al niño de la calle de su situación como tal para lograr alcanzar los estándares internacionales en cuanto a la protección y seguridad del menor.

En relación a los pueblos indígenas, la Comisión Interamericana desde sus inicios ha manifestado una constante preocupación por los derechos humanos de sus miembros. La tierra constituye para los pueblos indígenas una condición de la seguridad individual y de enlace del grupo. La recuperación, reconocimiento, demarcación y registro de las tierras significan derechos esenciales para la supervivencia cultural y para mantener la integridad comunitaria. En tal sentido es fundamental hacer un llamamiento a los Estados para el reconocimiento de las tierras de los pueblos indígenas como condición fundamental para garantizar su seguridad, y para ello debe cumplirse las recomendaciones que ha formulado la Comisión en tal sentido en sus diferentes informes.

En relación al tema, la Comisión remitió a la corte el Caso Awas Tigni²³ contra Nicaragua, caso que ya ha sido dirimido en los procedimientos del Sistema y más recientemente el caso Yakye Axa²⁴ contra Paraguay.

Conclusiones

El sistema de seguridad en los diferentes países del hemisferio debe responder a nuevos principios que suponen apartarse de la concepción de que a mayor protección de los derechos humanos se incrementa la inseguridad. Por el contrario, la seguridad ciudadana comprende el pleno respecto de los derechos humanos y el establecimiento por parte de los Estados de las condiciones necesarias para su goce sin discriminación alguna y con especial atención a los grupos en situación de vulnerabilidad.

Una de las grandes batallas de la CIDH ha sido el tema de la impunidad como resultado de la ineficacia de los órganos de justicia, o

²³ Corte IDH, Caso Awas Tigni. Sentencia sobre el fondo y reparaciones, 31 agosto 2001.

²⁴ CIDH, Caso Yakye-Axa del Pueblo Enxet-Lengua, Informe No. 2/02, *Informe Anual 2002*.

como resultado de la distorsión que provoca la jurisdicción militar cuando se le atribuye competencia para juzgar delitos comunes cometidos por miembros de la institución armada, y peor aún, cuando se les faculta para juzgar civiles.

El consenso democrático y la eficacia de los órganos de justicia deben constituirse en ejes fundamentales en torno a los cuales deben organizarse, estructurarse y proyectarse las actividades para la prevención a las violaciones a los derechos humanos. Es por lo tanto, en el marco del fortalecimiento de la democracia u del Estado de Derecho que deben establecerse las medidas y estándares en cuestión de seguridad ciudadana.

En este contexto, es necesario impulsar un enfoque integrador, que no sólo identifique a las amenazas tradicionales sino que sea capaz de incorporar las nuevas situaciones, estableciendo vínculos entre actores estatales y no gubernamentales para enfrentarlas de manera efectiva.

Sin embargo el eje fundamental en el cual debe centrarse la seguridad es la garantía de la justicia. No predominará la seguridad de la ciudadanía sino cuando se supere la impunidad, la cual se podrá superar solamente cuando los mecanismos de investigación sean efectivos, el apego a la ley sea una realidad y la justicia responda a las violaciones del derecho a la vida, a la integridad personal y a la libertad, en total observancia del debido proceso y los derechos de las víctimas. Solamente la justicia pronta y cumplida combate la violencia sin generar mas violencia y por ello garantiza la seguridad.

Es importante señalar que frente a la inseguridad ciudadana se precisan acciones múltiples de respuesta, que conllevan acciones inmediatas para controlar y en su caso, reprimir la violencia; acciones de mediano plazo y largo plazo dirigidas a resolver las fuentes que originan el problema. La seguridad humana requiere también de las acciones coordinadas de los todos los órganos del Estado y de éstos con la sociedad civil, sin que ello implique eximir de la responsabilidad que compete al Estado. En tal sentido, deben atenderse las medidas de prevención, que aún cuando conlleva a una planificación progresiva, son más eficientes por cuanto atacan la raíz del problema. En este contexto las acciones son más efectivas cuando se aplican en el ámbito municipal o de las primeras comunidades, en las que se conoce de manera más precisa la situación que se afronta y las

medidas para resolverla. Asimismo, la coordinación con las organizaciones comunales, los empresarios y las ONG's que constituyen foros desde donde se discuten los problemas, pueden contribuir en formular propuestas para adoptar medidas que tengan el apoyo de la sociedad y mayor sostenibilidad.

Finalmente, es necesario concluir que las primeras exigencias para la seguridad ciudadana en el contexto de una sociedad democrática es prioritario fortalecer los mecanismos de justicia y garantizar los derechos individuales de las personas. Los organismos que luchan contra el crimen común y el crimen organizado deben contar con los instrumentos idóneos para conducir la defensa de la sociedad en el marco del respeto a los derechos humanos. En definitiva, se trata de aumentar la eficiencia de las fuerzas de seguridad, sin vulnerar las garantías individuales, todo un desafío a la imaginación y al esfuerzo ciudadano en una persistente atención hacia las medidas que adopten las autoridades.