

**Intervención del Señor Amerigo Incalcaterra,  
Representante Regional para América del Sur de la Alta Comisionada de las Naciones  
Unidas para los Derechos Humanos**

**Presentación del Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos  
*Congreso de la República Argentina, Buenos Aires*  
*11 de mayo de 2010***

En principio quiero destacar la importancia y la oportunidad de presentar el presente informe sobre seguridad pública.

Según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), Latinoamérica es la región más violenta en términos de violencia homicida. Según el Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), José Miguel Insulza en julio de 2009, en su intervención en la *Conferencia Interamericana de Seguridad Pública* celebrada en Montevideo, en América Latina que tiene apenas el 8 % de la población mundial, se comenten el 40 % de los homicidios y el 66 % de los secuestros extorsivos a nivel mundial cada año. A la vez es difícil pensar en una América Latina libre de criminalidad organizada, mientras 205 millones de sus habitantes (40 % de su población total) viva debajo de la línea de pobreza, y la ausencia del Estado es cubierta por estos grupos criminales.

En varios países de la región vemos como el Estado está perdiendo el monopolio del uso de la fuerza y a menudo en parte de su territorio ya no es el que impone la ley. Si no es la guerrilla, como en el caso de Colombia, son las bandas criminales, el narcotráfico, las pandillas juveniles o maras, las que desafían su autoridad e imponen la ley del más fuerte en desmedro del Estado de derecho.

Otro fenómeno que corroe el Estado es la corrupción, tampoco este es un fenómeno nuevo, sin embargo es alimentada por un poder sin precedente por parte de la criminalidad organizada, todo se compra, todo tiene un precio. Este tipo de criminalidad organizada cuenta con una impresionante capacidad para corromper a las instituciones estatales que tienen como cometido controlarlos y combatirlos. Un ejemplo en este sentido es que vimos en el 2008 en México, cuando el presidente Felipe Calderón puso en marcha una “Operación Limpieza” para limpiar las fuerzas de seguridad y detectar funcionarios públicos cooptados por esos grupos ilegales. Grande fue la sorpresa cuando se constató que la corrupción había alcanzado al “zar antidrogas” del gobierno, Noé Ramírez, quien recibía del Cartel de Sinaloa unos U\$S 450 mil mensuales a cambio de información.

La incapacidad de enfrentar estos fenómenos con las herramientas institucionales y dentro de un marco jurídico de pleno respeto a los derechos humanos hace que aumente el riesgo de socavar los propios cimientos del Estado de derecho bajo la excusa de la necesidad de combatir estos fenómenos con todos los medios disponibles.

Frente a la incapacidad de enfrentar estos fenómenos, que no son nuevos, observamos como del Estado responde con viejas y conocidas recetas, como es la incorporación de las fuerzas militares en tareas de seguridad pública, el endurecimiento de las penas, la criminalización de la protesta social, y un velo de sospecha a todo lo que puede representar una amenaza al propio Estado. A esto se suma la percepción de inseguridad que hace que el ciudadano busque por sus medios la seguridad que el Estado no es capaz de brindar, observamos un aumento vertiginoso de las empresas privadas de seguridad que en número, en el empleo de armas e instrumentos sofisticados de vigilancia, tienden a sobrepasar los de la Policía, la articulación de cuerpos armados para estatales, grupos de limpieza social, la justicia por propia mano como los linchamientos solo para mencionar algunos de los fenómenos que recurrentemente aparecen en la prensa actual. Con ello viene aparejado un aumento de violaciones a los derechos humanos, muchas de las cuales quedan en la impunidad.

Por lo anterior es sumamente bienvenido el informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos que se presenta el día de hoy a nivel de América Latina aquí en Buenos Aires y en particular en el Congreso de la Nación. Un informe que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos se ha involucrado en el marco de un memorándum de entendimiento con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos e UNICEF.

El informe marca una clara ruta a seguir para fortalecer el Estado de derecho, sus instituciones y sus funcionarios y servidores públicos.

Los retos son grandes, en especial a partir de los lamentables hechos terroristas del 11 de septiembre del 2001 que han acarreado implicaciones muy profundas en las tareas de respeto y promoción de los derechos humanos tanto al interior de los Estados como en el plano internacional, observamos como el tratamiento de los temas de derechos humanos es determinado y constreñido al concepto de Seguridad.

En diversos informes y discursos la Oficina de Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ha documentado la tendencia de varios países de utilizar el contexto de la “guerra contra el terrorismo” como una justificación para restringir ciertas libertades y derechos fundamentales, incluidos, el derecho a la intimidad y a la vida privada, al debido proceso, a la integridad personal, a la libertad de expresión, de circulación, de asociación y de reunión y el derecho a no ser discriminado.

La aseveración de que el respeto a los derechos humanos supone un obstáculo a la seguridad pública es falaz. Los derechos humanos hacen posible la vigencia de la seguridad ciudadana a la vez que esta hace viable el respeto a los derechos humanos. Ambos objetivos se refuerzan y nutren recíprocamente en democracia.

La supuesta contradicción entre seguridad y derechos humanos se extiende al tema del crimen organizado en su multiplicidad de formas. Aunque se entiende la urgencia de los Estados de combatir

este tipo de fenómenos dado que constituyen verdaderas amenazas a la estabilidad y a la fortaleza de las instituciones del Estado, se tiene que subrayar que esta tarea no puede realizarse al margen de los derechos humanos y que es inaceptable desde los compromisos internacionales que los Estados han asumido que se empiece a dar marcha atrás en estándares de protección y respeto a los derechos que ya se habían alcanzado. Así se percibe con preocupación algunos signos que se han dado en algunos países, como ciertas excepciones a la prohibición absoluta de la tortura, la militarización de las labores de seguridad pública, la injerencia en las comunicaciones privadas, el abuso de la figura de la detención preventiva, la reincorporación de la pena de muerte o de la cadena perpetua, etc.

Un gobierno democrático que tenga un claro compromiso con la gente, y que tenga la convicción de que el poder que le fue otorgado por las y los electores tiene la finalidad de servir a las personas y no a sus propios intereses, debe tener muy claro que la mejor manera de hacer efectivos esos compromisos es respetando, protegiendo y promoviendo los derechos humanos de todas las personas sin ningún tipo de discriminación. Por lo tanto, los derechos humanos no pueden ser entendidos como obstáculos a la acción gubernamental en labores de seguridad ciudadana sino, por el contrario, deben ser entendidos como referentes que guían la acción de las autoridades y de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y como verdaderos indicadores para medir el desempeño del Estado. Por otra parte tenemos también que ser claros, la obligación primera del estado y de los servidores y funcionarios públicos es respetar y garantizar los derechos humanos de los demás, si ellos no lo hacen qué diferencia existirían entre estos y los criminales?

Quiero detenerme en 3 aspectos que evidencian la incapacidad de algunos Gobiernos para hacer frente de los desafíos en materia de seguridad ciudadana.

## **1.- Militarización.**

Las tareas de seguridad pública es una acción propia de los agentes civiles y no de los agentes militares. La creciente incorporación de militares en acciones propias de la autoridad civil es insostenible. La primera obligación del Estado es proteger y defender la vida y la seguridad física.

Reconozco el dilema al que se enfrentan las autoridades en el cumplimiento de su responsabilidad por proteger, en situaciones donde se desafía a la autoridad del Estado de parte de organizaciones fuertemente armadas y de severas deficiencias en las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley, incluyendo una corrupción extendida. Sin embargo, utilizar a los militares continúa siendo problemático, pues es fundamentalmente inapropiado en el desarrollo de funciones civiles para hacer cumplir la ley -en cuanto a la capacitación, la filosofía, el equipamiento y las perspectivas-.

La atención debe centrarse en dedicar urgentemente los recursos necesarios para fortalecer las instituciones civiles para que trabajen con integridad y profesionalismo. Mientras tanto, los tribunales civiles deben tener jurisdicción sobre los actos del personal militar que desarrolla funciones para hacer cumplir la ley, y deben estar disponibles recursos efectivos ante las violaciones de derechos humanos perpetradas por personal militar.

## **2. Restablecimiento del orden público**

Un tema sobre el que es necesario subrayar el papel del Estado es el que guarda relación con el restablecimiento del orden ante una situación de disturbio o conflicto social. Las intervenciones de las fuerzas del orden han dejado una estela de abusos y atropellos inadmisibles. Es indudable que cuando el orden público es quebrantado, es debido restablecerlo. Empero, todas las medidas de restablecimiento del orden deben ser compatibles con los derechos humanos, en especial con el respeto a los derechos a la vida, a la integridad, la libertad y la seguridad personal.

Importantes es, además, insistir que la intervención del Estado no debe criminalizar la protesta social presentando como vandálico -o incluso delincuencial- el ejercicio del derecho a la libre manifestación de las personas (nota distintiva de un estado de derecho respetuoso de los valores de la democracia y el pluralismo).

### **3.- Estado de excepción**

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos establecen que los Estados parte tienen la obligación de garantizar los derechos humanos en ellos reconocidos para todas las personas sin ningún tipo de discriminación. Conscientes de los obstáculos que en ocasiones los Estados enfrentan para garantizar en todo momento los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales, el derecho internacional de los derechos humanos prevé la posibilidad de decretar un estado de excepción con el propósito de hacer frente a la situación extraordinaria, restablecer la normalidad y garantizar el goce de los derechos humanos. Sin embargo la Observación número 29 del Comité de Derechos Humanos establece que no todo disturbio o catástrofe constituye una situación excepcional que ponga en peligro la vida de la nación,

Los Estados Partes deben justificar escrupulosamente no sólo su decisión de proclamar el estado de excepción sino también las medidas concretas que adopten sobre la base de esa declaración. Si los Estados se proponen invocar el derecho a suspender obligaciones contraídas en virtud del Pacto, deben poder justificar no solamente que la situación constituye un peligro para la vida de la nación, sino también que todas las disposiciones que suspenden la aplicación de disposiciones del Pacto son estrictamente necesarias según las exigencias de la situación.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos por su parte, ha sostenido que el estado de excepción no supone “(...) la supresión temporal del Estado de derecho o que autorice a los gobernantes a apartar su conducta de la legalidad, a la que en todo momento deben ceñirse”. Los principios a los que se sujeta un estado de excepción de acuerdo a las exigencias de las normas internacionales son: legalidad, proclamación, notificación, temporalidad, amenaza excepcional, proporcionalidad, no discriminación, compatibilidad de las distintas normas de derecho internacional e intangibilidad de ciertos derechos (tales como el derecho a la vida, a la integridad personal, a la protección de la familia, a la libertad de conciencia y de religión, a la nacionalidad, el principio de legalidad y de no retroactividad, así como las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos).

Los estados de excepción de *facto* son mucho más perniciosos que aquellos que se sujetan a las normas que los regulan. Una situación tan grave -por extraordinaria que sea- no debe dar pie para

suprimir derechos humanos al margen de los propios dispositivos constitucionales y convencionales que reglan los márgenes de maniobra de los propios Estados en situaciones excepcionales.

## **Conclusión**

Existe una paradoja en todo esto que requiere ser evidenciada. Resulta que con ciertos métodos y prácticas que los Estados democráticos están utilizando para hacer frente a la amenaza del terrorismo, del crimen organizado y de la violencia se corre el grave riesgo de que sacrifiquen aquellos valores que en principio están defendiendo y resguardando. Bajo esta lógica no tiene sentido restringir los derechos y las libertades en aras de proteger conceptos como la seguridad o el interés nacional. Se tienen que plantear de manera muy honesta a quien o a quienes se está protegiendo con el concepto de seguridad, al Estado en sí mismo, o a las personas que habitan el Estado. Si concordamos que el concepto de seguridad ciudadana se refiere a estos últimos, y que el Estado tienen la responsabilidad de garantizar y proteger los derechos de los que habitan en dentro de un Estado, entonces este informe que se presenta el día de hoy es un claro referente para las autoridades del Estado, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, del camino a seguir y de las modificaciones profundas que tienen que hacerse.

Poco antes de perder la vida en un atentado en Irak, el ex Alto Comisionado Sergio Vieira de Mello apuntaba que el fracaso político distintivo de nuestra era: “la incapacidad de comprender la amenaza para la seguridad que suponen las violaciones graves de los derechos humanos, la incapacidad de lograr consensos prácticos a la hora de actuar contra la amenaza”.

En este mismo sentido, el anterior Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan afirmó en el Consejo de Seguridad: “Tenemos que ser muy claros en que no existe una negociación ni regateo entre las acciones efectivas para combatir el terrorismo y los derechos humanos. Por el contrario, creo que a la larga nos daremos cuenta que los derechos humanos, junto con la democracia y la justicia social son las mejores estrategias para luchar en contra del terrorismo.”

Muchas gracias