

## Presentación

### Lorena Fries

Señor Secretario Ejecutivo del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR, Víctor Abramovich; Señor Presidente del Consejo para la Transparencia, Alejandro Ferreiro; Señor Prefecto Inspector Luis Nieto Parra, Jefe Nacional de la unidad de Derechos Humanos de la Policía de Investigaciones; Señor Luis Masferrer, Director Nacional de Gendarmería; Sra. Ileana Arduino, representante del Ministerio de Seguridad de Argentina; Señor Director del Servicio Médico Legal, Patricio Bustos; Señoras y señores consejeros del Instituto Nacional de Derechos Humanos, representantes de las embajadas, señoras y señores, buenos días.

Parte fundamental de una sociedad democrática es el establecimiento de políticas de seguridad ciudadana respetuosas de los derechos humanos. En este sentido, los derechos humanos cumplen un doble rol: por una parte, constituyen un fundamento material y, por otra, se erigen como límite al actuar del Estado. Como fundamento material hacemos referencia a que las políticas de seguridad existen como un medio para garantizar el ejercicio de derechos tales como la libertad personal y la seguridad individual. Asimismo, los derechos actúan como límite ya que el Estado no puede plantear políticas de seguridad ciudadana que restrinjan de manera ilegítima el ejercicio de derechos.

No obstante lo anterior, la historia de los últimos sesenta años en América Latina muestra que no siempre las políticas de seguridad ciudadana han estado conectadas con los Derechos Humanos. Durante la segunda mitad del siglo XX, en el marco de las diversas dictaduras que afectaron a la región, sus características estaban relacionadas con la lucha del Estado contra un enemigo externo o interno, la concentración del poder y las violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos. En esos escenarios y los años posteriores, se crearon ordenamientos jurídicos que vieron en la herramienta penal una fuente cercana para mantener el control y restringir ilegalmente los derechos fundamentales. Chile mantiene parte de esa legislación, la que en oportunidades se ha enfrentado al ejercicio de derechos por parte de diversos grupos de la sociedad.

Desde los derechos humanos se han hecho serios esfuerzos por plantear las políticas de seguridad no como un medio para proteger al Estado, sino que por el contrario, como una de las herramientas del Estado que tienen como prioridad a la persona donde recae sobre el Estado la obligación de proteger, garantizar y respetar sus derechos. La recuperación de la democracia en 1990 abrió un escenario propicio para cambiar el eje de preocupación de las políticas de seguridad hacia uno respetuoso de los derechos fundamentales con mayor participación ciudadana y con la persona como centro de su preocupación. Sin embargo, en los últimos 22 años las políticas de seguridad ciudadana en nuestro país han estado marcadas por una tendencia importante hacia el

populismo penal, tanto en el ámbito político como judicial, el cual se alimenta en buena medida por la sensación de inseguridad transmitida por medios masivos de comunicación social, por una concepción de orden público que requiere ser revisada y por una tendencia al uso inmediato de la herramienta penal como solución primordial a una serie de problemas sociales complejos no solo delictivos.

Hoy, cuando producto de un incendio provocado por el hacinamiento carcelario murieron ochenta y un personas privadas de libertad en la cárcel de San Miguel en diciembre de 2010; cuando recurrentemente se hace alusión al orden público como contraposición al derecho a manifestarse pacíficamente o cuando oímos que la única respuesta ante los conflictos sociales es el aumento de penas privativas de libertad, es que debemos reflexionar acerca de cómo enfrentar estos desafíos desde una perspectiva de derechos humanos. No para minimizar los problemas existentes en materia de seguridad, sino para compasarlos con principios que hagan a las políticas de seguridad ciudadana democrática respetuosa de los derechos de las personas y por tanto más efectivas.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha planteado en su reciente informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos que “las políticas sobre seguridad ciudadana deben ser evaluadas desde la perspectiva del respeto y garantía de los derechos humanos. Por un lado las obligaciones negativas de abstención y respeto y, por otro, las obligaciones positivas vinculadas a la adopción de medidas de prevención” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, pág. 35).

¿Qué implica desarrollar una política de seguridad ciudadana con perspectiva de derechos humanos? La perspectiva de derechos obliga a reflexionar sobre cómo la seguridad ciudadana democrática ayuda a profundizar nuestra democracia. En este sentido, debe respetar el principio de igualdad y no discriminación, garantizar el acceso a la información y a la justicia y, además, potenciar la participación ciudadana en su creación, implementación y fiscalización.

En cuanto a la igualdad y no discriminación en el ejercicio y uso de la fuerza pública, se debe tener presente que en la medida en que el Estado tiene el monopolio de la fuerza si no existe un control por parte de la sociedad sobre cómo ella es administrada, se deja un campo abierto para el abuso de la fuerza lo que conlleva a arbitrariedades y falta de criterios racionales en su empleo. El Estado debe justificar el uso de la fuerza en el sentido que el monopolio que ostenta no implica una carta abierta para su ejercicio, sino por el contrario, debe ser respetuoso de la presunción de inocencia que pesa sobre todas las personas de manera tal que justifique racional y adecuadamente el por qué de la detención de una persona o por qué se debe restringir la libertad de la misma mediante, por ejemplo, la prisión preventiva. Solo un adecuado fundamento libera de toda duda de arbitrariedad el actuar del Estado.

Además del principio de no discriminación, una política ciudadana de seguridad ciudadana requiere, desde una perspectiva de derechos humanos, un adecuado control social por parte de la sociedad sobre las fuerzas de orden y sobre las autoridades competentes. Este control social no se puede llevar a cabo si no es mediante un adecuado acceso a la información sobre el actuar de las fuerzas de seguridad. En las políticas de seguridad ciudadana democrática están en juego derechos

fundamentales que son pilares de la democracia, tal como es la libertad personal o la libertad de expresión, por lo que su afectación debe estar debidamente fundamentada por la autoridad para analizar si está acorde a derecho o no.

Asimismo, la responsabilidad política por el actuar de las fuerzas de orden y seguridad en una política de seguridad ciudadana democrática debe ser clara. Al respecto, la Comisión Interamericana ha señalado específicamente que “es imprescindible que las autoridades gubernamentales legítimamente electas asuman en su totalidad la responsabilidad de diseñar e implementar la política pública de seguridad ciudadana” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, pág. 76). Esto destaca la idea de que las fuerzas de orden y seguridad son dependientes de la autoridad civil, no es propia de una democracia la existencia de fuerzas de orden y seguridad que tengan el uso legítimo de la fuerza por iniciativa propia y sus actuaciones deben estar respaldadas por una decisión gubernamental sujeta a responsabilidad política.

Por lo mismo, la formación en derechos humanos para las fuerzas de orden y seguridad es un aspecto central de cualquier política de seguridad ciudadana y que debe ser desarrollada por el Estado. Las movilizaciones sociales de las que hemos sido testigos en los últimos dos años en nuestro país han demostrado la necesidad de modernizar no solo los protocolos de actuación de Carabineros, sino también de revisar cómo las fuerzas de orden y seguridad se preparan en su formación. Un cambio de paradigma en este sentido está en camino, pero requiere ser sostenido y profundizado. En palabras de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “para que una fuerza policial aspire a ser respetuosa de los derechos humanos no sólo requiere de formación teórica sino que debe organizarse, seleccionar su personal, capacitarse permanentemente y realizar sus operaciones profesionales de forma tal de hacer efectivos los derechos humanos de la población a la que sirve” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, pág. 80). En este sentido, la labor realizada por el Instituto Nacional de Derechos Humanos en el marco de las manifestaciones sociales ha contribuido a que hoy Carabineros de Chile, por ejemplo, cuente con una unidad especial de Derechos Humanos en su orgánica, lo que constituye un paso en este camino.

Estos temas relacionados con la respuesta del Estado a las manifestaciones públicas, así como el rol de la formación en derechos humanos de las fuerzas de orden y seguridad y el control de su labor, serán objeto de análisis en los dos paneles de la tarde de hoy.

Adicionalmente entonces, una política de seguridad democrática implica la posibilidad de que las personas afectadas puedan acceder a la justicia para que sean los tribunales quienes determinen la legalidad o ilegalidad de un determinado hecho. Así, cobra importancia la posibilidad de una estructura judicial autónoma y efectiva que cumpla con los estándares del debido proceso y que de manera imparcial investigue, juzgue y haga ejecutar.

Otro elemento fundamental de toda política pública, y no es excepción la política de seguridad ciudadana, es la participación ciudadana en el diseño, implementación y control de estas políticas. Según una concepción estatista de las políticas de seguridad, la participación de la sociedad en ella es vista como un obstáculo que afecta su implementación y pone en riesgo la seguridad de la

Nación. Sin embargo, la perspectiva de derechos humanos sitúa a la seguridad no como un fin a perseguir por el Estado, sino más como una garantía para el ejercicio de derechos. Por lo mismo, las políticas de seguridad ciudadana debieran incorporar instancias de participación ciudadana en su labor. Finalmente, una política de seguridad ciudadana democrática es comprensiva del hecho de que no solo se trata de proteger la libertad personal o la seguridad individual, sino que, por el contrario, es un medio que garantiza el ejercicio de un conjunto más amplio de derechos. Tal como se discutirá en el segundo panel de hoy sobre populismo penal, una política de seguridad basada en una estricta concepción del orden público, que acude al derecho penal como respuesta primordial del Estado ante una serie variada de problemas complejos, termina afectando a un conjunto de derechos que van más allá de la libertad. Cuando es la herramienta penal la única respuesta punitiva del Estado, se llega a la indigna y violatoria realidad que se vive hoy en muchas de las cárceles de nuestro país, donde los niveles de hacinamiento se convierten en una afectación a la integridad física y psíquica, a la salud y a la vida de quienes están privados y privadas de libertad.

A modo de conclusión, una política de seguridad ciudadana democrática debe ser construida respetando y garantizando los derechos humanos. Solo así se garantiza el respeto a la persona como titular de derechos y se evita el abuso por parte del Estado de la fuerza socialmente organizada. Por lo mismo, principios transversales del Derecho de los Derechos Humanos como son la igualdad y no discriminación, la participación ciudadana, el acceso a la información y a la justicia, constituyen elementos fundamentales en una política que en esta materia tenga como fin profundizar nuestra democracia.

Espero que estas palabras sirvan de aliento para la jornada que tenemos el día de hoy y que ha preparado el Instituto Nacional de Derechos Humanos con el objeto de crear un debate reflexivo, abierto e inspirador para un elemento que juzgamos es central en la democracia chilena hoy.

## **Bibliografía**

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. Washington DC.