

CAPÍTULO II SEGURIDAD CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS

A. Introducción

24. La Comisión Interamericana ha abordado el tema de la seguridad ciudadana y su relación con los derechos humanos por medio del estudio de peticiones, casos y medidas cautelares, informes temáticos e informes de país basados en visitas *in loco* realizadas a diversos países de la región, así como en audiencias realizadas durante sus sesiones. En diciembre de 2009, la CIDH aprobó su “Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos”, en el que analiza los efectos de la violencia y la delincuencia en la gobernabilidad en los países del hemisferio. Entre otros asuntos, se destaca que la seguridad ciudadana requiere de una fuerza policial civil fuerte y competente para proteger a los ciudadanos, el fortalecimiento de la administración de la justicia, la eliminación de la corrupción y la impunidad, y la construcción de un sistema carcelario orientado a la rehabilitación y la reintegración social de los presos.

25. En las conclusiones de su informe sobre seguridad ciudadana, la CIDH señala:

Los actuales índices de violencia y criminalidad en el hemisferio han posicionado a la seguridad ciudadana como una de las principales demandas de la sociedad hacia las autoridades estatales. Esta situación es el resultado de un proceso que lleva ya varias décadas, en el que han coincidido diversos factores de tipo social, económico, cultural e institucional que operaron como posibilitadores para la generación o reproducción de diferentes formas de comportamientos violentos, en relación directa con la agudización de las consecuencias de modalidades delictivas que ponen en riesgo el efectivo ejercicio de algunos derechos humanos.

Las sociedades del hemisferio enfrentan cotidianamente renovados desafíos para la convivencia democrática, caracterizada por la tolerancia, la solidaridad y el respeto por los derechos de todas las personas que la integran. En este escenario interactúan las diferentes formas de violencia, que se presentan en forma de variadas manifestaciones, entre las que se destacan: el crimen organizado; la presencia de un alto número de armas de fuego en manos de particulares; el abuso de sustancias estupefacientes; la violencia contra las mujeres; la violencia contra niños, niñas y adolescentes; la violencia contra la población indígena y población afrodescendiente; los conflictos que involucran a movimientos sociales y comunitarios; y el fenómeno, pocas veces tratado en la profundidad de sus distintas causalidades, de la violencia relacionada con la delincuencia juvenil.

Frente a esta situación, en varios países de la región se ha apelado a políticas que han resultado históricamente ineficaces para solucionar las demandas sociales sobre seguridad ciudadana, basadas en planteos de incrementar la presión punitiva; reducir las garantías procesales; o bajar la edad de imputabilidad para aplicar el derecho penal de adultos a los niños y niñas. Por otra parte, la falta de una adecuada respuesta del Estado ante la violencia y el delito, en ocasiones ha conducido a reproducir lógicas de relacionamiento social fundadas en la intolerancia y la estigmatización de personas o grupos de personas, favoreciendo la aparición de casos de violencia extralegal, de los cuales son responsables los llamados grupos de “limpieza social”, como “escuadrones de la muerte” o grupos parapoliciales y paramilitares³.

B. Situación de violencia e inseguridad en Jamaica

26. La población de Jamaica está expuesta a las consecuencias de una violencia letal generalizada. El país se enfrenta con una tasa de homicidios en aumento, con la cifra sin precedentes de 1.680 asesinatos en el país en el curso de 2009⁴. Una destacada publicación jamaíquina informó que había contado por lo menos 409 asesinatos durante los primeros 90 días de 2010, el equivalente de cuatro asesinatos por día durante ese período. Según las estadísticas oficiales de la Fuerza Policial de Jamaica sobre la delincuencia, en el período del 1º de enero al 21 de marzo de 2010 hubo 344 homicidios⁵. En 2010 se notificaron oficialmente 1.428 homicidios, aunque algunos grupos de la sociedad civil ponen en tela de juicio el número de muertes que se produjeron en mayo de 2010 durante el estado de emergencia, como se verá más adelante⁶.

27. Esta ola de violencia, combinada con el gran número de personas que viven en la pobreza y con la difícil situación económica en Jamaica, ha contribuido a una situación de inseguridad. La visita de la Comisión Interamericana se centró en gran medida en la situación de la seguridad ciudadana y los derechos humanos de la población

³ CIDH, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párrs. 217 a 219. Disponible en <http://www.cidh.org/countryrep/Seguridad/Seguridadindice.sp.htm>.

⁴ Jamaica Observer, “Jamaica Records Highest Ever Murder Rate in 2009”, 8 de enero de 2010, disponible en <http://www.jamaicaobserver.com/latestnews/jamaica-records-highest-ever-murder-rate-in-2009>. En el artículo se señala que esta cifra excede el récord anterior de 1.674 homicidios en 2005 y que, “al publicar las estadísticas sobre delincuencia para 2009, la Fuerza Policial de Jamaica afirmó que 52% de los asesinatos se debían a enfrentamientos y represalias entre pandillas, en los cuales 1.292 personas fueron muertas con armas de fuego”. Véase también en Reform Matters, Crime, Policing and Human Rights Abuses: Perceptions and Correlations, Jamaicans for Justice, 25 de marzo de 2010, disponible en http://www.jamaicansforjustice.org/nmcms.php?snippets=news&p=news_details&id=1833.

⁵ Jamaica Gleaner, “Why We Should Be Outraged”, artículo publicado el 4 de abril de 2010, disponible en: <http://www.jamaica-gleaner.com/gleaner/20100404/cleisure/cleisure1.html>. En el artículo se aclara que “estas cifras no incluyen las 63 personas muertas por la policía al 21 de marzo, que aparentemente eran delincuentes muertos en tiroteos tras atacar a agentes de policía”.

⁶ Mark Wignall, “Why Has Jamaica’s Crime Rate Fallen?” Jamaica Observer, 3 de febrero de 2011. Disponible en http://www.jamaicaobserver.com/columns/Why-has-Jamaica-s-crime-rate-fallen_8329778.

jamaiquina. Durante su visita, la CIDH no solo verificó la existencia de un nivel sumamente elevado y alarmante de violencia en el país, sino que también confirmó que las medidas tomadas por el Estado no han sido suficientes o efectivas para responder a la situación. Como señaló la CIDH en su comunicado de prensa de diciembre de 2008 tras la visita *in loco* a Jamaica, la respuesta histórica del Estado ha sido inadecuada debido a la falta de una política integral para abordar y prevenir la violencia, la asignación de recursos insuficientes para combatir el problema y la falta de una respuesta efectiva de la policía, el poder judicial y otras autoridades⁷. La información obtenida después de la visita, correspondiente a la primera parte de 2011, indica que estos problemas fundamentales persisten⁸. La falta de una respuesta apropiada de las autoridades ha llevado a un deterioro general de la situación de los derechos humanos en Jamaica, que afecta de manera desproporcionada a los sectores más pobres de la sociedad y a aquellos que ya son más vulnerables a las violaciones de los derechos humanos, como las mujeres, los niños y las personas expuestas a la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género.

28. La CIDH ha señalado que algunos de los principales retos para una sociedad democrática son la delincuencia organizada, las grandes cantidades de armas de fuego en manos de particulares y el abuso generalizado de drogas, que son justamente los retos que enfrenta Jamaica. La Comisión Interamericana comprende que el Estado jamaicano, igual que los demás Estados Miembros de la OEA, tiene no solo la autoridad para combatir la delincuencia y garantizar el derecho a la seguridad de todos los habitantes, sino también el deber de hacerlo por medio de medidas que sean compatibles con sus propias garantías constitucionales y con las obligaciones internacionales en el ámbito de los derechos humanos. En su Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, la Comisión Interamericana recomendó a los Estados Miembros de la OEA “garantizar la ejecución por parte de las fuerzas policiales de todas las actividades operativas que permitan la implementación de las funciones de prevención, disuasión y represión legítima de hechos violentos o delictivos, como parte de la obligación del Estado

⁷ CIDH, Comunicado de prensa 59/08. Disponible en <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2008/59.08sp.htm>.

⁸ Por ejemplo, el informe sobre Jamaica del Examen Periódico Universal realizado por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, contiene conclusiones y recomendaciones acerca del desarrollo socioeconómico, la implementación de políticas integrales para abordar las deficiencias en la policía y el poder judicial, y la capacitación de las fuerzas de seguridad en materia de derechos humanos. Naciones Unidas, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Jamaica, A/HRC/16/14, Conclusiones y Recomendaciones, 4 de enero de 2011, párr. 98. Asimismo, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Tortura viajó a Jamaica en febrero de 2010 y, sobre la base de sus observaciones, recomendó al Gobierno de Jamaica varias medidas de salvaguardia y de prevención de violaciones de derechos, entre ellas “romper el ciclo de violencia abordando las causas fundamentales de los delitos violentos, como el narcotráfico, los vínculos de las pandillas delictivas con partidos políticos, la corrupción, la pobreza y otras disparidades socioeconómicas”. Naciones Unidas, Informe del relator Especial sobre Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, Manfred Nowak: Misión a Jamaica, A/HRC/16/52/Add.3, 11 de octubre de 2010.

de proteger y garantizar los derechos humanos comprometidos directamente en la política de seguridad ciudadana”⁹. En el mismo informe, la Comisión Interamericana concluye:

[...] los Estados Miembros tienen el deber de proteger y garantizar el ejercicio de los derechos humanos comprometidos en el área de la seguridad ciudadana, a través de planes y programas de prevención, disuasión y, cuando ello sea necesario, de medidas de represión legítima respecto a los hechos de violencia y criminalidad, a partir de las orientaciones y dentro de los límites que establecen los estándares y los principios de derechos humanos recogidos en el marco de los Sistemas Universal y Regional de derechos humanos.

La Comisión reconoce que, para el cumplimiento de las obligaciones mencionadas en los párrafos anteriores, en ciertas ocasiones los Estados Miembros pueden limitar o restringir el ejercicio de ciertos derechos humanos. Estas limitaciones o restricciones solamente se ajustan a los estándares internacionalmente aceptados en materia de derechos humanos cuando se aplican respetando los principios de necesidad; finalidad legítima; proporcionalidad; razonabilidad y no discriminación.

29. La CIDH debe reiterar que las principales víctimas de los delitos violentos en Jamaica son personas que viven en zonas urbanas deprimidas y superpobladas, con altas tasas de desempleo y sin acceso a servicios de educación, salud y vivienda. Más de un tercio de la población de Kingston vive en barrios de ese tipo, que han sido descuidados por el Estado durante muchos años.¹⁰

30. Las pandillas de Jamaica son las autoras de la mayoría abrumadora de los delitos del país¹¹. Según la información recibida por la CIDH, hay por lo menos 120 pandillas delictivas que están operando en Jamaica y se cree que son las autoras de 80% de los delitos graves del país¹². Estas pandillas armadas ejercen el control social de las comunidades pobres por medio de una violencia despiadada. Aunque la Comisión Interamericana reconoce los intentos del Estado de contrarrestar la presencia de pandillas delictivas en Jamaica, debe expresar también su gran preocupación por los relatos de

⁹ CIDH, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 232, recomendación 7.

¹⁰ CIDH, Comunicado de prensa 59/08. Disponible en <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2008/59.08sp.htm>.

¹¹ Amnistía Internacional, “Public Security Reforms and Human Rights in Jamaica”, AMR 38/001/2009, julio de 2009, disponible en: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR38/001/2009/en/353c5156-8749-41e1-8de9-fa9a611c9c2f/amr380012009en.pdf>.

¹² Amnistía Internacional, “Public Security Reforms and Human Rights in Jamaica”, AMR 38/001/2009, julio de 2009, pág. 5, disponible en: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR38/001/2009/en/353c5156-8749-41e1-8de9-fa9a611c9c2f/amr380012009en.pdf>.

posibles conexiones entre instituciones políticas jamaquinas y pandillas delictivas de zonas urbanas deprimidas¹³.

31. Numerosos barrios donde hay mucha violencia son verdaderas “plazas fuertes”, bastiones políticos donde prosperan las pandillas dominantes con la dirección y el apoyo de partidos políticos jamaquinos¹⁴. El Comité Nacional sobre Tribalismo Político informó que las “pandillas delictivas tienden a identificarse con una plaza fuerte determinada y a permanecer afiliadas a su partido o alineadas con el mismo. Durante los períodos electorales, los miembros de estas pandillas salen a la luz como perpetradores de actos de violencia política y conducta electoral ilegal”¹⁵. El Comité agregó que había “plazas fuertes” claramente reconocidas en los distritos electorales de Kingston, St. Andrew y la parte central de St. Catherine¹⁶. Hardley Lewin, ex Comisionado de Policía y jefe del Ejército, también ha reconocido la dominación de las pandillas con vínculos políticos, describiendo el distrito electoral de Tivoli Gardens como “la madre de las plazas fuertes”¹⁷. Ese comentario fue hecho en el contexto de críticas a la incapacidad de la policía para vigilar eficazmente las áreas que están bajo control político¹⁸.

32. En sus observaciones al presente informe, el Estado reconoce que “es verdad que Jamaica continúa enfrentando el desafío de las altas tasas de criminalidad y violencia” y que “sigue comprometido a enfrentar el problema, a pesar de los desafíos

¹³ Un informe especial preparado para el Parlamento de Jamaica explica que personas vinculadas al crimen organizado en ese país “pueden usar la riqueza obtenida de su actividad criminal para corromper algunas de las instituciones claves del país, incluida la Fuerza Policial, integrantes del burocracia estatal y los partidos políticos”. Por lo tanto, indica el informe, derrotar al crimen organizado requiere “cortar sus lazos con los partidos políticos y por esa vía los lazos con el Estado” ya que éstos lazos también constituyen una fuente del poder que tienen en las comunidades urbanas pobres”. Ver “Road Map to a Safe and Secure Jamaica: Report of the Special Task Force on Crime”, mayo de 2006, párr. 2.1.3, pág. 8, disponible en: . Este informe fue encargado por Bruce Golding, entonces líder de la oposición en el parlamento jamaquino, y fue preparado por el Grupo Especial de Trabajo sobre la Delincuencia, integrado por oficiales retirados de alto rango de las fuerzas armadas, académicos y especialistas en la materia.

¹⁴ National Committee on Political Tribalism, “Report of the National Committee on Political Tribalism”, 23 de julio de 1997. Más recientemente, en respuesta a un llamamiento a “plazos más específicos para el cumplimiento de los compromisos del gobierno” efectuado en el discurso dirigido a la nación por el entonces Primer Ministro Bruce Golding en mayo de 2010, la organización Jamaicans for Justice emitió una declaración en la cual afirmó que tales compromisos “deben estar orientados de forma crítica a romper los nexos entre la política y la delincuencia” y recaló que “un aspecto fundamental de ese proceso es la plena integración de los barrios conocidos como plazas fuertes y sus habitantes en la sociedad, ofreciéndoles igual acceso a los servicios y beneficios que reciben otros ciudadanos”. Jamaicans for Justice, “JFJ Supports Calls of CAFFE and Presidents’ Council”, 21 de mayo de 2010, disponible en http://www.jamaicansforjustice.org/nmcms.php?snippets=news&p=news_details&id=1954.

¹⁵ National Committee on Political Tribalism, “Report of the National Committee on Political Tribalism”, 23 de julio de 1997, págs. 9-10.

¹⁶ National Committee on Political Tribalism, “Report of the National Committee on Political Tribalism”, 23 de julio de 1997, pág. 6.

¹⁷ Jamaica Observer, “Army chief says... Tivoli Mother of all Garrisons”, 8 de octubre de 2005. Disponible en http://www.jamaicaobserver.com/news/89948_Army-chief-says---Tivoli-mother-of-all-garrisons.

¹⁸ Jamaica Observer, “Army chief says... Tivoli Mother of all Garrisons”, 8 de octubre de 2005. Disponible en http://www.jamaicaobserver.com/news/89948_Army-chief-says---Tivoli-mother-of-all-garrisons.

financieros y otros, con miras a garantizar un enfoque comprensivo y multisectorial en la lucha contra la corrupción, el desmantelamiento de las pandillas y guarniciones en las comunidades, y el abordaje de las verdaderas causas de los delitos violentos”. Jamaica subraya los esfuerzos que ha realizado para combatir el crimen y la violencia y expresa que “se siguen realizando enormes esfuerzos a nivel bilateral, regional y multilateral para identificar las mejores prácticas para enfrentar este problema”. Al respecto, el Estado también informa que está “pasando por una importante modernización de su infraestructura de seguridad nacional y de policía para reducir los niveles de delitos violentos y transformar el ambiente de la seguridad nacional”. Jamaica añade también que:

El Ministro de Seguridad Nacional continúa trabajando con los otros Ministerios, Departamentos y Agencias para desarrollar una Estrategia de Prevención del Delito y Seguridad Comunitaria interdepartamental utilizando un enfoque participativo y coherente que resultará en la implementación de políticas diseñadas para la prevención del delito y la reducción de la violencia, particularmente la violencia juvenil y las pandillas. También se encuentra en funcionamiento un Observatorio de Delitos, el mismo que será expandido. Ha existido una reducción general de los principales delitos, incluyendo el asesinato, durante los últimos dos años. El Gobierno de Jamaica se encuentra trabajando actualmente en la aprobación de una Legislación Anti-Pandillas.

Otros programas que han hecho incursiones en las comunidades incluyen el Programa de Renovación Comunitaria, que tiene el objetivo inicial de llevar a cabo intervenciones sociales en cien (100) comunidades vulnerables y volátiles en un mediano plazo (3-5 años); el Programa de Justicia y Seguridad Ciudadana (CSJP por sus siglas en inglés), que se encuentra en su segunda fase de 4 años; y el Programa Escuelas Seguras, enfocado en enfrentar la violencia y sus causas en las escuelas.

El flujo de armas en Jamaica continúa siendo un desafío, especialmente dado que el país no es fabricante de armas pequeñas y ligeras. De conformidad con la necesidad de garantizar que los países de origen asuman una mayor responsabilidad en la prevención del tráfico ilícito de esas armas, una prioridad clave para Jamaica sigue siendo el aumento de la colaboración con los socios bilaterales y regionales para reducir la disponibilidad de las armas de fuego ilícitas y del narcotráfico hacia Jamaica, así como para facilitar la identificación y procesamiento penal transfronterizo de los traficantes. Debe tomarse en cuenta que existe un grupo de trabajo regional sobre delitos y seguridad, el cual es responsable de la policía y la seguridad nacional en los Estados Miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM), y el cual se complementa con la Declaración de CARICOM sobre Armas Pequeñas y Armas Ligeras de 2011. A nivel nacional, el Gobierno de Jamaica está finalizando una Política Nacional de Armas Pequeñas que buscará (a) implementar controles legales y administrativos para restringir la disponibilidad y el mal uso de armas de fuego, municiones y explosivos así como garantizar

que se encuentren asegurados de manera apropiada y segura; y (b) desarrollar programas y políticas para enfrentar la oferta, posesión y uso de armas de fuego ilícitas a nivel comunitario.

C. Muertes a manos de las fuerzas de seguridad

1. Violencia y muertes en mayo de 2010

33. La última semana de mayo de 2010 se produjo una serie de incidentes violentos, a raíz de lo cual se declaró el estado de emergencia. Según el Servicio de Información de Jamaica, “el Ministro de Seguridad Nacional, senador Dwight Nelson [...], dijo que el operativo conjunto de fuerzas militares y policiales que se inició en Tivoli Gardens el lunes (24 de mayo) tenía como finalidad primordial ejecutar una orden de arresto de Michael Christopher Coke”. De acuerdo a información de dominio público a la que tuvo acceso la CIDH, los violentos enfrentamientos armados con las fuerzas policiales y de seguridad dejaron un saldo de alrededor de 73 muertos durante el estado de emergencia¹⁹. Asimismo, más de 4.000 jamaquinos fueron detenidos de acuerdo con las disposiciones del estado de emergencia²⁰.

34. El 27 de mayo de 2010, la CIDH envió una comunicación al Estado de Jamaica de acuerdo con el artículo 41 de la Convención Americana y el artículo 18.d de su Estatuto, mediante la cual le solicitaba que proporcionara información sobre las medidas adoptadas para cumplir dicho instrumento internacional, específicamente las investigaciones de las muertes acaecidas durante los sucesos violentos de ese mes. Ese mismo día, la Comisión Interamericana emitió un comunicado de prensa en el cual expresó su profunda preocupación por la ola de violencia experimentada en Jamaica a partir del 23 de mayo de 2010. La CIDH agregó:

El uso legítimo de la fuerza pública implica, entre otros factores, que ésta debe ser tanto necesaria como proporcionada al objetivo legítimo que se persiga. El grado de fuerza ejercido por los funcionarios del Estado para que se considere adecuado con los parámetros internacionales, no debe ser más que el “absolutamente necesario”. Los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por parte de Oficiales Encargados de Hacer Cumplir la Ley contemplan que “los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego”. La CIDH ha dicho asimismo que los agentes del Estado sólo pueden emplear la fuerza letal

¹⁹ Aunque el número oficial de muertos fue 73, según informes oficiales podría llegar a 100. Véase “Submission from Jamaicans for Justice, For Consideration in the Formulation of the List of Issues by the Human Rights Committee’s Task Force during the 100th Session”, 4-5, 11-29 de octubre de 2010, disponible en http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngos/JFJ_Jamaica100.pdf.

²⁰ Submission from Jamaicans for Justice, For Consideration in the Formulation of the List of Issues by the Human Rights Committee’s Task Force during the 100th Session, 4-5 (11 al 29 de octubre de 2010), disponible en http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngos/JFJ_Jamaica100.pdf.

en forma excepcional, en caso de peligro directo o inminente de muerte o de lesiones que pueden provocar la muerte del propio agente o de otra persona.

La jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos deja en claro que los agentes del Estado tienen la obligación de hacer cumplir la ley y mantener el orden aun cuando se produzcan en algunos casos muertes o lesiones corporales durante dicho proceso como resultado del uso proporcional de la fuerza. Asimismo, la fuerza utilizada no debe ser excesiva. Cuando se usa fuerza excesiva, no se respeta la integridad personal, y toda privación de la vida resultante es arbitraria. La CIDH insta al Estado de Jamaica a adoptar todas las medidas necesarias a fin de garantizar el derecho a la vida, la integridad y la seguridad de todas las personas.

En relación a la declaración del estado de emergencia, la CIDH recuerda que la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la suspensión de garantías como un mecanismo excepcional para que se suspenda el goce y ejercicio de algunos derechos en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte. De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana, el alcance de las suspensiones debe ser el estrictamente necesario para paliar la situación de emergencia, lo cual implica limitar su alcance temporal, espacial y los derechos que se suspenden. Cada uno de los actos de implementación de suspensión de garantías debe ser razonable, esto es, debe ser estrictamente adecuado a la causa y el alcance del estado de excepción, sin que exista ningún tipo de discriminación.

35. La CIDH no recibió una respuesta del Estado a dicha solicitud de información. Sin embargo, la postura oficial con respecto a los sucesos se expresó en el informe presentado por Jamaica al Consejo de Derechos Humanos, de las Naciones Unidas, como parte del Examen Periódico Universal. En dicho informe, Jamaica dijo que había enfrentado “retos extraordinarios al mantenimiento del orden público”, lo cual había llevado a las autoridades a imponer un estado de emergencia limitado en algunos sectores de la capital y a realizar operativos de seguridad en Tivoli Gardens y Denham Town, sectores del oeste de Kingston²¹. Jamaica también mencionó que el propósito del estado de emergencia era “facilitar la acción de las fuerzas de seguridad para combatir la actividad

²¹ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, noveno período de sesiones, Ginebra, 1^o al 12 de noviembre de 2010, “National report submitted in accordance with paragraph 15(a) of the annex to Human Rights Council Resolution 5/1”, Jamaica, 20 de agosto de 2010, http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session9/JM/A_HRC_WG.6_9_JAM_1_E_Jamaica.pdf, disponible en:

delictiva, que se había convertido en una grave amenaza para las instituciones del Estado”. Por último, el Estado afirmó:

El operativo fue precipitado por la inteligencia obtenida por las fuerzas de seguridad, que indicaba que hombres fuertemente armados que se oponían a la decisión de expedir la orden de proceder con las audiencias para la extradición del señor Christopher Coke a fin de que fuera enjuiciado en Estados Unidos por cargos de tráfico de drogas y armas estaban preparándose para atacar a las fuerzas de seguridad. La inteligencia obtenida también indicaba que algunos elementos criminales de otros barrios tenían la intención de lanzar ataques contra las fuerzas de seguridad. Eso fue corroborado por el hecho de que varias comisarías de Kingston y sus alrededores fueron atacadas por hombres armados con armas de fuego y cócteles molotov. Dos comisarías fueron incendiadas y sufrieron extensos daños, en tanto que dos agentes de policía fueron muertos con armas de fuego. Cabe señalar que los delincuentes usaron artefactos explosivos improvisados, como trampas “cazabobos” y botellas bomba, para fortificar puntos estratégicos del barrio a fin de obstaculizar el acceso de las fuerzas de seguridad al vecindario.

El período del 23 al 26 de mayo concluyó con un saldo de 73 civiles muertos. Después de los operativos de seguridad, el gobierno inició de inmediato una extensa investigación de los operativos militares y policiales realizados durante ese período, incluidas las circunstancias en las cuales se produjeron las muertes de civiles. La Defensoría y la comisión parlamentaria independiente facultada para realizar una investigación en nombre de los ciudadanos de Jamaica abrieron una oficina en la zona para recibir quejas de personas que habían presenciado o sufrido violaciones de derechos fundamentales por las fuerzas de seguridad. La División de Quejas, unidad de la Fuerza Policial de Jamaica creada en virtud de una ley del Parlamento, también estableció una oficina en la zona de los operativos con el mandato específico de investigar quejas de los habitantes por supuestas infracciones cometidas por personal policial. Tras la identificación de las víctimas, se efectuaron necropsias en presencia del Defensor Público, y un patólogo independiente de otro país observó el procedimiento²².

36. Las organizaciones de la sociedad civil también reaccionaron con alarma a los sucesos de mayo de 2010. La organización no gubernamental de derechos humanos Jamaicans for Justice (JFJ) expresó su profunda preocupación “por el número creciente de muertos y detenidos a raíz de los operativos de las fuerzas de seguridad en Tivoli Gardens y

²² Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, noveno período de sesiones, Ginebra, 1^o al 12 de noviembre de 2010, “National report submitted in accordance with paragraph 15(a) of the annex to Human Rights Council Resolution 5/1”, Jamaica, 20 de agosto de 2010, http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session9/JM/A_HRC_WG.6_9_JAM_1_E_Jamaica.pdf, disponible en:

otros sectores del municipio” y señaló que “algunos de los relatos de las circunstancias en las cuales se produjeron las muertes son horribles y, de ser ciertos, constituirían una violación fundamental de las leyes por aquellos que han jurado defenderlas”²³. JFJ recibió numerosos relatos de incidentes de detenciones sin cargos, heridas de armas de fuego y muertes sin provocación a manos de las fuerzas de seguridad²⁴. Asimismo, la organización estaba alarmada por la aparente convicción de la Fuerza Policial de Jamaica de que el estado de emergencia facultaba a la policía para detener a hombres jóvenes con el fin de crear una base de datos ilegal de personas para rastrearlas posteriormente²⁵. Durante una audiencia realizada en 2011 ante la CIDH, se informó que se habían hecho redadas en las cuales se había detenido a grupos enteros de hombres jóvenes simplemente porque se encontraban en un lugar o barrio determinado, y los datos obtenidos sobre los más de 4.000 detenidos muestran que lo fueron de conformidad con disposiciones especiales durante el estado de emergencia a pesar de que no se habían formulado cargos en su contra²⁶. Durante el estado de emergencia, la policía detuvo a niños de apenas 14 años y los encerró en calabozos junto con los adultos²⁷. Las condiciones de detención eran muy malas, con 60 personas encerradas en una celda de dos metros y medio por tres metros y medio o seis o siete niños en una celda para una sola persona²⁸. Asimismo, la prensa informó que murieron diez personas por cada arma de fuego encontrada por las fuerzas de seguridad jamaicanas²⁹.

37. Por su parte, Amnistía Internacional pidió que se hiciera una investigación exhaustiva de la muerte de decenas de personas durante los operativos de seguridad realizados en el oeste de Kingston en mayo de 2010 y recordó que “el gran número de muertes, la ausencia virtual de heridos o muertos entre los agentes de policía, las declaraciones de testigos oculares y otros indicios muestran que muchas de las muertes se

²³ Jamaicans for Justice, “Actions of Security Forces and Across the Corporate Areas”, Comunicado de prensa de 27 de mayo de 2010. En la misma declaración, JFJ afirmó que “la necesidad de restablecer el orden público... no puede ser utilizada por las fuerzas de seguridad como excusa para infringir las leyes... [ni] puede considerarse como una excusa para la matanza injustificada y contraria a la ley de ciudadanos jamaicanos”. La ONG hizo un llamamiento al “retorno inmediato de todos al estado de derecho”. Disponible en http://www.jamaicansforjustice.org/mcms.php?snippets=news&p=news_details&id=1958.

²⁴ Carta de Jamaicans for Justice al Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el estado de emergencia en Kingston y St. Andrew, Jamaica, 11 de junio de 2010.

²⁵ Carta de Jamaicans for Justice al Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el estado de emergencia en Kingston y St. Andrew, Jamaica, 11 de junio de 2010.

²⁶ CIDH, audiencia sobre la situación de los derechos humanos en Jamaica, 141^a período ordinario de sesiones, 25 de marzo de 2011, grabaciones de audio y video disponibles en <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=122>.

²⁷ Jamaica Gleaner, “Children as Young as 14 Held”, 27 de mayo de 2010, disponible en <http://mobile.jamaica-gleaner.com/gleaner/20100527/news/news3.php>.

²⁸ CIDH, audiencia sobre la situación de los derechos humanos en Jamaica, 141^a período ordinario de sesiones, 25 de marzo de 2011, grabaciones de audio y video disponibles en <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=122>.

²⁹ Jamaica Gleaner, “Children as Young as 14 Held”, 27 de mayo de 2010, disponible en <http://mobile.jamaica-gleaner.com/gleaner/20100527/news/news3.php>.

debieron al uso excesivo o arbitrario de la fuerza por la policía y que, en muchos casos, constituyeron homicidios ilegítimos e incluso ejecuciones extrajudiciales³⁰.

38. A la fecha de aprobación del presente informe, todavía no había concluido la investigación sobre el paradero de algunas de las personas que desaparecieron durante el estado de emergencia. El 19 de enero de 2010, la Comisión Independiente de Investigaciones (INDECOM) inició una investigación del caso de Dale Anthony Davis, un niño de 16 años que fue detenido por las fuerzas de seguridad el 25 de mayo de 2010 durante el estado de emergencia y nunca más fue vuelto a ver³¹. La INDECOM todavía no ha publicado un informe para explicar lo que le ocurrió al niño. Hasta la fecha, no ha habido explicación oficial alguna de muchas de las muertes ocurridas durante el estado de emergencia.

39. Sobre este aspecto, la respuesta de Jamaica al borrador de este informe establece que:

El gobierno sostiene, sujeto al resultado de las investigaciones que continúan realizándose, que el uso de la fuerza por parte de los miembros de la JCF [Fuerza Policial de Jamaica, por sus siglas en inglés] durante las operaciones de mayo de 2010 en el oeste de Kingston fue legítimo y proporcional al nivel de amenaza y ataques de hombres armados contra la población civil, los bienes del Estado y los miembros de las fuerzas de seguridad. Los eventos de mayo de 2010 están siendo investigados por la Oficina del Defensor Público y la Comisión Independiente de Investigaciones (INDECOM por sus siglas en inglés).

40. Asimismo, la Comisión ha indicado preocupación por el uso de las Fuerzas de Defensa Jamaíquinas y de la Fuerza Policial de Jamaica para llevar a cabo operativos conjuntos durante el estado de emergencia. Una piedra angular de la seguridad ciudadana es que no se usen fuerzas militares para combatir la delincuencia en el ámbito civil. En su informe sobre seguridad ciudadana, la CIDH señaló:

La Comisión desea insistir en una de sus preocupaciones centrales en relación con las acciones implementadas por los Estados Miembros en el marco de su política sobre seguridad ciudadana: la participación de las

³⁰ Comunicado de prensa de Amnistía Internacional, "Jamaica Viólenme Investigation Must Be Thorough", 27 de mayo de 2010, disponible en <http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/jamaica-violence-investigation-must-be-thorough-2010-05-27>. En otros informes publicados por los medios de comunicación, Yvonne McCalla Sobers, de la organización Familias del Terrorismo Estatal, señaló que "si esto es lo que van a hacer en los otros barrios, yo estaría muy alarmada... no hay ninguna necesidad de entrar en los barrios y alienar más a los jóvenes y suscitar más reproches contra el Estado". Nancy Anderson, del Consejo Jamaíquino de Derechos Humanos, dijo que "las fuerzas de seguridad deberían respetar las leyes y los derechos de los ciudadanos al desempeñar sus funciones". Disponible en http://www.jamaicaobserver.com/news/Human-rights-groups-worried_7680819.

³¹ INDECOM, "INDECOM Takes on Probe into the Disappearance of Tivoli Teen – Dale Anthony Davis", Comunicado de prensa de 20 de enero de 2011, disponible en <http://indec.com.gov.jm/Release/INDECOM%20-%20Missing%20Teen.pdf>.

fuerzas armadas en tareas profesionales que, por su naturaleza, corresponden exclusivamente a las fuerzas policiales. En reiteradas ocasiones, la Comisión ha señalado que, dado que las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para el control de la seguridad ciudadana, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno.

La preocupación de la Comisión frente a esta situación, que se reitera en varios países de la región, tiene que ver también con el propio funcionamiento del sistema democrático, pues en éste

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, ya que se trata de dos instituciones substancialmente diferentes en cuanto a los fines para los cuales fueron creadas y en cuanto a su entrenamiento y preparación. La historia hemisférica demuestra que la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna en general se encuentra acompañada de violaciones de derechos humanos en contextos violentos, por ello debe señalarse que la práctica aconseja evitar la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna ya que acarrea el riesgo de violaciones de derechos humanos³².

2. La evolución del problema de las muertes causadas por la policía

41. Aunque gran parte de la violencia en Jamaica se atribuye al alto grado de actividad delictiva de las pandillas, un importante porcentaje de los homicidios que se producen cada año son cometidos por agentes de policía jamaíquinos. La CIDH ha recibido numerosas denuncias, sistemáticas y alarmantes, de diversas fuentes, del uso de fuerza letal por la policía en Jamaica. Durante una audiencia celebrada en el curso del 131^o período de sesiones de la Comisión Interamericana, los peticionarios presentaron las conclusiones de un informe que abarcaba el período de 2004 a 2007, en el cual se documentaba el uso de fuerza letal por fuerzas policiales en Jamaica, alegando que el problema había llegado a niveles alarmantes³³.

³² CIDH, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, (2009), párrs. 100 y 101. Disponible en <http://www.cidh.org/countryrep/Seguridad.eng/CitizenSecurity.Toc.htm>.

³³ CIDH, audiencia sobre el uso de fuerza letal por la policía en Jamaica, 131^o período ordinario de sesiones, 7 de marzo de 2008, grabaciones de audio y video disponibles en <http://www.cidh.oas.org/prensa/publichearings/Hearings.aspx?Lang=es&Session=12>.

42. De acuerdo con las estadísticas oficiales, entre 1990 y 2000 la policía de Jamaica mató a 140 personas al año en promedio, cifra elevada en un país de solo 2,6 millones de habitantes³⁴. Entre 2000 y 2002, el número de muertos subió a 150 al año y, después de disminuir ligeramente en 2003 y 2004, llegó a 168 en 2005³⁵. Con 110 personas más heridas de bala por la policía en 2005, el número de víctimas de tiroteos policiales llegó al nivel más alto desde 1991³⁶. Entre octubre de 1999 y febrero de 2006, por lo menos 700 personas, y posiblemente más de 800, murieron en la línea de fuego policial³⁷. Según las estadísticas de la Fuerza Policial de Jamaica, la policía mató a balazos a 272 personas en 2007, 224 en 2008 y 253 en 2009³⁸.

43. Muchas de esas muertes se produjeron en circunstancias que podrían indicar que se trató de ejecuciones extrajudiciales a manos de agentes de policía. Jamaicans for Justice afirma que, entre 2004 y 2008, 1.057 hombres, mujeres y niños fueron muertos por la policía y que, en un gran porcentaje de esos casos, el perfil de los hechos parece indicar que se trató de ejecuciones sumarias o arbitrarias³⁹. Las estadísticas indican que esta situación funesta solo está empeorando. En 2010, las fuerzas policiales supuestamente mataron a 385 personas; más de la quinta parte de aquellas que murieron violentamente ese año murieron a manos de personas con facultades y poderes conferidos por el Estado⁴⁰. Según fuentes de la sociedad civil, las víctimas son a menudo hombres jóvenes o niños de zonas urbanas deprimidas que no están armados y no presentan una amenaza para la policía. Se ha informado a la CIDH que la policía usa fuerza excesiva y efectúa arrestos y detenciones arbitrarios, con lo que agrava aun más el clima de temor y victimización de la población.

³⁴ Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, Informe de la Relatora Especial, Sra. Asma Jahangir, presentado en cumplimiento de la resolución 2003/53 de la Comisión de Derechos Humanos - Adición - Misión en Jamaica, ¶ 22, doc. E/CN.4/2004/7/Add.2 (26 de septiembre de 2003).

³⁵ Naciones Unidas, Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias. Addendum al Informe del Relator Especial Philip Alston (Seguimiento de Recomendaciones sobre el País), E/CN.4/2006/53/Add.2., ¶ 46.

³⁶ Naciones Unidas, Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias. Addendum al Informe del Relator Especial Philip Alston (Seguimiento de Recomendaciones sobre el País), E/CN.4/2006/53/Add.2., ¶ 46.

³⁷ Naciones Unidas, Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias. Addendum al Informe del Relator Especial Philip Alston (Seguimiento de Recomendaciones sobre el País), E/CN.4/2006/53/Add.2., ¶47; Amnistía Internacional, "Jamaica: First police officer in over six years convicted of murder while on duty", 23 de febrero de 2006, disponible en <http://www.amnestyusa.org/document.php?lang=e&id=ENGAMR380012006>.

³⁸ Amnistía Internacional, "Public Security Reforms and Human Rights in Jamaica", AMR 38/001/2009, julio de 2009, pág. 10; Submission from Jamaicans for Justice, For Consideration in the Formulation of the List of Issues by the Human Rights Committee's Task Force during the 100th Session, 5 (11-29 de octubre de 2010).

³⁹ Submission from Jamaicans for Justice, For Consideration in the Formulation of the List of Issues by the Human Rights Committee's Task Force during the 100th Session, 4-5 (11-29 de octubre de 2010), disponible en http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngos/JFJ_Jamaica100.pdf.

⁴⁰ Comunicado de prensa de Jamaicans for Justice, "One in Five Killings in Jamaica Committed by Security Forces", 13 de enero de 2010.

44. Según lo informado por organizaciones de la sociedad civil, para justificar las muertes de civiles, las fuerzas de seguridad suelen realizar operativos montados de forma tal que parezcan “tiroteos” con sospechosos, durante los cuales los agentes de policía implicados rara vez resultan heridos o muertos. Asimismo, dichas organizaciones ponen de relieve el hecho de que los relatos de testigos oculares suelen contradecir los partes policiales, negando que se haya producido un “tiroteo” entre la policía y civiles.

45. En una ceremonia realizada el 29 de enero de 2010 en la Oficina de Investigaciones Especiales, el Defensor Público de Jamaica dijo que menos personas morirían a manos de la policía "si se respetaran más las reglas de enfrentamiento". Agregó que:

Durante muchos años, las matanzas de nuestra gente perpetradas por nuestra propia gente han sido aterradoras y es necesario reducirlas [...] Tal vez, con un enfoque más resuelto y concienzudo del orden público, independientemente de los peligros con que se enfrenten los agentes de policía, en particular aquellos que se encuentren en la línea del frente, una mayor observancia de las reglas de enfrentamiento podría llevar a una reducción de la incidencia de muertes⁴¹.

46. Asimismo, la Comisión Interamericana ha escuchado relatos inquietantes sobre agentes de policía que usan máscaras, guantes u otras prendas para ocultar su identidad y tapan con cinta adhesiva el número de su chapa de policía a fin de recurrir a la violencia con impunidad. Por ejemplo, aparecieron relatos en los medios de comunicación sobre dos tiroteos mortales en que los agentes de policía se cubrieron el rostro durante el incidente⁴². Según se informó, el Comisionado de la Fuerza Policial de Jamaica encaró los hechos como meras infracciones del código de vestimenta e hizo un llamamiento a todos los agentes de policía para que usen el uniforme reglamentario⁴³.

47. Jamaicans for Justice ha recibido numerosas denuncias de ciudadanos sobre agentes de policía que ocultaban su identidad, pero incluso algunos integrantes de la ONG afirman que vieron agentes de policía que estaban obstruyendo activamente su identificación⁴⁴. En un caso, los agentes se negaron a mostrar su credencial cuando se lo pidieron; y en otro un oficial utilizó cinta adhesiva negra para tapar su insignia⁴⁵.

⁴¹ Jamaica Gleaner, “Hold your guns – Public Defender tells police to cut deadly force”, 30 de enero de 2010. Disponible en <http://jamaica-gleaner.com/gleaner/20100130/lead/lead1.html>.

⁴² Jamaica Gleaner, “Commish Warns Police”, 13 de noviembre de 2010. Disponible en <http://jamaica-gleaner.com/gleaner/20101113/news/news21.html>.

⁴³ Jamaica Gleaner, “Commish Warns Police”, 13 de noviembre de 2010. Disponible en <http://jamaica-gleaner.com/gleaner/20101113/news/news21.html>.

⁴⁴ Carta de Jamaicans for Justice a la Comisión Independiente de Investigaciones, 24 de septiembre de 2010.

⁴⁵ Carta de Jamaicans for Justice a la Comisión Independiente de Investigaciones, 24 de septiembre de 2010.

48. La legislación interna no requiere que los agentes muestren una credencial policial. Según el párrafo 2.24 del Libro de reglas para la orientación y dirección de la Fuerza Policial de Jamaica [*Book of Rules for the Guidance and Direction of the Jamaica Constabulary Force*], los agentes deben llevar su credencial en todo momento y mostrarla cuando alguien se lo pide, pero no tienen la obligación de mostrarla si nadie se lo pide. De esta manera, se impone a los ciudadanos la carga de determinar quién los está confrontando. En vista de las altas tasas de violencia policial, los ciudadanos podrían mostrarse reacios a efectuar ese pedido para no irritar a los agentes de policía que tengan ante ellos. En su respuesta al borrador de informe, el Estado señaló que “las normas de la Fuerza Policial de Jamaica requieren que todos los miembros uniformados vistan sus numerales encima del bolsillo derecho de las camisas del uniforme”. Se trata de un numeral exclusivo que es emitido una sola vez para cualquier miembro y deja de ser usado cuando finaliza el servicio de ese miembro para la fuerza policial. Jamaica añade que ese numeral es un número de regulación personal del miembro durante su permanencia en la fuerza y consiste en un medio visible para identificarlos. El Estado afirma que “los miembros que visten ropa normal deben llevar consigo sus credenciales de ‘identificación policial’ y cuando actúan como miembros de la fuerza policial deben primero presentarse a sí mismos como tales y mostrar su credencial de identificación policial a los miembros del público”. La CIDH llama al Estado a garantizar el adecuado cumplimiento de estas reglas sobre identificación como una solución efectiva para las situaciones que han sido puestas en su conocimiento.

49. La Comisión Interamericana abordó el tema de la violencia policial en Jamaica en el caso del señor Michael Gayle⁴⁶, en el cual llegó a la conclusión de que el Estado era responsable de la violación de los artículos 4, 5, 7, 8 y 25 de la Convención Americana, además del artículo 1.1, en relación con la muerte del señor Gayle a manos de la policía, y que no había investigado el asunto debidamente. En el informe se hicieron varias recomendaciones al Estado, entre ellas el otorgamiento de un recurso a la familia del señor Gayle, la realización de una investigación exhaustiva del caso del señor Gayle y la adopción de las medidas que fuesen necesarias para prevenir futuras violaciones del tipo

⁴⁶ CIDH, Informe 92/05, Caso 12.418 - Michael Gayle, Jamaica, OEA/Ser.L/V/II.124, 24 de octubre de 2005, disponible en <http://cidh.org/annualrep/2005sp/Jamaica.12418sp.htm>. En este caso, la CIDH estableció que Michael Gayle falleció en Jamaica el 23 de agosto de 1999 como consecuencia de un acto de agresión perpetrado en su contra por fuerzas de seguridad jamaicanas y que el Estado no realizó una investigación inmediata, efectiva e imparcial de las circunstancias de su muerte. Con base en dichas conclusiones, la Comisión Interamericana recomendó que el Estado otorgara a los peticionarios un recurso efectivo que incluyera el pago de una indemnización al pariente más cercano del Señor Gayle; que adoptara medidas legislativas o de otro tipo que pudieran ser necesarias para llevar a cabo una investigación exhaustiva e imparcial de las violaciones de derechos humanos cometidas contra el señor Gayle a efectos de identificar, procesar y castigar a todas las personas que pudieran ser responsables de esas violaciones de derechos; y que adoptara las medidas legislativas o de otro género que pudieran ser necesarias para prevenir futuras violaciones del tipo de las cometidas contra el señor Gayle, entre ellas capacitación para los miembros de las fuerzas de seguridad jamaicanas en materia de normas internacionales sobre el uso de la fuerza y reformas apropiadas de los procedimientos para la investigación y el procesamiento en casos de privación de la vida cometidos por integrantes de las fuerzas de seguridad de Jamaica. El Estado admitió su responsabilidad por el fallecimiento del Señor Gayle y por la violación de su derecho a la vida y a la integridad física pero rechazó la petición referente a los demás causales y sostuvo que las investigaciones oficiales fueron realizadas de buena fe. A la fecha de aprobación del presente informe todavía no se habían cumplido las recomendaciones de la CIDH.

de las cometidas contra el señor Gayle⁴⁷. En la audiencia celebrada durante el 131^o período de sesiones de la CIDH, los peticionarios afirmaron que el Estado no había puesto en práctica efectivamente las recomendaciones formuladas en el caso de Michael Gayle⁴⁸. Sin embargo, en el escrito presentado por Jamaica después de esa audiencia se señalaron varias iniciativas y reformas previstas para abordar los problemas planteados durante la audiencia⁴⁹. La Comisión Interamericana está aguardando más noticias sobre la implementación de sus recomendaciones.

50. La muerte del señor Ian “Ching-Sin” Lloyd también ha sido presentada como ejemplo de un esquema de violencia e impunidad de las fuerzas policiales. Ciertas organizaciones de la sociedad civil informaron a la Comisión sobre los hechos en torno a la muerte del señor Lloyd⁵⁰. El 30 de julio de 2010, la policía informó que había matado a balazos al señor Lloyd, quien había apuñalado a uno de los agentes de policía que había acudido después que el señor Lloyd supuestamente había matado a puñaladas a su concubina. Sin embargo, en el video hecho en el momento del tiroteo, que tuvo amplia difusión, se veía que el señor Lloyd estaba boca abajo en el suelo mientras lo aporreaban y que después, mientras estaba incapacitado, un agente de policía le disparaba a

⁴⁷ CIDH, Informe 92/05, Caso 12.418 - Michael Gayle, Jamaica, OEA/Ser.L/V/II.124, 24 de octubre de 2005, disponible en <http://cidh.org/annualrep/2005sp/Jamaica.12418sp.htm>.

⁴⁸ CIDH, audiencia sobre “Uso de fuerza letal por la policía de Jamaica”, 7 de marzo de 2008. Audio disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/TopicsList.aspx?Lang=es&Topic=31>.

⁴⁹ En su escrito de septiembre de 2010 sobre el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el caso de Michael Gayle, el Estado informó que “se han asignado instalaciones provisionales para el Tribunal Forense Especial y se está abordando el problema con respecto al Médico Forense Especial”. El Estado agregó que se había presentado a una Comisión Selecta Conjunta del Parlamento un proyecto de ley sobre denunciantes titulado “Ley de protección de denuncias de 2010”, cuyo propósito era impulsar a los empleados a denunciar actos de conducta indebida y facilitar tales denuncias en bien del público, reglamentar la recepción e investigación de denuncias de conducta indebida y proteger a los empleados que efectuaran tales denuncias. Además, el Estado expresó su compromiso de cerciorarse de que se tomaran “medidas legislativas para prevenir futuras violaciones del tipo de las cometidas contra Michael Gayle”. En ese sentido, señaló que se había promulgado la Ley de la Comisión Independiente de Investigaciones de 2010”, que había entrado en vigor el 15 de abril de 2010. Según explicó el Estado:

El propósito de la Comisión Independiente, que reemplaza a la Dirección de Quejas del Público contra la Policía, es realizar investigaciones independientes de actos de integrantes de las fuerzas de seguridad y otros agentes del Estado que resulten en la muerte o lesión de personas o en el abuso de sus derechos.

Una característica importante de la Comisión Independiente es que no está supeditada a la dirección o el control de ninguna otra persona o autoridad, de conformidad con el artículo 5 de la ley. De esta forma se garantiza que la Comisión desempeñe sus funciones sin interferencia alguna.

Asimismo, las funciones de la Comisión Independiente no serán desempeñadas por miembros de las fuerzas de seguridad. En ese sentido, se elimina la noción de que la policía no está dispuesta a realizar investigaciones justas e imparciales de otros agentes de policía o de que no puede hacerlo y [se atribuye] esta responsabilidad a personas que no son integrantes de las fuerzas de seguridad.

⁵⁰ Jamaicans for Justice and George Washington University Law School International Human Rights Clinic, “The State of Human Rights in Jamaica Since the State of Emergency 2010”, informe a la CIDH, 25 de marzo de 2011, pág. 5. Disponible en <http://www.jamaicansforjustice.org/docs/11040612GF.pdf>.

quemarropa⁵¹. En la necropsia se observó que el señor Lloyd estaba prácticamente inmovilizado cuando le dispararon⁵². El agente de policía fue acusado de homicidio, pero a fines de 2010 todavía no había sido declarado culpable y en relatos noticiosos se afirmaba que la fiscalía tenía dificultades para armar el caso⁵³.

51. Tras su viaje a Jamaica en 2003, la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias informó que “[todavía] hay demasiados incidentes en los cuales se afirma que la policía usa un grado de violencia innecesario... [y hace] uso directo, deliberado y excesivo de la fuerza sin ninguna provocación”⁵⁴. Incluso teniendo en cuenta que la policía jamaicana opera en un clima de gran criminalidad, “[todavía] hay demasiados incidentes en los cuales se afirma que la policía usa un grado de violencia innecesario que suele llevar a la muerte de sospechosos o incluso de personas inocentes”⁵⁵.

52. En su respuesta al borrador de informe de la CIDH, el Estado observó lo siguiente:

El contexto de criminalidad y violencia en Jamaica deber ser tomado en cuenta al momento de considerar el asunto de las supuestas muertes causadas por policías en Jamaica. Si bien esto no sugiere una renuncia de la obligación del Estado o de sus agentes de proteger a sus ciudadanos, contextualiza el ambiente en el cual las fuerzas encargadas de hacer cumplir la ley deben operar diariamente, dada la existencia de bandas fuertemente armadas involucradas en drogas y narcotráfico, que manejan recursos para equiparse con armas más sofisticadas que las que utilizan las fuerzas de seguridad.

Jamaica acepta que persisten los desafíos respecto de las alegaciones de abusos por parte de los agentes del Estado, pero considera importante considerar que no todas las muertes causadas por oficiales de policía constituyen asesinatos extrajudiciales, puesto que pueden haber víctimas de un uso justificado de la fuerza por parte de la policía enmarcado en el

⁵¹ TVJ News, 31 de julio de 2010, disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=MC54pcNNaRQ>.

⁵² Jamaicans for Justice and George Washington University Law School International Human Rights Clinic, “The State of Human Rights in Jamaica Since the State of Emergency 2010”, informe a la CIDH, 25 de marzo de 2011, pág. 5. Disponible en <http://www.jamaicansforjustice.org/docs/11040612GF.pdf>.

⁵³ RJR News, “Policeman’s Murder Trial Runs into Difficulty”, 19 de noviembre de 2010. Disponible en <http://rjrnews.com/news/local/policeman%E2%80%99s-murder-trial-runs-difficulty>.

⁵⁴ Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Relatora Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias. Informe de la Relatora Especial, Sra. Asma Jahangir, presentado en cumplimiento de la resolución 2003/53 de la Comisión de Derechos Humanos - Adición - Misión en Jamaica, doc. E/CN.4/2004/7/Add.2, 26 de septiembre de 2003, ¶ 19.

⁵⁵ Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Relatora Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias. Informe de la Relatora Especial, Sra. Asma Jahangir, presentado en cumplimiento de la resolución 2003/53 de la Comisión de Derechos Humanos - Adición - Misión en Jamaica, doc. E/CN.4/2004/7/Add.2, 26 de septiembre de 2003, ¶ 61.

legal cumplimiento de sus deberes o en la necesidad de actuar en defensa propia.

53. Para ilustrar este punto, el Estado envió las siguientes tablas preparadas por la Fuerza Policial de Jamaica:

TABLA 2: PRINCIPALES DELITOS COMETIDOS ENTRE 2009 Y 2011

DELITO	2011	2010	2009	TOTAL
Asesinato	1133	1442	1683	4258
Tiroteo	1338	1517	1666	4521
Violación Sexual	787	704	701	2192
Abuso Carnal	730	732	592	2054
Robo	3069	2851	3024	8944
Intrusión a Domicilio	3480	3783	3795	11058
Hurto	381	382	510	1273
GRAN TOTAL	10918	11411	11971	34300

TABLA 3: OFICIALES DE POLICÍA CONDENADOS EN EL PERIODO DESDE 1999. 07.01 HASTA 2012.03.09

DELITO	NUMERO DE OFICIALES DE POLICÍAS CONDENADOS	RANGO DE PENAS O MULTAS
Heridas	11	6 meses a 6 años o multa de \$3000.00 a \$150,000.00
Asesinatos	3	Diez (10) años de prisión a prisión perpetua
Disparos con intensidad y corrupción	1	Diecisiete (17) años con trabajo forzado
Posesión ilegal de Armas, etc.	1	Veinte (20) años por cada delito
Agresiones	3	Dos (2) semanas a dieciocho (18) meses
TOTAL	19	

54. La CIDH observa que la información oficial de la Tabla 2 *supra* revela un marcado descenso en el número de homicidios cometidos en Jamaica entre 2009 y 2011. La Comisión Interamericana valora este cambio y espera que las acciones del gobierno para mejorar la situación de seguridad ciudadana en Jamaica sigan produciendo resultados positivos.

55. La Comisión Interamericana reconoce también que, en este contexto de violencia y criminalidad reconocida por el Estado de Jamaica en su respuesta, muchos agentes de policía cumplen sus funciones con dedicación y enfrentan grandes peligros para proteger a sus comunidades, pero también se convierten en víctimas. Fuentes gubernamentales informaron a la CIDH que, en los últimos 12 años, ha resultado muerto un agente por mes, en promedio, y que, en los últimos cuatro años, el saldo ha sido de 20 agentes de policía muertos al año.⁵⁶ En 2008 fueron muertos 12 agentes de policía⁵⁷; en 2009, 11 agentes murieron en cumplimiento del deber⁵⁸.

56. Se ha informado a la Comisión Interamericana que la policía está mostrando una mayor receptividad para dialogar con representantes de la sociedad civil sobre las reformas necesarias. Muestra de esa receptividad son algunos sucesos recientes en el ámbito de la vigilancia policial comunitaria. Hardley Lewin, ex Comisionado de Policía, nombró a un subcomandante de división cuya función primordial era introducir la vigilancia policial comunitaria en toda Jamaica⁵⁹. Cabe destacar también que, en 2010, la Fuerza Policial de Jamaica manejó 397 casos disciplinarios de integrantes de la Fuerza⁶⁰. En ese sentido el Comisionado de Policía, Owen Ellington, dijo que el número de medidas disciplinarias iniciadas por la Fuerza es una señal clara de que está tomando en serio la tarea de deshacerse de integrantes corruptos y poco profesionales. Advirtió también que no toleraría "actos de falta de profesionalismo ni la presencia de ningún agente corrupto, sea hombre o mujer y cualquiera que sea su rango, en la fuerza policial"⁶¹.

57. A pesar de estas medidas positivas, la Comisión Interamericana expresa su preocupación por la impunidad que gozan los agentes de policía que han matado personas, y que es relativamente poco cuestionada. Aunque en los últimos años las muertes causadas por la policía han representado un quinto de las muertes violentas en Jamaica, la información oficial provista por el Estado de Jamaica muestra que sólo tres oficiales de policía han sido condenados por el delito de asesinato desde 1999. La CIDH observa que esta situación de impunidad socava considerablemente la credibilidad de la policía y la confianza del público. Esta falta de credibilidad, a su vez, limita en gran medida la capacidad de la policía para responder a la delincuencia, creando un círculo vicioso que debe romperse a fin de avanzar en el restablecimiento de la paz y el orden.

⁵⁶ CIDH, Comunicado de prensa 59/08. Disponible en http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2008/59_08sp.htm.

⁵⁷ Amnistía Internacional, "Public Security Reforms and Human Rights in Jamaica", AMR 38/001/2009, julio de 2009, pág. 10.

⁵⁸ "Jamaica Sets Crime Record: 1,680 Killed in 2009", Cay Compass News, 10 de enero de 2010. Disponible en <http://www.caycompass.com/cgi-bin/CFPnews.cgi?ID=10388550>.

⁵⁹ Amnistía Internacional, "Public Security Reforms and Human Rights in Jamaica", AMR 38/001/2009, julio de 2009, pág. 12.

⁶⁰ Jamaica Gleaner, "Jamaica Constabulary Force disciplines almost 400 cops in 2010", 10 de enero de 2011, disponible en <http://jamaica-gleaner.com/gleaner/20110110/lead/lead5.html>.

⁶¹ Jamaica Gleaner, "Jamaica Constabulary Force disciplines almost 400 cops in 2010", 10 de enero de 2011, disponible en <http://jamaica-gleaner.com/gleaner/20110110/lead/lead5.html>.

58. Al respecto, el siguiente cuadro presentado por el Estado de Jamaica revela las altas tasas de absolución así como de arrestos pendientes:

Tabla 4: OFICIALES DE POLICÍA ARRESTADOS Y ACUSADOS EN EL PERIODO DESDE 1999.07.01 HASTA 2012.3.09

CATEGORÍA DE DELITO	NÚMERO DE OFICIALES DE POLICÍA ARRESTADOS
Heridas	102
Asesinatos	98
Disparos con intención	5
Homicidio involuntario	12
Drogas peligrosas	7
Posesión ilegal de armas de fuego	6
Destrucción maliciosa	2
Descarga de armas de fuego dentro de cuarenta metros de un lugar público	5
Corrupción	7
Robo a domicilio	3
Interferencias en la Justicia	4
Agresiones	16
TOTAL	267

ARRESTOS	CONDENAS	ABSOLUCIONES	FALLECIDOS	ARRESTOS PENDIENTES
267	19	161	1	79

59. Jamaica responde que “cuando se alega que existe un uso de la fuerza por parte de un policía que tiene como resultado la muerte, se lleva a cabo un proceso investigativo, conforme se explicó previamente” y que “si existe suficiente evidencia, dicho proceso resulta en la acusación y juzgamiento penal por parte del Director de Fiscalías Públicas [DPP por sus siglas en inglés]”. El Estado afirma que “la culpabilidad o inocencia de la persona se determina a través de un juicio en el cual el Estado no interviene en cumplimiento de su obligación de respetar el proceso judicial” y que “las bajas tasas de condenas a policías no son un reflejo de falencias en el proceso judicial”.

60. Sobre este aspecto, la Comisión Interamericana debe recordar a Jamaica que cuando se alegue la existencia de una ejecución extrajudicial sus obligaciones bajo la Convención Americana incluyen el deber de investigar, juzgar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos que constituyan delitos bajo el derecho nacional o internacional. En ese sentido, la investigación efectiva de una ejecución extrajudicial constituye una parte inseparable del deber del Estado de proteger el derecho a la vida. Donde existe un patrón de ejecuciones extrajudiciales, la falta de una investigación efectiva crea un ambiente de impunidad, que promueve la existencia de más delitos y violaciones de derechos humanos. La CIDH llama la atención sobre las deficiencias en la investigación

de estos casos, conforme se explica en el Capítulo III del presente informe, que se refiere a la administración de justicia. Algunas de esas deficiencias son estructurales en términos de recursos insuficientes, así como en términos de la forma en la que las investigaciones son llevadas a cabo. Por ejemplo, el próximo capítulo abordará el problema de la falta de recursos y personal de los Tribunales Forenses, así como de los médicos forenses, expertos en balística y otras especialidades cuyo trabajo es esencial para la efectividad de la investigación.

61. El Estado de Jamaica también informó previamente a la CIDH que la Fuerza Policial de Jamaica ha creado un programa de capacitación integral para agentes, incluso sobre derechos humanos⁶². En su respuesta al borrador de este informe, el Estado informó lo siguiente:

Todos los miembros de la Fuerza Policial de Jamaica reciben entrenamiento al momento de entrar a la Fuerza respecto de los derechos y libertades fundamentales de los individuos consagradas en la Constitución, principalmente sobre el derecho a la vida. Este derecho se subraya y enfatiza en la “Política de Uso de la Fuerza” de la Fuerza Policial, que fue redactada con base en los Principios Básicos de Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego. Administrativamente, estos asuntos forman parte de todas las sesiones informativas previas y posteriores a las operaciones llevadas a cabo por la policía. Adicionalmente, los miembros son certificados nuevamente cada año en relación con el uso y cuidado de las armas de fuego, a través de lo cual se reiteran nuevamente los principios de la “Política de Uso de la fuerza”. No obstante, si la fuerza letal llegase a ser utilizada por un miembro, la política señala que deben conducirse por separado una revisión administrativa y una investigación penal. Los miembros involucrados son removidos de sus funciones operativas hasta que exista un resultado de la revisión administrativa y, en algunas instancias, hasta que exista un resultado de la investigación. El propósito de la revisión administrativa es determinar si se incumplió la política de uso de la fuerza, y realizar una auditoría de la suficiencia del entrenamiento y la supervisión. Esto puede resultar en sanciones disciplinarias, las que pueden incluir interdicción, suspensión o expulsión, en caso de que se identifique un incumplimiento de la política de uso de la fuerza. Adicionalmente, los miembros que se hayan identificado como involucrados en tiroteos cuestionables o en tiroteos múltiples son removidos de sus tareas operativas de manera rutinaria.

62. La Comisión Interamericana valora todos estos necesarios pasos adoptados y continuará dando seguimiento a los sucesos en Jamaica en cumplimiento de su mandato, de conformidad con la Carta de la OEA, la Convención Americana, el Estatuto y

⁶² Escrito presentado por el Gobierno de Jamaica para su consideración en la audiencia de la CIDH sobre la situación de los derechos humanos en Jamaica, 141^o período ordinario de sesiones, 25 de marzo de 2011.

el Reglamento. Sobre la base del análisis contenido en este capítulo y del *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, la CIDH recomienda al Estado que:

- a. formule e implemente políticas públicas integrales de seguridad ciudadana y desarrolle la capacidad institucional del sector público, así como recursos humanos, técnicos y económicos adecuados, para aplicarlas efectivamente. Eso incluye la mejora del proceso de selección y capacitación del personal de las instituciones pertinentes, como la policía, los miembros del poder judicial, la Dirección de Fiscalías Públicas y el sistema penitenciario;
- b. establezca e implemente sistemas y procedimientos de rendición de cuentas que se apliquen a todas las autoridades responsables por la seguridad ciudadana, con mecanismos de control internos y externos, a fin de fortalecer las instituciones de gobierno democrático y fomentar la transparencia en el ejercicio de cargos públicos;
- c. tome todas las medidas que sean necesarias para combatir la impunidad, entre ellas la reforma de leyes nacionales, normas administrativas, procedimientos y planes de operación de las instituciones que tengan jurisdicción sobre las políticas de seguridad ciudadana, a fin de que tales instituciones puedan prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos humanos resultante de actos de violencia o delitos, o de actos u omisiones de agentes del Estado;
- d. realice investigaciones exhaustivas, imparciales y efectivas de todos los casos de muerte violenta y lesiones, especialmente aquellos en los que estén involucradas fuerzas de seguridad, como los que tuvieron lugar la última semana de mayo de 2010 en el oeste de Kingston, a fin de enjuiciar y castigar a los responsables y ofrecer reparación a las víctimas o sus familiares;
- e. se adhiera estrictamente a las disposiciones del artículo 27 de la Convención Americana en los casos en que las autoridades decidan aplicar la suspensión de garantías en un estado de emergencia declarado, entre ellas la de informar de inmediato a los demás Estados partes de dicho instrumento internacional sobre las garantías suspendidas, las razones y la duración de la suspensión;
- f. adopte las medidas administrativas, legislativas o de otra índole que sean necesarias para que se pueda atender a las víctimas de la violencia y el delito de forma rápida y apropiada, y garantice el nivel especial de protección que necesitan las personas o grupos particularmente vulnerables, como los niños y adolescentes, las mujeres, los migrantes y sus familias;

- g. se cerciore de que la Fuerza Policial de Jamaica y todos los órganos de seguridad actúen con la debida diligencia para prevenir, disuadir y suprimir legalmente actos de violencia o delitos como parte de la obligación del Estado de proteger y garantizar el goce de los derechos humanos;
- h. modernice y profesionalice la fuerza policial con medidas como las siguientes:
 - i. armonización de su filosofía institucional con las normas internacionales en materia de derechos humanos y los principios relacionados con la seguridad ciudadana;
 - ii. procedimientos objetivos para el reclutamiento y la selección del personal;
 - iii. ejecución de programas orientados a profesionalizar las fuerzas de seguridad en un marco de reglamentos claros y precisos; y
 - iv. desarrollo de aptitudes para el trabajo de inteligencia policial en un marco jurídico que se ciña a las normas internacionales de derechos humanos con el propósito de facilitar la prevención de la violencia y la delincuencia, especialmente en el caso de la delincuencia organizada;
- i. adopte leyes y medidas con objeto de establecer una definición y distinción claras de la defensa nacional como función de las fuerzas armadas y la seguridad ciudadana como función de la policía.